INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el "Convenio Internacional sobre el Control de los Sistemas Antiincrustantes Perjudiciales en los Buques, suscrito en Londres, el 5 de octubre de 2001".

BOLETÍN Nº 9.968-10

_____

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. la Presidenta de la República, de fecha 3 de diciembre de 2014.

Se dio cuenta de esta iniciativa en la Sala del Honorable Senado en sesión del 13 de enero de 2016, donde se dispuso su estudio por la Comisión de Relaciones Exteriores.

A la sesión en que se analizó el proyecto de acuerdo en informe, asistieron, especialmente invitados, del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Director de Medio Ambiente y Asuntos Oceánicos, señor Waldermar Coutts, y el asesor de la misma Dirección, señor Cristóbal Hernández.

Además, concurrió de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, el Director de Intereses Marítimos y Medio Ambiente Acuático, Contraalmirante don Otto Mrugalski.

- - -

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. la Presidenta de la República.- Señala que sobre su casco sometido a la acción del agua de mar, toda embarcación sufre un proceso de colonización e incrustaciones por parte de algas, larvas, moluscos, bacterias, sedimentos y otros organismos marinos, reduciendo así su velocidad de desplazamiento. Añade que esto obliga a incrementar el consumo de combustibles para lograr las mismas velocidades previas, produciendo, adicionalmente, un deterioro de la pintura del casco, bloqueos de los sistemas de tuberías y encarecimiento de las tareas periódicas de mantenimiento y limpieza de este, entre otros.

Agrega que, por décadas, la industria naviera ha venido enfrentando tales asentamientos en los cascos mediante la aplicación de pinturas antiincrustantes (generalmente referidas como sistemas antiincrustantes o antifouling), con el objetivo específico de evitar, o al menos reducir, este proceso. Indica que ello ayuda, por una parte, a mantener la velocidad original de diseño de las naves, al reducir la resistencia del casco al agua para así no incurrir en mayores gastos de combustibles; y, por otra, a evitar la penetración de incrustaciones en las pinturas, mejorando la protección de los cascos y los costos de mantenimiento estos.

El Ejecutivo expresa que la preparación de los sistemas antiincrustantes se había basado, desde los años setenta, principalmente en productos metálicos biocidas contaminantes del medio ambiente marino, tales como el tributilestaño (TBT) y, especialmente, la tributilina (TBT) y la trefiniltina (TPT). Advierte que el uso de estos compuestos produce daños al medio ambiente, afectando a moluscos, peces, cetáceos, focas, nutrias e, incluso, aves marinas, ninguna de las que, naturalmente, eran su objetivo.

Indica que, como respuesta a este problema, la Organización Marítima Internacional (OMI) elaboró el Convenio Internacional sobre el Control de los Sistemas Antiincrustantes Perjudiciales en los Buques (Convenio AFS), que tiene como finalidad reducir o eliminar los efectos desfavorables de algunos sistemas antiincrustantes usados extensamente como biocidas en las pinturas de protección de los cascos de buques. Detalla que este Convenio fue suscrito el 5 de octubre de 2001 y entró en vigor internacional el 17 de septiembre de 2008.

El Mensaje señala que la OMI elaboró el texto del Convenio AFS a través del trabajo de su Comité de Protección del Medio Marino (MEPC, por sus siglas en inglés) que examinó, por primera vez, en 1988, los efectos perjudiciales de los sistemas antiincrustantes. Añade que se iniciaba así la evaluación de las medidas para restringir el uso de TBT en los buques de navegación marítima, a fin de adoptar las acciones necesarias para controlar los efectos adversos asociados con el uso de tales compuestos en las pinturas antiincrustantes. Agrega que dicho Comité, durante su trigésimo período de sesiones, en 1990, y mediante la aprobación de la resolución MEPC46(30), recomendó a los Estados miembros de la organización adoptar las medidas provisionales para eliminar el uso en el casco de los buques de pinturas antiincrustantes que contuvieren TBT, mientras se consideraba la prohibición total del uso de tal composición.

