INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el “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 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 22 de marzo de 2011, con urgencia calificada de “simple”.

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Honorable Senado en sesión celebrada el 20 de diciembre de 2011, donde se dispuso su estudio por la Comisión de Relaciones Exteriores y por la de Hacienda, en su caso.

A la sesión en que se analizó el proyecto de acuerdo en informe, asistieron, especialmente invitados, el Secretario General de la Junta de Aeronáutica Civil, señor Jaime Binder, y el Asesor Legal de dicho Organismo, señor Álvaro Lisboa. También concurrió el Asesor Legal del Departamento de Servicios, Inversiones y Transporte Aéreo de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, señor Felipe Henríquez.

- - -

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 54, 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, de 5 de mayo de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 22 de junio de 1981.

2.- Mensaje de S.E. el Presidente de la República.- El Ejecutivo señala que este Acuerdo corresponde al tipo de convenio denominado liberal, si bien no es de cielos abiertos totales. Añade que su celebración obedece a la conveniencia 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 que ha quedado desactualizado, y a la coherencia que es necesario mantener con la política aerocomercial que ha seguido nuestro país desde hace más de veinte años, con el fin de obtener la mayor apertura de cielos con los demás países y así lograr los objetivos que informan dicha política, esto es, el libre ingreso a los mercados, la libertad de tarifas y la mínima intervención de la autoridad reguladora o aerocomercial.

Agrega el Mensaje que los derechos se ejercerán por las aerolíneas de cada Parte en las rutas que se señalan en el Cuadro de Rutas, las cuales son, desde puntos anteriores (a Chile o China), puntos de origen (Chile o China), puntos intermedios, puntos de destino (Chile o China) y puntos más allá (de Chile o China) y con un número ilimitado de frecuencias con derechos de tráfico de 3ª y 4ª libertad para el transporte de pasajeros y carga, en forma separada o combinada; con siete frecuencias semanales de 5ª libertad para los servicios de pasajeros o combinados; y con catorce frecuencias semanales con 5ª libertad para los servicios exclusivos de carga.

Hace presente que en la actualidad el número de frecuencias autorizadas es holgadamente suficiente. Señala, además, que las limitaciones al número de frecuencias, no están establecidas en el cuerpo del Convenio sino en el Anexo, el que puede ser modificado en el futuro, conforme al artículo 13, por un acuerdo entre las autoridades aeronáuticas.

3.- Tramitación ante la Honorable Cámara de Diputados.- Se dio cuenta del Mensaje Presidencial, en sesión de la Honorable Cámara de Diputados, del 8 de septiembre de 2011, 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 27 de septiembre de 2011 y aprobó, por la unanimidad de sus miembros presentes el proyecto en informe. Posteriormente, se derivó a la Comisión de Hacienda, la que estudió la materia en sesión efectuada el día 23 de noviembre de 2011, aprobando por la unanimidad de sus miembros presentes el proyecto de acuerdo.

Finalmente, la Sala de la Honorable Cámara de Diputados, en sesión realizada el día 15 de diciembre de 2011, aprobó el proyecto, en general y en particular, por 75 votos a favor, 3 en contra y 6 abstenciones.

4. Instrumento Internacional.- El presente Convenio consta de un Preámbulo, 18 artículos y un Anexo.

El artículo 1 consigna 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.

A su vez, el artículo 2 norma 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).

Respecto al tráfico de cabotaje, vale decir, dentro del territorio de cada Parte, éste 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.

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.

Por su parte, el artículo 4 trata sobre la revocación, suspensión o limitación de las autorizaciones de operación que se hubieren otorgado.

El artículo 5 se refiere a la forma en que se aplicarán las leyes de las Partes relativas a: ingreso, permanencia y salida del país, inmigración, aduanas y cuarentenas.

Luego, el artículo 6 regula el reconocimiento de certificados y licencias. Al respecto, establece que las Partes se comprometen al cumplimiento de las normas de seguridad operacional (safety) dictadas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

El artículo 7 dispone que 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. Esta última norma se basa en una cláusula modelo, o texto de orientación sobre seguridad, elaborado por la OACI.

A continuación, 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.

Los artículos 9 y 10 tratan sobre los derechos de aduana y las tasas de usuario, respectivamente.

A su vez, el artículo 11 establece que 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 impidan, restrinjan o distorsionen la competencia.

Además, ordena 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.

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.

Por su parte, el artículo 13 se refiere a la forma de realizar las consultas en relación al Acuerdo y a la manera de modificar el mismo.

El artículo 14 establece que las Partes Contratantes deberán tratar de solucionar las controversias mediante consultas formales.

Los artículos 15, 16, 17 y 18 regulan la terminación; Acuerdos multilaterales; registro en la OACI, y la entrada en vigor, respectivamente.

Finalmente, 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.

Seguidamente, en la segunda parte del Anexo se acuerda 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. Luego, la tercera parte del Anexo permite la operación de vuelos no regulares.

Más adelante, la cuarta parte del Anexo 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 indica 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).

Si bien las frecuencias están circunscritas en número, esta limitación está establecida en el Anexo, el que, como se dijo, puede ser modificado en el futuro por un simple acuerdo entre las autoridades aeronáuticas, en la medida que Chile logre continuar liberalizando la relación aerocomercial, hasta contar con todos los derechos de tráfico totalmente abiertos.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Tuma colocó en discusión el proyecto.

El Secretario General de la Junta de Aeronáutica Civil, señor Jaime Binder, señaló que no se estableció un acuerdo completamente liberal.

Agregó que los derechos de tráfico aéreo se consagran en un anexo, y no en el texto principal, de manera que se puedan seguir negociando, para progresivamente ir avanzando en la obtención de ellos. Añadió que no existen cláusulas de libre tráfico y cabotaje.

Manifestó que antes existían 7 frecuencias para pasajeros y 14 de carga, a la semana. Destacó que en el Convenio se aumentan a 14 las frecuencias de pasajeros, las que además son mixtas, pues incluyen pasajeros y carga, manteniendo las frecuencias de carga.

Expresó que China representa la distancia más larga de destino que tiene nuestro país, de ahí la importancia que las aerolíneas puedan compartir códigos de frecuencia.

A continuación, el Honorable Senador Tuma consultó porqué el Convenio con China es diferente a otros suscritos por Chile, ya que es más más restrictivo.

El señor Henríquez expresó que Chile siempre ofrece una política de cielos abiertos totales, por lo cual las diferencias del Convenio se deben a limitaciones dispuestas por el Estado Chino.

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 Larraín, Letelier, Pizarro y Tuma.

- - -

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 "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".".

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 17 de enero de 2012, con asistencia de los Honorables Senadores señores Eugenio Tuma Zedán (Presidente), Hernán Larraín Fernández, Juan Pablo Letelier Morel y Jorge Pizarro Soto.

Sala de la Comisión, a 17 de enero de 2012.

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 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)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: conseguir la mayor apertura de cielos con la República Popular China y así lograr 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 (4x0).

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

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: simple.

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 75 votos a favor, 3 en contra y 6 abstenciones.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 20 de diciembre de 2011.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe. Pasa a la Comisión de Hacienda.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, promulgada por decreto supremo Nº 381, de 5 de mayo de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 22 de junio de 1981.

Valparaíso, 17 de enero de 2012.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario