

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, aprobatorio del Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que Pescan en Alta Mar, adoptado por la Conferencia de la FAO mediante Resolución 15/93.

BOLETÍN N° 2.910-10

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 4 de abril de 2002.

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Honorable Senado en sesión del 6 de agosto de 2002, disponiéndose su estudio por la Comisión de Relaciones Exteriores.

Concurrió al estudio de la iniciativa, además de sus miembros, el Honorable Senador señor Sergio Romero.

A las sesiones en las cuales se analizó el proyecto de acuerdo en informe, asistieron, especialmente invitados, la Jefa de la División Jurídica de la Subsecretaría de Pesca del Ministerio de Economía y Energía, doña Jéssica Fuentes; el Gerente General de la Sociedad Nacional de Pesca, don Cristián Jara, y el asesor de dicha entidad, don Fernando Zegers.

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, N° 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 N° 381, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 22 de junio de 1981.

c) Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, promulgada por decreto supremo N° 1.393, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 18 de noviembre de 1997.

d) Decreto supremo N° 430, del Ministerio de Economía, del 28 de septiembre de 1991, que fija el texto refundido y sistematizado de la Ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura, y sus modificaciones.

e) Acuerdo Marco para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos en la Alta Mar del Pacífico Sudeste: "Acuerdo de Galápagos".

2.- Mensaje de S.E. el Presidente de la República.- Al fundar la iniciativa, el Ejecutivo señala que el instrumento internacional en estudio, denominado "Acuerdo sobre Embanderamiento", fue adoptado por la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) durante su 27º período de sesiones, celebrado en noviembre de 1993, mediante la Resolución 15/93, y tiene por objetivo regular la pesca en alta mar, vinculando los buques pesqueros que operan en este espacio marítimo a un Estado determinado.

Agrega que dicho Estado es el de su pabellón, el cual queda facultado y obligado a adoptar una serie de medidas destinadas a obtener, del buque, un comportamiento pesquero con fines de ordenación y conservación pesquera en alta mar. Añade que el principio básico del Acuerdo es la facultad de cada Estado para regular por su derecho interno, el otorgamiento y el uso de su pabellón a cualquier buque, lo que implica la incorporación de dicha nave al sistema establecido por el Convenio.

Así, explica el Mensaje, en virtud de este Acuerdo, se establece un mecanismo de control respecto de las operaciones de pesca en alta mar, sobre la base de las responsabilidades que asumen los Estados que otorgan el derecho a llevar su pabellón a las naves pesqueras. Indica, asimismo, que dichos Estados son los habilitados para autorizar a sus naves a realizar pesca en alta mar, y a someter las operaciones de pesca en esta área marítima, a las condiciones de la autorización. Todo lo anterior, concluye, con el objetivo de asegurar el cumplimiento de las medidas internacionales vigentes, o que a futuro puedan adoptarse, respecto de la ordenación y conservación de los recursos vivos en alta mar.

A continuación, el Mensaje señala que la adopción de este Acuerdo representa una importante ventaja: reforzar las potestades de Chile para regular la pesca de sus nacionales en alta mar; que hoy sólo encuentran sustento normativo en la aplicación de la Ley General de Pesca y Acuicultura (artículo 15) y en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Indica que esto resulta especialmente importante en el caso de las pretensiones de nuestros nacionales para operar en áreas marítimas más allá de aguas jurisdiccionales chilenas.

Agrega que, asimismo, el Acuerdo aparece como un instrumento que, en el largo plazo, puede contribuir a una adecuada gestión pesquera en alta mar, de especial importancia para Chile por la existencia de pesquerías migratorias o transzonales que ameritan una regulación fuera de la zona económica exclusiva, regulación que para las naves nacionales podría adoptarse sobre la base de las normas del Acuerdo.

Por otra parte, agrega el Mensaje, su adopción resulta fundamental en vista de la celebración de acuerdos regionales de regulación pesquera para la adopción de medidas de ordenación y conservación de las pesquerías en el Pacífico Sur, como el "Acuerdo de Galápagos", suscrito en el año 2000, y frente a las pretensiones de los Estados de aguas distantes, en la medida en que permite condicionar la participación y la permanencia en tales acuerdos, a la adopción y cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Código de Embanderamiento.

Señala, además que debe considerarse que, en virtud de este Acuerdo, importantes responsabilidades fiscalizadoras se radican en el Estado del Pabellón.

Finalmente, el Mensaje destaca que este Acuerdo deberá contribuir a una disminución de las actividades de pesca ilegal en alta mar y que formará parte integrante del Código Internacional de Conducta para la Pesca Responsable, conforme a lo solicitado en la Declaración de Cancún.

