INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el Protocolo de 1992, que enmienda el Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños debidos a Contaminación por Hidrocarburos, adoptado en Londres, el 27 de noviembre de 1992.
BOLETÍN Nº 2.569-10

_____

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, con fecha 1 de agosto de 2000.

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del H. Senado en sesión del 9 de enero de 2001, disponiéndose que fuera estudiado por la Comisión de Relaciones Exteriores.

Asistieron a la sesión en que se analizó el proyecto de acuerdo en informe, especialmente invitados, el Director General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, Vicealmirante don José Manuel Marchant; el Director de Seguridad de Operaciones Marítimas, Capitán de Navío don Sergio Wall; el Subdirector de la Dirección de Intereses Marítimos y Medio Ambiente Acuático, Capitán de Fragata don Estanislao Sebeckis; el Jefe del Departamento de Asuntos Internacionales, Capitán de Fragata don Juan Carlos Munita, y el Oficial Secretario de Directemar, Capitán de Corbeta don Marcelo Albarrán.

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

Para un adecuado estudio de esta iniciativa, se tuvieron presentes las siguientes disposiciones constitucionales y legales, así como los restantes antecedentes que se consignan:

1.- Constitución Política de la República.- En su artículo 50, 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".

El resto del numeral en comento precisa que la aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley, agregando que las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor, no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley.

Finalmente, el inciso tercero faculta al Congreso para que, en el mismo acuerdo aprobatorio, se autorice al Presidente de la República para dictar los decretos con fuerza de ley que estime necesarios para el cabal cumplimiento del acuerdo internacional correspondiente.

2.- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, promulgada por decreto supremo Nº 381, del 22 de junio de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores.- En particular, deben tenerse presente los artículos 76 y siguientes, comprendidos en la Parte VII relativa a "Depositarios, notificaciones, correcciones y registros".

3.- Mensaje de S.E. el Presidente de la República.- Al fundar la iniciativa, el Ejecutivo señala que con fecha 18 de diciembre de 1971 se adoptó en Bruselas, el Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos.

Este Convenio tuvo por objeto complementar el Convenio sobre Responsabilidad Civil Nacida de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos, de 1969. Su propósito principal es garantizar el otorgamiento de una indemnización adecuada a las personas perjudicadas a causa de la contaminación por hidrocarburos, resultante de un siniestro marítimo.

No obstante, aun cuando este Convenio tuvo una aplicación útil en este aspecto, en definitiva, no fue eficaz para resolver diversas cuestiones jurídicas, financieras y de otra índole planteadas en dicho instrumento internacional.

Al respecto, el Convenio del Fondo, de 1971, contempla normas especiales para determinar el monto de la indemnización por daños debidos a contaminación, cuando fuere inadecuada la protección que dispensa el Convenio de 1969 y, además, para establecer la cuantía de la ayuda que debe pagarse a los propietarios de buques en relación con la carga financiera adicional que les impone el citado Convenio de 1969. Chile es parte en este Convenio, cuya publicación en el Diario Oficial, es de fecha 8 octubre de 1977.

El Convenio de 1971 no fue aprobado por Chile debido, principalmente, a que funcionaron para los efectos indicados, los sistemas privados voluntarios de compensación por daños producidos por contaminación por derrames de hidrocarburos, denominados TUVALOV y CRISTAL, los cuales dejaron de operar el 20 de febrero de 1997. Quedó así latente la posibilidad de que se produzcan siniestros cuyos daños no puedan ser indemnizados.

Por ello, en la actualidad, las empresas nacionales que deben contribuir al fondo internacional, son las más interesadas en que nuestro país se haga parte en el mencionado Protocolo de 1992.

Lo anterior pone de manifiesto la importancia y necesidad de aprobar dicho Protocolo, que enmienda el Convenio del Fondo, de 1971.

Sobre el particular, el Mensaje explica las razones por las cuales la sola aprobación del Protocolo de 1992, permite la incorporación de Chile directamente a dicho Instrumento Internacional, sin que sea necesario hacerse parte del Convenio del Fondo, de 1971.

En efecto, el artículo 27 del Protocolo, en su párrafo primero, expresa textualmente lo siguiente: "El Convenio del Fondo, 1971, y el presente Protocolo se leerán e interpretarán entre las Partes en el presente Protocolo como constitutivos de un documento único". Luego, en su párrafo segundo, agrega: "Los artículos 1 a 36 quinquies del Convenio del Fondo, 1971, en su forma enmendada por el Protocolo, tendrán la designación de Convenio internacional sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1992 ".

Por su parte, el artículo 28.6 establece que "Un Estado que sea Parte en el presente Protocolo, pero que no sea Parte en el Convenio del Fondo, 1971, estará obligado por lo dispuesto en el Convenio del Fondo, 1971, en su forma enmendada por el presente Protocolo, en relación con las demás Partes en el presente Protocolo, pero no estará obligado por lo dispuesto en el Convenio del Fondo 1971, respecto de las Partes en ese Convenio.".

A su vez, el artículo 31 del Protocolo establece la obligación de las Partes en los Convenios de Responsabilidad Civil, de 1969, y del Fondo de 1971, de denunciar ambos Convenios, si son Parte en ellos, o sea, Chile sólo debe denunciar el Convenio de 1969, pues, como se dijo anteriormente, no es parte en el Convenio del Fondo 1971.

De las normas mencionadas precedentemente se desprende que:

a) Un Estado puede incorporarse al Protocolo de 1992 sin hacerse Parte en el Convenio del Fondo, de 1971, y

b) La única exigencia que impone el Protocolo de 1992, es haberse incorporado previamente al Convenio de Responsabilidad Civil, de 1969.

Por otra parte, en relación al ámbito de aplicación del Protocolo en estudio, el Mensaje señala que éste es aplicable a los daños por contaminación ocasionados en el territorio o en el mar territorial de un Estado que es Parte en el respectivo Protocolo, y a los daños por contaminación ocasionados en la zona equivalente de dicho Estado.

Igualmente, contempla la indemnización por el costo de medidas razonables para evitar o reducir los daños por contaminación ocasionados en las zonas antes mencionadas y es aplicable a los derrames de hidrocarburos persistentes (petróleo crudo, fuel oil, diesel pesado y aceites lubricantes, entre otros) y comprende los derrames de combustibles de buques tanque cargados y los derrames de hidrocarburos persistentes de buques tanque sin carga.

Indica además que la cuantía de indemnización pagadera de acuerdo al Protocolo de 1992, en lo que respecta a un siniestro, está limitada a un total de 135 millones de unidades de cuenta (aproximadamente 194 millones de dólares de los Estados Unidos de América).

Cabe hacer presente que, en conformidad al Convenio del Fondo, de 1971, la cuantía de indemnización pagadera estaba

limitada a un total de 60 millones de unidades de cuenta, esto es 86,3 millones de dólares de los Estados Unidos de América, aproximadamente, cifra que incluía la suma pagada por el propietario del buque o asegurador en virtud del Convenio de Responsabilidad Civil, de 1969.

Respecto del financiamiento, los pagos de indemnizaciones y resarcimientos, así como los gastos administrativos del Fondo, se financian mediante las contribuciones que se exigen a toda persona que durante un año civil haya recibido más de 150.000 toneladas de petróleo crudo y fuel oil pesado (hidrocarburos sujetos a contribución) después del transporte marítimo en un Estado Parte del Convenio del Fondo.

En cuanto a las contribuciones, éstas se calculan a partir de informes sobre los hidrocarburos recibidos por cada contribuyente. Los Gobiernos de los Estados miembros del Fondo presentan informes, pero las contribuciones son abonadas directamente al Fondo por cada contribuyente. Los Gobiernos no tienen responsabilidad alguna respecto de los pagos, a menos que la hayan asumido voluntariamente.

Existen dos tipos de contribuciones: iniciales y anuales.

a) Las contribuciones iniciales. Proceden cuando un Estado pasa a ser miembro del Fondo y se paga 0,003145 unidades de cuenta, más o menos 0,0049089 dólares de los Estados Unidos de América por tonelada de hidrocarburos sujetos a contribución recibida por cada contribuyente.

b) Las contribuciones anuales. Están destinadas a hacer frente al pago de cuantías de indemnización y resarcimiento que se prevea haya de efectuar el Fondo, así como los gastos de administración de éste durante el año siguiente. Cada contribuyente paga una suma fija por tonelada de hidrocarburos sujetos a contribución recibida, cantidad establecida cada año por la Asamblea del Fondo.

4.- Tramitación ante la H. Cámara de Diputados.- Se dio cuenta del Mensaje Presidencial en sesión de la H. Cámara de Diputados, el 29 de agosto de 2000, 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 28 de noviembre del año 2000, aprobando por unanimidad el proyecto en estudio. Igualmente, la Sala de la H. Cámara de Diputados

aprobó el proyecto, con el voto de la unanimidad de sus miembros presentes, en la sesión realizada el 3 de enero del año 2001.

5.- Instrumento Internacional.- El Protocolo en estudio consta de un preámbulo y treinta y nueve artículos. (Una reseña de sus disposiciones se encuentra en el resumen del Mensaje Presidencial, páginas 2 a 5 del informe).

DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR

El Director General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, Vicealmirante don José Manuel Marchant, señaló que tanto el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos de 1969, (Convenio de Responsabilidad Civil de 1969), como el Convenio Internacional Sobre Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos de 1971, (Convenio del Fondo de 1971), se originaron con motivo del desastre causado por el naufragio del buque tanque Torrey Canyon en el Canal de la Mancha en el año 1967. Añadió que estos Convenios nacieron como un mecanismo internacional destinado a garantizar el pago de indemnizaciones en caso de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, generados por un derrame de un buque tanque.

Señaló que aunque el objetivo que persiguen ambos Convenios es el mismo, son distintos en su aplicación y en la forma en que se obtienen los recursos necesarios para indemnizar a los afectados por el derrame. Añadió que el Convenio Fondo es complementario del Convenio de Responsabilidad Civil.

A continuación, el Jefe del Departamento de Asuntos Internacionales, Capitán de Fragata don Juan Carlos Munita señaló que el Convenio Internacional Sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Debidos a Contaminación por Hidrocarburos, de 1971, y el Protocolo de 1992 que lo enmienda, es un régimen internacional de carácter independiente y voluntario para los Estados, que tiene por objeto proporcionar indemnización complementaria por daños debidos a la contaminación producida por derrames de hidrocarburos persistentes, procedentes de la carga de los buques tanque. Actúa en la medida que sea insuficiente la protección que presta el Convenio de Responsabilidad de Civil de 1969, o su versión enmendada de 1992. Añadió que al mencionado Fondo contribuyen los importadores de crudos de aquellos Estados que se hayan incorporado al Convenio y que durante el año fiscal hayan recibido, individualmente, más de ciento cincuenta mil (150.000) toneladas de hidrocarburos persistentes.

Indicó que el Convenio del Fondo, de 1971 no ha sido suscrito por nuestro país. Añadió que el citado Tratado cubre una indemnización de hasta sesenta millones de Derechos Especiales de Giro (60.000.000 DEG) correspondiente a aproximadamente ochenta millones de dólares de Estados Unidos de América (US$ 80.000.000) por suceso. Agregó que el Protocolo Fondo de 1992 eleva este monto a ciento treinta y cinco millones de DEG (135.000.000 DEG), correspondiente a ciento ochenta millones de dólares (US$180.000.000). Añadió que en el monto de indemnización de ambos instrumentos jurídicos se contempla el monto pagado por los propietarios del buque afectado, conforme al Convenio de Responsabilidad Civil de 1969 o de 1992.

