

DIPLOMACIA OCEÁNICA Y CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

*Cristián Laborda**

1.- EL NUEVO RÉGIMEN DEL DERECHO DEL MAR FRUTO DEL MULTILATERALISMO

Después de 14 años de negociaciones en lo que se denominó la Tercera Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, las tratativas concluyeron con la adopción del texto denominado Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONVEMAR o la Convención) adoptada en Kingston, Jamaica, el año 1982. Por primera vez, el texto de la Convención, que consolidó –en algunos casos y creó, en otros– una serie de derechos y obligaciones vinculantes para los Estados signatarios, cuyas partes en el año 2017 sumaban 168 países.

El texto de esta Convención es resultado del consenso y su régimen es probablemente uno de los mayores logros del multilateralismo. Asimismo, se considera como un importante esfuerzo internacional de codificación del Derecho del Mar, logrado en base a la definición de conceptos específicos o generales y la estructuración de sus disposiciones, sumado a la creación de principios que han tenido una aplicación e implementación que, quizás, ningún otro tratado ha logrado.

Sin embargo, el objeto de este capítulo va más allá de la CONVEMAR y aborda el desarrollo posterior a este instrumento, considerando además algunos aspectos del Derecho del Mar relativos a la pesca, al desarrollo de la conservación y protección del océano. Este apartado trata algunos de los nuevos desafíos que surgieron tras la negociación y entrada en vigor de la CONVEMAR. En particular, se prestará

* Director de Laborda Abogados SpA.

atención al rol que ha desempeñado Chile desde su diplomacia y paradiplomacia, en la creación de los nuevos desarrollos normativos: destacando el liderazgo histórico y reconocido internacionalmente de nuestro país en esta materia.

En este contexto, fueron muchos los “asuntos no terminados por la CONVEMAR” o que implicaron un tratamiento genérico en el texto del tratado. Este sentó importantes bases jurídicas, dejando otras meramente enunciadas y, sobre estas últimas, la comunidad internacional siguió desarrollando nuevos instrumentos.

2.- LOS DESAFÍOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVEMAR: LA ALTA MAR

La creación del régimen de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) en la Convención, ha generado billones de dólares para los Estados costeros que desarrollan pesca y otras actividades exclusivas, derivadas de los derechos soberanos que dicha área marítima otorga.

En la actualidad, es factible decir que la Convención es un régimen jurídico consolidado, reconociéndose como derecho consuetudinario incluso por aquellos Estados que no son parte. Por tal motivo, es razonable esgrimir el argumento de la consolidación jurídica y práctica del régimen de derechos soberanos de la ZEE. Al mismo tiempo, resulta también oportuno reconocer el rol jugado por Chile y sus diplomáticos multilateralistas en la construcción de dicho régimen, tal y como da cuenta en este libro, el capítulo dedicado a la CONVEMAR¹.

2.1- *La Pesca: el desplazamiento hacia la Alta Mar*

De acuerdo con la literatura gris, se puede desprender y argumentar que hasta la década de los '60, la mayoría de las actividades de pesca se desarrollaba en aguas costeras o cercanas a la costa. En aquellos tiempos pre-CONVEMAR, como regulación marítima de los Estados –en algunos casos– existía una pluralidad de regímenes. Ya fuera mediante

1 Ver capítulos sobre CONVEMAR (F. Zegers)

la fijación del denominado mar territorial o soberano –de 3 a 12 millas náuticas– o en otros, mayores extensiones de dominio marítimo como zonas espaciales de 200 millas (fijada por la declaración presidencial de Chile de 1947) y tal y como se fijara por la Declaración de Santiago de 1952, firmada por Chile, Ecuador y Perú, los cuales establecieron una zona marítima de jurisdicción y soberanía exclusiva que se extendía en 200 millas náuticas.

Estas diferentes interpretaciones y denominaciones no estaban exentas de controversias, más aún desde la práctica de perforaciones e incursiones de las flotas pesqueras foráneas. En tal sentido, incluso en la actualidad –estando consolidado internacionalmente el régimen de derechos soberanos de la ZEE en muchos países y, en particular, en aquellos en vías de desarrollo– resulta tremendamente complicado fiscalizar de manera efectiva las vastas áreas jurídicas que las ZEEs otorgan.

No obstante, la CONVEMAR no solo delimitó los espacios marítimos tales como la ZEE y Alta Mar, sino que también –y en términos generales– la dinámica de su interacción. La CONVEMAR, dio un tratamiento completamente diferente a los fondos marinos, a través de la fijación del régimen jurídico de Patrimonio Común de la Humanidad² y de la creación de la Autoridad de los Fondos Marinos. Institución encargada de implementar dicho régimen en lo que a minería submarina se refiere.

Para el caso de la columna de agua o mar abierto que comprende la denominación Alta Mar, CONVEMAR estableció una serie de libertades³. Sin embargo, la libertad de pesca en la Alta Mar que –para efectos prácticos– ha tenido un mayor desarrollo y controversia, bajo ningún motivo ha sido o es de carácter absoluto. Lo anterior, de acuerdo con las restricciones y condiciones establecidas en la propia CONVEMAR⁴. Esto último, originó el establecimiento y desarrollo del segundo Acuerdo de Implementación de CONVEMAR: el Acuerdo de Naciones Unidas sobre Poblaciones de Peces Transzonales y Población

2 Artículo 136, Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 10 diciembre de 1982.

3 Artículo 87, Convención sobre Derecho del Mar de 1982.

4 Artículo 87.2, Convención sobre Derecho del Mar de 1982.

ciones de Peces Altamente Migratorios⁵ del año 1995 (en adelante, el Acuerdo de Nueva York).

2.2- *El Acuerdo de Nueva York de 1995*

El Acuerdo de Nueva York, adoptado en la sede de Naciones Unidas, en diciembre de 1995, tras tres años de negociaciones, es el segundo Acuerdo de Implementación de CONVEMAR. Sin embargo, su campo regulatorio es mucho más acotado, circunscribiéndose a la regulación de la pesca en la Alta Mar.

La antesala de las negociaciones de este Acuerdo estuvo determinada por el vertiginoso incremento de las flotas pesqueras internacionales de altura que –gracias al cambio tecnológico– no encontraban barreras geográficas para su desplazamiento a largas distancias en busca de la pesca. Dado esta realidad, la sobrepesca y la falta de regulación específica se hicieron evidente.

Lo anterior, puso en peligro el ecosistema marino y el estado de las especies hidrobiológicas de tipo altamente migratorias, como los túnidos y las transzonales, tales como los pequeños pelágicos y las especies discretas o de fondo, entre otras. Además, en esta circunstancia, también peligraban los esfuerzos regulatorios de los Estados costeros, entre ellos los de Chile, y en particular la eficacia de sus medidas de conservación. Sin duda, el marco legal representado por la CONVEMAR contaba con limitaciones relevantes para su implementación, dadas interpretaciones y acciones de los denominados Estados Pesqueros de Aguas Distantes, que concebían la Alta Mar como la expresión máxima de las “libertades del mar”, ignorando así los alcances regulatorios de la Convención⁶.

Considerando aquel escenario internacional, pesquero y normativo, diversos países costeros –entre los que se encontraba Chile– comenzaron

5 Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982, relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios de 1995.

6 Artículo 87: “La libertad de la alta mar se ejercerá en las condiciones fijadas por esta Convención y por otras normas de derecho internacional”. Convención sobre Derecho del Mar de 1982.

a impulsar activamente iniciativas que permitirían hacer frente a esta situación desde 1990, en la Conferencia Internacional de Expertos Legales celebrada en Saint John's, Terranova, Canadá. Después, en 1991, Chile, Canadá y Nueva Zelanda, suscribieron la llamada "Declaración de Santiago". Luego, tras un fallido intento inicial, en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, se obtuvo el consenso para requerir a la Asamblea General de las Naciones Unidas la convocatoria de una Conferencia Especial, en la cual se negociaría el Acuerdo de Nueva York.

Dicho proceso –para crear un instrumento internacional vinculante a la CONVEMAR– se generó entre los años 1993 y 1995, mediante seis reuniones donde participaron 128 Estados, más la actual Unión Europea (sin derecho a voto); 14 observadores; organizaciones intergubernamentales y agencias, y 58 organizaciones no gubernamentales. Los objetivos que se perseguían mediante esta Conferencia Especial recibieron el apoyo interno del Presidente Patricio Aylwin, y de las respectivas Subsecretarías de Relaciones Exteriores, Pesca, y Economía además del respaldo de empresas de menor tamaño de la época, los cuales prepararon una estrategia nacional y diplomática para la negociación.

Durante el proceso, el papel más activo lo tuvo el Grupo Central (Core Group), constituido por los signatarios iniciales de la Declaración de Santiago de 1991, sumándose Argentina e Islandia, y posteriormente Noruega y Perú. La delegación de Chile estuvo formada por la Cancillería, Subsecretaría de Pesca y representantes de los sectores pesqueros industriales y artesanales. El presidente de la delegación de Chile fue uno de los vicepresidentes de la Conferencia.

La finalidad del Acuerdo fue asegurar, mediante la aplicación efectiva de las disposiciones de la Convención, 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, y por una segunda revisión del año 2016, en la cual Chile volvió –de manera histórica– a recuperar la vicepresidencia, pero en esta ocasión como flamante Estado Parte del Acuerdo.

Pese al rol protagónico de Chile en la creación del Acuerdo, el país no lo firmó. Internamente se efectuaron las consultas necesarias para

proceder con su ratificación, pero esta no prosperó 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 negativamente afectados. En segundo lugar, porque mientras no se creara una organización regional pesquera en el Pacífico Sur, esgrimían que no resultaba oportuno ratificar este Acuerdo.

Afortunadamente, estas posiciones minoritarias se vieron superadas con la entrada en vigencia internacional del Acuerdo, en el año 2001, y el establecimiento posterior de la Organización Regional de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur (OROPPS), de la cual Chile forma parte, ocupando –en 2018– la presidencia de este organismo, donde se adoptan importantes medidas regulatorias para la Alta Mar del Océano Pacífico.

En líneas generales, el Acuerdo de Nueva York fomenta una pesca responsable y llama a los Estados a evitar que se produzcan efectos negativos en el medio marino, instando a preservar la biodiversidad, mantener la integridad de los ecosistemas marinos y minimizar el riesgo de que las actividades pesqueras causen, a largo plazo, efectos perjudiciales o irreversibles. En cuanto a la relación del Acuerdo con la CONVEMAR, existe una subordinación jurídica del primero respecto del segundo. El Acuerdo se interpretará y aplicará en el contexto de la CONVEMAR y acorde a esta última⁷.

Hay importantes principios ambientales recogidos por el Acuerdo, como el enfoque precautorio que jurídicamente implica la facultad de establecer medidas de conservación, aun cuando se carezca de la información científica necesaria. En el Acuerdo se dota de fuerza jurídica internacional a este concepto, dado que ya existía en instrumentos de *soft law*⁸. Cabe destacar que los conceptos de enfoques o criterios precautorio y ecosistémico, se insertaron en el ordenamiento jurídico nacional –antes de adherir a Nueva York– gracias a las modificaciones introducidas por la ley N°20.657 del año 2013, conocida también como la “Nueva Ley de Pesca”. Lo anterior ha constituido un avance

7 Artículo 4, Acuerdo de Nueva York de 1995.

8 En el Código de Conducta para la Pesca Responsable, adoptado por la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, del 31 de octubre de 1995.

fundamental en el ámbito de la conservación oceánica y manejo pesquero, evidenciando la implementación de este acuerdo multilateral en las normas nacionales. Es meritorio señalar que la configuración y delimitación del concepto “enfoque precautorio” fue fruto –en gran medida– del trabajo de la delegación de Chile, que participó en la negociación del Acuerdo de Nueva York.

Otro relevante principio es el de la compatibilidad, lo cual implica que las medidas de conservación aplicables a las aguas de jurisdicción nacional y Alta Mar deben ser compatibles, vale decir: tener un efecto equivalente. En ese sentido, los Estados tendrán la obligación de cooperar para alcanzar esta compatibilidad, no menoscabando las medidas previas o futuras adoptadas por los Estados costeros, los de aguas distantes o bien por una OROP.

Nuevamente, la diplomacia chilena jugó un rol fundamental en el establecimiento y configuración del principio de compatibilidad que impulsó el país y que fue apoyado por otros Estados costeros y países *like-minded*. Dicho concepto y su dinámica ha sido fundamental para el manejo efectivo de las poblaciones de peces en el Pacífico Sur, en particular en la delicada y, a veces, conflictiva situación que se genera por la pesca de flotas extranjeras en las aguas de Alta Mar adyacentes a Chile. Más aún, actualmente la compatibilidad está siendo gravitante para delimitar aspectos sustantivos de la actual negociación del tercer y futuro acuerdo de implementación de CONVEMAR, que se denomina proceso Biodiversity Beyond National Jurisdiction (BBNJ por su sigla en inglés).

El Acuerdo de Nueva York desarrolla el principio de cooperación internacional, generando directrices para la creación de las OROPs. Insta regulaciones y responsabilidades para el estado del pabellón, cuyos buques que pescan en alta mar cumplan las medidas subregionales y regionales de conservación y ordenación. Establece de manera única un completo procedimiento de inspección a bordo, permitiendo que los inspectores debidamente autorizados –de un Estado miembro o participante del Acuerdo– puedan inspeccionar los buques pesqueros, sean o no miembro o participante de un órgano regional. Las actas del Informe final del proceso interno nacional llevado adelante en Chile

para suscribir el Acuerdo⁹, dan cuenta del rol que tuvo nuestro país en el detallado diseño de este procedimiento que finalmente –con cambios menores– logró el consenso en la negociación.

A través de la adhesión de Chile al Acuerdo, se generan nuevas facultades de fiscalización a los órganos competentes chilenos (Armada de Chile y Sernapesca) para inspeccionar naves nacionales y extranjeras en Alta Mar. Esto permite utilizar estas disposiciones internacionales –que ahora es norma nacional directa y aplicable– para el combate a la Pesca Ilegal No Declarada, No Reglamentada (Pesca INDNR), que efectúan algunas flotas extranjeras en aguas adyacentes o en la ZEE de nuestro país y que vulneran las normas de conservación internacionales.

En conclusión, el Acuerdo de Nueva York se insertó en la dinámica del Derecho del Mar, como una herramienta normativa marco muy importante, que permitió la inclusión de principios, criterios y conceptos, tales como, los enfoques precautorio y ecosistémico, la compatibilidad, la cooperación internacional e importantes procedimientos de inspección a bordo, todo ello para la Alta Mar. Con esa adhesión, Chile pasó a formar parte de todos los instrumentos vinculantes vigentes del Nuevo Derecho del Mar.

A 14 años de su adopción, la adhesión de Chile al Acuerdo, en febrero de 2016, resulta muy relevante por las implicancias prácticas para la conservación y manejo de la pesca en la Alta Mar, así como el rol de país pesquero que Chile tiene en su ZEE y en Alta Mar. Ello fue consistente con una activa participación del país en el proceso de negociación¹⁰. Adicionalmente, dicha adhesión marcó el retorno de Chile hacia su activa senda multilateral en materia de océanos que, si bien nunca abandonó del todo, se encontraba en una especie de aletargamiento temporal, dada la falta de ratificación de este Acuerdo.

De esta forma, las señales políticas son claramente muy relevantes y fundamentales. Hito fue el anuncio de que Chile –previa a la primera participación en Our Ocean I, en 2014– comenzaría los trabajos

9 Informe Final del Grupo de Trabajo Nacional para la Evaluación de la Adhesión de Chile al Acuerdo de Nueva York de 1995, 14 de julio de 2014.

10 Impulso a la Declaración de Santiago de 1991; la creación junto a otros Estados ribereños del “Core Group”; la obtención de una de las vicepresidencias, y los sustantivos aportes al texto del Acuerdo, tales como la delimitación del enfoque precautorio, la compatibilidad y la configuración de los procedimientos de inspección a bordo, son parte del aporte de Chile.

internos para adherir al Acuerdo. Dicho anuncio fue realizado por el Ministro de Relaciones Exteriores, Heraldo Muñoz, acompañado por el Ministro de Defensa y el Subsecretario de Pesca y Acuicultura. Este hecho marcaría el inicio de una nueva etapa de Chile en los asuntos oceánicos y, con ello, en la diplomacia multilateral oceánica.

2.3- La OROP del Pacífico Sur

Como se ha expresado, con posterioridad a la adopción de CONVE-MAR y, de manera exponencial desde finales del siglo XX, se observó un incremento en la presencia de flotas extranjeras operando en la Alta Mar del Pacífico Sur –en especial en aguas adyacentes a la ZEE de Chile–, lo cual se efectuaba sin sujeción a normas de conservación y ordenamiento.

Por su parte, desde los años ‘50 Chile efectuaba una explotación de jurel (especie transzonal) y otros recursos pesqueros en el Pacífico Sur. Y, aproximadamente, desde 1980 había implementado, de manera progresiva, un régimen regulatorio pesquero. En particular, para el recurso jurel¹¹, las medidas establecidas para la flota nacional en la ZEE fueron extendidas hacia la Alta Mar en 1999. Sin embargo, aquello no evitó que el recurso quedara sobreexplotado por la presión de pesca de la flota extranjera y la nacional¹². Lo anterior, dado el antiguo régimen nacional de manejo pesquero que – pese a los esfuerzos – demostraba su ineficacia para conservar los recursos en el largo plazo.

Fue así, como se produjo un cambio en la normativa nacional que demoró y solo llegaría con la Nueva Ley de Pesca, en el año 2013. Sin perjuicio de asimetrías de la institucionalidad y sistema de toma de decisiones nacionales, Chile contaba con un régimen normativo pesquero, a diferencia de la flota extranjera que operaba sin sujeción a normativa alguna.

Hacia el año 2006, los gobiernos de Australia, Chile y Nueva Zelanda, patrocinaron una negociación multilateral, destinada a adoptar

11 Principal pesquería del país. La cuota de pesca que la OROP asignó a Chile el año 2017 significa un monto aproximado de 300 millones de dólares para el sector pesquero nacional.

12 En 1997, los desembarques de jurel de Chile llegaron a los 5 millones de toneladas. Fuente: Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura.

una convención para la conservación y ordenamiento de los recursos pesqueros transzonales en la Alta Mar del Océano Pacífico Sur, lo cual permitiría el establecimiento de una OROP.

En este contexto, nuevamente la diplomacia multilateral chilena enfrentaba un ejercicio complejo, que presentaba enormes tensiones económicas en el país, dada la relevancia de la pesca como tercera actividad económica más importante de Chile.

La negociación fue extremadamente compleja, esto principalmente debido a la enorme presión que ejercían las naciones pesqueras de aguas distantes por obtener un texto básico para la regulación del Océano Pacífico. En tanto, los Estados costeros –y en particular los copatrocinadores– se esforzaban por desarrollar un texto moderno, que recogiera las mejores prácticas y avances en la conservación y manejo pesquero de recursos transzonales y especies demersales. Sumado otros factores, existió una enorme presión del sector industrial chileno que discrepaba con la Cancillería en la forma de plantear los argumentos de la posición nacional. Afortunadamente, la visión global de la diplomacia multilateral prevaleció y se logró un acuerdo equilibrado, que garantizó los intereses de Chile.

El proceso de negociación de la Convención sobre la Conservación y Ordenamiento de los Recursos Pesqueros en Alta Mar en el Océano Pacífico Sur se extendió por cuatro años (2006-2009), a través de ocho reuniones, siendo adoptado el 14 de noviembre de 2009, en la ciudad de Auckland, Nueva Zelanda. Dicho proceso contó con la participación de 32 países, territorios y posesiones, así como de observadores de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Esta Convención creó la actual Organización Regional de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur (OROPPS).

La relevancia práctica de este tratado y de los esfuerzos del multilateralismo se vieron claramente reflejados en el contenido de la Convención de la OROPPS, dado que contiene aspectos fundamentales para el manejo pesquero sostenible a largo plazo. Su objetivo recoge normativamente la preservación del medio marino, implementando el enfoque precautorio y ecosistémico. Establece un transparente funcionamiento de toma de decisiones; implementa el régimen de la compatibilidad; además, establece el mecanismo para la adopción de

medidas de conservación y ordenamiento; criterios para la participación en la pesca; aspectos relativos a los datos e información, y un especial reconocimiento de los Estados en desarrollo y pequeños Estados insulares en desarrollo. Adicionalmente, la normativa fija obligaciones específicas para los Estados parte, del pabellón y del puerto, regulando materias relativas al cumplimiento, control, monitoreo y fiscalización. Finalmente, también recoge medidas para la evaluación y revisión del desempeño de los resultados obtenidos por la Organización, reportes anuales y cooperación con otras organizaciones.

La OROP del Pacífico Sur entró en vigencia en 2012 y transcurridos todos estos años, se ha constituido en un modelo a seguir, dado que implementa CONVEMAR, el Acuerdo de Nueva York y las mejores prácticas internacionales. Prueba de ello es que las recomendaciones científicas respecto de cuotas de pesca siempre han sido consideradas y respetadas por la Comisión, que es el órgano político de dicho organismo¹³.

3.- EL OCEANO Y SUS AMENAZAS ACTUALES

3.1- *La Pesca Ilegal*

Uno de los mayores desafíos para la gobernanza oceánica ha sido la Pesca Ilegal, denominada jurídicamente como: Pesca Ilegal No Reportada y No Reglamentada (INDNR). Un estudio de la ONG The Pew Charitable Trusts plantea que esta actividad genera anualmente pérdidas entre los 10 mil y 23 mil millones de dólares¹⁴. Mientras que en el ámbito nacional, las pérdidas en solo tres pesquerías –según el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura– ascienden los 240 millones

13 Son parte de la OROP-PS: Australia, Chile, República de China, Islas Cook, República de Cuba, República de Ecuador, Unión Europea, Reino de Dinamarca respecto a Islas Feroe, República de Corea, Nueva Zelandia, República del Perú, Federación Rusa, Estados Unidos de América y República de Vanuatu.

14 David J. Agnew et al. "Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing". PLOS ONE 4, no. 2 (2009): e4570, <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0004570> . Información diseminada por el Policy Paper de Pew sobre IUU Fishing.

de dólares anuales¹⁵. Dado ese escenario, la comunidad internacional ha realizado acciones y esfuerzos normativos para combatir este flageo que se ha posicionado como el tercer negocio ilegal más lucrativo, después del tráfico de armas y drogas.

Es por ello que varios países impulsaron, en el marco de ONU, la creación de un nuevo acuerdo de implementación. Sin embargo, en la oportunidad, no se logró el apoyo necesario. A pesar de la infructuosa acción y como alternativa, surgió desde la Asamblea General de la ONU un mandato para que el Acuerdo se negociara en el marco de la FAO (Organización Mundial para la Alimentación y la Agricultura, por su sigla en inglés). Dicho instrumento tendría por finalidad que los Estados del Puerto adoptaran medidas para el combate de la Pesca Ilegal.

En este sentido, el Acuerdo de Medidas del Estado Rector Puerto se ha tornado relevante y la FAO ha jugado un rol preponderante en esta temática. Esto, a pesar de que –en su oportunidad– algunos Estados pesqueros de aguas distantes diluyeran la posibilidad de que este Acuerdo contra la Pesca Ilegal se negociara al mismo nivel que el Acuerdo de Nueva York.

3.2- El Acuerdo FAO sobre Medidas del Estado Rector del Puerto

El año 2007, los Estados –a través del sistema de Naciones Unidas, incluyendo la Asamblea General, en Nueva York– mandataron a FAO para que elaborara un instrumento jurídicamente vinculante sobre normas mínimas destinadas a combatir la pesca INDNR en los puertos. El texto genera un estándar internacional, con medidas mínimas que buscan asegurar que las actividades pesqueras no socaven las medidas de conservación adoptadas en el marco de la aplicación de las disposiciones de la CONVEMAR, el Acuerdo de Nueva York, el Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación¹⁶ y de las OROPs.

15 Nota de prensa OCEANA: <http://chile.oceana.org/en/press-releases/en-seminario-internacional-autoridades-alertan-sobre-millonarias-cifras-en-pesca>, en el marco del Seminario Oceana, “Protocolos de Trazabilidad y su Rol en el Combate contra la Pesca Ilegal”. Viña del Mar, 29 de septiembre de 2017.

16 Acuerdo FAO adoptado para hacer frente a las banderas de conveniencia. Chile es parte. Ver más en <http://www.subpesca.cl/portal/616/w3-article-60200.html>

Las Medidas del Estado Rector del Puerto fomentan la cooperación, buscando con ello evitar los puertos de conveniencia y asegurar que los puertos se transformen en instancias de control efectivo. Dado que el acuerdo establece estándares mínimos, cada país puede establecer –en conformidad con el derecho internacional– medidas más exigentes.

El Acuerdo negociado a nivel de FAO generó que muchas cancillerías, entre ellas la chilena, tuvieran una participación más bien limitada en la negociación. Adicionalmente, en ese entonces, los esfuerzos diplomáticos de Chile en estas materias estaban principalmente abocados en concluir, de manera satisfactoria, las negociaciones de la OROPPS. Sin perjuicio de lo anterior, la diplomacia chilena volvió a ser muy relevante en el proceso posterior a la adopción de este Acuerdo, destacándose –en particular– el entusiasmo de Estados Unidos, la UE y de varios países costeros, entre ellos Chile, quienes trabajaron intensamente, junto al Director General de FAO, para lograr que el Acuerdo entrara en vigencia, necesitándose para ello un mínimo de 25 ratificaciones.

En este sentido, luego de la Conferencia Nuestro Océano, realizada en Valparaíso en 2015, y como iniciativa del propio director de la FAO, se coordinaron acciones concretas –en conjunto con la Global Ocean Commission¹⁷ y países ribereños– para impulsar la ratificación de más países. Dicho llamado también fue ejercido por nuestro país en foros multilaterales más amplios, como CELAC¹⁸, y formó parte de la agenda bilateral de las giras presidenciales, realizando numerosas gestiones en Latinoamérica y el Caribe. El acuerdo entró en vigencia el 5 de junio de 2016. La FAO celebró este hito en el marco de la reunión del Comité de Pesca, realizada en julio del mismo año. La ceremonia fue presidida por el director de FAO y en ella intervinieron, como únicos oradores, Estados Unidos, Chile y la UE, lo que se traduce como un claro gesto al país por las acciones llevadas adelante en esta materia.

A octubre del 2017, 52 Estados han ratificado el Acuerdo. En mayo del mismo año se realizó la primera reunión de las partes, en

17 Iniciativa internacional, entre 2013 y 2016, para crear conciencia y promover acciones para abordar la degradación del océano. Su foco estaba en Alta Mar. La Comisión se originó como una iniciativa de Pew Charitable Trusts, en asociación con Somerville College de la Universidad de Oxford. Se lanzó en febrero de 2013 y su informe final fue entregado en febrero de 2016.

18 Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

un encuentro presidido por Noruega y donde Chile fue elegido para ocupar la Vicepresidencia. La segunda reunión de los Estados parte se celebrará en nuestro país el año 2018 o 2019.

En lo sustancial, este instrumento ha comenzado a tener implementación práctica a través de la coordinación y cooperación entre los Estados. En el futuro, se estima como relevante la cooperación regional que se pueda generar entre Chile y Perú, quienes han ratificado este instrumento y, eventualmente, entre Ecuador y Colombia, en caso de que adhieran al tratado.

De manera adicional, es necesario revelar que en esta materia –y en un hecho sin precedente– el año 2015, la Cancillería chilena impulsó un trabajo interministerial que culminó con el lanzamiento de una Nueva Política de Combate a la Pesca INDNR, con enfoque internacional y basada en cuatro pilares: 1) el acceso y uso de puertos nacionales por parte de naves de pabellón extranjero; 2) las inspecciones de naves extranjeras en Alta Mar; 3) las medidas de comercio, y 4) la coordinación nacional y cooperación internacional. La nueva política fue aprobada, por Decreto Supremo, de la Presidencia de la República¹⁹.

3.3- La contaminación por plástico

Anualmente, se estima que 8 millones de toneladas de plástico²⁰ llegan a los océanos. Este es uno de los principales problemas que el océano enfrenta, porque –a diferencia de la pesca ilegal y la sobrepesca– este fenómeno se deriva, principalmente, de actividades humanas que no se efectúan en el océano, sino que en tierra.

La falta de un adecuado tratamiento de los desechos de plástico ocurre en todo el mundo, pero principalmente en Asia. En este sentido, se estima que, de la cifra mundial, unas 25 mil toneladas de plástico sería el negativo aporte de Chile a este continuo y creciente desastre ambiental.

Es muy probable que, para el año 2025, por cada tonelada de peces en el mar, existan tres toneladas de plástico. Adicionalmente, a los

¹⁹ Decreto Supremo 141, del 2 de octubre de 2015.

²⁰ Jenna R. Jambeck et al. *Revista Science*, 13 Feb 2015, Vol. 347, Issue 6223, pp. 768-771.

volúmenes de plástico que se vierten al océano, a través de los cursos de agua o por acción directa del hombre, se suma el negativo efecto de las denominadas redes fantasmas: redes de pesca abandonadas o perdidas a la deriva.

Sin embargo, el problema se acrecienta dado que el plástico, producto de la acción de la radiación y el oleaje, se desintegra y se transforma en microplástico, que son pequeñas partículas que se diseminan por la columna de agua. Las partículas de microplástico llegan a la cadena alimenticia de la fauna marina y también afectan la geografía del océano, generando verdaderas islas de plásticos –especies de *icebergs*– que se forman principalmente en los cinco vórtices de los océanos y mares, producto de las grandes corrientes oceánicas que arrastran el plástico y lo acumulan. Isla de Pascua es una de las islas cuyas playas tienen más contaminación por plástico.

La comunidad internacional ha dado cuenta de este problema, y Chile ha participado activamente de esta discusión en los foros internacionales que lo han abordado, tales como, ONU²¹ y Conferencia Our Ocean. Además, existe un conjunto de acciones, programas y proyectos internacionales, que buscan enfrentar este problema.

Algunas voces han planteado la necesidad de crear un tratado internacional sobre la materia, considerando –como bases para esa tarea– disposiciones a implementar de CONVEMAR. Frente a esta visión, puede plantearse que, partiendo del argumento de que la contaminación por plástico se genera producto de actividades humanas en tierra y sus efectos se producen en el océano, difícilmente sería aplicable la Convención. Por tal motivo, las regulaciones internacionales y nacionales que se puedan desarrollar, exceden el campo de acción de la gobernanza oceánica y del Derecho del Mar. Sin duda, para cambiar las prácticas actuales, sería más eficaz una adecuada cooperación global y regional que permita generar normativas y políticas públicas nacionales. En esto último, Chile está contribuyendo a dicha tarea cooperando con los países CARICOM²².

21 United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea Seventeenth Meeting, 13 - 17 June 2016 on “Marine debris, plastics and microplastics”. http://www.un.org/depts/los/consultative_process/documents/ICP-17_Panel_for_website.pdf

22 Discurso de la Presidenta Bachelet, en <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=35856>

Sumado a lo anterior, la futura prohibición –por ley– de uso de bolsas plásticas, que Chile ha propiciado para las zonas costeras, constituye un avance significativo que va en la dirección correcta. Pero se necesitan mayores y mejores políticas públicas nacionales y regionales, en base a cooperación internacional para terminar y remplazar el uso del plástico por otros mecanismos y dispositivos que eviten mayor contaminación en el mar.

3.4- *El cambio climático*

Después de numerosas rondas de negociaciones, el Acuerdo de París permitió sellar un pacto de la diplomacia multilateral para enfrentar el cambio climático.

Si bien Chile no es uno de los países responsables del mayor número de emisiones, sí encontró un nicho en esas negociaciones, jugando un rol importante, el cual permitió impulsar el vínculo efectivo en las negociaciones del acuerdo sobre cambio climático y el océano. Ello luego que, hasta antes de París, el océano había quedado sorprendentemente al margen de las tratativas.

Fue así como fue suscrita la primera declaración *Because the Ocean*, impulsada por Chile, Francia, Mónaco, Fiji y otros países, en lo que constituyó el primer *side event* de la COP 21 sobre Cambio Climático en París. Más de 22 países se sumaron a esa iniciativa, que también recibió el apoyo de las ONGs y que, siguiendo la impronta de *Our Ocean*, estaba enfocada en implementar una serie de acciones concretas para reflejar la importancia del océano en el Acuerdo de París y en su posterior implementación. De esa manera, con el impulso de Chile –así como otros Estados– se ha logrado destacar el importante rol del océano como regulador climático y sumidero de carbono.

4.- ESFUERZOS COMPLEMENTARIOS AL MULTILATERALISMO: LA CONFERENCIA NUESTRO OCÉANO

Al comienzo de este capítulo se señalaba que la regla del consenso gobierna la toma de decisiones en el multilateralismo, y la gobernanza

del océano no ha escapado a esta premisa. El consenso ha generado grandes acuerdos, pero también ha significado avanzar de manera lenta, normalmente al ritmo de aquellos que tienen menos compromisos con las materias objeto de negociación. Por tales motivos, los países *like-minded* –conscientes de las limitaciones de la regla del consenso– han impulsado nuevos foros, modalidades diversas que se erigen como alternativas para tratar los temas ambientales y marinos. Entre estas, destacan iniciativas como la *World Ocean Summit* organizada por The Economist y la *Blue Week*.

Pero la iniciativa que ha recibido mayor atención –y que se ha consolidado internacionalmente– es la Conferencia *Our Ocean*, idea e iniciativa del ex Secretario de Estado de los EE.UU. John Kerry, cuya primera versión se celebró en Washington DC en junio de 2014. Esta instancia, donde Chile tuvo una destacada participación, tiene por objeto fundamental efectuar anuncios que –aunque voluntarios– los Estados asumen como compromisos ante la comunidad internacional.

La Conferencia *Our Ocean* busca que los anuncios se centren en herramientas, fondos, proyectos y acciones efectivas contra las amenazas más urgentes que enfrenta el océano. Algunas de ellas descritas precedentemente: pesca ilegal, contaminación por plástico, acidificación del océano y el cambio climático.

En este contexto, destaca el rol protagónico de la creación de nuevas Áreas Marinas Protegidas (AMPs) y Parques Marinos, tarea que fue relevante desde la primera versión de *Our Ocean*.

La dinámica de este encuentro gira en torno a la participación central de los gobiernos, científicos, defensores del océano, ambientalistas, filántropos y representantes de las comunidades costeras de diversas partes del planeta. La regla de tratamiento transparente e igualitario para Estados, sociedad civil, ONGs, fundaciones y sector privado, es también parte fundamental de dicho foro, constituyéndose en un incentivo hacia la participación en favor de combatir y buscar soluciones a las amenazas que enfrenta el océano.

A ese foro mundial, Chile se sumó, desde el comienzo, con compromisos que alcanzaron a la máxima magistratura del país. En tal sentido, asumió el desafío de efectuar anuncios relevantes para *Our Ocean I*, entre ellos: la adhesión al Acuerdo de Nueva York; crear una

Nueva Política de Combate a la Pesca INDNR, y organizar la segunda conferencia Nuestro Océano, en Valparaíso, en octubre de 2015. Este último se erigió como un compromiso trascendental, que significaría un punto de inflexión y cimentaría el renovado liderazgo internacional de Chile en materias oceánicas.

El resultado fue muy positivo: alta participación, relevancia política de los asistentes, más de 500 invitados en la sala principal, más de 3.000 personas en los *side events*. La Conferencia en Chile contribuyó de manera fundamental a la proyección de *Our Ocean* como el más importante foro oceánico complementario al multilateralismo y que volvió –en su tercera versión– a tener lugar en EE.UU., en 2016. En esa oportunidad, se consolidó aún más el futuro de la conferencia con el anuncio de nuevas versiones de parte de la UE, la primera que tuvo lugar en la isla de Malta, en 2017, y las siguientes en Indonesia, para 2018, y Noruega, en 2019. En Malta, el Gobierno de la República de Palaos anunció que organizará la conferencia el año 2020.

La Conferencia ha probado ser efectiva y de ello dan cuenta las cientos de iniciativas anunciadas e implementadas en los cuatro años de su existencia, así como los montos de inversión informados a través de esta plataforma.

Nuestro Océano significó un punto de inflexión para la Presidenta Michelle Bachelet, las autoridades ministeriales y los equipos de la Cancillería, en especial para su Dirección de Medio Ambiente y Asuntos Oceánicos. En ese sentido, el trabajo impulsado por el Minrel, con el liderazgo de la propia Presidenta y del Canciller, generó un avance rotundo y sustantivo en conservación marina. La prensa lo definió como el “Legado Ambiental de Bachelet”. Sin embargo, tal y como la propia presidenta lo indicara durante su reconocimiento ONU, “Campeones de la tierra 2017” –que recibió en su categoría de liderazgo político–, “siento que el premio es para Chile, este ha sido un compromiso que hemos asumido como Estado, en cada espacio de coordinación internacional, que ha permitido que se aborden íntegramente, tal y como lo proponen los ODS²³, es decir, la agenda de ONU 2030. Y desde el nivel

23 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, Agenda 2030.

central al municipal. Desde la política pública a la acción individual en colegios y hogares”²⁴.

Las acciones de Chile en los foros internacionales oceánicos han estado determinadas por la contribución a la cooperación internacional, para desarrollar nuevas herramientas e incrementar acciones que permitan enfrentar las amenazas que ponen en riesgo al océano. Asimismo, esta acción internacional ha tenido efecto bidireccional en los asuntos internos en el país, alcanzado importantes cambios normativos, desarrollos de políticas públicas y sus respectivas implementaciones. Entre ellas destacan la creación de importantes Áreas Marinas Protegidas y Parques Marinos en la ZEE de Chile.

5.- EL CAMBIO DE PARADIGMAS EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA CONSERVACIÓN OCEÁNICA

5.1- *Las Áreas Marinas Protegidas*

En la última década han sido numerosos los llamados de la comunidad científica internacional, expertos y sociedad civil, para incentivar a los Estados a cerrar espacios oceánicos dentro de las jurisdicciones nacionales, lo que se conoce como Áreas Marinas Protegidas. Esto con la finalidad de mantenerlos prístinos.

Lo anterior tomó fuerza internacionalmente y de manera vinculante durante la Décima Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica²⁵ (CBD, por sus siglas en inglés), celebrada en Japón en el año 2010. Esa Convención instó a los países a actualizar sus Estrategias Nacionales de Biodiversidad (ENB) bajo la mirada de un nuevo enfoque propuesto en el llamado “Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi”.

El precedente plan está compuesto por cinco objetivos estratégicos y veinte metas mundiales. Como parte del Objetivo estratégico C²⁶ se

24 Discurso en ceremonia de entrega del premio Campeones de la Tierra 2017. <https://prensa.presidencia.cl/discursos.aspx?id=67369>

25 Chile es parte de la CBD desde 1994.

26 Objetivo C: Mejorar la situación de la diversidad biológica, salvaguardando los ecosistemas, las especies y la diversidad genética.

encuentra la Meta 11, que expresa que para el 2020 los Estados se comprometen a alcanzar y proteger el 17% de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas. Estas se conservarán mediante sistemas de áreas protegidas administradas de manera eficaz, y otras medidas de conservación integradas en paisajes terrestres y marinos más amplios.

Para el año 2013, Chile poseía un 4.3% de su ZEE con algún grado de protección, en conformidad con las figuras establecidas por la normativa interna de Chile. En el año 2010 –durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera–, destacaba la creación del Parque Marino Motu Motiro Hiva en las Islas Salas y Gómez, que tiene más de 150.000 kilómetros cuadrados. En tanto, entre los años 2014 y 2017, Chile avanzó en esta materia, alcanzado la increíble cifra de un 46% de la ZEE protegida, destacándose la creación del Parque Marino Nazca-Desventuradas, de casi 300.000 kilómetros cuadrados, y la próxima a decretarse Área Marina Protegida de Isla de Pascua, con casi 700.000 kilómetros cuadrados, entre otros. De esta forma, en total Chile alcanza más de 1 millón de kilómetros cuadrados de protección oceánica, superando con ello ampliamente las metas de Aichi.

Las Áreas Marinas Protegidas deben entenderse como un catalizador de las funciones que cumple el océano y que para muchos son desconocidas: el océano absorbe el 90% del calor que generan las actividades humanas, así como aproximadamente el 45% de las emisiones de CO₂. En este contexto, las AMPs cobran un rol fundamental y determinante en el combate efectivo del cambio climático y, además, contribuyen en la preservación de la biodiversidad marina, donde destacan los recursos pesqueros que por años han sido objeto de una fuerte presión de pesca en los océanos de los cinco continentes.

En la actualidad, ha quedado completamente en el pasado la premisa que definía a las AMPs como una herramienta antagónica a la pesca. El denominado “efecto rebalse” (en inglés, “*spill over effect*”) está bien documentado en la literatura científica moderna, lo que avala –de forma empírica– el rol catalizador de estas áreas en la recuperación de recursos pesqueros.

Adicionalmente, aquellas áreas costeras se han convertido en verdaderos vectores de movilidad social y desarrollo económico de las comunidades locales.

Sin duda, el liderazgo de Chile también ha inspirado a otros países como México, Argentina y Perú, los cuales recientemente han establecido y crearán nuevas AMPs. En este contexto, es importante destacar que Chile junto a Ecuador, Perú y México están entre los veinticinco países pesqueros con mayores desembarques de pesca según la FAO y es justamente esta característica la que destaca estos esfuerzos, es decir: avanzar en protección oceánica –siendo una potencia pesquera– es aún más valorable y destacable. Estas acciones de los países comprometidos con la protección del océano, son sumamente positivas porque están superando –por ejemplo– los escollos generados por otras necesidades nacionales, así como la presión política y mediática de parte de la industria pesquera.

Pese a lo anterior, las comunidades locales y las sociedades avanzan más rápido aún en la concientización sobre la protección del océano. Paulatinamente, se va comprendiendo que es necesario invertir en proteger determinadas áreas del océano para que se mantengan prístinas y continúen generando, a largo plazo, el ciclo de la vida marina –sin intervención humana–, lo cual permitirá recuperar de manera óptima esos espacios marítimos y su biodiversidad.

Por suerte, muchos gobiernos han escuchado a la comunidad internacional expresada en las metas AICHI ya mencionadas. Relevante también resulta proyectar el trabajo que han realizado los países de Latinoamérica dado que, con acciones concretas de conservación oceánica, los gobiernos de Latinoamérica –y en particular Chile– están dando cumplimiento a los desafíos y obligaciones internacionales de los cuales varios de estos países son parte. Entre ellos, las obligaciones internacionales, incluyendo las establecidas en la propia CONVEMAR en su artículo 192 y que prescribe que los Estados deben proteger y preservar el ambiente marino.

Ahora bien, explicada la relevancia de las AMPs, y su rol para la protección y conservación del medio marino, conviene destacar el papel fundamental jugado por la Cancillería chilena en el denominado

liderazgo oceánico de Chile. Esto, principalmente, por la creación –en nuestro país– de nuevos Parques Marinos y Áreas Marinas Protegidas.

En este contexto, fue justamente la diplomacia del océano la responsable de traer a Chile –por primera vez– al Secretario de Estado de EE.UU., John Kerry, con las implicancias políticas de dicha visita, dada en el marco de *Our Ocean 2015* en Valparaíso. Asimismo, el Minrel dirigió los grupos de trabajo nacionales en la creación del Parque Marino Nazca-Desventuradas e hizo una contribución al proceso llevado adelante con la Comunidad de Rapa Nui, respecto de la consulta pública en el Marco del Convenio 169 de la OIT, que permitió avanzar en la recta final para crear esa AMP.

De igual forma, fue esta cartera de Estado la que impulsó y dirigió –incluso en el Congreso– los esfuerzos que permitieron que Chile adhiriera al Acuerdo de Nueva York de 1995, propiciando, asimismo, amplificar las acciones de cooperación multilateral para revitalizar esta temática y otras atinentes al océano en las instancias de Naciones Unidas, en particular, volviendo a participar en las negociaciones de las Resoluciones Anuales de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Océanos y Derecho del Mar y sobre Pesca Sostenible.

Las autoridades y equipos del Ministerio de Relaciones Exteriores han intervenido activamente para dar continuidad a iniciativas como son los nuevos Parques Marinos de Cabo de Hornos y de Juan Fernández, que están en proceso final de creación²⁷. Estos importantes anuncios han sido puestos en práctica y en línea con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, y fueron expuestos por el Minrel en la Conferencia de ONU sobre Océanos –celebrada en junio de 2017 en Nueva York– con el mandato de dar ejecución y seguimiento al avance del ODS 14 relativo a la vida submarina.

27 Al cierre de la edición de este capítulo (diciembre de 2017), se encontraban para votación en agenda del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. La creación de dichos Parques Marinos finalmente se firmó el 27 de febrero de 2018.

6.- DESAFÍOS FUTUROS PARA EL OCÉANO

6.1- La Regulación de la Biodiversidad Marina más allá de las Jurisdicciones Nacionales (El proceso BBNJ)

La CONVEMAR determinó los espacios marítimos, así como las actividades que los Estados y sus nacionales pueden desarrollar en ellos. Dos Acuerdos de implementación fueron establecidos con posterioridad a CONVEMAR, con la finalidad de aplicar sus disposiciones y desarrollar regulaciones más específicas, estos son: el Acuerdo sobre la Parte XI de CONVEMAR, que gira en torno a los fondos marinos y la minería submarina, y el Acuerdo de Nueva York para regular la pesca en Alta Mar.

A pesar de aquello, en diversos foros –pero principalmente en el ámbito de Naciones Unidas–, la comunidad internacional ha venido planteando, de manera reiterada durante las últimas dos décadas, la necesidad de implementar elementos esenciales de la CONVEMAR, que sean relativos a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina. Si bien el término biodiversidad explícitamente no está incluido en la CONVEMAR, sí existen materias de este concepto delineadas en términos generales.

El proceso BBNJ tiene por finalidad crear un Tercer Acuerdo de Implementación (TAI) que regule la biodiversidad marina en áreas más allá de las jurisdicciones nacionales, es decir, más allá de las 200 millas náuticas.

Este Acuerdo busca regular la biodiversidad marina compuesta por todas sus especies, incluyendo las sustancias genéticas y que comprenden también todo el espectro de actividades y servicios que el mencionado ecosistema marino presenta. Es reconocido que estas materias no cuentan con un acuerdo de implementación que las regule. Un futuro acuerdo deberá establecer la dinámica de interacción necesaria entre estas materias a regular y las otras ya codificadas por la propia Convención, y por los otros dos acuerdos adoptados en conformidad con sus disposiciones.

En paralelo al desarrollo del Derecho del Mar, se adoptaron varios instrumentos como el Convenio sobre Biodiversidad Biológica (CBD),

que definió el concepto de biodiversidad, promoviendo su conservación y el uso sostenible de sus elementos. Sin embargo, su limitación competencial –para los efectos de esta materia (BBNJ)– estaba dada por su ámbito geográfico de implementación, que solo se extendía a las jurisdicciones de los Estados parte. Posteriormente, en 2010, se adoptó el Protocolo de Nagoya, que entró en vigencia el 2014²⁸ y que regula recursos genéticos en tierra, así como su acceso y reparto equitativo de beneficio, todo ello en el marco de CBD.

6.1.1- La etapa previa a la negociación del TAI: un largo recorrido

Mediante la Resolución 58/24 de 2004 de la Asamblea General, por vez primera se otorgó mandato para crear un grupo abierto de trabajo oficioso, para tratar la temática a través de tres reuniones que tuvieron lugar entre 2006 y 2010. El tema también sería tratado –inicial y aisladamente– en cuanto a recursos genéticos marinos, en el marco de la reunión de UNICPOLOS²⁹ del año 2007.

El Trabajo del Grupo Oficioso se extendió en varias ocasiones y, entre 2006 y 2012, se desarrollaron cinco reuniones que trataron –siempre de manera informal– diversas materias relativas al proceso, tales como: pesca ilegal, asuntos legales e institucionales, recursos genéticos marinos, investigación científica, áreas marinas protegidas, entre otras materias. Cobra relevancia la Cuarta Reunión de este proceso oficioso, dado que en ella se fragua un acuerdo por consenso, que fija el objeto de la futura negociación y que queda aglutinado en el denominado “Paquete de Elementos”, el cual conllevaría el alcance del contenido y de las materias que formarían parte de la futura negociación. Dicho paquete quedó fijado en: los recursos genéticos marinos; las herramientas de manejo basadas en el área, incluidas las áreas marinas protegidas; el impacto ambiental, y la creación de capacidades y transferencia de tecnología marina.

28 Chile aún no lo ha ratificado.

29 United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea.
<http://undocs.org/A/62/169>

Sin embargo, pese a haber sido acordado por consenso, en el seno del grupo informal, con posterioridad no existió voluntad política de parte de todos los Estados para avanzar en una negociación formal. El tema continuaría su larga discusión a través de una nueva reunión en el año 2012, en el marco de la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible Río+20, en la cual se adoptó la declaración “El Futuro que Queremos”. En la ocasión, se establece un llamado para que la Asamblea General adoptase una decisión de crear un instrumento jurídicamente vinculante, que implementara la CONVEMAR en relación con las materias de BBNJ. En agosto de 2013, el grupo de trabajo informal vuelve a reunirse para avanzar en la discusión y, basados en el trabajo anterior, logran los acuerdos para impulsar dos nuevas reuniones para recomendar, con posterioridad, el lanzamiento de una conferencia preparatoria que se enfocaría en el objetivo, parámetros y factibilidad de crear un Acuerdo de implementación para esta materia.

El grupo informal se reúne por séptima vez y acuerda desarrollar otras tres reuniones con el fin de avanzar. En su novena reunión, se discuten los aspectos relativos al objetivo y su alcance, parámetros y factibilidad. En este contexto, el grupo llega a un acuerdo por consenso, que buscaba recomendar a la Asamblea General adoptar una resolución para lanzar la Conferencia Preparatoria. Con ello, no solo se pone término a más de 9 años de tratativas informales y oficiosas, modalidad que cambia con la adopción –en 2016– de la Resolución 69/292, que establece y fija los alcances y el programa de la Conferencia Preparatoria. Esta consistió en cuatro reuniones donde se discutieron los elementos del paquete de negociación.

Es fácil observar que el BBNJ puede tener efectos en la industria farmacéutica a partir de recursos genéticos marinos. Esta situación se evidenció con posiciones que asumieron ciertos países.

La concatenación de los altos precios de medicamentos, producto del pago de regalías se explica, en parte, en quienes son los propietarios de las patentes farmacéuticas, en especial las relativas a las provenientes de

recursos genéticos marinos³⁰, cuya estadística revela que el 90% de estas pertenecen solo a 10 países, liderados por EE.UU., Alemania y Japón³¹.

Además de las consideraciones relativas a las patentes farmacéuticas, parte de las industrias pesqueras perteneciente a países pesqueros de aguas distantes, habían perdido una importante batalla por el control y eliminación de las prácticas pesqueras destructivas, particularmente por la pesca de arrastre de fondo. Exitosamente, las organizaciones ambientales habían logrado que los Estados adoptaran las Resoluciones 59/25 de 2004 y 61/105 del 2006, una fuerte restricción a estas actividades. Ciertamente, dicha situación sentó un precedente que algunos países desarrollados y pesqueros de aguas distantes no deseaban repetir.

Esto último fue la segunda causal que explica la reiterada dilación para lanzar un proceso formal de negociación sobre BBNJ, que estableciera el desarrollo para la creación del Tercer Acuerdo de Implementación. La amenaza estaba dada por la posibilidad de crear una nueva estructura de gobernanza que estableciera más regulaciones y restricciones, y que permitiera establecer un procedimiento para la creación de nuevas áreas marinas protegidas en Alta Mar. En definitiva, más y mejor regulación para las actividades a desarrollar en aguas abiertas.

En la actualidad, no más del 3% de la superficie global del océano está protegido, es decir, solo este mínimo porcentaje de la biodiversidad marina está cautelada. Se requiere un mayor porcentaje de protección oceánica si se quiere alcanzar metas relevantes para mantener un océano saludable, lo cual implica la creación de Parques y Áreas Marinas Protegidas en la Alta Mar. Lo anterior, tiene un sólido respaldo científico. La prestigiosa Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) ha planteado que –para asegurar la salud del océano– se requiere que el 30% del océano sea protegido a través de AMPs³².

30 De acuerdo a Fist, Bloomberg, las proyecciones de ventas al año 2002 para los 20 medicamentos contra el cáncer más comercializados en el mundo, alcanzaría los \$71.000 MMUSD. Un análisis conservador que proyecte solo a una de esas medicinas con origen en recurso genéticos marinos, permitiría extrapolar cifras millonarias para la industria farmacéutica.

31 Fuente: OMPI.

32 IUCN World Parks Congress, 2014.

Como se ha explicado, Chile ha demostrado un enorme liderazgo en materia de grandes Áreas Marinas Protegidas en las islas oceánicas, con la creación, en 2016, del Parque Marino Nazca-Desventuradas, al cual se suma la futura AMP de Isla de Pascua. Se trata de plasmar, en el nuevo TAI sobre BBNJ, un mecanismo que permita ordenar e impulsar la creación de nuevas áreas protegidas que proyecten –más allá de las jurisdicciones nacionales– los esfuerzos realizados por numerosos Estados costeros. Conviene destacar que no existe estudio alguno que cuestione el aporte de las AMPs en la recuperación de la biodiversidad, incluidos los recursos pesqueros. Todo lo contrario, en la actualidad existen los primeros estudios que dan cuenta de su importante aporte al combate del cambio climático³³.

Es por lo expresado con anterioridad que se requiere la adopción de un tratado con un régimen jurídico transparente y participativo, para la implementación de esta regulación global. Sobre todo, considerando que la batalla futura será por los recursos naturales –muchos de estos– situados en Alta Mar, área marítima que ocupa el 64% de la superficie total del océano.

6.1.2- Tercer Acuerdo de Implementación de CONVEMAR: el mayor desafío de la Diplomacia Oceánica Multilateral

El mencionado efecto de aletargamiento que enfrentó Chile en materias oceánicas, producto de la dilatada falta de adhesión al Acuerdo de Nueva York de 1995, también tuvo su expresión en las primeras tratativas del proceso BBNJ. A ello debía sumarse el hecho que sistemáticamente –por temas presupuestarios– la Cancillería no enviaba representantes a las reuniones en las cuales se adoptaban los borradores finales de las Resoluciones de Océanos y Derecho del Mar, y de Pesca Sostenible. Ambos instrumentos, de carácter anual, han significado enormes avances en el impulso de materias regulatorias globales y también como seguimiento a estas en el contexto multilateral.

33 Callum M. Roberts, Bethan C. O'Leary et al. Marine reserves can mitigate and promote adaptation to climate change. Edited by B. L. Turner, Arizona State University, Tempe, AZ, and approved on May 8, 2017.

Sin embargo, resulta oportuno destacar que la paradiplomacia también merece un reconocido lugar en la historia oceánica multilateral chilena. Se destacan los siguientes episodios sobre las relevantes participaciones de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura en las negociaciones del Acuerdo de Nueva York y OROPPS, pero sobre todo en reuniones que resultaron claves, como las de 2006 relativas a la pesca de arrastre de fondo y, en especial, en lo atinente al proceso BBNJ en la Resolución sobre Océanos y Derecho del Mar del año 2011. En esta última, se dio una enorme batalla para impulsar el proceso BBNJ y que la futura tratativa tuviera la calidad de un Acuerdo de Implementación de CONVEMAR. Esta Resolución sirvió de contenido e impulsó la elaboración de la declaración “El futuro que queremos”.

Estos hitos, al margen del proceso especial de creación de la OROPPS marcan –a juicio del autor– el retorno de Chile a la contribución en el proceso de creación del Tercer Acuerdo de Implementación de CONVEMAR y que convergerá con los posteriores y exitosos esfuerzos de Chile por hacerse parte e implementar el Acuerdo de Nueva York de 1995.

En este escenario, el Ministerio de Relaciones Exteriores –con renovados equipos en su dirección temática– comienza a abordar el tema BBNJ en el año 2013, calificándolo como una de las temáticas más relevantes que se deberán enfrentar en el futuro. Por tal motivo, el Minrel crea un Grupo de Trabajo Interministerial, que se dedica a preparar una posición nacional para enfrentar la Conferencia Preparatoria. El Grupo de Trabajo realiza más de una veintena de reuniones y varias sesiones temáticas, en las cuales participa la sociedad civil, la industria pesquera y la academia. Asimismo, se prepara una hoja de ruta con la posición nacional, estableciendo los puntos determinantes para Chile en cada tema del programa de trabajo de la Conferencia Preparatoria.

6.1.3- La etapa de la Conferencia Preparatoria (Prep-Com)

Entre el 28 de marzo y 8 de abril de 2016, se desarrolló en la ONU la primera reunión de la Conferencia Preparatoria para la creación de un Acuerdo internacional jurídicamente vinculante, en el marco de la

CONVEMAR para BBNJ. El debut y participación de Chile en este proceso formal, reflejó el trabajo realizado a nivel nacional y tuvo buenos resultados.

Chile tuvo una destacada participación, tanto en los debates del Plenario como en los grupos de trabajo establecidos conforme al programa. Dicho rol también se expresó en las reuniones del G-77+China, y tanto en sala como en los márgenes con países afines. En la Prep-Com 1, se erigieron los grupos y países que a la postre liderarían todo el proceso Prep-Com, estos fueron: el G-77+China (presidido por Tailandia), Sudáfrica (lideraba el Grupo Africano), Australia, Chile, Canadá, Costa Rica, Jamaica, México, Noruega, Nueva Zelanda y la UE. Como parte de su despliegue en la negociación, Chile participó en *side-events* y organizó uno de manera conjunta con la ONG-PEW, además de otro junto a IUCN, Fundación Bertarelli y NRDC. Además, Chile y Costa Rica –en representación del GRULAC– lograron ser elegidos para integrar el *Bureau*, entidad que apoya las tareas del presidente de la Prep-Com.

En cuanto a los temas de fondo, durante la Prep-Com 1 BBNJ, se generó una discusión preliminar en torno a los cuatro grandes elementos del *package* de negociación establecido por la Resolución de la Asamblea General 69/292, los cuales son: recursos genéticos marinos, herramientas de manejo basadas en el área (incluidas las AMPs), el impacto ambiental de las actividades que se realicen en el área BBNJ, así como la creación de capacidades y la transferencia de tecnologías marinas. Todas materias amplias, muy complejas e interconectadas unas con otras.

La discusión de la primera Prep-Com, tuvo una alta participación de Estados (más de 100), de organismos internacionales y de la sociedad civil. La delegación de Chile fue importante por los sólidos aportes a la discusión, pero también por el número de integrantes, que incluyó representantes de la Cancillería, de la Dirección de Medio Ambiente y de la Jurídica; de la Misión de Chile ante la ONU; Subsecretaría de Pesca y Acuicultura; representantes de la academia³⁴, sector pesquero³⁵

34 Centro Interdisciplinario para la Investigación Acuícola (INCAR).

35 Sociedad Nacional de Pesca (SONAPESCA).

y sociedad civil. Durante la Prep-Com 1, se dio un debate preliminar de todas las materias que componían el paquete de negociación, identificándose desde un principio a los recursos genéticos marinos como la materia más compleja, tanto por su naturaleza jurídica como también por los aspectos geográficos e interacciones con otros acuerdos de implementación: parte XI de CONVEMAR y Acuerdo de Nueva York de 1995.

La Segunda Prep-Com se desarrolló en septiembre de 2016. Chile mantuvo una destacada participación, sobre todo se comenzó a trabajar más de cerca con países *linked-minded*, en particular con algunos del Cono Sur. Durante esta reunión se avanzó en la discusión de fondo en los temas de contenido concreto que debería presentar el futuro instrumento. Los temas de mayor complejidad fueron aquellos relativos a los recursos genéticos marinos y su naturaleza jurídica, incluyendo aspectos de la propiedad. Asimismo, la eventual clasificación de estos recursos y su interacción con la zona más allá de las jurisdicciones nacionales –gobernada por la Autoridad de los Fondos Marinos (Parte XI CONVEMAR)–, también concitó una profunda e interesante discusión. Durante esta reunión, en una clara intención de poner más presión positiva sobre la mesa, Chile impulsó la discusión, acompañándola de algunos textos que esbozaban bases para algunos apartados del futuro Acuerdo.

Durante el período intersesional –y como parte de la estrategia de Chile de incrementar el trabajo con algunos países de América del Sur–, el país organizó en enero de 2017, en Santiago, un taller latinoamericano en conjunto con la ONG Mar Viva de Costa Rica, en la cual participaron técnicos y representantes de varios países. La instancia sirvió, por una parte, para impregnar a los integrantes nacionales del Grupo de Trabajo Interministerial de las temáticas de la negociación, esto gracias a la participación de personeros de la ONU y de representantes negociadores de los países claves en la negociación. Por otra, se buscaba aglutinar e impulsar un trabajo conjunto con los países de Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Paraguay, Venezuela y Colombia, el cual se consolidó, acordando estos países continuar estas instancias informales de cooperación, nominando a Argentina y Chile para liderar este grupo.

La tercera Prep-Com se efectuó en abril de 2017. Chile mantuvo su relevante participación y apostó por profundizar sus documentos, presentándolos y logrando apoyos significativos de las delegaciones, en especial de la Unión Europea, Sudáfrica, México y Perú. Asimismo, realizó una actividad en la Misión de Chile con los países de América del Sur, para continuar profundizando la cooperación entre este grupo.

La cuarta y última Prep-Com se realizó en julio de 2017. Aquí, Chile subió la apuesta, procurando siempre avanzar en las negociaciones con espíritu propositivo, impulsando la consecución de acuerdos y mediando posiciones en un ambiente complejo dados los distintos intereses involucrados. Chile lideró el grupo informal de algunos países de América del Sur y efectuó intervenciones en representación de estos.

Finalmente, se logró poner término al proceso Prep-Com. El documento final, adoptado por consenso, resultó débil pero aceptable. En lo formal, no permitió fraguar elementos específicos objeto de la futura negociación. Sin perjuicio de ello, el proceso Prep-Com cumplió con su mandato, dado el amplio y profundo nivel de la discusión de cada uno de los elementos que componen el definitivo paquete de negociación y que servirán de bases para la Conferencia Intergubernamental que negociará el Acuerdo. Cabe destacar la cooperación regional de algunos países de Latinoamérica, la que podría ser significativa en la futura fase de negociaciones.

Mediante la Resolución de la Asamblea General A/RES/72/249, adoptada en diciembre de 2017³⁶, formalmente y después de 18 años de tratativas informales, la comunidad internacional ha logrado fijar el inicio de una negociación para crear el Tercer Acuerdo de Implementación de CONVEMAR sobre BBNJ, que comenzará en septiembre del año 2018. Este futuro Acuerdo será el más complejo de negociar, dado que –a diferencia de los otros dos acuerdos de implementación– su ámbito competencial es mucho más amplio.

La futura negociación constituye una oportunidad y, al mismo tiempo, un desafío para Chile. Lo recomendable sería que se puedan mantener y reforzar los equipos negociadores que, liderados por la

36 A/RES/72/249, International legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction. <http://undocs.org/en/a/72/L.7>

Cancillería, logren salvaguardar los actuales y futuros intereses de Chile, considerando que de lograrse el objetivo, el nuevo Acuerdo debe mirarse con efecto práctico en las siguientes décadas.

6.2- *La Gobernanza Oceánica Internacional: la Accountability*

El cumplimiento de las obligaciones internacionales, así como las metas y compromisos que los países han adquirido en materia de océanos, es una de las principales dificultades que el sistema de gobernanza oceánica enfrenta. Esta situación se produce, no por la denominada fragmentación del Derecho del Mar, la cual entendemos como un fenómeno de carácter más conceptual que práctico. En definitiva, lo que existe actualmente es una –voluntaria– falta de compromiso político para ejecutar el *pacta sunt servanda* que cada obligación implica y que están reflejadas en los instrumentos internacionales vigentes.

Asimismo, existen asimetrías respecto del tratamiento que las temáticas tienen, por ejemplo, entre el Sistema de Naciones Unidas y sus agencias como la FAO, o en el sistema de las OROPs. A ello se suma lo que dice relación con las sanciones que los organismos internacionales pueden imponer a las partes incumplidoras, y justamente en este aspecto reside la debilidad del sistema en general. Si bien los Estados se han obligado a estos acuerdos, no han transferido la posibilidad de que dichos órganos puedan establecer sanciones directas a los sujetos que ejecutan acciones que infringen la eficacia de las normas de conservación u otras recogidas en los tratados. Una situación ilustrativa es lo que ocurre habitualmente en los organismos regionales de pesca, que –ante actividades de pesca ilegal– solo pueden limitarse a establecer listados de naves pesqueras ilegales, dando publicidad a estas listas.

La responsabilidad del Estado del pabellón es la explicación lógica, jurídica y primaria, como respuesta para sancionar vulneraciones normativas, nacionales, pero sobre todo internacionales. En esa dinámica, el ejercicio de la soberanía explicitada en el vínculo entre Estado y embarcación producto del abanderamiento, no siempre resulta efectiva. Desde esa perspectiva individual, la problemática de las banderas de conveniencia se configura como la expresión clara del fallo del siste-

ma. Pero también ocurren incumplimientos de carácter colectivo cuya responsabilidad tiende a diluirse. Por ejemplo, en una OROP, adoptar cuotas de pesca que se apartan de las recomendaciones científicas. Esto último contraviene normas específicas del tratado en cuestión, normas e instrumentos de carácter marco como el Acuerdo de Nueva York de 1995 o la propia Convención. Dichas acciones de incumplimiento quedan sin sanción alguna, solo generarían el eventual reproche mediático de la comunidad internacional.

A lo expuesto con anterioridad, se suma la falta de un sistema de seguimiento que dé cuenta del cumplimiento de las obligaciones internacionales. Estos son algunos desafíos sobre los cuales la comunidad internacional debiera avanzar de manera de poder reforzar la gobernanza oceánica. Para ello, será fundamental la voluntad política y cooperación. En ese sentido, Chile podría seguir jugando un relevante rol en esta materia.

7.- CONCLUSIONES

7.1- *Chile País Oceánico*

Chile es un país oceánico y aquello está reflejado desde mucho antes de la institucionalidad que sostiene los tiempos actuales. Para verificar la temprana vinculación con el océano, basta revisar las descripciones antropológicas de algunos de los pueblos originarios, específicamente de las comunidades: Changos, Picunches, Cuncos, Chonos, Kaweskar y Yagan, las cuales hicieron de su vida y su cultura, un vínculo directo con el océano.

En la modernidad, este nexo se mantiene fuertemente en las comunidades costeras a lo largo del país, y las islas Rapa Nui y Juan Fernández son un ejemplo vivo de ello. Pero, al mismo tiempo, el océano como fuente de vida, alimento y ocio, alberga múltiples e importantes actividades, dada la geografía y longitud de Chile y de su borde costero. Destaca, en este aspecto, la pesca –actividad de relevancia en el pasado, presente y futuro– y el turismo. Ambos, vectores determinantes para la economía del país.

Chile y su diplomacia han contribuido con la comunidad internacional en la creación del Derecho del Mar. Lo anterior, desde la Declaración Unilateral de Chile sobre Zona Marítima de 1947; seguida de la internacionalmente reconocida Declaración de Santiago de 1952; pasando por la participación de nuestro país en las tratativas de la Convención de 1958, y la exponencialmente relevante participación durante la tercera conferencia que generó la CONVEMAR. El multilateralismo no se detuvo ahí, Chile fue uno de los gestores del Acuerdo de Nueva York, participó del Acuerdo FAO sobre puertos y jugó un papel relevante en su entrada en vigor.

Adicionalmente, el país fue copatrocinador de la creación de parte de la gobernanza regional a través de la OROP-PS que –por superficie– es la organización más grande del sistema OROP-PS, que suma a más de 20 organizaciones regionales de pesca.

El liderazgo efectivo de Chile ha sido reconocido internacionalmente y obedece a una histórica y verificable participación en los foros oceánicos. Una senda que debería tener continuidad para el país, dada la vinculación de Chile con el océano. Aquello necesariamente requerirá mayor inversión en recursos humanos y técnicos por parte de la administración del Estado y también de la Cancillería.

El océano es biodiversidad, economía y cultura. Sin el océano, la vida como se concibe en la actualidad, simplemente no sería posible. El océano como parte del planeta no tiene plan B y requiere de un actuar inmediato.

7.2- Política Oceánica: oportunidad para avanzar hacia una Sociedad Oceánica.

Actualmente, Chile –a través de la Cancillería– está preparando, por primera vez en su historia, una Política Oceánica Nacional (PON)³⁷. Una excelente idea que surgió al interior del edificio Carrera, cuyos orígenes se remontan a propuestas creadas por almirantes de la Armada. Sin embargo, a diferencia de aquellas basadas solo en la defensa nacional, la del Minrel es transversal y cuenta con una sólida base en el

37 Al cierre de la edición de este capítulo (diciembre 2017), se encontraba en preparación la PON, la cual fue publicada en marzo de 2018.

desarrollo sostenible –lo cual está al nivel de otras políticas oceánicas de países vanguardistas– y se suma a nuestra participación multilateral y membresías en foros internacionales.

La extensa costa del país representa una verdadera oportunidad de desarrollo social, económico y cultural. Chile es un país oceánico y hechos concretos lo demuestran: nuestro liderazgo mundial en conservación del océano, la pesca y acuicultura como tercera actividad económica más importante, el tercer lugar como mayor usuario del Canal de Panamá, la vinculación cultural con el océano que tienen muchas comunidades costeras, tales como, Punta Choros, Puerto Edén, Rapa Nui, Cabo de Hornos y Juan Fernández, entre otras.

En este contexto, la PON constituye una posibilidad latente para lograr establecer una “sociedad del océano” que permita que todos los actores –que interactúan con el gigante azul– participen, reflexionen y proyecten directrices y lineamientos, donde se vuelquen los esfuerzos por lograr un desarrollo en el borde costero –y en el mar abierto– de una forma sustentable y amigable con el medioambiente, donde sea fundamental y determinante el trabajo colaborativo entre Estados, sector privado, sociedad civil, academia, ONGs y fundaciones.

Sin duda, la implementación de esta novedosa política será la “tormenta perfecta” para identificar nuevos desafíos y efectuar cambios donde se impulse, por ejemplo, una cultura y economía de navegación no solo comercial –que ya existe–, sino que además promueva el desarrollo y fomento de los deportes náuticos, alejando estas actividades del imaginario elitista que se tiene de ellos. Lo anterior sumado, por qué no, a la incorporación de la educación náutica a la malla curricular escolar básica, porque la idea es educar desde temprana edad, para que niños y niñas no teman al océano y puedan adentrarse en él de una forma respetuosa y responsable.

Asimismo, la PON puede significar un catalizador para identificar estas y otras actividades que el Estado puede dinamizar, como las prácticas del buceo, y por qué no fomentar fuertemente el turismo oceánico sustentable, entre otras tantas actividades.

Un verdadero esfuerzo por desarrollar una economía azul es posible, se requiere de liderazgo institucional y voluntad política, además de una visión de mediano y largo plazo, que se desarrolle de manera

participativa y, sobre todo, con indicadores objetivos y estándares de implementación y de seguimiento. Nuevamente surge aquí la bidireccionalidad de la función diplomática, oportunidad que Minrel ha tomado y está implementando. Se espera que se desarrolle como tema país, con visión de proyección y continuidad.

Ciertamente, existe la confianza de que la Política Oceánica Nacional es una gran oportunidad para desarrollar nuevos paradigmas y llevar la relación de Chile y su gente a otro nivel, existiendo la posibilidad concreta de que en el futuro seamos no solo un país líder en conservación del océano, sino que también una “sociedad oceánica”.

7.3- La actual bidireccionalidad de la función diplomática: la diplomacia oceánica como fruto y desafío multilateral

La diplomacia de nuestro país, en general, y en materia oceánica, en particular, ha probado con hitos determinados que tiene una vocación de seriedad, compromiso y cooperación, contribuyendo al bienestar del país y de la comunidad internacional, siendo esto una de las máximas del multilateralismo.

En la vía interna, en este capítulo sobre océanos, se ha demostrado que el paradigma de una diplomacia de una sola vía está completamente superado.

La función diplomática es política exterior y política pública doméstica. Negar aquello sería no reconocer la realidad y el dinamismo actual de las relaciones internacionales. En otras palabras, la diplomacia moderna es “bidireccional”. En virtud de ello, la Cancillería –a lo largo de su historia– ha dado cuenta de su función jurídico-constitucional, llevando adelante la política exterior en representación del Presidente de la República, cuya expresión es la vía bilateral y multilateral.

Lo anterior da cuenta, en su desarrollo, que este es un ejercicio equivalente a un sistema bidireccional, el cual implica, por una parte, la tradicional función diplomática centrada en la política exterior y, por otra, verter la experiencia bilateral y multilateral de la diplomacia para que –en ciertos casos– sirva de catalizador de la política pública interna. No se trata de invadir competencias ministeriales sino, cuando

sea oportuno, influir, impulsar y también liderar aquellos procesos que tienen un fuerte componente internacional.

Podría decirse que la realidad ha superado las formas tradicionales, porque la dinámica y la inmediatez de los asuntos requieren de la búsqueda de vías más creativas para enfrentar los desafíos futuros de la función diplomática.

Es evidente, entonces, que la diplomacia oceánica de Chile existe, está consolidada y ha rendido importantes frutos. Por cierto que será siempre necesario avanzar en el ámbito de las definiciones y el tratamiento académico del tema.

Es probable que lo señalado sea considerado como una tesis poco habitual e incluso audaz. Pero hay más ejemplos que sostienen esta realidad bidireccional, tales como: la creación de la Política Nacional de Montañas, desarrollada por completo al alero del Ministerio de Relaciones Exteriores; o el papel de la Cancillería en el desarrollo de la implementación del Acuerdo de París sobre Cambio Climático, y de los ODS de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030.

Nos parece que una visión clásica deberá ir abriendo espacios a la necesidad urgente de un sistema bidireccional. Al igual que el ya estudiado fenómeno de la paradiplomacia que no disputa, pero sí comparte, el accionar de la Cancillería en el desarrollo e implementación de la política exterior.

Finalmente, no basta solo con plantear escenarios, se requiere ser igual de audaz en, por lo menos, esbozar ideas que permitan enfrentarlos. En tal sentido, sería del todo recomendable discutir y abordar estos planteamientos con los futuros diplomáticos, para generar debate y que cuenten con una fuente más del quehacer de sus funciones diplomáticas, las cuales deberán enfrentar, una vez ejerzan la misión de representar a Chile en el exterior y también en el país. Con ello, quizás más temprano que tarde, este cambio de paradigma podrá proyectarse e implementarse como una fuente más de la función diplomática.