3.- Tramitación ante la Honorable Cámara de Diputados.- Se dio cuenta del Mensaje Presidencial, en sesión de la Honorable Cámara de Diputados, el 11 de abril 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 reunión efectuada el día 2 de julio de 2002, aprobando el proyecto por la unanimidad de sus miembros presentes. Del mismo modo, la Sala de la Honorable Cámara de Diputados aprobó el proyecto por la unanimidad de sus miembros presentes, en sesión realizada el 1 de agosto del año en curso.

4.- Descripción del Instrumento Internacional.- El instrumento internacional en informe consta de un Preámbulo -en el que aparecen los propósitos del mismo- y dieciséis artículos, de los cuales se reseñan, a continuación, sus disposiciones más relevantes:

El artículo I define para los efectos del Acuerdo, lo que se entiende por “buque pesquero”, “medidas internacionales de conservación y ordenación”, “eslora”, “registro de buques pesqueros”, “organización regional de integración económica”, “buques autorizados a enarbolar su pabellón” y “buques autorizados a enarbolar el pabellón de un estado”.

A su vez, el artículo II establece que el Acuerdo se aplica a todos los buques pesqueros que se utilizan o se tenga previsto utilizar para la pesca en alta mar.

Excepcionalmente, el Estado puede eximir de la aplicación del Acuerdo a naves de menos de 24 metros de eslora que enarbolan su pabellón. Esta facultad puede ejercerse siempre y cuando se cumplan las condiciones del artículo II, N° 2.

Por su parte, el artículo III dispone las responsabilidades del estado del pabellón, entre otras, la facultad que le asiste para autorizar, o no, a buques pesqueros para operar en alta mar y para retirar dicha autorización. La sola pérdida del derecho a enarbolar el pabellón del Estado autorizante, implica la cancelación de la autorización para la pesca en alta mar, según establece el N° 4 del mismo artículo.

Asimismo, el N° 1, letra a, establece el deber general de tomar las medidas necesarias para asegurar que los buques autorizados a enarbolar su pabellón, no se dediquen a actividades que debiliten las medidas internacionales de conservación y ordenación.

De acuerdo a su N° 3, el Estado está obligado a no autorizar a buque alguno, que lleve su pabellón, para realizar pesca en alta mar, si no puede hacer efectiva la responsabilidad que asume por el Acuerdo. Igualmente, de conformidad al N° 5, el Estado tiene el deber de no autorizar a ningún reincidente, así como de asegurar las marcas de identificación de los buques según normas generalmente aceptadas, tal como establece el N° 6.

También debe asegurar el suministro de información, por parte del buque pesquero, establecida en el N° 7, y adoptar sanciones lo suficientemente severas como para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo, de conformidad a lo señalado en el N° 8 de la misma disposición.

El artículo IV dispone que las Partes deberán llevar un registro de los buques autorizados para enarbolar su pabellón y facultados para operar en alta mar.

Por su parte, el artículo V consagra normas sobre cooperación internacional.

El artículo VI, relativo al intercambio de información, contempla el deber de informar a la FAO, para efectos de su distribución a las Partes, sobre los siguientes aspectos: características de las naves inscritas en su registro de pesca en alta mar; esfuerzo pesquero que puede desarrollar su armador y cualquier modificación de la señalada información; vigencia de la autorización para la pesca en alta mar; actividades de sus naves autorizadas que debiliten la eficacia de las medidas internacionales de conservación y ordenación.

A su vez, el artículo VII establece el deber de cooperación con los países en desarrollo, a fin de ayudarlos al cumplimiento de sus obligaciones.

El artículo VIII dispone el deber de los Estados Partes de alentar a terceros no partes, a aceptar el Acuerdo y cooperar, con el fin de que buques de Estados no partes no debiliten las medidas del Acuerdo.

El Acuerdo contempla, en el artículo IX, las instancias y las normas a las que deben someterse las Partes en caso de controversias acerca de su interpretación o aplicación.

Las reglas que se contemplan tienden a impedir, una vez que se hayan agotado las consultas previas entre las Partes en conflicto, y las instancias judiciales de la Corte Internacional de Justicia, el Tribunal Internacional del Derecho del Mar y el arbitraje, que una controversia quede sin solución, porque en el supuesto indicado, las Partes deberán siempre continuar sus consultas y cooperar, a fin de llegar a solucionar la controversia de conformidad con los principios que informan el derecho internacional, relativo a la conservación de los recursos vivos marinos.

Finalmente, los artículos X, XI, XII, XIII, XIV, XV y XVI, regulan la aceptación, entrada en vigor, reservas, enmiendas, denuncia, deberes del depositario y textos auténticos del mismo.

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El señor Presidente de la Comisión agradeció la presencia de los invitados y procedió a otorgar la palabra a la Jefa de la División Jurídica de la Subsecretaría de Pesca del Ministerio de Economía y Energía, doña Jéssica Fuentes.

La señora Fuentes señaló que, en la actualidad, la necesidad de una autorización para el ejercicio de la pesca en alta mar, por parte de nacionales, se basa en el artículo 15 de la Ley General de Pesca y Acuicultura y en normas de la Convención del Derecho del Mar.

Aclaró que, sin embargo, el análisis de las autorizaciones de la Ley General de Pesca lleva a concluir que se trata de actos de diversa naturaleza jurídica, respecto de aquellos que sostienen la vinculación de un buque pesquero con el Estado del pabellón.

Por su parte, explicó que la sola referencia a la Convención del Derecho del Mar no basta para vincular y controlar, adecuadamente, la actividad de pesca que se realiza en alta mar por buques que enarbolan el pabellón nacional. Agregó que ello es grave, si se considera que no existe un sistema sancionatorio para quienes enarbolan el pabellón nacional y atentan contra las medidas internacionales de conservación y ordenación, incumpliendo, de este modo, el Estado chileno su deber de hacerse responsable por la actividad realizada bajo su bandera.

Expresó que, por esas razones, este Acuerdo de Embanderamiento establece un marco normativo adecuado, de manera de regular legalmente las características, condiciones y sanciones asociadas a estas particulares autorizaciones para la pesca en alta mar.

Señaló que el objetivo del Convenio en estudio es hacer efectiva la regulación de las actividades pesqueras en alta mar, vinculando al buque pesquero que la ejerce al Estado del pabellón y evitar el cambio de bandera como medio para eludir el cumplimiento de las normas de conservación y ordenación.

En cuanto al contenido del Acuerdo, indicó que concede al Estado del Pabellón las siguientes atribuciones: regular en su derecho interno el otorgamiento y uso del pabellón para naves pesqueras, y autorizar a los buques pesqueros para operar en alta mar y para suspender o retirar dicha autorización. Agregó que la sola pérdida del derecho a enarbolar el pabellón del Estado autorizante, implica la cancelación de la autorización de pesca en alta mar.

A continuación, en lo relativo a las obligaciones del Estado del pabellón en relación a los buques, explicó que deben adoptar las medidas necesarias para asegurar que estos buques no se dediquen a actividades que debiliten las medidas internacionales de conservación y ordenación; además, deben llevar un registro de los buques autorizados para enarbolar su pabellón y facultados para operar en alta mar. Añadió que el Estado está obligado a no autorizar a ningún buque que lleve su pabellón para realizar pesca en alta mar, si no puede hacer efectiva la responsabilidad que asume por el Acuerdo, esto incluye, al menos los siguientes compromisos: asegurar el suministro de información por parte de los buques pesqueros que enarbolan su pabellón referido a áreas de operación, capturas y desembarques; adoptar medidas sancionatorias lo suficientemente severas, que pueden incluir la denegación de nuevas autorizaciones, suspensión y retiro de la autorización, como asimismo la privación de los beneficios derivados de la actividad ilegal, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones del acuerdo; no autorizar a los reincidentes, y asegurar las marcas de identificación de los buques según normas generalmente aceptadas.

Destacó que los Estados Partes del Acuerdo tienen que intercambiar información con el resto de las Partes del acuerdo. Añadió que dicha operación se realiza mediante la remisión a la FAO de la información, quien la distribuye entre todos los miembros del Convenio.

Agregó que dicha información comprende: características de las naves inscritas en su registro de pesca en alta mar, esfuerzo pesquero que pueden desarrollar; armador y modificaciones de esta información; vigencia de las autorizaciones de pesca en alta mar, y actividades de las naves autorizadas que debiliten la eficacia de las medidas internacionales de conservación y ordenación. Añadió que el intercambio de información es sumamente relevante, porque, en virtud de ella, podría un Estado Parte no otorgar autorización a un buque pesquero que, registrado

anteriormente en otro Estado, hubiera debilitado las medidas internacionales de conservación y ordenación.

Asimismo, manifestó que el Convenio dispone el deber de cooperar con los países en desarrollo para ayudar al cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo, como asimismo, de alentar a terceros no partes a aceptar el acuerdo y a cooperar, de modo de evitar que los Estados no partes debiliten las medidas.

Indicó que, en materia de solución de controversias, se establece que luego de recurrir a las consultas previas, a la Corte Internacional de Justicia y al Tribunal Internacional del Derecho del Mar o arbitraje, las partes deberán continuar con las consultas y cooperar a fin de superar las controversias surgidas de la aplicación del Acuerdo.

A continuación, el Gerente General de la Sociedad Nacional de Pesca (Sonapesca), don Cristián Jara, manifestó que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha desarrollado una lucha tenaz contra la pesca ilegal.

Recordó que esta situación se produce, entre otras razones, porque los países desarrollados subsidian el retiro de los buques pesqueros que faenan en sus aguas, lo que conlleva el posterior desplazamiento de esas flotas a otros mares.

Explicó que los buques pesqueros que se dedican a depredar los recursos marinos, generalmente utilizan las denominadas banderas de conveniencia, a fin de no estar sujetos a fiscalización alguna. Añadió que mediante este Tratado, nuestro país podrá sancionar a los pesqueros que infrinjan las disposiciones sobre conservación de especies marinas, a través de veda o límites de captura.

Enseguida, el Asesor de Sonapesca, don Fernando Zegers, indicó que el Acuerdo promueve un vínculo real entre el Estado del pabellón de un barco, que opera en alta mar, y el barco mismo, explicitando las normas de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. Añadió que obliga a autorizar la pesca en alta mar, a llevar un registro de barcos de la bandera, autorizados para operar en ese espacio marítimo, y a informar a la FAO. Agregó que tales objetivos y normas son, en general, aceptables.

Expresó que el Acuerdo en estudio formará parte del Código Internacional de Conducta para la Pesca Responsable. Añadió que nuestro ordenamiento explicita lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONVEMAR) y las disposiciones de nuestra ley de pesca.

Asimismo, expresó la necesidad de que se apruebe oportunamente en el Senado la Ley de Pesca en estudio, con anterioridad a la entrada en vigor del Acuerdo con la Unión Europea.

El Honorable Senador señor Valdés preguntó por qué los buques deben tener una bandera.

El señor Zegers respondió que es importante, toda vez que determina la jurisdicción y, en este caso, permite la aplicación de sanciones por parte de su Estado.

A continuación, el Honorable Senador señor Romero consultó cómo se controla la aplicación de estas medidas.

El señor Zegers contestó que se realiza en el puerto de desembarque.

Por su parte, el Honorable Senador señor Cariola preguntó cuál es la posición de Sonapesca sobre este Convenio.

El señor Zegers señaló que el Acuerdo, en su relación con el Código de Conducta, se remite a otros instrumentos internacionales. Agregó que nuestro país es parte de algunos de ellos y no de otros respecto de los cuales ha manifestado reservas. Por tanto, sugirió que al momento de la ratificación se formule una declaración interpretativa, en el sentido de que la adhesión al Acuerdo de Embanderamiento no supone, por parte de Chile, necesariamente, una toma de posición respecto a convenios internacionales de los cuales nuestro país no es parte. Al respecto, la Comisión acordó enviar un oficio a la señora Ministra de Relaciones Exteriores para que, si lo tiene a bien, se sirva formular una declaración interpretativa, en los términos expresados.

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 Valdés, Ávila, 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. Apruébase el "Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar", adoptado por la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), mediante la resolución 15/93, durante su 27º período de sesiones, celebrado en noviembre de 1993."

Acordado en sesiones celebradas los días 5 y 12 de noviembre de 2002, con asistencia de los Honorables Senadores señores Gabriel Valdés Subercaseaux (Presidente), Nelson Ávila Contreras, Marco Cariola Barroilhet y Jorge Martínez Busch.

Sala de la Comisión, a 13 de noviembre de 2002.

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 Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que Pescan en Alta Mar, adoptado por la Conferencia de la FAO mediante Resolución 15/93.

(Boletín N° 2.910-10)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: regular la pesca en alta mar, vinculando los buques pesqueros que operan en este espacio marítimo a un Estado determinado.

II. ACUERDO: aprobado por la unanimidad de los presentes (4x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: artículo único en el cual se propone la aprobación del Protocolo, que a su vez consta de un preámbulo y dieciséis artículos.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no hay.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Cámara de Diputados. Mensaje de S.E. el Presidente de la República.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: 1 de agosto de 2002, por unanimidad de los presentes.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 6 de agosto de 2002.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: - Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, promulgada por decreto supremo N° 1.393, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 18 de noviembre de 1997.

- Ley General de Pesca y Acuicultura.

Valparaíso, 13 de noviembre de 2002.

JULIO CÁMARA OYARZO

Secretario