Expresa que este objetivo estratégico internacional, de contar con una prohibición total y absoluta del uso de estos compuestos, se materializó con la adopción del Convenio AFS, que establece el control del contenido de los compuestos orgánicos de estaño, prohibiendo, a partir del 1 de enero de 2003, aplicar revestimientos de TBT en los buques, y a partir del 1 de enero de 2008, la obligación de eliminar dichos recubrimientos existentes en los barcos aplicados hasta antes del año 2003. Este instrumento recoge, principalmente, la realidad europea, con el decidido apoyo de los Estados Unidos de América.

Hace presente el Ejecutivo que, en la actualidad, forman parte del Convenio AFS sobre cincuenta Estados, incluyendo la totalidad de la Comunidad Económica Europea y las principales naciones marítimas, tales como: Panamá, México, Bahamas, Chipre, Japón, República de Corea, Liberia y Australia. Por lo anterior, advierte que mantenerse excluido de sus disposiciones coloca a nuestro país al margen de las facultades que otorga la normativa internacional multilateral para excluir de sus puertos, astilleros y terminales marítimos a los buques procedentes del extranjero que aún utilicen en sus sistemas antiincrustantes, pinturas y elementos dañinos para el medio ambiente marino.

También recuerda que, en su oportunidad, Chile fue uno de los países líderes en las posturas de protección del medio ambiente, con ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el

Medio Ambiente y el Desarrollo (Conferencia de Río de Janeiro), de 1992, cuya Declaración, en su Capítulo 15°, establece el principio preventivo en materia de medio ambiente y, en su Capítulo 17° del programa 21, pide a los Estados que tomen medidas para reducir la contaminación causada por los compuestos orgánicos de estaño utilizados en los sistemas antiincrustantes.

Destaca que la aprobación por parte de nuestro país del Convenio AFS vendría a ratificar la congruencia y el compromiso de las autoridades nacionales con la protección del medio ambiente en general y, en particular, con el medio ambiente marino.

A mayor abundamiento, indica que Chile es parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982, que obliga a los Estados Parte, en sus artículos 192 a 195, a proteger y preservar el medio marino y a tomar medidas compatibles con esta Convención para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente.

Por último, destaca qua actualmente existe en el mercado una amplia gama de productos sustitutos no contaminantes, con propiedades antiincrustantes amigables con el medio ambiente, que evitan la mayoría de los nocivos efectos que llevaron a la prohibición del uso de compuestos de TBT.

3.- Tramitación ante la Honorable Cámara de Diputados.- Se dio cuenta del Mensaje Presidencial, en sesión de la Honorable Cámara de Diputados, del 2 de abril de 2015, donde se dispuso su análisis por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.

La Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana estudió la materia en sesión efectuada el día 21 de abril de 2015 y aprobó, por la unanimidad de sus miembros presentes, el proyecto en informe.

Finalmente, la Sala de la Honorable Cámara de Diputados, en sesión realizada el día 12 de enero de 2016, aprobó el proyecto, en general y en particular, por 98 votos a favor y 2 abstenciones.

4. Instrumento Internacional.- El Acuerdo consta de un Preámbulo, 21 artículos y 4 anexos, que se reseñan a continuación:

1. Obligaciones generales

El Convenio AFS contempla tres obligaciones generales para los Estados Parte: (a) hacer plena y totalmente efectivas sus

disposiciones, con el objeto de reducir o eliminar los efectos desfavorables de los sistemas antiincrustantes en el medio marino y en la salud de los seres humanos; (b) esforzarse por colaborar en su implantación, aplicación y cumplimientos efectivos; y (c) fomentar el desarrollo continuo de sistemas antiincrustantes eficaces y ecológicos. Para estos efectos, se entiende por sistema antiincrustante todo revestimiento, pintura, tratamiento superficial, superficie o dispositivo que se utilice en un buque para controlar o impedir la adhesión de organismos no deseados.

2. Ámbito de aplicación

Las normas del Convenio AFS serán aplicables a los buques con derecho a enarbolar en el pabellón de un Estado Parte; a los buques que no tengan este derecho, pero operen bajo la autoridad de un Estado Parte; y a cualquier otro buque que entre en un puerto, astillero o terminal mar adentro de un Estado Parte.

Por el contrario, el Convenio AFS no se aplicará a los buques de guerra, ni a los buques auxiliares de la armada, ni a los buques que, siendo propiedad de un Estado Parte o estando explotados por él, estén exclusivamente dedicados a servicios gubernamentales de carácter no comercial. Sin embargo, respecto a estos buques, cada Estado Parte garantizará, mediante la adopción de medidas apropiadas que no menoscaben las operaciones o la capacidad operativa de estos, que operen de forma compatible, dentro de lo razonable o factible, con la Convención AFS.

Respecto a buques de Estados que no sean Partes del Convenio AFS, las Partes de este aplicarán sus prescripciones según sea necesario para garantizar que no se otorgue un trato más favorable a tales buques.

3. Medidas de control

Para cumplir sus obligaciones, los Estados Parte prohibirán o restringirán la aplicación, reaplicación, instalación o utilización de sistemas antiincrustantes perjudiciales y tomarán las medidas efectivas para asegurarse de que los buques cumplan con dichas prescripciones. Respecto a los compuestos orgánicos de estaño que actúan como biocidas en los sistemas antiincrustantes, la medida de control será no aplicar ni reaplicar estos compuestos en los buques y/o no llevar revestimientos que formen una barrera que impida la lixiviación de estos compuestos no autorizados que se encuentren debajo, dependiendo de los buques que se trate.

Asimismo, los Estados Partes adoptarán en su territorio las medidas pertinentes para exigir que los desechos resultantes de la aplicación o remoción de los sistemas antiincrustantes sean recogidos,

manipulados, tratados y eliminados en condiciones de seguridad y de forma ecológicamente racional, para proteger la salud de los seres humanos y el medio ambiente.

4. Investigación científica y técnica

Igualmente, los Estados Partes adoptarán las medidas apropiadas para fomentar y facilitar la investigación científica y técnica sobre los efectos de los sistemas antiincrustantes, así como la vigilancia de tales efectos. A fin de promover los objetivos del Convenio, los Estados Partes deberán compartir con los otros estas actividades.

5. Inspección de buques y detección de infracciones

Todo buque al que le sean aplicables las disposiciones del Convenio AFS podrá ser inspeccionado en cualquier puerto, astillero o terminal mar adentro de una Parte, por funcionarios autorizados por esta, con objeto de determinar si cumple con el Convenio.

Si se comprueba que un buque infringe el Convenio AFS, la Parte que efectúe la inspección podrá tomar las medidas para amonestar, detener, expulsar o excluir de sus puertos al buque. En este caso, informará de ello a las respectivas autoridades de abanderamiento.

6. Infracciones

Toda infracción al Convenio AFS será penada de acuerdo a las sanciones que establezca la legislación de la Administración del correspondiente buque, independientemente de donde ocurra la infracción, de acuerdo al procedimiento establecido.

Asimismo, toda infracción dentro de la jurisdicción de una Parte, estará penada con las sanciones que a tal efecto establezca su legislación.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

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

El Director de Intereses Marítimos y Medio Ambiente Acuático de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, Contraalmirante señor Otto Mrugalski, señaló que los buques con incrustaciones en su casco provocan un efecto nocivo en el medioambiente,

por cuanto se ven obligados a reducir su velocidad y generan un mayor consumo de combustible, con el consiguiente aumento de la emisión de gases.

Agregó que, históricamente, para tratar de impedir la incrustación al casco, se ha usado pintura en base a compuestos orgánicos de estaño. Sin embargo, advirtió que dicho producto tiene externalidades negativas, tales como: alterar los procesos reproductivos en la vida marina; afectar la cadena alimenticia en recursos de consumo humano; ser de fácil asimilación, muy lenta degradación, altamente tóxicos y transferibles a sedimentos.

Explicó que en 1992 en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro, se manifestó una preocupación por el control de la contaminación proveniente de compuestos orgánicos de estaño de los sistemas antiincrustantes. Añadió que, a raíz de ello, en 1999 la Organización Marítima Internacional (OMI) inició un trabajo técnico a fin de contar con un instrumento mundial vinculante sobre el tema. Fruto de dichas labores el año 2001 se suscribió el Convenio Internacional para el Control de los Sistemas Antiincrustantes en buques (AFS), el que entró en vigor internacional el 17 de septiembre de 2008. Agregó que, hasta la fecha, setenta y tres gobiernos lo han ratificado, lo que representa el 93,26 % del tonelaje de la flota mundial.

A continuación, destacó que el principal objetivo del Convenio es prohibir o restringir la aplicación, instalación o utilización de sistemas antiincrustantes perjudiciales, mediante un sistema de certificación y reconocimiento. Indicó que se entiende por sistema antiincrustante todo revestimiento, pintura, tratamiento superficial, superficie o dispositivo que se utilice en un buque para controlar o impedir la adhesión de organismos no deseados.

Expresó que el Convenio se aplica a buques con un arqueo bruto mayor a 400 toneladas en navegación internacional, los cuales deberán contar con un certificado de sistema antiincrustante. Añadió que se exceptúan los navíos de guerra y los buques estatales en actividad no comercial.

El Honorable Senador señor Pizarro señaló que la ratificación del Convenio permitirá a las autoridades nacionales fiscalizar el cumplimiento de la normativa internacional, a fin de resguardar el patrimonio ecológico mundial.

Sobre lo anterior, el Contraalmirante señor Otto Mrugalski afirmó que la aprobación por parte del Congreso refuerza el compromiso nacional en la protección del medio marino, como país miembro del Consejo en la Organización Marítima Internacional. Añadió que permitirá

restricciones de ingreso o permanencia a buques extranjeros, con pinturas dañinas para el medio marino.

En todo caso, aclaró que la flota nacional de tráfico internacional, ya ha implementado sistemas antiincrustantes acordes al Convenio, a fin de ser admitida en los puertos de la Unión Europea, razón por la cual su aplicación no revestiría costos adicionales a los armadores chilenos.

Por su parte, el Honorable Senador señor Lagos preguntó qué sucede con el transporte nacional y los buques pesqueros.

El Contraalmirante señor Otto Mrugalski contestó que están exceptuados. Sin embargo, precisó que los principales astilleros nacionales, donde acuden a trabajos de refacción y carena los buques pesqueros y de cabotaje, ya se encuentran utilizando las nuevas pinturas.

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 Chahuán, Lagos, Letelier y Pizarro.

\- - -

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 Internacional sobre el Control de los Sistemas Antiincrustantes Perjudiciales en los Buques, suscrito en Londres, el 5 de octubre de 2001.".

\- - -

Acordado en sesión celebrada el día 3 de mayo de 2016, con asistencia de los Honorables Senadores señores Jorge Pizarro Soto (Presidente), Francisco Chahuán Chahuán, Ricardo Lagos Weber y Juan Pablo Letelier Morel.

Sala de la Comisión, a 3 de mayo de 2016.

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 "Convenio Internacional sobre el Control de los Sistemas Antiincrustantes Perjudiciales en los Buques, suscrito en Londres, el 5 de octubre de 2001".

(Boletín Nº 9.968-10)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: reducir o eliminar los efectos desfavorables de algunos sistemas antiincrustantes usados extensamente como biocidas en las pinturas de protección de los cascos de buques.

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, 21 artículos y 4 anexos.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje Presidencial.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: en general y en particular, por 98 votos a favor y 2 abstenciones.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 13 de enero de 2016.

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

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, 3 de mayo de 2016.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario