INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo relativo a Servicios Aéreos entre sus respectivos territorios” y su anexo, suscritos en Luxemburgo, el 25 de febrero de 2002.

BOLETÍN Nº 3.166-10

_____

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 5 de noviembre de 2002.

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Honorable Senado en sesión del 11 de marzo de 2003, donde se dispuso 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 de Asuntos Económicos Bilaterales de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, señor Mario Matus; el Asesor del Departamento de Servicios, Inversiones y Transporte Aéreo de la citada Dirección, señor Mario Arriagada; la Gerente de Análisis Comercial de LanChile, señora Raquel Galarza; el Gerente Legal de la citada empresa, señor José Miguel Bambach; el Investigador del Programa Legislativo del Instituto Libertad y Desarrollo, señor Pablo Kangiser, y la Investigadora del Programa Económico de dicho Instituto, 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, 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) Decreto ley Nº 2.564, que dicta normas sobre aviación comercial.

d) Convenio de Aviación Civil Internacional (OACI), promulgado por decreto supremo Nº 509 bis, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 28 de abril de 1947.

2.- Mensaje de S.E. el Presidente de la República.- Al fundar la iniciativa, el Ejecutivo señala que este Acuerdo corresponde al tipo denominado de "cielos abiertos", y que su celebración sigue la política aerocomercial de nuestro país, tendiente a lograr la mayor apertura de cielos con los demás países, a fin de conseguir el libre ingreso a los mercados, la libertad tarifaria y la mínima intervención de la autoridad.

El Mensaje agrega que, junto con los Convenios de cielos abiertos celebrados con Dinamarca, Suecia, Noruega, Bélgica y otros países, el presente Acuerdo representa una exitosa continuación de la política de apertura aérea entre Chile y Europa.

3.- Tramitación ante la Honorable Cámara de Diputados.- Se dio cuenta del Mensaje presidencial en sesión de la Honorable Cámara de Diputados a 10 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, y aprobó, por la unanimidad de sus miembros, el proyecto en estudio. Del mismo modo, la Sala de la Honorable Cámara de Diputados aprobó el proyecto 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, veintiún artículos permanentes y un anexo, cuyos contenidos se reseñan a continuación:

Definiciones

El artículo 1 consulta una serie de definiciones de términos y conceptos básicos del Acuerdo, tales como "autoridades aeronáuticas", "servicio aéreo" y "línea aérea designada".

Concesión de derechos

En el artículo 2 se contemplan los llamados "derechos de tráfico", que incluyen el derecho de sobrevuelo, vale decir, el derecho a volar a través del territorio de la otra Parte (1ª libertad), y el derecho a hacer escalas para fines no comerciales en dicho territorio (2ª libertad).

Asimismo, se consagran los denominados "derechos comerciales", específicamente los derechos de 3ª y 4ª libertades (entre el territorio de ambas partes), de 5ª libertad (derecho a operar con terceros países) y de 6ª libertad (derecho a operar con terceros países a través de su propio territorio).

Estos derechos están referidos al transporte de pasajeros, carga y correspondencia, y a los servicios exclusivos de carga, y establecen que se pueden operar separadamente o en combinación. Igualmente, se incluyen los servicios regulares o no regulares (fletamento).

Así, queda expresamente excluido el cabotaje o derecho a operar dentro del territorio de la otra Parte.

Designación y autorización de líneas aéreas

El artículo 3 consagra la múltiple designación de empresas, vale decir, que cada Parte puede designar el número de líneas aéreas que desee para operar los servicios en las rutas especificadas en el Anexo, requisito básico para garantizar el libre acceso al mercado y la igualdad de oportunidades para competir. Agrega que para que puedan operar, a las líneas aéreas designadas se les exige estar legalmente constituidas, tener la sede principal de sus negocios en el territorio de la Parte que las designa, y contar con un Certificado de Operador Aéreo.

Revocación de autorizaciones

En el artículo 4 se establecen las causales en virtud de las cuales las Partes pueden negar, revocar o suspender una autorización. Ello procede, especialmente, cuando las líneas aéreas designadas de la otra Parte no se encuentren legalmente constituidas, no tengan la sede principal de sus negocios en el territorio de la Parte que las designó, o no cuenten con un Certificado de Operador Aéreo.

Así, el Acuerdo no exige ni la propiedad sustancial ni el control efectivo en manos del Estado o de sus nacionales respecto de las líneas aéreas designadas por la otra Parte, de manera absolutamente acorde con la política aerocomercial chilena.

Actividades comerciales

En el artículo 8, se resumen todos los derechos que se conceden a las líneas aéreas en materia de establecimiento de oficinas, mantención de personal, servicios en tierra; pago de gastos locales, y operación conjunta, especialmente códigos compartidos con empresas tanto de la contraparte como de terceros países. Se incluyen, asimismo, algunas disposiciones referidas al transporte intermodal.

Cambio de material

El artículo 9 permite a las líneas aéreas el cambio de aeronaves en el territorio de la otra Parte, o en cualquier otro punto de la ruta, estableciendo los requisitos para ello.

Competencia leal

En el artículo 12 se consagra el principio de libre ingreso al mercado de las líneas aéreas de cada Parte, en amparo de la libre competencia aérea.

Así, las Partes Contratantes se obligan a otorgar una justa e igual oportunidad a las líneas aéreas para que puedan competir en la prestación de servicios de transporte aéreo, regida por el Acuerdo, y permitir que cada una de ellas determine la frecuencia y capacidad del transporte que ofrezca, sin que pueda limitarse, unilateralmente, el volumen de tráfico, la frecuencia o regularidad del servicio o el tipo o tipos de aeronaves.

Tarifas

El artículo 14 establece la libertad tarifaria o de precios, mediante el sistema de "doble desaprobación" de las mismas. Ello significa que las empresas aéreas pueden cobrar las tarifas que deseen, de acuerdo a las consideraciones normales del mercado, las que sólo pueden ser rechazadas si ambas autoridades aeronáuticas están de acuerdo en ello.

En consecuencia, la intervención de la autoridad se reduce a controlar excesos para el caso de tarifas discriminatorias, abusivas o subvencionadas.

Solución de controversias

En lo que respecta a la solución de las controversias surgidas en torno a la interpretación o ejecución del Acuerdo, el artículo 17 contiene una modificación sustancial respecto de los otros convenios bilaterales suscritos por nuestro país. Ello, toda vez que abandona el sistema de arbitraje, al no ser consecuente con un convenio totalmente abierto y, especialmente, por tratarse de una fórmula que ya no tiene aplicación frente al requisito esencial de celeridad que reclama el transporte aéreo en estos tiempos.

Por tales razones, se acuerda que las Partes se esforzarán para resolver tales controversias mediante negociación entre ellas.

Otras disposiciones

Las demás disposiciones del Acuerdo, referidas a la aplicación de las leyes (artículo 5), seguridad operacional (artículo 6), seguridad de la aviación (artículo 7), transferencia de fondos (artículo 10), cargos a los usuarios (artículo 11), sistemas computacionales de reserva (artículo 13), derechos aduaneros y cargos (artículo 15), consultas y modificaciones (artículo 16), denuncia (artículo 18), registro ante la OACI (artículo 19) y convenios multilaterales (artículo 20), representan cláusulas usuales en esta clase de Convenios y corresponden a una normativa de aplicación internacional, amparada en el Convenio de Chicago.

Vigencia

De conformidad con el artículo 21, el Acuerdo comenzará a regir sesenta días después de la fecha de la última Nota en que una de las Partes Contratantes comunique a la otra, a través de la vía diplomática, el término de los trámites constitucionales y legales internos correspondientes.

Anexo

El Anexo del Acuerdo precisa las rutas de servicios aéreos que podrán operar las líneas aéreas designadas por Chile y por Luxemburgo.

De igual forma, permite a las líneas aéreas de ambas Partes establecer servicios utilizando cualquier punto anterior, intermedio o más allá del territorio de la otra Parte, con la única exigencia de que los servicios se presten en un punto del territorio de la Parte Contratante que hubiera designado a la respectiva línea aérea. Ello importa una limitación a los derechos de 7ª libertad, pues ésta significa que las líneas aéreas puedan operar servicios entre el territorio de la otra Parte y terceros países, sin operar en el país que designa la línea aérea.

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 señaló que los Acuerdos de “cielos abiertos” implican que las líneas aéreas de los países firmantes cuentan con amplia libertad para establecer servicios aéreos en las rutas entre ambos países.

Expresó que en materia de carga, el Convenio en estudio evitará que la carga de pescado de la empresa Cargolux con destino a Madrid viaje por aire a Luxemburgo y luego vaya por tierra hasta Madrid, con el consiguiente beneficio para los exportadores chilenos. Añadió que, según estimaciones de la citada empresa, actualmente se produce un retraso de 48 horas en la entrega, lo que unido al deterioro, producto de la manipulación y transporte, puede producir mermas de un 30% de la carga, lo que representa un millón de dólares por año en pérdidas para los exportadores chilenos.

Indicó que las materias más relevantes del Convenio son los derechos de tráfico, los cuadros de rutas, la nacionalidad de las líneas aéreas, los acuerdos de código compartido y las tarifas.

Explicó, en cuanto a los derechos de tráfico, que las líneas aéreas de las partes tiene amplia libertad para introducir el número de vuelos que deseen, según su propios criterios de mercado.

Respecto a los cuadros de ruta, manifestó que las aerolíneas tienen libertad para elegir las rutas con dos excepciones: no se permiten operaciones internacionales, en relación con el territorio de la contraparte, que no se hayan iniciado en el territorio de origen de la aerolínea y no se permiten operaciones de cabotaje.

Señaló, en relación a la nacionalidad de las líneas aéreas, que no se exige que las aerolíneas pertenezcan y estén controladas por nacionales del país que las designa, lo que, en su opinión, facilita la inversión extranjera. Añadió que sólo se establece que la línea aérea tenga la sede principal de sus negocios en el territorio del país que la designa.

Agregó que el Convenio permite acuerdos de código compartido, por medio de los cuales la aerolínea de un país puede operar aprovechando aviones de otra aerolínea.

Finalmente, permite que las aerolíneas determinen libremente sus propias tarifas.

La Gerente de Análisis Comercial de LanChile, señora Raquel Galarza, expresó que el Convenio en estudio otorga a las empresas de Luxemburgo, derechos que las compañías chilenas no tienen. Al efecto, indicó que las compañías europeas tienen la posibilidad de operar, dentro de Europa, más frecuencias con 5ª libertad.

Manifestó que, en noviembre del año pasado, la Comunidad Económica Europea determinó que el Tratado de cielos abiertos entre Alemania y Estados Unidos de América era ilegal en materia de libertad tarifaria, entre otros aspectos. Agregó que dicho convenio es muy similar al suscrito por Chile.

Enseguida, el Embajador Mario Matus explicó que la política chilena, en esta materia, busca la mayor libertad posible a fin de beneficiar a los consumidores y a los exportadores.

Indicó 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 Convenio, la parte afectada puede limitar a la contraparte sus operaciones aéreas.

A su vez, el Investigador del Programa Legislativo 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.

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.- Apruébanse el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo relativo a Servicios Aéreos entre sus respectivos territorios” y su anexo, suscritos en Luxemburgo, el 25 de febrero de 2002.”.

Acordado en sesiones celebradas los días 18 y 25 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 "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo relativo a Servicios Aéreos entre sus respectivos territorios" y su anexo, suscritos en Luxemburgo, el 25 de febrero 2002.

(Boletín Nº 3.166-10)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: obtener una mayor apertura de cielos con Luxemburgo, consagrando el libre ingreso a los mercados, la libertad tarifaria y la mínima intervención de la autoridad.

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, veintiún artículos y un anexo.

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, con el voto conforme de 73 Honorables Diputados.

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: Decreto ley Nº 2.564, que dicta normas sobre aviación comercial.

Valparaíso, 21 de abril de 2003.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario