

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, ASUNTOS INTERPARLAMENTARIOS E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA ACERCA DEL PROYECTO DE ACUERDO APROBATORIO DEL “ACUERDO MULTILATERAL SOBRE LA LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL” Y SU ANEXO, SUSCRITO EN WASHINGTON, EL 1 DE MAYO DE 2001.

=====

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana pasa a informaros acerca del proyecto de acuerdo aprobatorio del tratado denominado “Acuerdo multilateral sobre la liberalización del transporte aéreo internacional” y su anexo, suscrito en Washington, el 1 de mayo de 2001, sometido a la consideración de la Corporación en primer trámite constitucional, sin urgencia.

I.- ANTECEDENTES GENERALES.

a) Objeto del Tratado Multilateral en informe.

Este instrumento internacional, suscrito entre Chile, Brunéi Darussalam, Nueva Zelandia, Singapur y los Estados Unidos de América, tiene el propósito fundamental de promover un sistema de aviación internacional basado en la competencia entre las líneas aéreas en el mercado, con un mínimo de interferencia y reglamentación, mediante la prestación de servicios aéreos internacionales eficientes y competitivos, que ofrezcan a los usuarios y embarcadores una amplia gama de opciones de servicios y estimulen a las líneas aéreas a desarrollar e implementar precios innovadores y competitivos, con los más altos grados de seguridad exigibles a la aviación civil internacional.

b) Consideraciones de mérito expuestas por el mensaje.

El mensaje de S.E. el Presidente de la República informa que este Acuerdo corresponde al tipo de Convenios denominados de cielos abiertos y que su celebración es coincidente con la política aerocomercial que ha seguido nuestro país desde hace 20 años, con el objeto de obtener la mayor apertura de cielos con los demás países del mundo.

Agrega que los objetivos de 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 este acuerdo multilateral.

Anota, además, que este acuerdo constituye un notorio avance, toda vez que si bien ha tenido su origen en países que integran la APEC, permite la adhesión de cualquier economía miembro de dicho Foro y de cualquier Estado que sea parte de los convenios de seguridad de la aviación suscritos por los Estados miembros de la OACI para prevenir, combatir y reprimir actos ilícitos cometidos a bordo de las aeronaves, como el apoderamiento de ellas u otros actos ilícitos de violencia en los aeropuertos.

Señala que la Junta de Aeronáutica Civil estima altamente conveniente la aprobación de este Acuerdo, ya que asegura una serie de beneficios, difíciles de conseguir en acuerdos bilaterales, especialmente porque mejora la concesión de derechos de tráfico permitiendo a los países liberalizarlos, evitando de este modo una larga serie de negociaciones bilaterales que habrían perseguido el mismo fin.

Lo anterior –dice el mensaje- se debe a 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.

Afirma, finalmente, 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, con 17 de los cuales ya ha celebrado convenios de este tipo, con plenos derechos de tráfico, se facilitará y acelerará con esta nueva fórmula de apertura multilateral.

c) Convenios suscritos por Chile en la materia del tratado.

Chile ha celebrado acuerdos bilaterales de transporte aéreo internacional con Singapur, Israel, Uruguay, España, Cuba, Jordania, Brasil, Ecuador, República Federal de Alemania, Paraguay, Bolivia, Argentina, Holanda, Jamaica, Federación de Rusia, Panamá, Nueva Zelandia, Estados Unidos de América y México. También ha suscrito el Acuerdo Subregional con los países del Mercosur. Todos ellos son, en lo fundamental, análogos al que se informa en este acto. Además, todos se orientan por la normativa que la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) ha aprobado para regular el desarrollo de la aviación civil internacional, así como todos contemplan la aplicación de los convenios celebrados para proteger la seguridad de la aviación civil internacional, tanto a bordo de las aeronaves como en los aeropuertos, los que también serán aplicables en las operaciones que se lleven a cabo al amparo del Tratado Multilateral en trámite de aprobación, cuyo contenido normativo se pasa a reseñar.

II.- RESEÑA DEL CONTENIDO NORMATIVO DEL CONVENIO.

En veinte artículos, un anexo y un apéndice, se regulan las materias principales siguientes:

1.- La concesión de derechos. Primeramente, cada Parte concede a las otras los derechos para la prestación de servicios de transporte aéreo internacional por sus líneas aéreas, entendiéndose que éste comprende el transporte público de pasajeros, equipaje, carga y correo por medio de aeronaves, sea en forma separada o combinada, por remuneración o arriendo (N° 1 de artículo 2, en relación con N° 2 de artículo 2).

Para su realización las líneas aéreas designadas gozarán de los derechos siguientes:

a) El de volar a través del territorio de la Parte que lo confiere sin aterrizar (N° 1, letra a), del artículo 2);

b) El de hacer escalas en su territorio, para fines no comerciales (N° 1, letra b), del artículo 2);

c) El de prestar servicios regulares y de fletamento de transporte aéreo internacional en la ruta que las Partes describen (N° 1, letra c, del artículo 2).

Además, se reconocen a las líneas aéreas designadas, en cualquiera o la totalidad de sus vuelos y a su opción, diversos derechos, sin restricción, direccional o geográfica y sin perder ningún derecho a transportar tráfico concedido en virtud de este Acuerdo, tales como el de operar vuelos en una o ambas direcciones; el de atender puntos anteriores, intermedios y más allá y puntos en los territorios de las Partes en las rutas, en cualquier combinación y en cualquier orden; el de omitir escalas en cualquier punto o puntos; el de transferir tráfico de cualquiera de sus aeronaves a cualquiera de sus otras aeronaves en cualquier punto de las rutas; el de transportar tráfico en tránsito a través del territorio de cualquier otra Parte (N° 2, letras a, c, d, e, y h del artículo 2).

El mensaje destaca que en virtud de las libertades que se contemplan, Lan Chile, podría transportar carga exclusiva entre Los Angeles y Nueva Zelandia, sin hacerlo vía Santiago. Precisa, además, que ellas permiten 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.

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

2.-La designación y autorización de empresas que operen los servicios de transporte aéreo internacional de conformidad con el Acuerdo. Estas resoluciones deberán ser comunicadas por escrito a las Partes interesadas, por la vía diplomática u otros canales adecuados, y al depositario del Acuerdo: el Gobierno de Nueva Zelandia (N° 1 del artículo 3, en relación con N° 1 del artículo 19).

Cada Parte se compromete a otorgar las autorizaciones y permisos técnicos con el mínimo de demora administrativa, siempre que la empresa designada solicitante reúna las condiciones de control, comerciales, calificación y seguridad en sus operaciones exigidas por el Acuerdo (N° 2 del artículo 3).

Al respecto, el mensaje informa que los requisitos exigidos para tales autorizaciones y permisos coinciden con la política aérea chilena.

Agrega que, en materia de propiedad sustancial de una línea aérea, este Acuerdo Multilateral permite a una Parte negar una autorización a una línea aérea de cualquiera de las Partes sólo en el caso de que la propiedad sustancial de la línea aérea se encuentre en manos de sus nacionales, lo que nuestra legislación interna no exige. Señala que, si se encuentra en manos de terceros, no puede negar dicha autorización y que este sistema es más abierto que el contemplado en los convenios bilaterales, como es el caso del celebrado con los Estados Unidos de América.

Las autorizaciones y permisos técnicos podrán ser negados, revocados, suspendidos, limitados o condicionados por las Partes en caso de no cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 4.

Cabe señalar que las líneas aéreas designadas y autorizadas deben cumplir la legislación y reglamentación nacionales de la Parte en la que operen y naveguen sus aeronaves tanto en lo que respecta a sus pasajeros, tripulación o carga, y las normas de certificación técnica de seguridad exigidas por las Partes y la normativa internacional establecida para proteger la seguridad de la Aviación, según lo señalan los artículos 5, 6 y 7.

3.- Oportunidades comerciales. En virtud de las normas contempladas bajo este epígrafe en el artículo 8, las líneas aéreas gozarán de diversos derechos que comúnmente contemplan este tipo de convenios, tales como el derecho a establecer oficinas en el territorio de las Partes para promover y vender transporte aéreo, directamente o a través de sus agentes, y las personas tendrán derecho a comprarlo en moneda local o en moneda de libre convertibilidad. Además, podrán remesar al territorio de su sede los ingresos locales que excedan las sumas desembolsadas localmente.

Además podrán ingresar al territorio de las Partes el personal ejecutivo, de ventas técnico, operacional y de otras especialidades requerido para la prestación de servicios de transporte aéreo, incluso el de realizar su propio servicio en tierra o el de seleccionar a alguno de entre los agentes competidores para que le proporcione tales servicios. También se les permite efectuar operaciones conjuntas 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.

Las economías indicadas, son las siguientes: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Corea, Chile, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Papúa Nueva Guinea, Perú, Región Administrativa Especial de Hong Kong, República Popular China, Rusia, Singapur, Tailandia, Taipei Chino y Vietnam;

4.- Derechos aduaneros y cargos. Las aeronaves operadas en el transporte aéreo internacional, su equipo en tierra, combustible, lubricantes, abastecimientos técnicos consumibles, piezas de repuesto y otros objetos para uso exclusivo en dicho tipo de transporte, estarán exentos, sobre la base de reciprocidad, de todas las restricciones a la importación, impuestos a los bienes y capital, derechos de aduana, derechos al consumo y derechos y cargos similares (N° 1 del artículo 9).

También estarán exentos de derechos aduaneros y cargos, al tenor del artículo 9, las provisiones de la aeronave, el equipo de tierra y las piezas de repuesto, los combustibles, lubricantes y abastecimientos técnicos consumibles, material promocional y publicitario o suministrado en el territorio de una de las Partes y embarcado, dentro de límites razonables, con el fin de ser usado durante el viaje (N° 2 del artículo 9).

5.- Cargos a los usuarios. Estos cargos, que podrán imponer los organismos o autoridades impositivos competentes de cada Parte, deberán ser justos, razonables, no discriminatorios y equitativamente aplicados a las distintas categorías de usuarios. En todo caso, estos cargos no deberán ser menos favorables que los que se concedan a los usuarios de cualquier otra línea, conforme lo establecido en el N° 1 del artículo 10.

A propósito de las normas sobre derechos aduaneros y cargos, el mensaje señala que ellas son similares a las contempladas en los convenios de cielos abiertos ya firmados o en vigor, adaptados a una relación multilateral.

6.- Competencia leal. En esta materia las normas fundamentales del artículo 11 señalan, en lo principal, lo siguiente:

a) Cada Parte otorgará una oportunidad justa y equitativa para que las líneas aéreas designadas compitan en la prestación de servicios de transporte aéreo internacional;

b) Cada Parte permitirá que las líneas aéreas designadas determinen la frecuencia y capacidad del transporte aéreo internacional que ofrezcan, basándose en consideraciones comerciales del mercado;

c) Las líneas aéreas de cada Parte tendrán derecho a comercializar sus servicios, en forma justa y no discriminatoria, mediante los sistemas computarizados de reservas (CRS) empleada por las agencias o compañías de viaje en el territorio de las Partes.

El mensaje hace notar que las disposiciones sobre derechos aduaneros y cargos y sobrecargos a los usuarios son similares a las contempladas en los convenios de cielos abiertos ya firmados o en vigor, adaptados a una relación multilateral.

7.- Tarifas. La norma del artículo 12, consagra el principio de la libertad tarifaria, indicando que los precios del transporte aéreo internacional operado conforme a este Acuerdo no estarán supeditados a la aprobación de ninguna de las Partes, y no deberán ser registrados ante ninguna Parte, estipulándose que una Parte podrá exigir su registro para fines informativos, por el tiempo que las leyes de esa Parte así lo exijan.

El mensaje destaca que la limitación que se establece respecto al registro de tarifas, fue provocada por Chile, en razón de que nuestra ley nacional exige el registro tarifario.

8.- Consultas y arbitraje. El procedimiento de consultas entre las Partes se contempla en el artículo 13, para los asuntos relacionados con la implementación o aplicación del acuerdo, y el arbitraje lo regula el artículo 14 para resolver las controversias que no puedan ser resueltas por medio de las consultas. En tal caso se constituirá el Tribunal Arbitral ad hoc en la forma señalada por el artículo 14.

9.- Cláusulas finales. Regulan las materias siguientes:

a) La relación del Acuerdo con otros instrumentos que exista sobre la materia entre las Partes. Si los hubiere, ellos quedarán en suspenso mientras rija el Acuerdo Multilateral en trámite, según lo indica el artículo 15;

b) La relación del Acuerdo con su anexo. Este instrumento permite que cualquier economía miembro del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), podrá obligarse por este Acuerdo, según lo señala el artículo 16.

c) Las modificaciones del Acuerdo, las que podrán ser propuestas por cualquiera de las Partes (artículo 17);

d) La denuncia del Acuerdo, que podrán, conforme al artículo 18, formularla a cualquier a de las Partes;

e) Las responsabilidades del depositario, el Gobierno de Nueva Zelandia, fijadas en el artículo 19, en términos comunes a los tratados multilaterales, y

f) La entrada en vigor del Acuerdo, abierto a la firma de Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelandia, Singapur y los Estados Unidos de América (artículo 20). El efecto señalado se producirá cuando hubiere sido firmado por cuatro de los Estados mencionados anteriormente, sin esperar su ratificación, o cuando hayan entregado al Depositario un instrumento de ratificación. Los signatarios podrán autorizar servicios compatibles con los términos del Acuerdo una vez que lo hubieren suscrito y mientras no entre en vigor en todos los Estados señalados.

