BOLETÍN Nº 10.182-10

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA SOBRE EL PROYECTO DE ACUERDO QUE APRUEBA EL ACUERDO SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR DE 10 DE DICIEMBRE DE 1982 RELATIVAS A LA CONSERVACIÓN Y ORDENACIÓN DE LAS POBLACIONES DE PECES TRANSZONALES Y LAS POBLACIONES DE PECES ALTAMENTE MIGRATORIOS, ADOPTADO EN NUEVA YORK, EL 4 DE AGOSTO DE 1995._____

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda informa el proyecto de ley 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 el inciso segundo del artículo 226 del Reglamento de la Corporación.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1.- Origen y urgencia

La iniciativa tuvo su origen en la Cámara de Diputados, mediante mensaje, con urgencia suma.

2.- Artículos que la Comisión Técnica dispuso que fueran conocidas por ésta.

La Comisión de Relaciones Exteriores dispuso en su informe que esta Comisión tomara conocimiento del proyecto de acuerdo aprobatorio del Convenio respectivo. Por tratarse de un tratado internacional la votación incidirá en aprobar o rechazar el proyecto de acuerdo respectivo.

3.- Disposiciones o indicaciones rechazadas

No hay

4.- Modificaciones introducidas al texto aprobado por la Comisión Técnica y calificación de normas incorporadas

No hay

5.- Disposiciones que no fueron aprobadas por unanimidad

Ninguna

6.- Se designó Diputado Informante al señor **Felipe De Mussy.**

Asistieron a la Comisión, durante el estudio del proyecto, las siguientes personas:

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

DIRECON

- ✓ Sr. Pablo Urria, Director de Asuntos Bilaterales de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, DIRECON
- ✓ Sra. Elena Valpuesta, Asesora.

DIMA

- ✓ Sr. José Fernández, Subdirector de la Dirección de Medio Ambiente y Asuntos Marítimos
- ✓ Sr. Cristián Laborda, Abogado.

DIPRES

- ✓ Sr. Juan Andrés Roeschmann, Jefe Sector Estudios.
- ✓ Sr. Manuel Villalobos, Jefe Sector Coordinación de la Dirección de Presupuestos.

La Comisión de Relaciones Exteriores dispuso en su informe que esta Comisión tomara conocimiento del proyecto de acuerdo aprobatorio del Convenio respectivo.

La idea matriz o fundamental de este Proyecto de Acuerdo:

Aprobar el “Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 Relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios, adoptado en Nueva York, el 4 de agosto de 1995.

Antecedentes generales.

La Convención Sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar, de 29 de abril de 1958, significó un avance en el derecho internacional del mar: incorporó la libertad de pesca en la alta mar a un esquema conceptual que incluía derechos y obligaciones. Así, reconoció un “interés especial” del Estado ribereño, pero limitado a la conservación de los recursos. Sin perjuicio de lo anterior, finalmente, este pequeño avance resultó inoperante por la falta de acuerdo sobre la extensión y límites de los espacios marítimos jurisdiccionales.

La entrada en vigor internacional, en 1994, de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, en adelante “la Convemar” o “Convención”, aprobada en 1982, vino a solucionar este problema, dando un paso decisivo en la protección del medio marino y de sus recursos vivos.

Al definir los espacios marinos, la Convemar consolidó el régimen jurídico internacional de las zonas económicas exclusivas de los Estados ribereños. Sin embargo, obligó con ello a las flotas pesqueras de aguas distantes a realizar sus actividades en la alta mar, ayudadas por el desarrollo tecnológico de sus naves. Esta nueva realidad se convirtió en un desafío para los países ribereños, en atención a que las actividades depredadoras que estas flotas desarrollaban en áreas adyacentes a sus zonas económicas exclusivas, socavaban la eficacia de las medidas que pudiesen adoptar dentro de estas.

Igualmente, añade, el marco legal representado por la Convemar estaba severamente limitado en su aplicación por interpretaciones y prácticas de Estados que concebían la alta mar como el último bastión de las llamadas “libertades del mar”, ignorando así el alcance normativo del artículo 87 de la Convención, que señala que “[l]a libertad de la alta mar se ejercerá en las condiciones fijadas por esta Convención y por otras normas de derecho internacional”.

En este escenario internacional, pesquero y normativo, diversos países ribereños, entre los que se encontraba Chile, comenzaron a impulsar activamente iniciativas que permitieran hacer frente a esta situación.

En 1993 se inició una Conferencia Especial con la intención de crear un instrumento internacional vinculante bajo la forma de un Acuerdo de Aplicación de la Convemar, sobre sus disposiciones relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios.

El proceso de negociación en el seno de la Conferencia Especial se extendió por casi tres años, entre 1993 y 1995. Se hace presente, que la comunidad nacional e internacional apoyó resueltamente este esfuerzo de regulación de los espacios de la alta mar. Las delegaciones gubernamentales chilenas estuvieron permanentemente acompañadas por representantes de los sectores pesqueros industriales y artesanales.

Las negociaciones de la Conferencia Especial culminaron con la adopción del Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convemar relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, adoptado en Nueva York, el 4 de agosto de 1995.

La finalidad del acuerdo era asegurar, mediante la aplicación efectiva de sus disposiciones, la conservación a largo plazo y el uso sostenible de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios. Esta intencionalidad ha sido confirmada y subrayada por una posterior Conferencia de Revisión del Acuerdo, en 2010.

El Acuerdo fue abierto a su firma, desde el 4 de diciembre de 1995 hasta el 4 de diciembre de 1996. En nuestro país se efectuaron las consultas internas necesarias para proceder con su ratificación, las que no prosperaron por dos razones. En primer lugar, por la opinión jurídica minoritaria de algunos sectores que plantearon que los derechos reconocidos por la Convemar se verían afectados. En segundo lugar, porque mientras no se creara una organización regional pesquera en el Pacifico Sur, no resultaba oportuno ratificar este Acuerdo.

Transcurrido más de 12 años desde la entrada en vigor internacional del Acuerdo, y considerando que aún existe una importante actividad de pesca ilegal en el área del Pacífico Sur Oriental adyacente a las aguas jurisdiccionales de Chile, este instrumento constituye una herramienta fundamental para combatir estas actividades ilegales.

El Acuerdo, particularmente en sus artículos 20, 21 y 22, establece disposiciones y facultades específicas para que las autoridades competentes de nuestro país puedan monitorear, controlar, visitar, abordar e inspeccionar naves extranjeras en la alta mar. Además, bajo determinadas circunstancias, podrán proceder a su detención y conducción a puertos de Chile. Estas facultades deben ejercerse en caso de que existan razones suficientes que permitan suponer que la nave extranjera ha efectuado faenas de pesca en aguas jurisdiccionales chilenas o en aguas de la alta mar en contravención de medidas de conservación nacionales o de aquellas adoptadas por los órganos regionales pesqueros competentes

Estructura del Convenio

El Acuerdo se estructura sobre la base de un Preámbulo, doce partes y dos anexos.

Síntesis del objeto del proyecto de acuerdo:

1.- Asegurar la conservación a largo plazo y el uso sostenible de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, mediante la aplicación efectiva de las disposiciones pertinentes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar). Artículos 1 al 5.

2.- Obligar a los Estados Partes a aplicar el criterio de precaución, en la conservación, ordenación y explotación de las poblaciones de peces protegidas. Entiéndase por tal, la facultad de establecer medidas de conservación aun cuando se carezca de la información científica necesaria, trasladando la carga de la prueba para aquel que estima que no se justifican tales medidas. Con este Acuerdo se dota de fuerza jurídica internacional a este concepto, ya consagrado en nuestro ordenamiento jurídico debido a las modificaciones introducidas por la ley N° 20.657. Artículos 6 y 7.

3.- El Acuerdo desarrolla el principio de cooperación internacional, estableciendo las bases estructurales y los parámetros destinados a servir

como acervo vinculante para la creación de los organismos regionales de ordenación pesquera o arreglos bilaterales o multilaterales destinados a ese fin. Artículos 8 al 17.

4.- Los estados cuyos barcos pesquen en alta mar, deberán adoptar las medidas necesarias para que estas embarcaciones cumplan las medidas subregionales y regionales de conservación y ordenación. Asimismo, únicamente autorizará a los buques para realizar sus actividades en la alta mar en los casos que pueda asumir eficazmente sus responsabilidades respecto a ellos en virtud de la Convemar y el Acuerdo.Artículos 18 al 20.

5.- Fija los procedimientos básicos para las visitas y la inspección de naves, entregando nuevas facultades de fiscalización a los órganos competentes chilenos (Armada de Chile) para las inspecciones de naves nacionales y extranjeras en la alta mar. Este punto, constituye una herramienta fundamental para combatir la pesca ilegal que efectúan ciertas flotas extranjeras en aguas adyacentes a la zona económica exclusiva de nuestro país y que vulnera normas de conservación internacionales adoptadas por el órgano pesquero regional competente.Artículos 21 al 23.

6.- Establece medios pacíficos para la solución de controversias que se susciten entre los Estados en el marco del Acuerdo, tales como negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial, recursos a organismos o acuerdos regionales, y otros medios pacíficos a su elección. Artículos 27 al 31.

Incidencia en materia presupuestaria y financiera

El informe financiero N° 56-15/05/2015 señala que para efectos de implementar el Acuerdo, la Armada Nacional en conjunto con el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA), presentaron un plan de fiscalización que considera en la fase operativa a funcionarios de SERNAPESCA, que se encargarán, entre otros, de capacitar a los oficiales abordo, asesorar al Capitán de la nave en materia de fiscalización pesquera, elaborar informes de inspección a cada buque pesquero, y coordinar con el Servicio la presentación de causas ante tribunales. Lo anterior al considerar que la Ley General de Pesca y Acuicultura le entrega a ese servicio del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, relevantes y definidas responsabilidades en materia internacional pesquera.

Consecuente con lo anterior, se consideran mayores gastos asociados a la contratación de 4 profesionales G°10, sus viáticos, pasajes, ropa de trabajo y equipamiento. Los funcionarios deberán radicarse en las ciudades donde tienen base las 4 patrulleras de la DIRECTEMAR: Iquique, Valparaíso, Talcahuano, y Punta Arenas.

El programa estima un costo total anual en régimen de $ 111.318 miles, a lo que se agregan gastos por una vez de $ 3.800 miles. Un desglose que se refleja en el siguiente cuadro.

Miles $ 2015

Programa Acuerdo Nueva York	Iquique	Valparaíso	Talcahuano	Punta Arenas	Total
Remuneración anual	24.995	21.985	23.019	29.187	99.186
Viáticos anual	2.063	2.063	2.063	2.063	8.252
Total Personal	**27.058**	**24.048**	**25.082**	**31.250**	**107.438**
Gastos de Operación[1]	**920**	**920**	**920**	**1.120**	**3.880**
Equipamiento[2]	**950**	**950**	**950**	**950**	**3.800**
Costo total anual	**28.928**	**25.918**	**26.952**	**33.320**	**115.118**

El mayor gasto fiscal que irrogue la aplicación de esta ley durante su primer año de vigencia presupuestaria, se financiará con cargo al presupuesto del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, y en lo que faltare, el Ministerio de Hacienda podrá suplementarlo con cargo a los recursos de la partida 50 Tesoro Público, de la Ley de Presupuestos del Sector Público. En los años siguientes, el mayor gasto se considerará en el presupuesto regular del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura.

Debate de las normas sometidas a la consideración de la Comisión, en la especie todo el proyecto de acuerdo.

El señor **José Fernández,** Director Adjunto de Medio Ambiente y Asuntos Marítimos de la Cancillería, señaló que la Dirección tiene por misión cautelar el adecuado cumplimiento de las obligaciones que surgen para nuestro país de los acuerdos internacionales para la protección del medio ambiente terrestre y marítimo

Manifestó que para Chile la adhesión al acuerdo de Nueva York solo implica ventajas y ningún inconveniente, por lo que sugiere que sea aprobado en los mismos términos propuestos.

El señor **Cristián Laborda**, de la Dirección de Medio Ambiente, señaló en términos generales, que el Acuerdo es de implementación de la Convemar, que entró en vigencia el año 1994 y fue ratificada por Chile el año 1997. Señaló que si bien el instrumento establece diferentes zonas marítimas que gobiernan los océanos, elaboró en términos generales el régimen jurídico de la alta mar, y en tal sentido el Acuerdo viene a regular específicamente ese régimen de Alta Mar, estableciendo una serie de principios de orden biológico como el enfoque precautorio, eco-sistémico en los aspectos relativos a la pesca y a las normas que regulan en el ámbito nacional esta actividad.

Respecto al ámbito internacional señala que el Acuerdo fomenta fuertemente la cooperación internacional multilateral para que los Estados, a través de la creación de organismos regionales pesqueros, adopten las medidas nacionales necesarias para gobernar la Alta Mar.

En términos de cuotas, enfatizó que el Acuerdo por surgir en el marco de las Naciones Unidas no irroga gastos, es decir, no conlleva pagos

por alguna membresía. No obstante, en los artículos 19 al 33 se establecen mecanismos para que los Estados puedan inspeccionar, visitar, abordar y eventualmente detener naves ilegales pesqueras en el Alta Mar. Añade que la Cancillería y las demás agencias del Estado están desarrollando en conjunto una nueva política de combate a la pesca ilegal, que tiene relación con materias, tales como, el acceso a puerto de naves extranjeras, inspecciones. Po lo anterior, cobra relevancia contar con los presupuestos para que el Servicio Nacional de Pesca cuente con los recursos humanos, a bordo de las naves y en cooperación con la Armada de Chile (DIRECTEMAR).

En efecto, la solicitud en la aprobación de este acuerdo internacional, en materia de presupuestos, dice relación con dotar un profesional con carácter fiscalizador que pertenece al Servicio Nacional de Pesca en las cuatros zonas navales en las cuales se encuentran las naves que realizan las inspecciones (OPV).

Respecto de la pesca ilegal señaló que dada sus características no se manejan cifras internacionales, sin embargo destacó que según los organismos internacionales indican que es el tercer negocio más lucrativo ilegal, después del tráfico de drogas y de armas, razón por la cual el Estado -en su conjunto- está apoyando fuertemente la aprobación del Acuerdo.

El señor **Melero** consulta si China y Corea suscribieron el Acuerdo. Su preocupación radica en que estos países, principalmente China, han sido vulneradores de los límites. Realiza además las siguientes consultas: qué países se contemplan en esta regulación; nombre del esfuerzo que nuestro país ha intentado con Australia y Nueva Zelanda y cómo se compatibiliza éste esfuerzo con el Acuerdo de Nueva York; si en Acuerdo Nueva York existe regulación sobre las artes de pesca y cuotas máximas de capturas y finalmente por la situación de la especie ballena.

El señor **José Fernández** indica que efectivamente existe un Acuerdo suscrito y ratificado por nuestro país denominado Organización Regional de Pesca para el Pacífico Sur.

El señor **Ortiz** consulta por la fiscalización en relación al traspaso de las 200 millas.

El señor **Juan Andrés Roeschmann**, Jefe del Sector Estudios de la Dirección de Presupuestos, reconoce el error detectado por el señor Lorenzini, en que se ha incurrido en el informe financiero al utilizar el término “proyecto de ley” y se compromete a corregirlo antes de que se vea el rpoyecto en la Sala. Señaló que el informe financiero acompañado tuvo por objeto transparentar los recursos comprometidos y acordados por nuestro país. El señor Lorenzini solicito que se corrija formalmente el error presentando un nuevo informe financiero.

En relación a las consultas realizadas por el señor **Melero,** el señor Cristian Laborda, abogado de DIMA, indica que son 82 Estados lo que forman parte de la Convención y que actualmente China no se encuentra

incorporado, pero sí forma parte de la Organización Regional de Pesca del Pacífico Sur. No obstante, destaca que China se encuentra actualmente cumpliendo con las obligaciones, respecto de la especie jurel. En cuanto a Corea, afirma que forma parte del Convenio de Nueva York, como también, de la Organización Regional de Pesca del Pacífico Sur.

Enfatiza que el Acuerdo de Nueva York es un acuerdo marco. Para una mayor comprensión explica que la Convemar equivale en nuestro ordenamiento jurídico a la Constitución Política; el Acuerdo a la ley, y Organización Regional de Pesca del Pacífico Sur al reglamento, por lo tanto, quien define las normas específicas, tales como las relativas a las vedas, capturas y cuotas, es el organismo regional pesquero.

Sobre la fiscalización consultada por el señor Ortiz señaló que el Estado está realizando y, prontamente implementará mediante decreto supremo, una nueva política de combate a la pesca ilegal, por cuanto ella implica constantes vulneraciones a la actividad nacional pesquera. Agrega que el informe financiero viene a dar cuenta de peticiones y requerimientos de los organismos técnicos para desarrollar de manera eficiente la implementación del Acuerdo. Enfatiza que si no se establecen normas de combate ilegal de la pesca, no tendrían efecto las normas de manejo que las leyes de pesca establezcan.

Respecto de los otros Estados precisó que si bien China no forma parte del Acuerdo, señaló que el tema de la ballena sigue su curso por la Convención que regula específicamente esa materia.

El señor **Melero** consulta por el tipo se sanciones que se aplican cuando una nave infringe las normas de la Convención y si existe, además de China, otro país que se encuentre realizando esfuerzos pesqueros frente a nuestras costas y que no haya suscrito el Acuerdo. Al respecto, el señor Cristian Laborda, abogado de DIMA, señaló que una de las debilidades del sistema de gobernanza del mar es que cuando los Estados negocian los acuerdos, no ceden la soberanía para efectuar sanciones, sino que lo que rige es el principio de la jurisdicción del Estado del Pabellón y es así como hay Estados que la única jurisdicción que ejercen es poner la bandera en el barco.

Afirma que las sanciones son aplicadas por las organizaciones regionales. Señala que el año pasado, en el marco de la reunión anual del Organismo Pesquero, Perú fue sancionado fuertemente, aun cuando no es miembro contratante, pero si cooperante, por realizar pesca ilegal frente a las aguas chilenas, por lo que afirma que los instrumentos cumplen la finalidad para los cuales fueron creados.

El señor **Jaramillo** consulta la razón por la cual no se consideró dentro del plan de fiscalización para implementar el Acuerdo la contratación de funcionarios en Puerto Montt, ya que dicha ciudad es sede pesquera.

Al respecto le responde el señor **José Fernández,** que la dotación de nuevos profesionales tiene un sentido logístico ya que precisamente las ciudades de Iquique, Valparaíso, Talcahuano, y Punta Arenas constituyen

zonas navales por lo que cuenta con los dispositivos tanto humanos como técnicos para realizar las inspecciones.

VOTACIÓN

Texto del proyecto de acuerdo:

"Artículo único.- Apruébase el "Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 Relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios", adoptado en Nueva York, el 4 de agosto de 1995.".

Puesto en votación el artículo único del proyecto de acuerdo, es aprobado por la unanimidad de los Diputados presentes, señores Pepe Auth (Presidente de la Comisión); Felipe De Mussy; Enrique Jaramillo; Pablo Lorenzini; Patricio Melero; José Miguel Ortiz; Marcelo Schilling, y Ernesto Silva.

Se designa como Diputado informante al señor Felipe De Mussy.

Tratado y acordado en sesión de fecha 18 de agosto de 2015, con las asistencia de los Diputados señores Pepe Auth (Presidente de la Comisión); Sergio Aguiló; Felipe De Mussy; Enrique Jaramillo; Pablo Lorenzini; Javier Macaya; Patricio Melero; José Miguel Ortiz; Alejandro Santana; Marcelo Schilling, y Ernesto Silva.

SALA DE LA COMISIÓN, a 19 de agosto de 2015.



PATRICIO VELÁSQUEZ WEISSE
Abogado Secretario de la Comisión