BOLETÍN Nº 3568-10.-

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, ASUNTOS INTERPARLAMENTARIOS E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA SOBRE EL PROYECTO DE ACUERDO APROBATORIO DEL "CONVENIO DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CHILE Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA", CELEBRADO EL 28 DE ABRIL DE 2003.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana pasa a informar en primer trámite constitucional, sin urgencia, acerca del proyecto de acuerdo aprobatorio del "Convenio de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República de Guatemala", celebrado el 28 de abril de 2003, en la Ciudad de Guatemala.

I.- ANTECEDENTES GENERALES.

1.- Este Convenio, suscrito en representación de nuestro país por el embajador señor Jorge Molina Valdivieso, y de Guatemala por su Ministro de Relaciones Exteriores, señor Edgar Gutiérrez Girón, corresponde al tipo de convenio denominado de "cielos abiertos" y su celebración, según lo indica el mensaje, obedece a la política aero-comercial que ha seguido nuestro país desde hace largos años, para conseguir la mayor apertura de cielos con los demás países y así lograr los objetivos que informan dicha política, como son el libre ingreso a los mercados, la libertad tarifaria y la mínima intervención de la autoridad.

En los últimos años, la H. Cámara ha dado su aprobación a diversos tratados de esta naturaleza celebrados con países latinoamericanos, tales como los celebrados con Bolivia, Jamaica, los Estados Unidos Mexicanos y Panamá. También ha sancionado los suscritos con la República Popular China, con los Reinos de Suecia, de Bélgica y de Noruega, y con el Gran Ducado de Luxemburgo.

2.- Todos estos tratados bilaterales, suscritos entre países miembros de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), se orientan por los principios establecidos en la Convención de Chicago, o Convención de Aviación Civil Internacional, suscrita el 7 de diciembre de 1944; promulgada en el orden interno mediante el decreto supremo del Ministerio de Relaciones Exteriores Nº 509 bis, de 1958, y publicada en el Diario Oficial del 22 de enero del mismo año.

Sus cláusulas son, en lo sustancial, de un contenido normativo similar, como ocurre con las contempladas en el articulado del Convenio en informe. Así, estos instrumentos reconocen a las Partes Contratantes los derechos de tránsito y derechos comerciales, reservan a sus empresas el tráfico de cabotaje y otorgan a éstas diversas garantías para operar, adecuadamente, sus servicios de pasajeros, carga y correo, en el número de frecuencias de vuelo y material de vuelo en las condiciones de seguridad exigibles según la Convención ya señalada.

II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO NORMATIVO DEL CONVENIO EN INFORME.

Este instrumento consta de un preámbulo en el que se consignan los propósitos que han llevado a los Gobiernos a su suscripción; una parte dispositiva, que regula aspectos sustanciales del transporte aéreo internacional entre las Partes Contratantes, y las cláusulas finales propias de todo tratado, más un anexo titulado "Cuadro de Rutas".

A) Lo sustancial del preámbulo.

En esta parte del Convenio, los Gobiernos de Chile y Guatemala, denominados “Partes Contratantes”, dejan constancia de su deseo de promover un sistema de transporte aéreo internacional basado en la competencia entre líneas aéreas en el mercado, con un mínimo de interferencia y reglamentación gubernamental.

En seguida, expresan su propósito de hacer posible que las líneas aéreas ofrezcan a los usuarios y embarcadores una variedad de opciones de servicios a las tarifas más bajas, que no sean discriminatorias ni que representen un abuso de una posición dominante, y, por último, su interés de garantizar el grado más elevado de seguridad en este transporte, reafirmando su preocupación respecto a actos o amenazas contra la seguridad de las aeronaves, que ponen en peligro a las personas o a la propiedad, afectando adversamente las operaciones del transporte aéreo y socavando la confianza del público en la seguridad de la aviación civil.

B) Lo sustancial de la parte dispositiva.

En sus dieciocho artículos, se contemplan las definiciones de términos y expresiones que ordinariamente se emplean en este tipo de Convenios. Entre ellas, se determina que las “Autoridades Aeronáuticas” para los efectos de la aplicación de este instrumento serán, en Chile, la Junta de Aeronáutica Civil, y, en Guatemala, la Dirección General de Aeronáutica Civil (artículo 1, letra a).

Además, se establece que “Transporte Aéreo” significa cualquier operación realizada por aeronaves en el transporte público de tráfico de pasajeros, carga y correo, separadamente o en combinación, mediante remuneración o arriendo (letra c), el que adquiere el carácter de internacional cuando pasa por el espacio aéreo de más de un Estado (artículo 1, letra g).

También se define el alcance de la expresión “Línea aérea designada”, entendiéndose por tal, las designadas y autorizadas por cada Parte Contratante para realizar el transporte aéreo internacional en virtud de este Convenio (artículo 1, letra e), en relación con artículo 3).

Entre los artículos 2 y 12 se regulan los derechos y obligaciones de las Partes Contratantes y de las líneas aéreas designadas para prestar los servicios de transporte aéreo internacional entre Chile y Guatemala.

En este plano, las Partes Contratantes se confieren, recíprocamente, los derechos propios de un acuerdo de cielos abiertos; esto es:

a) El de volar a través de su territorio sin aterrizar ;

b) El de hacer escalas en su territorio para fines no comerciales, y

c) El de hacer escalas en su territorio de conformidad a las rutas y condiciones especificadas en el anexo “Cuadro de Rutas”, con el fin de dejar o tomar tráfico internacional, pasajeros, carga y correo, separadamente o en combinación.

Las líneas aéreas designadas podrán operar sus servicios, tanto regulares como no regulares, entre puntos de ambos territorios y con terceros países, con plenos derechos de tráfico y con el número de frecuencias y material de vuelo que estimen convenientes, en las condiciones especificadas en el referido anexo.

Como lo señala el mensaje, en el anexo se establece un cuadro de rutas de gran amplitud, que otorga a las líneas aéreas de ambos países,

y en forma irrestricta, todas las libertades del aire, hasta la 7ª libertad en carga (posibilidad de operar entre el territorio de la Contraparte y terceros países, sin tocar el territorio de la aerolínea). Se excluye la 7ª libertad en pasajeros y cabotaje.

Por otra parte, cabe señalar que son comunes a todos los Convenios ya aprobados en materia de transporte aéreo internacional, las normas que regulan:

a) Los procedimientos de designación y autorización de las líneas aéreas o de revocación, suspensión o limitación de la autorización; de reconocimiento de los certificados de aeronavegabilidad y licencias, y de control de la seguridad de la aviación civil internacional contra actos de interferencia ilícita (artículos 3, 4, 6 y 7).

En este último aspecto, se conviene en que ambas Partes observarán, en su relación mutua, los derechos y obligaciones generales derivados del Derecho Internacional establecido en Convenios que reprimen los actos cometidos a bordo de las aeronaves; el apoderamiento ilícito de aeronaves; los actos ilícitos contra la seguridad de la Aviación Civil; los actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que prestan servicios a la Aviación Civil Internacional, todos los cuales rigen en el orden interno como ley de la República. Además, se dispone que ambas Partes actuarán en conformidad con las disposiciones sobre seguridad de la aviación establecidas por la OACI.

b) La aplicabilidad a la empresa designada de la otra Parte Contratante, en forma no discriminatoria con respecto a terceros países, las normas que cada Parte contemple respecto a la entrada, permanencia y salida del país de las aeronaves, a los trámites de migración, a las aduanas y a las medidas sanitarias y de seguridad (artículo 5, complementado con Nº 5 de artículo 7).

c) Las oportunidades comerciales de las líneas aéreas de las Partes Contratantes, para lo cual se les reconoce, principalmente, los derechos a establecer oficinas para la promoción y venta de transporte aéreo; el de encargarse de sus propios servicios de tierra, o si lo prefiere, efectuar una selección entre agentes competidores para llevar a cabo estos servicios; el de dedicarse a la venta de transporte aéreo directamente y, si lo desea, a través de sus agentes, pudiendo cualquier persona adquirirlo, en moneda de dicho territorio o en monedas de libre convertibilidad (artículo 8).

d) La exención de los derechos de aduana, honorarios de inspección y de otros derechos o impuestos al llegar al territorio de la otra Parte Contratante, a favor de las aeronaves operadas por las líneas aéreas designadas, como asimismo de su equipo regular, piezas de repuesto, abastecimiento de combustibles, lubricantes y provisiones de la aeronave a bordo hasta su reexportación (artículo 9).

Es destacable, como lo señala el mensaje, la norma de artículo 11, sobre competencia entre líneas aéreas, pues es básica para consagrar el libre ingreso al mercado de las líneas aéreas designadas de cada Parte Contratante; el sistema de regulación de la capacidad que se determina por las propias líneas aéreas de cada Parte, acorde a la demanda del mercado; el principio de la no discriminación o eliminación de las prácticas de competencia desleal; y, por último, la obligación de minimizar los trámites administrativos en materia de requisitos y procedimientos.

Por último, en materias de tarifas, el artículo 12 consagra el principio de la libertad tarifaria, ya que cada línea aérea designada podrá fijar sus tarifas para el transporte aéreo, basadas en consideraciones comerciales de mercado. Sin embargo, se permite la intervención de las Partes Contratantes para

impedir prácticas o tarifas discriminatorias; para proteger a los consumidores de tarifas excesivamente altas o restrictivas que se originen del abuso de una posición dominante, o para proteger a las líneas aéreas respecto a tarifas artificialmente bajas derivadas de un apoyo o subsidio gubernamental directo o indirecto. Pero la intervención de las Partes Contratantes no puede ser unilateral. En caso de discrepancias al respecto, deben recurrir a un procedimiento de consultas, el que si fracasa, no impedirá que la tarifa continúe en vigor.