Señaló que, consecuente con lo anterior, la aplicación del Convenio del Fondo de 1992 se inicia cuando los reclamos por los daños y perjuicios que genera el derrame de un buque tanque de tonelaje bruto determinado, exceden el monto del seguro de protección que posee de acuerdo al Convenio de Responsabilidad Civil de 1969 o su Protocolo de 1992, entrando el Convenio del Fondo a actuar y suplementar hasta el monto máximo que éste provee como asistencia.

Manifestó, asimismo, que el Convenio del año 1971 y ahora, de 1992 es optativo para los Estados, es decir, no están obligados a ingresar, y si el Estado no pertenece a dicho sistema no obtiene ninguna otra compensación, salvo la que tiene el buque por el Convenio de Responsabilidad Civil ya sea de 1969 o de 1992, aunque el Estado de Abanderamiento del buque esté también en el régimen del Fondo.

Indicó que tanto el Convenio de Responsabilidad Civil de 1992, como el Convenio Fondo de 1992, reemplazarán a los Convenios de los años 1969 y 1971, respectivamente.

Expresó que en el caso del Convenio Fondo las empresas estatales o particulares petroleras que reciben más de ciento cincuenta mil (150.000) toneladas de hidrocarburos persistentes, son las que tienen que aportar las contribuciones, por lo que, seguramente, aplicarán a los costos de operación el valor que aporten al citado Fondo, traspasándolo indirectamente a los usuarios que consumen combustible en Chile.

Explicó que el aporte al Fondo Internacional sobre Constitución de un Fondo de Indemnización de Daños Causados por Contaminación por Hidrocarburos se compone de:

a) Una contribución inicial de 0,003145 Derechos Especiales de Giro (US$0.0045260) por número de toneladas de hidrocarburos persistentes recibidas. Agregó que si se estima que Chile

recibe alrededor de cinco millones (5.000.000) de toneladas de crudo, el pago inicial sería de veintidós mil seiscientos treinta dólares (US$ 22.630).

b) Una contribución anual que deberá cubrir los pagos de compensación e indemnización generados por el Fondo en el año del ejercicio anterior y los gastos administrativos para el año que comienza, por lo que será fluctuante año a año, estimándose que ésta, en el caso hipotético de un pago máximo anual del Fondo debido a compensaciones, y que la cantidad de hidrocarburos que recibe Chile anual es de cinco millones (5.000.000) de toneladas, podría ser alrededor de trescientos cincuenta mil dólares (US$ 350.000).

Señaló que Chile sólo ha ratificado el Convenio de Responsabilidad Civil de 1969, el cual junto al Convenio del Fondo de 1971, desaparecerán en virtud de la aplicación de los Protocolos respectivos de 1992.

Expresó que existen unas enmiendas aprobadas al Convenio Fondo de 1992, que entrarán en vigor el 1 de noviembre de 2003, por las cuales se aumentan los montos establecidos en dichos Convenios en un 50,323%, con lo cual también en el caso del Fondo aumentarán las contribuciones anuales. Añadió que esto último fue informado al Ministerio de Relaciones Exteriores y se pidió recabar la opinión a los posibles contribuyentes nacionales acerca de si dichas enmiendas hacían aconsejable su ratificación por parte de Chile. Agregó que la Empresa Nacional del Petróleo, principal posible contribuyente nacional al Fondo -en alrededor de un 94%-, expresó la conveniencia de aprobar dichas enmiendas en consulta.

Destacó que para aprobar el Convenio Fondo de 1992 debe previamente aprobarse el Convenio de Responsabilidad Civil de 1992, el que se encuentra en actual trámite legislativo ante el Senado.

Por último, entre las ventajas de adherirse al Convenio Fondo de 1992, señaló las siguientes:

a) Dicho instrumento garantiza la posibilidad de indemnizar en Chile al Estado y a terceros que sean perjudicados por los efectos dañinos de un derrame de hidrocarburos persistentes, generado por la carga de un buque tanque chileno o extranjero que sufra un accidente en el territorio marítimo jurisdiccional y/o costero.

b) En la actualidad el Estado y las personas naturales y jurídicas chilenas sólo están protegidas por el Convenio de Responsabilidad Civil de 1969, el cual ofrece un monto de indemnización máximo de diecinueve millones de dólares (US$19.000.000). Añadió que

bajo el régimen del Convenio de Responsabilidad Civil de 1992, la indemnización asciende potencialmente a ochenta millones de dólares (US$ 80.000.000) y por el Convenio Fondo de 1992, a ciento ochenta millones de dólares (US$ 180.000.000).

c) También se debe tener presente que Chile es un país importador de petróleo, pues nuestra producción satisface el 15% de la demanda nacional. Añadió que si se toma en cuenta que esta producción va en descenso y que, a su vez, las actividades internas del país crecen, la necesidad de importar hidrocarburos será mucho mayor. Bajo este aspecto el Convenio Fondo de 1992, aumenta significativamente la capacidad del país de obtener indemnizaciones por los daños y perjuicios debidos a derrames de hidrocarburos persistentes que puedan tener el carácter de catastróficos.

d) La principal Empresa receptora de hidrocarburos persistentes de Chile, ENAP, que deberá hacer el aporte de contribuciones al Convenio Fondo de 1992, concuerda con la necesidad de adherirse al Convenio.

La Comisión coincidió con los objetivos de la iniciativa en estudio y sugiere su aprobación por la Sala de la Corporación.

Puesto en votación, el proyecto de acuerdo fue aprobado en general y particular por la unanimidad de sus miembros presentes, HH. Senadores señores Bombal, Lavandero 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 “Protocolo de 1992 que enmienda el Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños debidos a Contaminación por Hidrocarburos, 1971”, adoptado en Londres, el 27 de noviembre de 1992.”.

Acordado en sesión celebrada el día 31 de julio de 2001, con asistencia de los HH. Senadores señores Jorge Martínez Busch (Presidente Accidental), Carlos Bombal Otaegui (Rodolfo Stange Oelckers) y Jorge Lavandero Illanes.

Sala de la Comisión, a 31 de julio de 2001.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario

RESEÑA

I. BOLETÍN Nº: 2.569-10.

II. MATERIA: Proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el “Protocolo de 1992 que enmienda el Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños debidos a Contaminación por Hidrocarburos”, adoptado en Londres, el 27 de noviembre de 1992.

III. ORIGEN: Mensaje de S.E. el Presidente de la República.

IV. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: Segundo.

V. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: Unánime.

VI. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 9 de enero de 2001.

VII. TRÁMITE REGLAMENTARIO: Primer informe.

VIII. URGENCIA: No tiene.

IX. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- El artículo 50, Nº 1, de la Constitución Política, que entre las atribuciones exclusivas del Congreso Nacional contempla la de "aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación";

- La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, promulgada por decreto supremo Nº 381, de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

X. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE ACUERDO PROPUESTO: Consta de un artículo único por el cual se propone la aprobación del Protocolo de 1992.

XI. **PRINCIPAL OBJETIVO DEL INSTRUMENTO INTERNACIONAL CUYA APROBACIÓN SE PROPONE:** Complementar el Convenio sobre Responsabilidad Civil Nacida de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos, de 1969. Su propósito principal es garantizar el otorgamiento de una indemnización adecuada a las personas perjudicadas a causa de la contaminación por hidrocarburos resultante de un siniestro marítimo.

XII. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: No hay.

XIII. ACUERDOS: Aprobado en general y particular por la unanimidad de los presentes (3x0).

Valparaíso, a 31 de julio de 2001.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario