DE LA COMISIÓN DE RELACIONES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, aprobatorio del “Convenio sobre los Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Italiana” y su anexo, suscrito en la ciudad de Roma, el 27 de febrero de 2002.

BOLETÍN Nº 3.570-10

_____

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 31 de mayo de 2004.

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Honorable Senado en sesión celebrada el 5 de julio de 2005, donde se dispuso su estudio por la Comisión de Relaciones Exteriores.

A las sesiones en las que se analizó el proyecto de acuerdo en informe, asistieron, el Secretario General de la Junta de Aeronáutica Civil, señor Bernardo Domínguez; el Jefe del Departamento Legal de la citada entidad, señor Guillermo Novoa; el Asesor de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, señor Raimundo González, y la Gerente de Desarrollo Comercial de Lan, señora Raquel Galarza.

- - -

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 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) Convenio de Aviación Civil Internacional firmado en Chicago, el 7 de diciembre de 1944, promulgado por decreto supremo N°509 bis, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de fecha 28 de abril de 1947 y publicado con fecha 6 de diciembre de 1957.

d) Decreto ley N° 2.564, que dicta normas sobre aviación comercial.

2.- Mensaje de S.E. el Presidente de la República.- Señala el Mensaje que este Convenio corresponde al tipo denominado de cielos abiertos y su celebración obedece a 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, cuales son, el libre ingreso a los mercados, la libertad tarifaria y la mínima intervención de la autoridad.

Asimismo, y junto con los Convenios de cielos abiertos celebrados ya con Dinamarca, Suecia, Noruega, Luxemburgo, Bélgica y otros países, el presente acuerdo representa la 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, el 22 de junio de 2004, donde se dispuso su análisis por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.

Dicha Comisión estudió la materia en sesión efectuada el día 22 de marzo de 2005 y aprobó, por unanimidad, el proyecto en informe.

Finalmente, la Sala de la Honorable Cámara de Diputados, en sesión realizada el día 21 de junio de 2005, aprobó el proyecto, en general y en particular, por unanimidad.

4.- Instrumento Internacional.- El instrumento internacional en informe consta de un Preámbulo, 18 artículos permanentes, y un Anexo de Rutas.

El Artículo 1 consulta una serie de definiciones de términos y conceptos básicos del Convenio, con el objeto de permitir una fácil comprensión e interpretación de las disposiciones del mismo.

El Artículo 2, por su parte, contempla los llamados "derechos de tránsito", que incluyen el "derecho de sobrevuelo", vale decir, el derecho a volar a través del territorio de la otra Parte (la 1ª libertad) y el derecho a hacer escalas para fines no comerciales en dicho territorio (2ª libertad).

Asimismo, se consagran los denominados "derechos comerciales", que comprenden el derecho a transportar pasajeros, carga y correo, separadamente o en combinación entre los territorios de ambas Partes (3ª y 4ª libertades) y el derecho a operar desde o hacia el territorio de la otra Parte hacia un tercer país (5ª libertad) y si lo desea, pasando por su propio territorio (6ª libertad).

Respecto al tráfico de cabotaje, o sea, dentro del territorio de la otra Parte Contratante, no se autoriza.

De igual forma, este precepto contempla el libre acceso al mercado, al permitir a una línea aérea la operación de servicios regulares y no regulares con las frecuencias y material de vuelo que desee, en las rutas y condiciones contenidas en el Anexo, rutas que son totalmente abiertas, con la sola excepción de los tráficos de 7ª libertad (entre dos puntos, sin servir puntos en el territorio que designa la línea aérea).

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 aéreos en las rutas especificadas en el Anexo, requisito básico para garantizar el libre acceso al mercado y la igualdad de oportunidades para competir.

De conformidad al Artículo 4, un Estado Parte puede revocar, suspender o limitar la concesión de autorizaciones de operación o los permisos técnicos de una línea aérea designada de la otra Parte, en ciertas circunstancias: cuando una parte sustancial de la propiedad y el control efectivo de dicha línea aérea no estén en poder de la otra Parte Contratante o de sus nacionales o de ambos, y si las líneas aéreas no

cumplen con las leyes y reglamentación interna de dicha otra Parte, o dicha línea aérea deja de operar de acuerdo con las condiciones establecidas en el Convenio.