D) Lo sustancial de las cláusulas finales.

Las disposiciones de las cláusulas finales son propias de este tipo de tratados, en las que se conviene, principalmente, que los Gobiernos podrán celebrar, en cualquier momento, consultas relativas a la aplicación del Convenio, incluyendo su anexo; se dispone que las controversias que pudieran surgir entre los Gobiernos en relación con su interpretación y aplicación se resolverán por medio de negociaciones, que si no arrojan resultado podrán dar lugar al sometimiento de la decisión de un tribunal arbitral; se permite que los Gobiernos puedan dar por terminado el respectivo tratado bilateral a través de los canales diplomáticos, en cualquier momento; se ordena el registro de este instrumento en la OACI, y se dispone su vigencia a partir de la fecha de la última notificación por la que cualquiera de las Partes Contratantes comunique a la otra que ha cumplido todos los procedimientos jurídicos internos necesarios para estos efectos.

III.- DECISIONES DE LA COMISIÓN.

A) Aprobación del Convenio en informe.

La Comisión escuchó al embajador de Chile en Guatemala, señor Jorge Molina Valdivieso, quien, además de aportar consideraciones de mérito análogas a las proporcionadas por el mensaje, sostuvo que la aplicación de este Convenio permitirá desarrollar los vínculos comerciales y turísticos bilaterales, gracias al establecimiento de vuelos aéreos internacionales servidos por empresas aéreas nacionales, asociadas con empresas aéreas guatemaltecas.

En el plano jurídico, se constató que las disposiciones de este Convenio son armónicas con las disposiciones del decreto ley Nº 2.564, de 1979, que dicta normas sobre Aviación Comercial. Ellas permiten que los servicios de transporte aéreo, de cabotaje o internacional, puedan ser realizados libremente por empresas nacionales o extranjeras, en las condiciones técnicas y de seguridad que establezcan y controlen la Dirección Aeronáutica Civil y la Junta de Aeronáutica Civil. Sin embargo, para que las empresas extranjeras de aeronavegación puedan operar se requiere que los otros Estados otorguen condiciones similares a las empresas aéreas chilenas, cuando éstas lo soliciten. Esta reciprocidad internacional es la que formalizan este tipo de tratados, cuya aprobación parlamentaria es importante para dar estabilidad jurídica a los compromisos que los Gobiernos han contraído en beneficio del transporte aéreo internacional bilateral. Sin ella y la consiguiente ratificación, la actividad quedaría sujeta a las decisiones unilaterales de la autoridad administrativa y, expuesta, eventualmente, a discriminaciones que impidieran su desarrollo.

Por lo señalado, más los antecedentes que podrá agregar el señor Diputado informante, la Comisión decidió por unanimidad recomendar a la H. Cámara que preste su aprobación al artículo único del proyecto de acuerdo en informe, con modificaciones de menor entidad que no se estima necesario detallar, ya que se salvan en el texto sustitutivo siguiente:

"Artículo único.- Apruébanse el "Convenio de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República de Guatemala" y su anexo, suscritos en Ciudad de Guatemala, el 28 de abril de 2003.".

Concurrieron a la unanimidad, los votos de las señoras Diputadas Allende, doña Isabel (Presidenta de la Comisión); y de los señores Diputados Masferrer, don Juan; Moreira, don Iván, y Riveros, don Edgardo.

B) Designación de Diputado Informante.

Esta nominación recayó, igualmente por unanimidad, en el H. Diputado Jorge Tarud Daccarett.

C) Menciones reglamentarias.

Se hace constar que este tratado internacional no contiene normas que merezcan las menciones que ordenan los Nºs. 2 y 4 del artículo 287 del Reglamento de la H. Cámara.

)==========(

Discutido y despachado en sesiones de los días 22 de junio y 6 de julio de 2004, con asistencia de las señoras Diputadas Allende, doña Isabel (Presidenta de la Comisión); Pérez, doña Lily, y Soto, doña Laura; y de los señores Diputados Bayo, don Francisco; Ibáñez, don Gonzalo; Jarpa, don Carlos Abel; Leay, don Cristián; Masferrer, don Juan; Mora, don Waldo; Moreira, don Iván; Riveros, don Edgardo; Tarud, don Jorge, y Villouta, don Edmundo.

SALA DE LA COMISIÓN, a 6 de julio de 2004.

FEDERICO VALLEJOS DE LA BARRA,
Abogado Secretario de la Comisión.