INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAIDO EN EL PROYECTO DE ACUERDO DE SERVICIOS AÉREOS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CHILE Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA, SUSCRITO EN SINGAPUR, EL 13 DE NOVIEMBRE DE 2009.

BOLETÍN Nº 7.919-10

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda pasa a informar el proyecto de acuerdo mencionado en el epígrafe, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y conforme a lo dispuesto en los artículos 220 y siguientes del Reglamento de la Corporación.

La iniciativa tuvo su origen en la Cámara de Diputados por un mensaje de S.E. el Presidente de la República, calificada de “simple” urgencia para su tramitación legislativa.

Asistieron a la Comisión durante el análisis del Convenio la señora Daniela Montañola, Asesora del Departamento de Servicios, Inversiones y Transporte Aéreo, de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Asesor de la misma Dirección, señor Patricio Balmaceda.

El propósito de la iniciativa consiste en aprobar el Convenio de Servicios Aéreos antes señalado, suscrito en Singapur, el 13 de noviembre de 2009.

Este Convenio corresponde al tipo de acuerdos internacionales denominado liberal, si bien no es de cielos abiertos totales. Obedece a la conveniencia de que la relación aerocomercial con un país de la importancia de China tenga la certeza jurídica que otorga un Acuerdo Bilateral, a la necesidad de modernizar el Acuerdo vigente que data de 1996 y a la coherencia que es necesario mantener con la política aerocomercial del país.

Consta de un Preámbulo, 18 artículos permanentes y un Anexo con el Cuadro de Rutas y otras materias.

El artículo 1 del Acuerdo consigna una serie de definiciones de términos y conceptos básicos del Convenio.

El artículo 2, contempla tanto los derechos de tránsito como los comerciales. Los de tránsito son el derecho de sobrevuelo (primera libertad del aire), esto es, el derecho a volar a través del territorio de la otra Parte; y el derecho a hacer escalas para fines no comerciales (segunda libertad).

Los derechos comerciales comprenden, por su parte, el derecho a transportar pasajeros, carga y correo, separadamente o en combinación, entre los

territorios de ambas Partes (tercera y cuarta libertades); el derecho a operar comercialmente desde el territorio de la otra Parte hacia un tercer país (quinta libertad); y el derecho de prestar los servicios entre el territorio de la contraparte y cualquier tercer país, pero pasando por el propio territorio (sexta libertad).

Estos derechos se ejercerán por las aerolíneas de cada Parte en las rutas que se señalan en el Cuadro de Rutas. En la actualidad el número de frecuencias autorizadas es suficiente. Las limitaciones al número de frecuencias, no están establecidas en el cuerpo del Convenio sino en el Anexo, el que puede ser modificado (ampliado) en el futuro, conforme al artículo 13.3, por un acuerdo entre las Autoridades Aeronáuticas. El tráfico de cabotaje queda reservado a las empresas nacionales de cada Parte.

El artículo 3 contempla la múltiple designación de empresas, propia de los convenios liberales, y una adecuada celeridad administrativa en el otorgamiento de las autorizaciones. El Convenio exige que la propiedad sustancial y el control efectivo de la empresa se encuentren en manos de la Parte que designa a las líneas aéreas o de sus nacionales. Establece, además, que las empresas designadas cumplan las disposiciones sobre “Reconocimiento de Certificados y Licencias” y “Seguridad de la Aviación” establecidas en los artículos 6 y 7 del Acuerdo, respectivamente.

El no cumplimiento de las exigencias citadas en el artículo 3 precedente, permiten la revocación, suspensión o limitación de las autorizaciones de operación que se hubieren otorgado.

En el artículo 6 sobre reconocimiento de certificados y licencias, las Partes se comprometen al cumplimiento de las normas de seguridad operacional (safety) dictadas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI); y en virtud del artículo 7, las Partes se obligan a proteger la seguridad de la aviación civil (security) contra los actos de interferencia ilícita y a prestarse mutuamente toda la ayuda que sea necesaria en esta materia.

El artículo 8 contiene todas las actividades comerciales y facilidades que normalmente se contemplan en los convenios abiertos, en materia de conversión de divisas y remesas de ingresos; sobre venta y comercialización del transporte aéreo y en materia de traer y mantener en el territorio de la otra Parte personal propio. De especial importancia es la posibilidad que se otorga a las líneas aéreas designadas, de celebrar acuerdos comerciales y realizar operaciones conjuntas, como bloqueo de espacio y códigos compartidos. Dichos acuerdos se permiten tanto entre las empresas de cualquiera de las Partes, como con empresas aéreas de terceros países que cuenten con la debida autorización.

El artículo 9 establece que las aeronaves que presten los servicios acordados, sus equipos regulares, repuestos, combustibles, lubricantes y suministros que se encuentren a bordo de la aeronave estarán exentos -sobre la base de la reciprocidad- de todos los derechos de aduana, derechos de inspección y otros derechos y cargos similares, siempre que dichos equipos y artículos se dejen a bordo de la aeronave hasta el momento de su reexportación. Los equipos y artículos indicados en el numeral 2 y el equipaje, carga y correo en tránsito directo mencionados en el numeral 7 también estarán exentos de todos los derechos de aduana, derechos de inspección y otros derechos y cargos similares, sobre la base de la reciprocidad.

En el artículo 10 sobre las tasas de usuario, se señala que deberán ser justas, razonables y no discriminatorias injustificadamente.

Por el artículo 11, párrafos primero y tercero, las Partes Contratantes se obligan recíprocamente a otorgar oportunidades justas e igualitarias a las aerolíneas designadas, para que compitan en la prestación de los servicios de transporte aéreo internacional y a evitar toda forma de discriminación o práctica de competencia desleal que impida, restrinja o distorsione la competencia.

El párrafo segundo, establece que ninguna de las Partes limitará unilateralmente a las líneas aéreas designadas por la otra Parte, la frecuencia y capacidad de los servicios de transporte aéreo internacional que ofrece. La capacidad se refiere al grado de libertad con que cuentan las líneas aéreas de ambos países para introducir vuelos en las rutas acordadas.

El artículo 12 prevé que cada Parte respetará la legislación tarifaria de la otra Parte, lo que permite a Chile aplicar su política de libertad tarifaria. También se dispone que cualquiera de las Partes tendrá derecho a intervenir con el fin de evitar la competencia desleal en esta materia.

Conforme al artículo 14 las Partes Contratantes deberán tratar de solucionar las controversias mediante consultas formales y negociación directa entre ellas.

Las demás disposiciones del Acuerdo relativas a la Aplicación de las Leyes (artículo 5); Consultas y Modificaciones (artículo 13); Terminación (artículo 15); Acuerdos Multilaterales (artículo 16); Registro en la OACI (artículo 17), y Entrada en Vigor (artículo 18), son cláusulas usuales en los convenios bilaterales de transporte aéreo de corte liberal y corresponden a una normativa de aplicación internacional, amparada en los usos y costumbres aeronáuticos y en el Convenio de Chicago.

El Anexo tiene cinco partes. La primera contiene las rutas y puntos que podrán operar las líneas aéreas designadas por el Gobierno de la República Popular China y las líneas aéreas designadas por el Gobierno de Chile. Este párrafo está en plena armonía con el artículo 2 sobre Concesión de Derechos de Tráfico. Así, las líneas aéreas de ambos países pueden operar puntos anteriores, cualquier punto en el territorio de la otra Parte, vía puntos intermedios y puntos más allá. La segunda parte se refiere a la Ruptura de Carga, que es una cláusula que permite a cualquiera de las aerolíneas designadas por las Partes, cambiar el tipo de aeronave operada en algún punto de la ruta. La tercera parte permite la operación de vuelos no regulares. La cuarta parte autoriza expresamente a las aerolíneas designadas de cada Parte para operar con aeronaves arrendadas con tripulación (wet lease). Por último, la quinta parte del Anexo consigna el número de frecuencias que se pueden operar. Para el transporte de pasajeros y carga, en forma separada o combinada y con derechos de tráfico de tercera y cuarta libertad, el número de frecuencias es ilimitado; y con derechos de quinta libertad, las frecuencias autorizadas son siete (7) semanales. Para la prestación de los servicios exclusivos de carga con quinta libertad, las frecuencias autorizadas son catorce (14). Todo lo anterior, en armonía con el artículo segundo del Acuerdo.

En el **debate de la Comisión** que abordó conjuntamente el análisis de los Boletines N°s 7.884-10, 7.885-10, 7.919-10, y 7.920-10, la señora Daniela Montañola hizo presente que los cuatro convenios internacionales en estudio están completamente en línea con la política de cielos abiertos que sustenta Chile con respecto al transporte aéreo. Dos de ellos, los celebrados con Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Kuwait son de cielos abiertos totales, lo cual significa que admiten un número ilimitado de frecuencias y abarcan todo el abanico de posibilidades de realizar vuelos, incluyendo el cabotaje. Los otros dos, suscritos con Malasia y China, son algo más restringidos, pero igualmente positivos para nuestro país.

Respondiendo a diversas consultas de los Diputados presentes, precisó que los derechos de tráfico aéreo que se negocian en este tipo de convenios incluyen las libertades técnicas (1ª y 2ª) y las libertades comerciales (3ª, 4ª y 5ª), todas ellas establecidas en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944, también conocido como el Convenio de Chicago, y otras libertades (6ª, 7ª, 8ª y 9ª). La 1ª libertad es el derecho a sobrevolar el territorio de la contraparte, sin aterrizar. La 2ª libertad permite aterrizar en el territorio de la contraparte por razones técnicas, sin fines comerciales. La 3ª y 4ª libertades dan derecho a transportar pasajeros y carga entre los Estados partes. La 5ª libertad permite transportar pasajeros y carga entre el territorio de la contraparte y un tercer país, partiendo desde territorio propio. La 6ª libertad da derecho a efectuar el transporte aéreo entre los Estados partes, partiendo desde un tercer país ajeno al convenio. La 7ª libertad permite efectuar tráfico aéreo comercial entre el territorio de la contraparte y un tercer país, sin pasar por territorio propio. La 8ª libertad es el derecho a efectuar cabotaje entre dos puntos del territorio de la contraparte, como continuación de un vuelo internacional (partiendo desde el país de la aerolínea). La 9ª libertad es, por último, el derecho a efectuar vuelos internos en el territorio de la contraparte, sin que sean continuación de un vuelo internacional.

Especificó luego que los convenios con EAU y Kuwait incluyen las nueve libertades, sin limitación alguna de frecuencias, equipos o carga; el convenio con Malasia incluye hasta la sexta libertad, mientras que el acordado con China incluye hasta la cuarta libertad sin limitaciones, a las que se agregan 7 frecuencias de pasajeros y 14 de carga en quinta libertad. En este caso, se adquirió el compromiso de que un año después de la negociación, verificada en mayo de 2009, se volverían a reunir las autoridades para ampliar el convenio; y en diciembre próximo se efectuará una nueva reunión para modificar el Anexo, que no es necesario someter a la aprobación del Congreso.

Consultada sobre la posibilidad de que nuestro país otorgue más libertades que alguno de los Estados con los que ha celebrado este tipo de convenios, expresó que, según el Código Aeronáutico, Chile se rige por el principio de cielos abiertos totales, a menos que no obtenga reciprocidad. Por lo tanto, si algún país no le da acceso a cabotaje, por ejemplo, Chile tampoco se lo dará. Hay sin embargo algunas asimetrías en ciertos acuerdos internacionales, como es el caso del suscrito con Perú, donde nuestro país tiene 28 frecuencias en 5ª libertad y ellos 42, lo cual se debe a la forma en que se han desarrollado las relaciones entre ambas naciones. En todo caso, entre los países miembros de la OACI (Organización de Aviación Civil Internacional), Chile está entre los pioneros en materia de acuerdos de cielos abiertos.

Requerida sobre los sistemas de solución de conflictos establecidos en estos convenios, explicó que normalmente éstos contemplan un mecanismo de

consulta entre las autoridades aeronáuticas de los Estados partes, destinado a zanjar las discrepancias que puedan surgir, pero que en los treinta años de vigencia de este tipo de acuerdos nunca ha operado porque la costumbre es que las autoridades aeronáuticas se reúnan cada tres meses, logrando un acercamiento que les permite prevenir o resolver cualquier diferendo rápidamente. Suele haber también una cláusula que permite modificar el Anexo del convenio a medida que se van percibiendo algunos problemas.

Interrogada acerca de la semejanza entre los distintos convenios de servicios aéreos celebrados por Chile, sostuvo que la principal diferencia entre ellos es el cuadro de rutas contenido en el Anexo, que dice relación con el número de frecuencias, etcétera.

Con respecto a los costos asociados a estos acuerdos internacionales, precisó que todos los convenios de servicios aéreos tienen dos beneficios: uno consistente en la exención de derechos aduaneros por la internación de repuestos o piezas de aeronaves que vayan a ser reparadas en el país de destino, pues no tiene sentido desaduanar elementos que van a ser reexportados (en la medida que lo sean), y otro consistente en la exención de derechos aduaneros por el combustible ingresado al país de destino, salvo el que se cargue en éste para hacer cabotaje interno.

La Comisión de Relaciones Exteriores dispuso en su informe que esta Comisión tomara conocimiento del proyecto de acuerdo por tener, eventualmente, incidencia en materia presupuestaria o financiera del Estado, en especial, en lo que dice relación con exenciones de derechos de aduana.

Teniendo presente los antecedentes de la iniciativa y las consideraciones expuestas en la Comisión, fueron revisados los artículos pertinentes y sometido a votación el artículo único del proyecto de Acuerdo propuesto por la Comisión Técnica, *siendo aprobado por la unanimidad de los Diputados presentes señores Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Ortiz, don José Miguel; Robles, don Alberto; Santana, don Alejandro; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón.*

Tratado y acordado en sesión de fecha 23 de noviembre de 2011, con la asistencia de los Diputados señores Godoy, don Joaquín (Presidente); Auth, don Pepe; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Macaya, don Javier;

Marinovic, don Miodrag; Ortiz, don José Miguel; Robles, don Alberto; Santana, don Alejandro; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón.

Se designó Diputado Informante al señor ROBLES, don ALBERTO.

SALA DE LA COMISIÓN, 25 de noviembre de 2011.

JAVIER ROSSELOT JARAMILLO
Abogado Secretario de la Comisión