Luego de la entrada en vigencia del Acuerdo, según lo indica el Anexo, cualquier economía miembro de APEC, ya señaladas, podrá aceptar obligarse por este instrumento su se cumplen los siguientes criterios:

a) Si no se pudiere adherir a éste en virtud del artículo 20 de Acuerdo, y

b) Si aceptare obligarse por los convenios sobre seguridad de la aviación antes señalados.

III.- DECISIONES ADOPTADAS POR LA COMISIÓN.

1.- Personas escuchadas por la Comisión.

La Comisión escuchó al Ministro de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, señor Javier Etcheberry Celhay; al Secretario General de la Junta de Aeronáutica Civil, señor Bernardo Domínguez Phillippi, y al Jefe del Departamento Legal de la Junta de Aeronáutica Civil, señor Jorge Ansted Rojas.

El señor Ministro, junto con reiterar las consideraciones que motivan la decisión de S.E. de someter este Tratado Multilateral al conocimiento de la H. Cámara, en lo sustancial, señaló que la celebración de este tratado fue impulsada con mucho interés por Chile, dada la coincidencia con nuestra política en materia de transporte aéreo internacional, y, especialmente, con los convenios de cielos abiertos que se negocian con los Estados Unidos de América y Nueva Zelandia.

Agregó que este instrumento constituye un paso histórico en el avance de la aviación internacional del transporte aéreo internacional y que podría transformarse en la piedra angular de la liberalización del transporte aéreo internacional, creando un sistema efectivo, que permitiría satisfacer las necesidades del transporte de los pasajeros, hombres de negocios y del comercio en general para el siglo XXI.

Precisó que este Acuerdo constituye un notorio avance, que ha tenido su origen en países que integran el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), ya que 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.

Informó 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 los derechos de tráfico permitiendo a los países liberalizados, que con la firma de un solo Acuerdo Multilateral, eviten una larga serie de negociaciones bilaterales que persigan el mismo fin.

Lo anterior, 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.

Hizo notar que este Acuerdo de cielos abiertos ha sido ratificado por Perú, con el cual si bien existe un acuerdo de cielos abiertos ya inicializado, aún no se ha podido firmar en razón a que se espera, precisamente, la ratificación de este Acuerdo APEC por nuestra parte.

Por último, señaló que, dada la apertura del transporte aéreo internacional que se observa en el mundo, es importante mantener la vanguardia en este objetivo y mejorar la posición de Chile, que, siendo uno de los países gestores de este Acuerdo, aún no lo ratifica, en circunstancias que su aplicación reportará grandes beneficios a nuestro país

2.- Aprobación del proyecto de acuerdo y texto sustitutivo propuesto por la Comisión.

En consideración a los antecedentes expuestos y atendido el contenido normativo del Acuerdo Multilateral en informe, la Comisión acordó, por unanimidad, proponer a la H. Cámara la aprobación del proyecto de acuerdo correspondiente, con modificaciones formales que tienen por objeto principal precisar, en su artículo único, por razones de certeza jurídica, que también se aprueba el Apéndice de dicho Acuerdo, por formar parte integrante de él.

Con tales modificaciones, el texto que propone adoptar es el siguiente:

“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.”

Concurrieron a la unanimidad los votos favorables de las señoras Diputadas González, doña Rosa, e Ibáñez, doña Carmen; y de los señores Diputados Tarud, don Jorge (Presidente de la Comisión); Jarpa, don Carlos Abel; Kuschel, don Carlos Ignacio; Masferrer, don Juan; Moreira, don Iván; Pareto, don Cristián, y Riveros, don Edgardo.

3.- Designación de Diputado Informante.

Esta nominación recayó por unanimidad en el H. Diputado IVÁN MOREIRA BARROS.

4.- Menciones reglamentarias.

Para los efectos reglamentarios, se hace constar que este Acuerdo Multilateral no contiene normas que requieran ser aprobadas con quórum orgánico constitucional o calificado. Tampoco contempla disposiciones que deban ser conocidas por la H. Comisión de Hacienda.

)=====)

Discutido y despachado en sesión del 18 de junio de 2002, con asistencia de los señores Diputados Tarud, don Jorge (Presidente de la Comisión); González, doña Rosa; Ibáñez, doña Carmen; Jarpa, don Carlos Abel; Kuschel, don Carlos Ignacio; Leay, don Cristián; Masferrer, don Juan; Moreira, don Iván; Pareto, don Cristián; Rebolledo, don Víctor, y Riveros, don Edgardo.

Asistió, además, el señor Errázuriz, don Maximiano.

SALA DE LA COMISIÓN, 18 de junio de 2002.

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