El Artículo 5 constituye una cláusula usual en todos los convenios aerocomerciales, derivada de la aplicación del artículo 13 del Convenio de Chicago, del cual Chile es Parte, así como de otras directrices impartidas por la OACI, relativas a la aplicación de las leyes y reglamentos nacionales. Contempla además, exigencias en materia de informaciones estadísticas, que son de común aplicación.

El Artículo 6 trata el reconocimiento de los certificados y licencias.

El Artículo 7 contiene una serie de disposiciones relativas a la seguridad de la aviación, las que se basan en cláusulas modelo o textos de orientación sobre seguridad de la OACI. Respecto de los Convenios que se citan en el Artículo, debe señalarse que ya se encuentran aprobados por Chile.

El Artículo 8 contiene todas las actividades que se contemplan en este tipo de convenios 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 operación conjunta, como los de código compartido, que se permiten tanto entre líneas aéreas de cualquiera de las Partes, como con líneas aéreas de terceros países.

El Artículo 9 regula los derechos aduaneros aplicables. Por su parte, el Artículo 10, trata los cargos a los usuarios.

El Artículo 11 proclama el principio de libre acceso al mercado y regulación de la oferta por las propias líneas aéreas de cada Parte. Así, las Partes Contratantes se obligan a otorgar una justa y equitativa oportunidad para que sus líneas 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 aeronaves operadas por las líneas aéreas de la otra Parte.

El Artículo 12 establece 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 de mercado y sólo pueden ser rechazadas si ambas autoridades aeronáuticas están de acuerdo en ello.

Las normas relativas a consultas y enmiendas se encuentran reguladas en el Artículo 13.

En lo que respecta a la solución de controversias que pudiera surgir en torno a la interpretación o ejecución del Convenio, el Artículo 14 contiene una modificación sustancial respecto de los otros convenios bilaterales suscritos por nuestro país. En efecto, se abandona el sistema de solución de controversias mediante arbitraje, por no ser consecuente con un convenio totalmente abierto y especialmente por tratarse de una fórmula que ya no tiene aplicación práctica, frente al requisito esencial de celeridad que reclama el transporte aéreo en estos tiempos.

Por tales razones, se acuerda el sistema de negociaciones directas entre las Partes Contratantes.

Las demás disposiciones del Convenio relativas a; terminación (Artículo 15); acuerdo multilateral (Artículo 16); registro en la OACI (Artículo 17) y sobre entrada en vigor (Artículo 18), representan cláusulas usuales en esta clase de convenios y corresponden a una normativa de aplicación internacional, amparada en el Convenio de Chicago.

El Anexo consagra el principio del libre ingreso al mercado al establecer que las líneas aéreas designadas de ambas Partes tienen derecho a operar servicios combinados de pasajeros, carga y correo y aún exclusivos de carga, sean regulares o no regulares con todos los derechos de tráfico de 3ª, 4ª, 5ª y 6ª libertades, y sin limitaciones en cuanto a puntos de operación. Por ello, el Convenio no establece un Cuadro de Rutas propiamente tal. Tampoco hay limitaciones en la frecuencia ni en el tipo de material de vuelo, por lo que se proclama la libertad de oferta.

Cabe destacar que en el Anexo se contempla una limitación temporal a los derechos de 5ª libertad. Estos se restringieron transitoriamente hasta el 31 de diciembre del año 2000, estableciéndose que a partir del 1 de enero del año 2003 las limitaciones quedarían sin efecto. De ahí que en estos momentos los derechos de 5ª libertad están plenamente abiertos.

Sin embargo, el Anexo del Convenio contempla una limitación a los derechos de 5ª libertad, que los sujeta a las restricciones que impongan en las rutas terceros países para el ejercicio de la 5ª libertad a cualquiera de las Partes. Estas restricciones están contempladas, facultativamente, dentro del DL. Nº 2.564, de 1979, Ley de Aviación Comercial, en su Artículo 2º, y fueron propuestas por Chile. Como el Anexo del Convenio pude ser objeto de modificación por simple acuerdo entre autoridades aeronáuticas, según lo establece el Artículo 13, esta restricción podrá a futuro dejarse sin efecto, de común acuerdo entre las Partes, sin necesidad de modificar el cuerpo del Convenio.

Ahora bien, es necesario precisar que este Convenio no contempla derechos de tráfico de 7ª libertad (entre dos puntos sin servir puntos en el territorio de la Parte que designe la línea aérea), al igual que la mayoría de los convenios de cielos abiertos que se fueron negociando en los últimos años, y respecto de los cuales, esta apertura de 7ª libertad, aún no tenía una aplicación tan común como lo es en la actualidad.

Finalmente, debe señalarse que la Junta de Aeronáutica Civil expresó su plena conformidad con las disposiciones de este Convenio.

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Coloma, ofreció la palabra a los invitados y colocó en discusión el proyecto.

El Secretario General de la Junta de Aeronáutica Civil, señor Bernardo Domínguez, señaló que el Convenio en estudio es sumamente amplio, pues consagra materias de capacidad, material de vuelo, tarifas, frecuencias y múltiple designación de operadores.

Agregó que, tal como expresa el Mensaje, otorga derechos de primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta libertad, por lo que es muy conveniente para nuestro país, ya que consagra la política chilena de conseguir la máxima libertad en materias de tráfico aéreo.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Coloma, explicó qué comprenden las denominadas libertades del aire. En ese sentido, expresó que la primera libertad es el derecho a volar a través del territorio de la otra Parte sin aterrizar; la segunda, el derecho a efectuar escalas en dicho territorio para fines no comerciales; la tercera y la cuarta, el derecho a operar servicios aéreos entre los territorios de ambas partes; la quinta libertad, el derecho a operar desde el territorio de la otra Parte hacia un tercer país, ya sea directamente o pasando por el propio territorio, en el caso de la sexta libertad.

A continuación, la Gerente de Desarrollo Comercial de la Línea Aérea Lan, señora Raquel Galarza, manifestó que Chile es un país muy abierto en materia de transporte aéreo. Agregó que mientras nosotros otorgamos amplia libertad, incluso para formar aerolíneas, los demás países conceden derechos que cuesta mucho conseguir al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Transporte y a la Junta de Aeronáutica Civil.

Sin embargo, expresó su aprensión respecto a los Convenios firmados con países de la Comunidad Europea. Agregó que, si bien son mejores que los existentes, hay que tener presente que el Tribunal de Justicia Europeo, en una decisión avalada por el Consejo de Ministros de la Unión, determinó que todas las compañías europeas tienen en los otros países de la comunidad los mismos derechos que las empresas nacionales, y que, en consecuencia, los Convenios que se opongan a esa normativa son denunciables.

Explicó que los Convenios que se firman entre países individuales de la Unión con otros países, debían entender como empresa aérea europea a cualquier empresa de cualquier país de la Unión que tuviese un establecimiento permanente en el país que suscribía el convenio individual. O sea, Lufthansa o Air France, o cualquier otra aerolínea de la Unión Europea, si tiene un establecimiento permanente en Italia, puede designarse como empresa italiana para estos efectos, porque ya no existe el concepto de empresa italiana, sino que el concepto de empresa europea.

Agregó que el Convenio que se analiza hoy no le merece objeciones, pero que es preciso hacer presente que cuando se avance a un convenio horizontal con Europa hay que tener cuidado que los beneficios que se otorgan no se extiendan a otros países que los firmantes.

También señaló que otro aspecto que le inquieta se refiere a las tarifas en mercados intraeuropeos, que en estos convenios aparecen como libres para las empresas que gozan de la quinta libertad, pues en realidad, para Lan o para cualquier otra empresa chilena que opere entre dos puntos dentro de la Unión, las tarifas que puede cobrar no pueden ser menores que las que cobren los países europeos.

A continuación, el Secretario General de la Junta de Aeronáutica Civil, señor Bernardo Domínguez, expresó que el espíritu de la legislación chilena es establecer servicios eficientes y de buena calidad.

Indicó que los dos puntos en cuestión serán resueltos en el Convenio Horizontal que se está negociando con la Unión Europea.

Por su parte, el Jefe del Departamento Legal de la Junta de Aeronáutica Civil, señor Guillermo Novoa, manifestó que entiende que los Convenios en discusión no merecen reparos a Lan.

Agregó que los reparos que se han formulado son respecto de un Convenio posterior, que no está firmado, denominado “Acuerdo Horizontal de Transporte Aéreo con la Unión Europea”, el que, en opinión de Lan, producirá algunos problemas, porque modifica en forma transversal determinadas cláusulas de los convenios celebrados entre Chile y Estados miembros de Unión Europea. Ellas son: designación de aerolíneas; fijación de tarifas y exención de impuesto al combustible, en tramos intraeuropeos.

Indicó que estos Convenios en sí no producen el problema, ya que éste se producirá después y se discutirá en su oportunidad.

Añadió que, en opinión de la Junta Aeronáutica, no sería tan grave dicha dificultad y que, en ningún caso, sería discriminatorio. Agregó que debíamos aceptar esas cláusulas en el Convenio horizontal, para poder llegar después a un Convenio de cielos abiertos con la Unión Europea.

El Honorable Senador señor Larraín preguntó si las concesiones que Italia está haciendo a Chile se pueden reclamar de los demás países europeos, por ese mismo efecto horizontal, porque en ese caso sería justo y tendría sentido.

La señora Galarza, respondió que no, porque los países europeos operan como ciudades.

Aclaró que aunque el Convenio transversal no se ha firmado, la Unión Europea, en materia de derechos de tráfico, ya declaró ilegales todos los convenios que tenían la cláusula de tarifa y la cláusula de designación, por lo que en un tiempo más este Convenio en discusión tendrá que ser renegociado o desahuciado.

Consultada por el Honorable Senador señor Larraín si estos Convenios en discusión tienen cierta fecha de termino, manifestó que dichas cláusulas tendrán que ser renegociadas por la autoridad chilena, porque la Unión Europea, como es un país en formación, declaró que todas sus empresas eran equivalentes.

El Honorable Senador, señor Valdés, señaló que estudiará el tema en la próxima reunión de la Comisión Parlamentaria de Asociación del Tratado Chile-Unión Europea. Para tal efecto, lo incluirá en la agenda de discusión.

Expresó que, en su opinión, las líneas de bajo costo europeas podrían influir en algunas decisiones de la Unión, en especial, respecto a la regulación de tarifas.

La señora Galarza afirmó que no influyen, pues en la práctica las líneas de bajo costo no operan las rutas principales, sino las secundarias.

Puesto en votación, el proyecto de acuerdo fue aprobado en general y en particular por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Coloma, Larraín, Martínez, Muñoz y Valdés.

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 sobre los Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Italiana" y su anexo, suscrito en la ciudad de Roma, el 27 de febrero de 2002.".

Acordado en sesión celebrada el día 16 de agosto de 2005, con asistencia de los Honorables Senadores señores Juan Antonio Coloma Correa (Presidente), Hernán Larraín Fernández, Jorge Martínez Busch, Roberto Muñoz Barra y Gabriel Valdés Subercaseaux.

Sala de la Comisión, a 17 de agosto de 2005.

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 sobre los Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Italiana" y su anexo, suscrito en la ciudad de Roma, el 27 de febrero de 2002.

(Boletín Nº 3.570-10)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: conseguir la mayor apertura de cielos con los demás países y así lograr los objetivos que informan dicha política, cuales son, 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 de la Comisión (5x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: artículo único que aprueba el Acuerdo que consta de un Preámbulo, 18 artículos y de un Anexo.

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 unanimidad de sus miembros.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 5 de julio de 2005.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe. Pasa a la Sala.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: decreto ley N° 2.564, que dicta normas sobre aviación comercial.

Valparaíso, 17 de agosto de 2005.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario