

## CHILE FRENTE AL NUEVO ACUERDO SOBRE CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD MARINA: ÁREAS PROTEGIDAS E INTERACCIONES CON EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PESCA EN ALTA MAR

### CHILE IN FRONT OF THE NEW AGREEMENT ON MARINE BIODIVERSITY CONSERVATION: PROTECTED AREAS AND INTERACTIONS WITH THE LEGAL REGIME OF HIGH SEAS FISHERIES

Oswaldo Urrutia S.\*

**RESUMEN:** Después de casi dos décadas de discusiones, el Acuerdo relativo a la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas situadas fuera de la Jurisdicción Nacional fue adoptado el 19 de junio de 2023. El presente trabajo aborda el eje más relevante del nuevo tratado para Chile: las medidas de gestión zonales, incluyendo la creación de áreas marinas protegidas. Se analiza cómo el nuevo régimen se relacionará con tratados y organizaciones ya existentes con competencia sobre la biodiversidad marina, especialmente los organismos regionales de pesca y la Organización Regional de Pesca del Pacífico Sur. El artículo también propone elementos para equilibrar los intereses nacionales de conservación y económicos de largo plazo en el Pacífico Suroriental.

**Palabras clave:** Acuerdo sobre la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas situadas fuera de la Jurisdicción Nacional; biodiversidad marina; áreas marinas protegidas; organismos regionales de ordenamiento pesquero; Organización Regional de Pesca del Pacífico Sur.

**ABSTRACT:** After almost two decades of discussions, the Agreement on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction (BBNJ Agreement) was adopted on 19 June 2023. This paper addresses Chile's most relevant concern under the new treaty: zonal management measures, including the creation of marine protected areas. It analyzes how the new regime will relate to existing treaties and

\* Doctor en Derecho, Victoria University of Wellington. Profesor de Derecho Internacional Público, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV), osvaldo.urrutia@pucv.cl. Dirección: Avenida Brasil 2950, Valparaíso, Chile.  0009-0002-6804-7051. Este trabajo forma parte del Proyecto Fondecyt de Iniciación N° 11241293. Agradezco a los profesores de la Facultad de Derecho de la PUCV Dr. Jorge Bermúdez Soto por sus comentarios sobre una primera versión de este trabajo y Gonzalo Pereira Puchy por sus observaciones como parte de la delegación de Chile en las negociaciones para el tratado adoptado en 2023. Agradezco igualmente a la abogada PUCV Bárbara Mayers por su ayuda con el formato del texto. Desde luego, todos los errores en este trabajo son de mi exclusiva responsabilidad.

organizations with competence over marine biodiversity, especially regional fisheries bodies and the South Pacific Regional Fisheries Organization. The article also proposes elements to balancing long-term national conservation and economic interests in the Southeast Pacific.

**Keywords:** Agreement on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction; marine biodiversity; marine protected areas; regional fisheries management organizations; South Pacific Regional Fisheries Management Organization.

## I. INTRODUCCIÓN

Luego de más de una década y media de negociaciones informales, una Conferencia Preparatoria y una Conferencia Intergubernamental, el Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas situadas fuera de la Jurisdicción Nacional (en adelante, el Acuerdo de 2023 o simplemente el Acuerdo) fue adoptado el 19 de junio de 2023<sup>1</sup>. El Acuerdo ha sido recibido como un “tremendo éxito del multilateralismo”<sup>2</sup>, un “logro histórico”<sup>3</sup> y uno de los “principales legados que le dejaremos a las generaciones presentes y futuras”<sup>4</sup>.

Chile fue un actor entusiasta en la negociación y adopción del nuevo tratado y el segundo estado en depositar el instrumento de ratificación ante el Secretario General de Naciones Unidas en su calidad de depositario<sup>5</sup>. Además, ha solicitado que la futura secretaría del Acuerdo se radique en Valparaíso<sup>6</sup>. Sin embargo, el entusiasmo nacional oculta temporalmente que la consecución de resultados beneficiosos para Chile demandará decisiones estratégicas y de política de estado de corto, mediano y largo plazo, las que deberán fundarse en ciertos consensos mínimos. Uno de los más relevantes es la necesidad de lograr un balance entre dos intereses legítimos que nuestro país mantiene en alta mar, y que a primera vista parecen contrapuestos: la conservación de la biodiversidad marina y la explotación de recursos pesqueros, especialmente los transzonales.

En este contexto, el presente artículo aborda el que probablemente sea el eje más desafiante del Acuerdo: la regulación de las medidas de carácter zonal en áreas

<sup>1</sup> ACUERDO EN EL MARCO DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR RELATIVO A LA CONSERVACION Y EL USO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA MARINA DE LAS ZONAS SITUADAS FUERA DE LA JURISDICCION NACIONAL, adoptado en la Quinta Sesión de la Conferencia Intergubernamental convocada desde 2017 para estos efectos. El tratado es también conocido frecuentemente como “Acuerdo BBNJ”, por el acrónimo en inglés de *biodiversity beyond national jurisdiction*.

<sup>2</sup> KŐRÖSI (cuenta X).

<sup>3</sup> UNIÓN EUROPEA (sitio web).

<sup>4</sup> SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DE MÉXICO (sitio web).

<sup>5</sup> Instrumento depositado el 20 de febrero de 2024, solo después de Palau. NACIONES UNIDAS (sitio web).

<sup>6</sup> MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (sitio web) y MISIÓN PERMANENTE DE CHILE ANTE LAS NACIONES UNIDAS (sitio web).

más allá de la jurisdicción nacional, incluyendo la creación de áreas marinas protegidas. La adopción de este tipo de medidas involucra precisar la relación entre la institucionalidad que crea el Acuerdo y las organizaciones ya existentes con competencia en el ámbito de la explotación de los recursos vivos y la biodiversidad marina, cuestión central tanto para aquellos que buscan la creación y gestión de dichas áreas como para el sector pesquero nacional que opera en alta mar.

Por lo tanto, este trabajo asume el siguiente propósito específico: exponer críticamente las disposiciones centrales del Acuerdo que regularán las iniciativas para establecer medidas espaciales de manejo y cómo ellas se relacionarán con las actividades que impactan en la biodiversidad marina, especialmente la pesca en alta mar. Este análisis implica proyectar las interacciones entre la futura institucionalidad del Acuerdo y los organismos regionales pesqueros existentes, en particular la Organización Regional de Pesca del Pacífico Sur (en adelante SPRFMO, por sus siglas oficiales en inglés)<sup>7</sup>, donde Chile tiene una activa participación e intereses de largo plazo.

Para cumplir este propósito el artículo se estructura en cuatro partes, además de la introducción y conclusiones. Las primeras dos partes ofrecen un contexto, incluyendo una breve presentación del régimen de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (en adelante CONVEMAR)<sup>8</sup> y sus limitaciones en materia de conservación de la biodiversidad marina, e introducen el Acuerdo con énfasis en la situación de Chile en el Pacífico Suroriental. La tercera analiza las cuestiones centrales de la relación entre la institucionalidad del Acuerdo y los organismos regionales de ordenamiento pesquero, con especial atención al caso de SPRFMO. La cuarta parte discute las opciones de Chile y subraya la necesidad de equilibrar los objetivos de explotación y conservación de la biodiversidad marina tanto bajo el Acuerdo como en las interacciones con otros regímenes, específicamente SPRFMO.

El artículo analizará los aspectos recién mencionados a partir de las normas relevantes del Acuerdo de 2023, de CONVEMAR, del Acuerdo de Naciones Unidas sobre Poblaciones de Peces de 1995<sup>9</sup>, de la *Convención sobre la Conservación y Ordenamiento de los Recursos Pesqueros en Alta Mar en el Océano Pacífico Sur* que estableció SPRFMO y las remisiones pertinentes al derecho internacional general. Este análisis no agota todos los foros relevantes para Chile en el Pacífico Suroriental ni tampoco en otras áreas oceánicas donde Chile tiene intereses estratégicos. Específicamente, no se elabora un análisis acerca del rol de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) para la adopción de futuras áreas de protección en el Pacífico, las que también

<sup>7</sup> Creada por la CONVENCION PARA LA CONSERVACION Y ORDENACION DE LOS RECURSOS PESQUEROS DE ALTA MAR DEL OCEANO PACIFICO SUR.

<sup>8</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR.

<sup>9</sup> ACUERDO SOBRE LA APLICACION DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR DE 10 DE DICIEMBRE DE 1982 RELATIVAS A LA CONSERVACION Y ORDENACION DE LAS POBLACIONES DE PECES TRANSZONALES Y LAS POBLACIONES DE PECES ALTAMENTE MIGRATORIOS.

deberán considerarse con mayor detención<sup>10</sup>. Igualmente, la situación en la Antártica y el rol de las organizaciones internacionales con competencia en el área, especialmente la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) no son abordadas y bien merecen un trabajo aparte<sup>11</sup>.

## II. EL ACUERDO: CONTEXTO, ORIGEN Y RESEÑA

El Acuerdo de 2023 constituye el tercer tratado de implementación de CONVEMAR<sup>12</sup>. Su negociación se enmarca en un ciclo del debate global definido por la creciente preocupación sobre la necesidad de proteger los océanos frente a diversas amenazas contemporáneas tales como los impactos del cambio climático, la contaminación marina, la pesca ilegal y la pérdida de biodiversidad en general<sup>13</sup>. En esta narrativa, el régimen jurídico sobre la biodiversidad en alta mar y la Zona en CONVEMAR, es decir, los dos espacios situados fuera de las áreas sujetas a la jurisdicción de los estados costeros, es visto como esencialmente defectuoso y con vacíos significativos para la protección de la biodiversidad<sup>14</sup>. Esta parte explica el significado de dichos espacios en el contexto de la evolución del derecho del mar, las debilidades del régimen de CONVEMAR en materia de conservación de la biodiversidad marina, y cómo el Acuerdo se origina en un consenso relativamente generalizado sobre tales limitaciones.

### 1. EL RÉGIMEN DE CONVEMAR: ESTRUCTURA Y LIMITACIONES

El reconocimiento de derechos y obligaciones estatales en los espacios marinos define el objeto principal del derecho internacional del mar. Durante siglos, la división jurisdiccional canónica solo distinguía dos espacios: el mar territorial y la alta mar. Ambos se construyeron consuetudinariamente sobre dos principios fundamentales y contrapuestos que se encuentran en la esencia de la regulación de los océanos.

El primero y más antiguo es la libertad de uso, propio de la alta mar. La navegación siempre ha sido la más importante de estas libertades, especialmente para el comercio: de ahí la relevancia que Hugo Grocio ya le daba a comienzos del siglo

<sup>10</sup> Establecida por la CONVENCION ENTRE ESTADOS UNIDOS DE AMERICA Y LA REPUBLICA DE COSTA RICA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA COMISION INTERAMERICANA DEL ATUN TROPICAL. Este tratado bilateral reguló completamente las operaciones de CIAT hasta la adopción de la Convención de Antigua en 2003, la que paulatinamente debería ir reemplazando la aplicación del tratado bilateral original. CONVENCION PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COMISION INTERAMERICANA DEL ATUN ESTABLECIDA POR LA CONVENCION DE 1949 ENTRE ESTADOS UNIDOS DE AMERICA Y LA REPUBLICA DE COSTA RICA.

<sup>11</sup> Creada por la CONVENCION PARA LA CONSERVACION DE LOS RECURSOS VIVOS MARINOS ANTARTICOS.

<sup>12</sup> Los otros dos fueron adoptados hace casi 30 años. El primero de ellos es el ACUERDO RELATIVO A LA PARTE XI DE CONVEMAR, y el segundo es el ACUERDO DE POBLACIONES DE PECES DE 1995.

<sup>13</sup> NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, A/RES/66/288; NACIONES UNIDAS (2021).

<sup>14</sup> Por ejemplo, RAYFUSE (2015). La literatura que percibe los defectos fundamentales del derecho internacional de la alta mar va más allá de las publicaciones académicas. Ver, por ejemplo, URBINA (2019).

XVII, en el contexto de apoyar el derecho de la Compañía de las Indias Orientales holandesa a navegar libremente para comerciar con el lejano oriente, contrario a lo que reclamaban otros estados desde las bulas papales de Alejandro VI<sup>15</sup>. La costumbre reconoció y consolidó la libertad de navegación –pilar de la expansión del capitalismo y la dominación europea de la época– y con el tiempo el derecho a la utilización de alta mar se extendió a otras actividades en la medida que la práctica y la tecnología fueron permitiéndolo, incluyendo la explotación de los recursos marinos, la disposición de cables y tuberías submarinas, el sobrevuelo, la construcción de instalaciones artificiales y la investigación científica.

Puesto que alta mar no está sujeta a la apropiación estatal, la jurisdicción del estado del pabellón o bandera de registro es esencial para autorizar, proteger y a la vez regular las actividades que ocurran en dicho espacio. Así, CONVEMAR señala que todo buque debe navegar bajo la nacionalidad o pabellón de un solo estado y, salvo excepciones, estará sometido en la alta mar solamente a dicha jurisdicción<sup>16</sup>. Como contrapartida, los estados del pabellón deben ejercer un control efectivo sobre los buques bajo su registro<sup>17</sup>. Como se explicará más adelante, son dichos estados quienes tienen la obligación de cooperar para que la libertad de alta mar en cualquiera de sus dimensiones –navegación, pesca, contaminación marina u otras– no se traduzca en anarquía, lo que se realiza por lo general a través de tratados y estableciendo mecanismos institucionales para dicha cooperación, como por ejemplo a través de organizaciones internacionales o reuniones periódicas de las partes bajo los tratados respectivos.

El segundo principio o norma fundamental es la soberanía de los estados costeros sobre cierta porción del mar. Esta salvaguarda ya es perfectamente distinguible en el siglo XVIII en la práctica de los estados y en el influyente trabajo de Emer de Vattel<sup>18</sup>, distinguiendo entre el mar bajo soberanía del estado costero de aquella parte que era inapropiable. Este espacio fundamental es hoy reconocido tanto en CONVEMAR como en la costumbre<sup>19</sup>.

### *Significado de los espacios marinos más allá de la jurisdicción nacional*

Los principios de soberanía estatal y libertad de uso siguieron regulando durante siglos las relaciones de los estados sobre la base de la distinción entre mar territorial y alta mar. Esta división binaria se complejiza después de 1945, cuando

<sup>15</sup> GROTIUS (1916). Sobre las bulas papales de Alejandro VI, su contexto e impactos en el desarrollo de la exploración y pretensiones marítimas, ver por ejemplo BEDERMAN (2014) pp. 366-367 y ABULAFIA (2019) pp. 536-545.

<sup>16</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, Art. 92(1).

<sup>17</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, Art. 94(1).

<sup>18</sup> Citado por LOWE y CHURCHILL (1999) p. 72.

<sup>19</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, artículos 2 y 3. Su anchura máxima es de 12 millas náuticas contadas desde las líneas de base, e incluye la columna de agua, el lecho y subsuelo marino y el espacio aéreo.

pretensiones unilaterales de estados costeros comenzaron a recibir apoyo en la práctica estatal. Las más importantes fueron aquellas sobre la plataforma continental<sup>20</sup> y las que desarrollaron lo que CONVEMAR hoy denomina Zona Económica Exclusiva (ZEE), cuyo origen se remonta a las declaraciones unilaterales de Chile y Perú en 1947, y a la Declaración de Santiago entre Chile, Perú y Ecuador en 1952<sup>21</sup>. Otros espacios se perfilarían en la antesala de la negociación de CONVEMAR, específicamente la Zona o fondos marinos situados más allá de la plataforma continental del estado costero, rompiendo definitivamente la dicotomía tradicional<sup>22</sup>.

CONVEMAR mantuvo el mar territorial como el principal espacio costero donde existe soberanía<sup>23</sup>. La ZEE, en cambio, es regulada en CONVEMAR como un espacio *sui generis*: su régimen jurídico no concede al estado costero soberanía ya que no entrega un espacio físico íntegro o como propiedad, sino que otorga derechos de soberanía y jurisdicción para ciertos fines<sup>24</sup>. Los más importantes, sin duda, son los derechos de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos<sup>25</sup>. Así, la potestad de regular la explotación y conservación de la biodiversidad marina en general y de los recursos pesqueros en particular dentro de las 200 millas náuticas contadas a partir de las líneas de base –límite máximo para la ZEE– queda entregada al estado costero, con muy pocas limitaciones<sup>26</sup>.

En la práctica, la diferencia en los poderes del estado costero en el mar territorial y la ZEE para efectos de la explotación y conservación de la biodiversidad y los recursos marinos no es significativa<sup>27</sup>. Por ello el mar territorial y la ZEE son espacios marinos descritos conjuntamente como áreas sujetas a la jurisdicción nacio-

<sup>20</sup> Especialmente a partir de las llamadas Proclamaciones Truman, una de ellas sobre los derechos en la plataforma continental. ESTADOS UNIDOS, PROCLAMATION 2667 – POLICY OF THE UNITED STATES WITH RESPECT TO THE NATURAL RESOURCES OF THE SUBSOIL AND SEA BED OF THE CONTINENTAL SHELF (1945).

<sup>21</sup> CHILE, DECLARACIÓN OFICIAL DEL PRESIDENTE DE CHILE GABRIEL GONZÁLEZ VIDELA (1947) y DECLARACIÓN SOBRE ZONA MARÍTIMA (1952).

<sup>22</sup> NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, Resolución 2749 (XXV).

<sup>23</sup> Al mar territorial se debe agregar las aguas interiores, cuando existe la posibilidad de trazar líneas de base recta. CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, artículos 7 y 8.

<sup>24</sup> ORREGO (1991) pp. 48-52.

<sup>25</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, artículo 56(1)a).

<sup>26</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, artículos 57, 58, 61 y 62.

<sup>27</sup> ROTHWELL y STEPHENS (2010) p. 301. En esta materia, CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR impone ciertas restricciones a los derechos del estado costero en su ZEE: debe administrar los recursos bajo su jurisdicción sobre la base de ciertos estándares previstos en el art. 61, y en caso de existir un excedente “dará acceso a otros Estados al excedente de la captura permisible, según señala el art. 62(2). En la práctica, el estado costero goza de amplia discrecionalidad, lo que explica que muchos estados costeros sobreexploten sus propios recursos sin mayores consecuencias en el ámbito internacional. Una de las razones se encuentra en la propia CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR: el art 297(3)a) señala que el mecanismo de solución de controversias no obliga al estado costero a aceptar disputas que tengan que ver con el ejercicio de sus derechos soberanos con respecto a los recursos vivos en la ZEE.

nal del estado costero. Fuera de estas categorías persisten las áreas *más allá* de dicha jurisdicción: alta mar y los fondos marinos o la Zona, los cuales coexisten sometidos a dos regímenes distintos. En el diseño de CONVEMAR, sin embargo, ambos exhiben vacíos sustantivos en lo que se refiere a la conservación de la biodiversidad marina, lo que se encuentra en el origen de las negociaciones para el Acuerdo de 2023<sup>28</sup>.

El régimen de la Zona se refiere solo a la exploración y explotación de los recursos minerales que existen en el lecho y subsuelo marino por fuera de la plataforma continental del estado costero, y no aplica a los recursos marinos vivos<sup>29</sup>. Bajo CONVEMAR y el Acuerdo relativo a la Aplicación de la Parte XI de dicho tratado, los recursos minerales de la Zona son patrimonio común de la humanidad<sup>30</sup>, por lo que las actividades de exploración y explotación se sujetan a un régimen colectivo supeditado al control de la Autoridad de los Fondos Marinos, organismo internacional creado por CONVEMAR<sup>31</sup>. Sin embargo, si bien los recursos comprendidos en el régimen de la Zona son solo los minerales, es evidente que su exploración y explotación –como en toda minería– impactarán en la biodiversidad existente no solo en la Zona sino también en las aguas situadas sobre ella, que siguen siendo alta mar. La Autoridad ha trabajado en la elaboración de estándares y directrices con contenido ambiental para la exploración y potencialmente los futuros contratos de explotación comercial de la Zona<sup>32</sup>, pero esta no es su competencia principal: su objeto no es la protección de la biodiversidad sino la explotación de los recursos minerales. He aquí, entonces, un primer vacío de CONVEMAR en la materia.

Más relevante es que en alta mar todavía se encuentra arraigado el principio de la libertad de acceso y uso<sup>33</sup>. Una de estas libertades históricas es la de pesca<sup>34</sup>, la que impacta directamente en la conservación de la biodiversidad en dos sentidos: primero, los recursos marinos vivos que son objeto de la actividad pesquera son parte de la diversidad biológica, y segundo, es común que debido a las técnicas y artes utilizados la pesca impacte en otras especies y ecosistemas –mamíferos, reptiles y aves marinas– que no son objetivo pesquero. Como se desarrolla en el acápite siguiente, las libertades de alta mar se encuentran modestamente limitadas en CON-

<sup>28</sup> Para una breve reseña de los vacíos de la CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR en la materia, ver SCOVAZZI (2016).

<sup>29</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, artículo 133.

<sup>30</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, artículo 136.

<sup>31</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, artículo 153. A la fecha la Autoridad solo ha extendido licencias de exploración. AUTORIDAD INTERNACIONAL DE LOS FONDOS MARINOS (sitio web).

<sup>32</sup> El “Código Minero” para la Zona no ha adoptado aun las regulaciones ambientales para las actividades de explotación (solo lo ha hecho con las de exploración), aunque es posible que ello ocurra en 2025. En principio la Autoridad de los Fondos Marinos no extendería contratos de explotación hasta que estas regulaciones no estén adoptadas. AUTORIDAD INTERNACIONAL DE LOS FONDOS MARINOS, ISBA/28/C/24.

<sup>33</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, artículo 87(1).

<sup>34</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, artículo 87(1)(e).

VEMAR por un puñado de normas que imponen a los estados cuyas naves ahí operan un deber de cooperar para la adopción de medidas de manejo y conservación de los recursos pesqueros<sup>35</sup>. Se trata de una obligación general de medios y no de resultados, por lo que no es de extrañar que las normas de CONVEMAR, en la práctica, hayan influido escasamente en restringir la histórica libertad de pesca en alta mar y los impactos que ella genera<sup>36</sup>.

*Debilidades de CONVEMAR como régimen para la conservación de la biodiversidad marina en áreas más allá de la jurisdicción nacional*

CONVEMAR no tiene un acápite o título específico que regule la conservación de la biodiversidad marina<sup>37</sup>. Tradicionalmente, el derecho internacional ha considerado la vida en el mar como un activo a explotar bajo algunos estándares de manejo, enfoque todavía muy vigente en las áreas más allá de la jurisdicción nacional. CONVEMAR se refiere a los recursos marinos vivos de alta mar (como se señaló, el régimen de la Zona solo aplica a los recursos minerales) en sus Partes V y VII para exigir cooperación estatal para la administración de ciertos recursos que se mueven entre zonas costeras y alta mar<sup>38</sup> y para reconocer que en alta mar los recursos marinos vivos se rigen por la libertad de acceso y explotación bajo parámetros tales como el máximo rendimiento sostenible<sup>39</sup>. La Parte XII de CONVEMAR, referida a la protección del medio ambiente, dice relación con las fuentes de contaminación más que con estándares de conservación de los ecosistemas y su biodiversidad<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, artículos 116-119 y 63-68.

<sup>36</sup> HEY (1999) pp. 17-18.

<sup>37</sup> Ni la CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR ni el Acuerdo de 2023 definen diversidad biológica (o biodiversidad) marina, pero se trata de un concepto que no ofrece mayores dificultades. "Diversidad biológica" se utiliza como noción amplia que se refiere a la variedad de vida en todos los ecosistemas. El artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 la define como "la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas."

<sup>38</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, artículos 63(2), 64-67.

<sup>39</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, artículos 117, 118 y 119. Sobre las limitaciones de este estándar reconocido en CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, ver HEY (2012).

<sup>40</sup> Pese a que el artículo 194(4) de la CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR señala que bajo la parte XII también se tomarán las medidas "necesarias para proteger y preservar los ecosistemas raros o vulnerables, así como el hábitat de las especies y otras formas de vida marina diezmadas, amenazadas o en peligro", en la práctica esta norma ha tenido un tímido impacto. Lo mismo puede decirse de la jurisprudencia que ha extendido la conceptualización de la Parte XII hacia la protección de la biodiversidad, entendiendo la noción de medio ambiente de un sentido amplio, que incluye los recursos vivos. Ver, por ejemplo, Tribunal Internacional del Derecho del Mar, *SOUTHERN BLUEFIN TUNA*, pp. 280-295; Tribunal Internacional del Derecho del Mar, *REQUEST*

Puesto que en alta mar rige el principio de la libertad de uso y acceso, incluyendo la libertad de pesca, CONVEMAR impone a los estados cuyas naves pesqueras capturan recursos que existen (“ocurren”) en dicho espacio un deber de cooperar para adoptar conjuntamente medidas de manejo y conservación, las que deben sujetarse a los estándares recién mencionados<sup>41</sup>. Esta cooperación es especialmente relevante para la biodiversidad marina. Aunque diversas actividades pueden afectar los ecosistemas y la biodiversidad en alta mar y los fondos marinos –por ejemplo, la contaminación derivada de operaciones normales de buques, por vertidos o de fuentes terrestres–, la pesca es la actividad que probablemente tiene el impacto más negativo sobre la biodiversidad<sup>42</sup>. La sobrepesca, las capturas incidentales, los descartes y las consecuencias ambientales dañinas de ciertos artes son solo algunos de dichos efectos adversos<sup>43</sup>, potencialmente ampliados por las dificultades que existen en controlar este tipo de conductas cuando provienen de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada<sup>44</sup>.

A su vez, la pesca es la principal actividad impulsada por los estados del pabellón en alta mar, después de la navegación y el comercio marítimo. Aunque la amplia mayoría de las pesquerías relevantes se encuentran en aguas sujetas a la jurisdicción de los estados costeros, desde la entrada en vigor de CONVEMAR la pesca en este enorme espacio ha crecido hasta convertirse en una actividad verdaderamente global. Si bien una gran proporción de los buques pesqueros que operan en alta mar están abanderados en apenas una veintena de estados (China, Japón, la República de Corea y algunos países de Europa, especialmente España, además de la entidad de Taiwán/Taipei Chino), las operaciones de estas naves cubren todos los océanos<sup>45</sup>.

La cooperación que exige CONVEMAR a los estados que pescan o tienen interés en alta mar se materializa en la práctica mediante el establecimiento de organizaciones regionales de ordenamiento pesquero (en adelante OROPs), a las cuales los estados que las crean les entregan la competencia para adoptar medidas de administración respecto de los recursos bajo su mandato. Aunque no hay una definición legal<sup>46</sup>, en términos generales las OROPs comparten tres características distintivas:

---

*FOR ADVISORY OPINION*, párrafo 216; Corte Permanente de Arbitraje, *SOUTH CHINA SEA ARBITRATION*, párrafos 939-949.

<sup>41</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, artículos 117 y 118.

<sup>42</sup> Para Tanaka, no hay duda de que las actividades pesqueras son una de las mayores amenazas a la biodiversidad marina. TANAKA (2019) p. 428

<sup>43</sup> ORTUÑO y DUNN (2017); JENNINGS y KAISER (1998).

<sup>44</sup> ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION (2001) párrafo 3.

<sup>45</sup> YOZELL y SHAVER (2019).

<sup>46</sup> El Acuerdo de Poblaciones de Peces de 1995 solo define “arreglo” en su artículo 1.1(d), denotando un grado mayor de informalidad que en las OROPs: “mecanismo de cooperación establecido de conformidad con la Convención y el presente Acuerdo por dos o más Estados, en particular para establecer medidas de conservación y de ordenación en una subregión o región respecto de una o más poblaciones de peces transzonales o poblaciones de peces altamente migratorios”. ACUERDO DE POBLACION DE PECES DE 1995.

se trata de organizaciones internacionales con personalidad jurídica y órganos permanentes, con la competencia para gestionar poblaciones o stocks pesqueros en alta mar y el poder de adoptar medidas jurídicamente vinculantes para sus miembros<sup>47</sup>. Las OROPs existentes –hoy poco más de una docena– se establecen mediante tratados y suelen ser organismos independientes y descentralizados entre sí. A partir de los artículos 63(2) y 64 de CONVEMAR, existe una distinción según los recursos que regulan: hay OROPs con competencia sobre recursos transzonales (aquellos que ocurren tanto en aguas sujetas a jurisdicción nacional como alta mar, como el jurel) y otras sobre altamente migratorios (aquellos que recorren largas distancias atravesando más de un espacio jurisdiccional y que se encuentran listados en el Anexo I de CONVEMAR, como los atunes), aunque por lo general comparten dinámicas y desafíos comunes<sup>48</sup>.

Las pocas OROPs existentes con anterioridad a la vigencia de CONVEMAR tenían un rango de acción y atribuciones bastante limitados<sup>49</sup>. Esto comenzó a cambiar con la negociación y adopción del Acuerdo de Poblaciones de Peces de 1995, que entró en vigor en 2001, tratado que regula la pesca de recursos transzonales y altamente migratorios<sup>50</sup>. Este tratado impulsó una relativa modernización y desarrollo de las OROPs<sup>51</sup>, creándose o actualizándose varias de ellas entre los años 2000 y 2015, como por ejemplo la Comisión de Pesca del Pacífico Occidental y Central (WCPFC)<sup>52</sup> y la Comisión Pesquera del Pacífico Norte (NPFC)<sup>53</sup>. Es común encontrar en estos nuevos tratados regionales pesqueros disposiciones con contenido ambiental o relacionadas con la biodiversidad en términos más amplios, y que man-

<sup>47</sup> A lo que se agrega un secretariado permanente que supervisa la parte administrativa y de ejecución de las decisiones que adoptan los miembros de la organización. HARRISON (2019) pp. 79, 84.

<sup>48</sup> En el caso de los recursos transzonales, el artículo 63(2) de la CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR señala que “el Estado ribereño y los Estados que pesquen esas poblaciones en el área adyacente procurarán, directamente o por conducto de las organizaciones subregionales o regionales apropiadas, acordar las medidas necesarias para la conservación de esas poblaciones en el área adyacente”. En el caso de los recursos altamente migratorios, el artículo 64 señala que los respectivos estados “cooperarán, directamente o por conducto de las organizaciones internacionales apropiadas, con miras a asegurar la conservación y promover el objetivo de la utilización óptima de dichas especies en toda la región, tanto dentro como fuera de la zona económica exclusiva”.

<sup>49</sup> Ver CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACION DEL ATÚN DEL ATLÁNTICO, artículos IV, VIII y IX.

<sup>50</sup> Chile ratificó recién el año 2016. CHILE, Decreto Supremo 31.

<sup>51</sup> Además, los artículos 8(3)-(4) y 17(1)-(2) del Acuerdo de Poblaciones de Peces de 1995 señalan que, cuando existe una OROP competente en un área y respecto de recursos determinados, la cooperación debe materializarse a través de la participación en dicho organismo.

<sup>52</sup> CONVENCION SOBRE LA CONSERVACION Y ORDENACION DE LAS POBLACIONES DE PECES ALTAMENTE MIGRATORIOS DEL OCEANO PACIFICO OCCIDENTAL Y CENTRAL, que creó esta organización internacional (Western and Central Pacific Fisheries Commission y su acrónimo en inglés).

<sup>53</sup> CONVENCION PARA LA CONSERVACION Y ORDENACION DE LOS RECURSOS PESQUEROS DE ALTA MAR DEL OCEANO PACIFICO NORTE, que creó esta organización (North Pacific Fisheries Commission y su acrónimo en inglés).

datan a sus estados miembros a adoptar medidas, por ejemplo, para minimizar el descarte y las capturas incidentales, así como incluir consideraciones ecosistémicas y precautorias<sup>54</sup>.

Sin embargo, el problema de fondo se mantiene: en lo esencial las OROPs siguen siendo organizaciones creadas por estados cuya intención principal es concertar un mecanismo formal de cooperación para pescar en alta mar y no necesariamente para proteger la biodiversidad. Es efectivo que estos organismos tienen competencias que impactan en la explotación y la conservación de la biodiversidad marina, pero se trata de atribuciones parceladas y específicas en función de los recursos pesqueros que administran<sup>55</sup>.

Igualmente, otras organizaciones internacionales o regímenes multilaterales también tienen competencias relacionadas o que impactan en la biodiversidad marina, también de forma parcelada o específica. Como se indicó recién, la Autoridad de los Fondos Marinos, al regular la minería submarina (la de exploración, hasta ahora) incide en sus impactos en la biodiversidad en los fondos marinos. Otro ejemplo es el régimen de MARPOL, que regula la contaminación por operación normal de buques bajo los auspicios de la Organización Marítima Internacional<sup>56</sup>, y cuyas normas también influyen en la conservación de la biodiversidad marina. Esta lógica se extiende a otros organismos de alcance global y regional, desde la Comisión Ballenera Internacional<sup>57</sup> hasta los múltiples regímenes regionales para prevenir la contaminación marina derivada de fuentes terrestres.

Esta descentralización y atomización de competencias recién descrita, intrínsecas a la regulación de las áreas más allá de la jurisdicción nacional, explica porqué los esfuerzos para avanzar en medidas que pretendan proteger holísticamente la biodiversidad marina encuentran obstáculos sistémicos<sup>58</sup>. En alta mar y la Zona coexisten diferentes regímenes normativos a partir de tratados que otorgan competencias a organismos muy distintos para regular algún aspecto de la biodiversidad. Ninguno de ellos tiene por objeto principal la protección ambiental, pero muchos tienen alguna atribución o rol que impacta en la conservación o el uso de la biodiversidad

<sup>54</sup> Ver ACUERDO SOBRE POBLACIONES DE PECES DE 1995, artículos 5 y 6, y artículo 5(e) de la Convención que crea WCPFC, artículo 3 letras (c), (d) y (e) de la Convención que crea NPFC, y artículo 3(1)(a)(ii) y (vii) de la Convención que crea SPRFMO.

<sup>55</sup> Ver CONVENCION PARA LA CONSERVACION Y ORDENACION DE LOS RECURSOS PESQUEROS DE ALTA MAR DEL OCEANO PACIFICO SUR. Su artículo 2 limita el alcance de las medidas de protección del ecosistema marino en función de los recursos pesqueros bajo dicho tratado: “The objective of this Convention is, through the application of the precautionary approach and an ecosystem approach to fisheries management, to ensure the long-term conservation and sustainable use of fishery resources and, in so doing, to safeguard the marine ecosystems in which these resources occur”.

<sup>56</sup> PROTOCOLO RELATIVO AL CONVENIO INTERNACIONAL PARA PREVENIR LA CONTAMINACION POR LOS BUQUES, DE 1973.

<sup>57</sup> Creada por la CONVENCION INTERNACIONAL PARA LA REGULACION DE LA CAZA DE BALLENAS.

<sup>58</sup> Para apreciar esta fragmentación y atomización de los regímenes existentes, ver por ejemplo ARDRON y otros (2014), y BLANCHARD (2017).

marina. Sin embargo, cada organismo o régimen solo puede actuar en el ámbito de estas competencias atomizadas que le han sido otorgadas por tratado.

Así, por ejemplo, una OROP puede regular la pesca en su área de competencia, pero no puede adoptar estándares para la contaminación proveniente de la operación normal de buques. Los estados en el régimen de MARPOL, a su vez, pueden adoptar decisiones para regular esta fuente de contaminación, incluso con énfasis en ciertas zonas sensibles de la alta mar, pero no tienen autoridad para proteger especies de fauna marina amenazadas. Estas lagunas sistémicas en alta mar y los fondos marinos son parte de lo que la doctrina denomina “agendas inconclusas” de CONVEMAR, en donde la falta de mecanismos institucionales adecuados para mejorar la protección de la biodiversidad marina en aquellos espacios situados más allá de la jurisdicción nacional ha sido una de las más significativas<sup>59</sup>. A ello se suman problemas de eficacia y resultados: por ejemplo, y salvo contadas excepciones, el desempeño de las OROPs ha sido poco alentador, tanto en la administración de las pesquerías bajo su competencia como en la adopción de medidas que limiten impactos significativos en los ecosistemas y la biodiversidad marina en general<sup>60</sup>.

La descentralización y atomización a partir de CONVEMAR resulta especialmente lesiva para los intereses de conservación cuando se trata de adoptar medidas que regulen el uso de aquellos espacios donde exista biodiversidad significativa que merece protección. Estas medidas de manejo, que el Acuerdo de 2023 reconoce y denomina “mecanismos de gestión basados en áreas”<sup>61</sup>, son diseñadas para prevenir daños al medio ambiente, conservar recursos o coordinar actividades<sup>62</sup>. Se trata por lo general de áreas definidas en donde existen limitaciones de uso o cierres espaciales que ofrecen un grado de protección mayor que el área circundante y en donde “se busca alcanzar determinados objetivos ecológicos, económicos y sociales”<sup>63</sup>. Existe un cierto consenso en que este tipo de regulaciones son herramientas importantes para la conservación y gestión de la biodiversidad marina *in situ*<sup>64</sup>. No es extraño que las medidas de gestión y protección territorial para zonas con alto valor ecológico sean de frecuente uso en áreas terrestres y que paulatinamente se utilicen cada vez más en aguas sujetas a la jurisdicción de los estados costeros<sup>65</sup>.

Dentro del género de los mecanismos de gestión basados en áreas existe una medida que despierta especial interés: las áreas marinas protegidas. El Acuerdo de

<sup>59</sup> FREESTONE (2018) p. 151.

<sup>60</sup> BROOKS y otros (2014); SWAN (2020); WANG (2014).

<sup>61</sup> ACUERDO, artículo 1(1): “por ‘mecanismo de gestión basado en áreas’ se entiende un mecanismo, incluida un área marina protegida, para una zona definida geográficamente, mediante el cual se gestionan uno o varios sectores o actividades con el fin de alcanzar determinados objetivos de conservación y uso sostenible de conformidad con el presente Acuerdo”.

<sup>62</sup> BARNES (2016) p. 604.

<sup>63</sup> ROTHWELL y STEPHENS (2010) pp. 465-466.

<sup>64</sup> NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, A/61/65.

<sup>65</sup> ARMSTRONG (2023).

2023 las define como una “zona marina definida geográficamente que se designa y gestiona con miras a alcanzar objetivos específicos de conservación de la diversidad biológica a largo plazo y que puede permitir, cuando procede, un uso sostenible siempre que sea conforme con los objetivos de conservación”<sup>66</sup>. Las dos diferencias claves entre las áreas marinas protegidas con su género de los mecanismos de gestión basados en áreas es que las primeras tienen objetivos de conservación de largo plazo y solo permitirán otras actividades en la zona delimitada “siempre que sea conforme con los objetivos de conservación” que se han fijado. No es un requisito de la esencia que el establecimiento de las áreas marinas protegidas conlleve siempre la prohibición de otras actividades dentro del polígono geográfico que constituyen sus límites. Sin embargo, se espera que dentro de ellos no tengan lugar actividades que afecten los objetivos de conservación, cuestión que debe examinarse caso a caso.

El establecimiento y la administración de mecanismos como las áreas marinas protegidas se dificulta especialmente en un sistema que está lejos de reconocer una autoridad y competencia únicas, como ocurre con la gobernanza de alta mar y la Zona. ¿Qué estados u organismos tendrían la facultad de establecer medidas de este tipo en dichos espacios, con la capacidad de regular holísticamente todas las posibles actividades que impacten en la biodiversidad marina? Todas las medidas de carácter espacial que existen a la fecha en alta mar solo regulan o pueden alcanzar aquellas actividades bajo la competencia del organismo o tratado específico<sup>67</sup>.

Este fue uno de los desafíos al centro de las negociaciones que condujeron al Acuerdo de 2023. El problema esencial puede también presentarse desde otro ángulo: pese a sus innegables méritos, parece evidente que CONVEMAR, un tratado negociado en los años setenta, adoptado en 1982 y que entró en vigor en 1994 difícilmente puede ofrecer un marco jurídico adecuado para regular una materia tan relevante hoy como es la conservación de la biodiversidad marina en las áreas fuera de la jurisdicción nacional. Tal como en otras materias relativas al uso de los océanos, CONVEMAR es aquí el punto de partida, pero no necesariamente el de llegada. Por ello, desde las primeras discusiones sobre su concepción a mediados de la década del 2000<sup>68</sup> hasta su adopción en 2023, las negociaciones para el Acuerdo tuvieron como una de sus prioridades la creación de un régimen jurídico que permitiera adoptar mecanismos de gestión por áreas de la manera más integrada posible, sin contradecir las bases fundamentales de CONVEMAR<sup>69</sup>. El resultado del Acuerdo es

<sup>66</sup> ACUERDO, artículo 1(9).

<sup>67</sup> Por ejemplo, las zonas especiales designadas bajo el Anexo V de MARPOL por los estados parte (Reglas para prevenir la contaminación por las basuras de los buques), o los santuarios balleneros establecidos por la Comisión Ballenera Internacional.

<sup>68</sup> “Un acuerdo de esa índole podría contribuir a superar la índole fragmentaria y sectorial del actual marco regulador internacional”. NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, A/61/65, párrafo 55.

<sup>69</sup> El texto del Acuerdo refleja este elemento fundamental, pues se trata después de todo de un tratado de implementación de la CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR. El art. 5(1) señala: “El presente Acuerdo se interpretará y aplicará en el contexto de la [CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR] y de forma compatible con ella”.

indudablemente un paso adelante, pero no puede –ni podía por sí mismo– resolver todos los vacíos que genera el principio de la libertad de uso y la descentralización de competencias estatales en alta mar.

## 2. EL ACUERDO: ORIGEN Y RESEÑA

La adopción del Acuerdo de 2023 tiene sus orígenes en el trabajo iniciado formalmente por la Asamblea General de Naciones Unidas hace dos décadas, cuando en 2004 decidió establecer un Grupo de Trabajo que tendría como objeto, entre otras tareas, indicar “opciones y enfoques posibles para promover la cooperación y la coordinación internacionales con miras a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional”<sup>70</sup>. Este Grupo de Trabajo sesionó desde 2006 hasta 2015, año en el cual aconsejó expresamente a la Asamblea General que decidiera elaborar “un instrumento internacional jurídicamente vinculante”, en el marco de CONVEMAR, “sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional”<sup>71</sup>.

Los ejes centrales del futuro Acuerdo fueron establecidos por la propia Asamblea en 2011<sup>72</sup>, reiterados por el informe del Grupo de Trabajo<sup>73</sup>, y se mantuvieron como una hoja de ruta durante toda la negociación. En 2015, y sobre la base tanto de las recomendaciones del Grupo de Trabajo como de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable Río+20<sup>74</sup>, la Asamblea General decidió formalizar el trabajo hacia un instrumento vinculante y establecer un Comité Preparatorio previo a establecer una Conferencia Intergubernamental para negociar un texto<sup>75</sup>, lo que se formalizó en 2017<sup>76</sup>. Esta Conferencia trabajaría de 2018 hasta 2020, planificación que se alteró por la pandemia generada por el COVID-19. Las etapas finales ocurrieron bajo presión por cerrar una negociación que había perdido ímpetu durante el receso de 2019 a 2022.

El resultado de este largo proceso es un texto laborioso y complejo. Luego de introducir definiciones, normas sobre su aplicación y principios que guiarán a las partes (artículos 1 a 8), el Acuerdo descansa en la regulación de cuatro ejes principales: los recursos genéticos marinos (artículos 9 a 16), los mecanismos de gestión espaciales incluyendo áreas marinas protegidas (artículos 17 a 26), la evaluación de impacto ambiental (artículos 27 a 39) y la creación de capacidad y transferencia de tecnología marina (artículos 40 a 46). Los siguientes títulos del Acuerdo establecen los arreglos institucionales y de toma de decisiones, en especial de la Conferencia de las Partes, así como los mecanismos financieros, de cumplimiento y para la solución

<sup>70</sup> NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, A/RES/59/24, párrafo 73.

<sup>71</sup> NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, A/RES/69/292, p. 2.

<sup>72</sup> NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, A/RES/66/231, párrafo 167.

<sup>73</sup> NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, A/69/780, p. 3.

<sup>74</sup> NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, A/RES/66/288, párrafo 162.

<sup>75</sup> NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, A/RES/69/292, párrafo 1(a).

<sup>76</sup> NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, A/RES/72/249.

de controversias (artículos 47 a 61). Las normas finales regulan la firma, ratificación y adhesión, entrada en vigor, aplicación provisional y otras normas características, como en todo tratado (artículos 62 a 76, además de dos anexos).

La implementación del Acuerdo será un desafío de largo plazo. El primer y más evidente obstáculo para avanzar en cualquier propuesta de mecanismo de gestión espacial se encuentra en el artículo 68(1): el nuevo tratado requiere 60 ratificaciones para entrar en vigor<sup>77</sup>. Teniendo como punto de referencia otros acuerdos globales relacionados con los recursos vivos marinos es poco probable que esta condición se cumpla pronto. Por ejemplo, el Acuerdo de Poblaciones de Peces de 1995 requería solo treinta instrumentos de adhesión o ratificación, pero entró en vigor en diciembre de 2001, seis años después de su adopción<sup>78</sup>. Igualmente, el Acuerdo FAO sobre Medidas del Estado Rector del Puerto se adoptó en 2009, pero entró en vigor en junio de 2016, después del depósito del vigésimo quinto instrumento de ratificación<sup>79</sup>. Es cierto que grupos de estados que actúan bajo propósitos comunes podrían aumentar rápidamente el número de ratificaciones, como es el caso de los 27 miembros de la Unión Europea. Sin embargo, sería optimista suponer que el Acuerdo entrará en vigor antes de 2027<sup>80</sup>.

### III. CHILE EN EL PACÍFICO SURORIENTAL

Sin pretender abordar a fondo los cuatro pilares o ejes del tratado, es evidente que el más relevante desde la perspectiva chilena es aquel que consagra la posibilidad de crear medidas zonales de protección de la biodiversidad marina, especialmente las áreas marinas protegidas. Su peso relativo en el panorama de prioridades nacionales supera por mucho a las otras materias que regula el Acuerdo, pues impacta directamente en la proyección de Chile en una de sus áreas de interés directo: la alta mar aledaña a la ZEE nacional, tanto del continente como de las islas chilenas en el Pacífico Suroriental.

#### 1. IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS EJES DEL ACUERDO EN EL CONTEXTO NACIONAL

La regulación de los recursos genéticos marinos como primer eje del Acuerdo tiene dos objetivos principales: la distribución justa y equitativa de los beneficios asociados a estos recursos y la información digital de sus secuencias en alta mar y la Zona, así como la generación de conocimientos, comprensión científica e innovación tecnológica<sup>81</sup>. Se trata de un nuevo mecanismo cuyo éxito dependerá en gran

<sup>77</sup> ACUERDO, artículo 68(1): "El presente Acuerdo entrará en vigor 120 días después de la fecha en que se haya depositado el sexagésimo instrumento de ratificación, aprobación, aceptación o adhesión".

<sup>78</sup> ACUERDO DE POBLACIONES DE PECES DE 1995, artículo 40.

<sup>79</sup> ACUERDO SOBRE MEDIDAS DEL ESTADO RECTOR DEL PUERTO DESTINADAS A PREVENIR, DESALENTAR Y ELIMINAR LA PESCA ILEGAL, NO DECLARADA Y NO REGLAMENTADA.

<sup>80</sup> A la fecha del presente trabajo el Acuerdo cuenta con ocho partes.

<sup>81</sup> ACUERDO, artículos 9 y 14.

medida del interés por la prospección de estos recursos y los consiguientes pagos, del levantamiento de información y generación de conocimiento a través de los órganos del Acuerdo, y del entendimiento para un futuro mecanismo de reparto. Chile no parece tener especial interés en prospectar y generar conocimiento aplicable a productos comerciales, aunque ello no puede descartarse en el futuro. Quizás este escenario haya motivado que la posición de la delegación nacional durante las negociaciones del Acuerdo, al igual que otros estados latinoamericanos, se haya centrado en defender el régimen de reparto de beneficios<sup>82</sup>.

El Acuerdo establece un proceso con diferentes etapas y requisitos para otro de sus ejes: las evaluaciones de impacto ambiental para prevenir, mitigar y gestionar efectos adversos significativos de actividades en el medio marino<sup>83</sup>. Sin embargo, el Acuerdo no contiene un listado de actividades que deban someterse a esta evaluación, sino criterios a considerar para que el estado parte concluya si la actividad "puede causar una contaminación considerable" u "ocasionar cambios importantes y perjudiciales"<sup>84</sup>. Por ello el Acuerdo mandata a la Conferencia de las Partes para que determine cuándo se han alcanzado los umbrales para realizar una evaluación de impacto ambiental y a elaborar una lista no exhaustiva de actividades que requerirán o no someterse a dicho proceso<sup>85</sup>. Hasta entonces, será difícil proyectar el alcance práctico del Acuerdo en lo que respecta a estas evaluaciones. En todo caso, es poco probable que en el mediano plazo Chile deba someter algún tipo de actividad nacional a evaluación ambiental bajo el Acuerdo. En relación con la pesca en alta mar, es casi seguro que las futuras normas de la Conferencia de las Partes excluirán estas actividades: tanto en Chile como en muchas otras jurisdicciones, y salvo excepciones muy puntuales, las evaluaciones de impacto ambiental no se extienden a la pesca<sup>86</sup>. Así ocurrió, por ejemplo, bajo el régimen antártico hace ya más de tres décadas<sup>87</sup>, y las discusiones con la delegación nacional acerca de este punto en las negociaciones para el Acuerdo sugieren que este enfoque no cambiará en el futuro<sup>88</sup>. Por otra parte, no se vislumbra que Chile autorice actividades de minería submarina en la Zona: nuestro país se ha opuesto abiertamente a la minería submarina en los fondos marinos y ha apoyado, junto con otros países, una moratoria a la extensión de autorizaciones comerciales por la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.

<sup>82</sup> RAPOSO (2023).

<sup>83</sup> ACUERDO, artículos 27 y 28(1).

<sup>84</sup> ACUERDO, artículo 30(1)(a)-(b).

<sup>85</sup> ACUERDO, artículos 38(1)(a) y 38(2).

<sup>86</sup> CHILE, Ley 19.300 artículo 10 y artículo 3, CHILE, Decreto Supremo 40, art 3. Ver también CHILE, Decreto Supremo 430, artículo 5° inciso cuarto.

<sup>87</sup> PROTOCOLO DE MADRID (1991), artículo 8.

<sup>88</sup> Conversación personal con el profesor Gonzalo Pereira Puchy (4 de septiembre de 2024), director del Instituto de Fomento Pesquero y parte de la delegación nacional en la quinta sesión de la Conferencia intergubernamental que finalmente adoptó el Acuerdo.

En cuanto a la creación de capacidad y transferencia de tecnología –otro de los ejes del Acuerdo–, se trata de una materia tangencial para nuestro país considerando el buen nivel de capacidades científicas nacionales y la posición de Chile como país de ingreso medio o alto en el contexto internacional<sup>89</sup>.

En contraste, el futuro establecimiento de mecanismos de gestión zonales, y específicamente las áreas marinas protegidas, se encuentra al centro de los intereses de Chile en el Pacífico Suroriental. Se trata, además, de medidas cuya futura propuesta, negociación y adopción ilustran la tensión entre desarrollo económico y protección ambiental, cuestión todavía muy pertinente en nuestro país. Como el siguiente apartado discute, el establecimiento y posterior manejo de estas áreas representan un desafío para Chile, pues deberá equilibrar las políticas ambientales internas de la última década con la actividad económica nacional más relevante en alta mar: la pesca de recursos transzonales.

## 2. CONSERVACIÓN Y PESCA EN ALTA MAR: BALANCE DE INTERESES

Chile tiene una de las ZEE más grandes del mundo<sup>90</sup>, beneficiándose enormemente del reconocimiento formal de este espacio marino en CONVEMAR<sup>91</sup>. La que quizás sea la principal pesquería nacional, la de jurel (*Trachurus murphy*), es sin embargo un recurso transzonal: ocurre y se mueve entre la ZEE y alta mar. Por esta razón la pesca de jurel es regulada por SPRFMO, organización internacional conformada por 17 miembros de los cuales una buena parte ha operado históricamente sobre esta pesquería<sup>92</sup>. Sobreexplotado durante la primera década de este siglo, el jurel ha sido recuperado en buena parte gracias al esfuerzo colectivo en el marco de SPRFMO<sup>93</sup>. Chile tiene asignada por lejos la mayor proporción sobre el total de capturas permisible aplicable (66%), convirtiéndolo en un actor clave y compro-

<sup>89</sup> Chile se graduó de la lista ODA (“official development assistance”) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en 2018 y es considerado por el Banco Mundial como un país de alto ingreso. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2024); BANCO MUNDIAL (sitio web).

<sup>90</sup> La décima en tamaño, y la más extensa en el contexto latinoamericano seguida de cerca por Brasil. WORLD ATLAS (sitio web).

<sup>91</sup> Asunto distinto es si Chile ha sido un país responsable en el ejercicio de estos derechos. Las cifras conocidas permiten concluir lo contrario: de las 28 pesquerías donde se cuenta con información, más de la mitad se encuentran sobreexplotadas o incluso colapsadas. SUBSECRETARÍA DE PESCA Y ACUICULTURA (2024), p. 16.

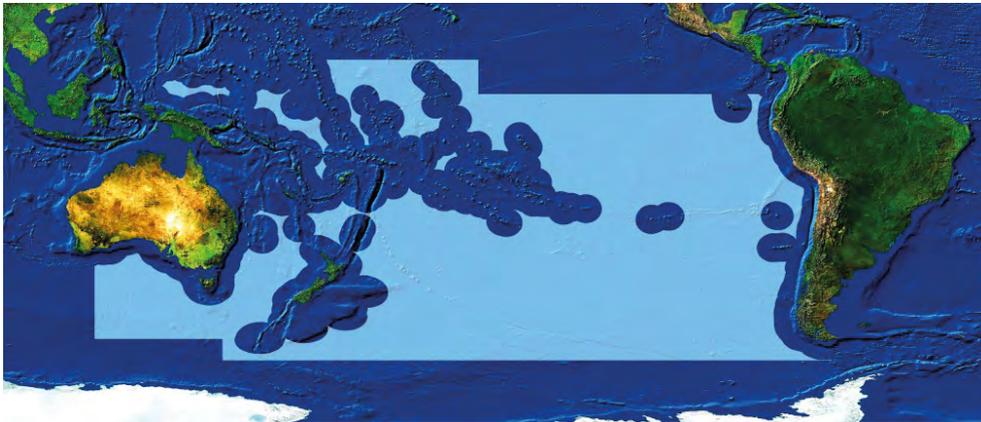
<sup>92</sup> Incluyendo principalmente Rusia, China, Vanuatu y países miembros de la Unión Europea representados en SPRFMO por la Comisión Europea.

<sup>93</sup> En 1995, los desembarques de jurel solo de la flota chilena centro-sur alcanzaron 4.200.000 toneladas INSTITUTO DE FOMENTO PESQUERO (1999). Luego de años de sobreexplotación (incluido en Chile), la cuota global autorizada por SPRFMO en 2013 para toda el área de distribución del recurso, es decir, el Pacífico Suroriental, fue de apenas 438.000 toneladas. Desde entonces, las acciones de recuperación de la pesquería bajo el marco de cooperación de SPRFMO han permitido que vuelva a niveles sustentables. El máximo de capturas permisible para toda su área de distribución fue fijado en 2024 en 1.242.000 toneladas. SPRFMO (2013), párrafo 11; SPRFMO (2024), párrafo 9.

metido con esta organización<sup>94</sup>. Nuestro país, asumiendo una perspectiva de estado, ha negociado exitosamente sus porcentajes de captura, lo que representa un ingreso significativo para las flotas jureleras nacionales y sus regiones<sup>95</sup>.

### FIGURA 1

Área de competencia de la Organización Regional de Pesca del Pacífico Sur (SPRFMO)<sup>96</sup>.



SPRFMO no es la única OROP donde Chile tiene intereses en el Pacífico Sur-oriental. Existe otro organismo que regula la pesca en las aguas del Pacífico oriental: la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT). Aunque CIAT adopta medidas de manejo pesquero en un área que se superpone en parte con SPRFMO (Figura 2), estas dos organizaciones tienen competencias distintas. Mientras SPRFMO regula recursos transzonales, CIAT regula otro tipo de poblaciones de peces: las altamente migratorias, entre ellas las especies de atunes. Chile no ha tenido un marcado interés en el atún, aunque sí lo tiene con el pez espada (especie relacionada y bajo la competencia de CIAT), llegando incluso a ventilar controversias ante tribunales internacionales por este recurso<sup>97</sup>. Sin embargo, Chile no es estado parte en la Convención de Antigua de 2003 que reformuló esta OROP, y solo tiene el estatus de “no miembro cooperante”. Esto le concede una categoría que más se parece a la de un observador, con derecho a participar limitadamente en las reuniones anuales de la organización, pero sin derecho a concurrir en la adopción de decisiones.

<sup>94</sup> La asignación de cuotas a los miembros de SPRFMO realizada en 2024 dejó a Chile con un 66% del total de capturas permisibles por los próximos 10 años. Para 2024, esto equivale a 819.720 toneladas. SPRFMO (2024), Tablas 1 y 2.

<sup>95</sup> Entre enero y septiembre de 2023 el valor de exportaciones desde la Región del Biobío alcanzó los 270 millones de dólares americanos, lo que representa más de un tercio del total del valor de las exportaciones de dicha región. MORA (2023).

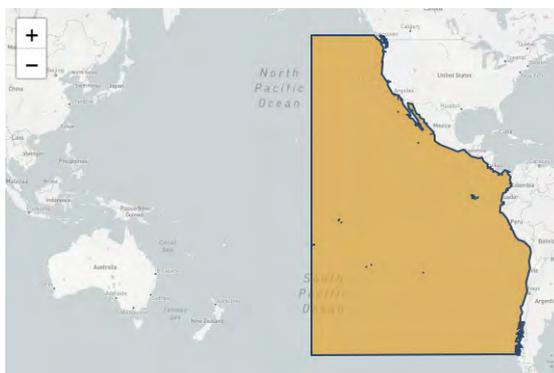
<sup>96</sup> SPRFMO (sitio web).

<sup>97</sup> Se trató de dos contenciosos relacionados: World Trade Organization, *CHILE - MEASURES AFFECTING*, y Tribunal del Derecho del Mar, *CASE CONCERNING*. Ambos casos fueron discontinuados de común acuerdo en 2009.

Hasta el momento, Chile no ha tenido necesidad de adherir como miembro pleno a CIAT, pero es muy probable que –como se discute más adelante– la ratificación del Acuerdo de 2023 y las futuras discusiones sobre áreas marinas protegidas fueren a nuestro país a reconsiderar esta posición.

## FIGURA 2

Área de competencia de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT)<sup>98</sup>.



Así como Chile tiene intereses en la explotación de recursos pesqueros en el Pacífico Suroriental, al mismo tiempo ha desarrollado una especial preocupación por la conservación de la biodiversidad marina. Las medidas de protección zonal en aguas nacionales se han convertido en una prioridad para gobiernos de distinto signo desde hace más de una década, de manera coherente con los compromisos asumidos en el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal en 2022<sup>99</sup>. En particular, Chile ha creado un número considerable de parques marinos (bajo la ley 21.600, simplemente parques nacionales) en donde se prohíbe la pesca comercial<sup>100</sup>, aun cuando la mayoría de estas áreas todavía requieren ser implementadas<sup>101</sup>. No es difícil prever que Chile mantendrá una posición coherente en alta mar, especialmente en aquellos casos donde –como se explica en los siguientes párrafos– existe una conexión ecosistémica entre las áreas protegidas existentes dentro y fuera de la

<sup>98</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DEL ATÚN TROPICAL (sitio web).

<sup>99</sup> CONFERENCIA DE LAS PARTES EN EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA (2022).

<sup>100</sup> La ley 21.600 modificó esta taxonomía y ahora se denominan parques nacionales. Su artículo 58 señala que en estas áreas prohíbe “la explotación de recursos naturales con fines comerciales”, y en los parques nacionales conformados exclusivamente por ecosistemas marinos, “no podrá efectuarse ningún tipo de actividad”, salvo algunas que se autoricen “con propósitos de investigación científica, educación o turismo de baja escala.” CHILE, Ley 21.600.

<sup>101</sup> La intención conservacionista de Chile en sus aguas jurisdiccionales ha exhibido importantes falencias: buena parte de los parques marinos se crearon sin una línea de base ecológica definida y muchos de ellos todavía no cuentan con planes de manejo.

ZEE nacional<sup>102</sup>, proponiendo en tales casos áreas protegidas en alta mar en el marco del Acuerdo una vez que entre en vigor.

La proyección internacional de Chile en la conservación de la biodiversidad marina ya es posible apreciarla en el interés que despiertan ciertas zonas que son parte de un mismo y gran ecosistema tanto en la ZEE nacional como en alta mar. Las iniciativas para identificar áreas marinas de relevancia ecosistémica y que merecen protección jurídica no son nuevas: por más de una década, ellas se han encauzado principalmente a través del trabajo de las partes en la Convención de Diversidad Biológica. En 2008, la Conferencia de las Partes en este tratado adoptó la Decisión X/20, cuyo Anexo I fija los criterios para identificar las así llamadas Áreas Marinas de Importancia Ecológica o Biológica (EBSAs, por sus siglas en inglés)<sup>103</sup>. Las partes en la Convención de Biodiversidad han identificado más de 320 zonas que reúnen ciertos criterios científicos definidos de manera común, las que se encuentra en todos los océanos y espacios marinos tanto dentro como fuera de las aguas sujetas a jurisdicción nacional. Varias de ellas se ubican en alta mar, y el Pacífico no es la excepción. Entre ellas destacan la Zona de Alta Productividad del Pacífico Central, la Cadena de Montes Submarinos de Louisville en el Pacífico Occidental, y el Área de Alimentación del Petrel Gris en el Sur del Dorsal del Pacífico Este.

De todas las EBSAs en el Pacífico identificadas bajo la Convención de Biodiversidad, la zona que despierta más interés es aquella que abarca las cordilleras o Dorsales de Salas y Gómez y Nazca (en adelante, las Dorsales), que se extienden a ambos lados de la jurisdicción de Chile y Perú y en una porción significativa en alta mar<sup>104</sup>. Recientes publicaciones científicas dan cuenta de las características ecosistémicas de estos montes submarinos, incluyendo como hábitat de especies pesqueras relevantes, apuntando a la necesidad de adoptar medidas de protección de carácter zonal para preservar sus atributos<sup>105</sup>. Algunos grupos de interés y académicos ya han propuesto que la creación de un área marina protegida y el cierre de la pesca asociado a ella sería la mejor manera de promover su conservación<sup>106</sup>. Chile, de hecho, estableció dos parques marinos en su ZEE (2009 y 2016) cuyas aguas se encuentran en parte de las Dorsales y que hoy están sujetos a medidas de preservación como parques nacionales<sup>107</sup>.

<sup>102</sup> A esto se suma que Chile impulsa, junto a otros estados, que la Autoridad de los Fondos Marinos adopte una moratoria respecto de las futuras actividades de explotación minera en la Zona. SEAS AT RISK (sitio web).

<sup>103</sup> NOVENA CONFERENCIA DE LAS PARTES EN EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA (2008). Estas áreas son conocidas por su acrónimo en inglés de "EBSAs" (ecologically or biologically significant area), áreas marinas de importancia ecológica o biológica.

<sup>104</sup> Ver WAGNER y otros (2021).

<sup>105</sup> CHAVEZ-MOLINA y otros (2023).

<sup>106</sup> CHAVEZ-MOLINA y otros (2023). pp. 8-9.

<sup>107</sup> Motu Motiro Hiva (CHILE, MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO, Decreto Supremo 235) y Nazca-Desventuradas (CHILE, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, Decreto Supremo 5), áreas que se denominaron parques marinos, terminología que modificó la Ley N° 21.600.

En este contexto, Chile deberá buscar formas de equilibrar dos intereses relevantes en su relación con las áreas más allá de su jurisdicción nacional: por un lado, la explotación pesquera sustentable en zonas y pesquerías donde mantiene interés directo, y por otro, la conservación de la biodiversidad en la forma de áreas marinas protegidas en su alta mar adyacente, incluyendo restricciones a la pesca para salvaguardar intereses ambientales. La quinta parte de este trabajo volverá sobre las recientes acciones de Chile en la materia. Previo a dicha discusión, sin embargo, es necesario explicar cómo operará el régimen del Acuerdo para la creación de áreas protegidas y las interacciones institucionales entre el nuevo régimen y las OROPs existentes, en especial SPRFMO.

#### IV. EL ACUERDO Y SUS INTERACCIONES: CUESTIONES CRÍTICAS

La arquitectura jurídica del Acuerdo de 2023 no podía ignorar que diversos organismos creados por tratados tienen competencia para adoptar decisiones a menudo vinculantes para sus estados miembros regulando el uso de la biodiversidad marina más allá de las áreas bajo jurisdicción nacional. Salvo nuevas normas que intentaran expresamente alterar estas competencias, cualquier diseño legal debía respetar los derechos y obligaciones derivados de dichos regímenes. Esto se debe a que el derecho internacional es un sistema descentralizado: los efectos jurídicos de un tratado multilateral no pueden, en principio, imponerse a los estados parte de un tratado diferente. A partir de esta premisa es posible entender las futuras interacciones entre los órganos del Acuerdo y las OROPs.

##### 1. LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DEL ACUERDO: COMPETENCIA DE LA COP, LÍMITES E INTERACCIONES CON ÓRGANOS CREADOS POR OTROS TRATADOS

El sistema resultante para adoptar áreas marinas protegidas se basa en la competencia entregada a la Conferencia de las Partes creada por el nuevo tratado (en adelante la COP). Se trata de la instancia de participación más importante de las futuras partes y que adoptará las medidas necesarias para la implementación del Acuerdo, las que serán en principio obligatorias para todos quienes lo hayan ratificado una vez que entre en vigor<sup>108</sup>.

En lo que se refiere a las áreas marinas protegidas, bajo el artículo 22(1) del Acuerdo la COP tiene tres poderes significativos: (a) “adoptará decisiones” sobre su establecimiento; (b) “podrá tomar decisiones sobre medidas compatibles” con las adoptadas por otros marcos jurídicos y órganos mundiales, regionales y sectoriales pertinentes, en cooperación y coordinación con ellos; y (c) “podrá”, cuando las medidas propuestas estén dentro de las competencias de tales marcos y órganos, “hacer recomendaciones” a las partes del Acuerdo y también a esos marcos y órganos “para promover la adopción de medidas pertinentes” por conducto de esos marcos y órganos y de conformidad con sus respectivos mandatos.

<sup>108</sup> ACUERDO, artículo 23(3).

Estos tres numerales del artículo 22(1) deben leerse conjuntamente. No es posible sostener que por el solo hecho de adoptar una decisión sobre el establecimiento de un área marina protegida, la COP también tendrá el poder de tomar las medidas necesarias para implementar dicha área a través de la gestión de *stocks* pesqueros, tales como las decisiones sobre un total permisible de capturas, el cierre de zonas de pesca o la prohibición de artes específicos. En ninguna parte del Acuerdo se otorga este poder a la COP. Por el contrario, estas decisiones pertenecen a la OROP correspondiente, cuyo tratado constitutivo le otorga dicha competencia dentro de un área particular en relación con poblaciones o *stocks* específicos. Del mismo modo, cuando una OROP ha adoptado normas o medidas de manejo que regulan actividades pesqueras bajo ciertas condiciones, la COP no podría adoptar “medidas compatibles” si ellas implican, directa o indirectamente, la modificación de tales normas o medidas.

La explicación anterior informa el alcance de la obligación impuesta a la COP de no socavar los instrumentos y marcos legales existentes, entre los cuales desde luego están las OROPs:

“[a] adoptar decisiones en virtud del presente artículo, la Conferencia de las Partes respetará las competencias de los instrumentos y marcos jurídicos pertinentes y los órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes y no irá en su detrimento”<sup>109</sup>.

Así, la COP podrá adoptar un área marina protegida, pero ella no podrá contener restricciones a actividades reguladas por otros regímenes, como ocurre con la pesca en alta mar cuando existe una OROP competente<sup>110</sup>.

Igualmente, la COP tampoco podrá imponer ninguna medida que establezca un área protegida en alta mar o restricciones relacionadas con dicha decisión a estados que no sean parte del Acuerdo y tampoco a otras organizaciones, incluyendo las OROPs. A menos que la participación en el régimen bajo el Acuerdo o que algunas de sus normas se conviertan en una obligación consuetudinaria –algo imposible en esta etapa, ya que todavía no existe práctica estatal al respecto– o que el nuevo tratado hubiera contado con disposiciones específicas que impliquen una relación jerárquica (como por ejemplo el artículo 311 de la CONVEMAR, lo que no ocurre en este caso)<sup>111</sup>, la COP no puede reclamar el derecho de imponer sus decisiones a estados que no hayan ratificado el Acuerdo.

<sup>109</sup> ACUERDO, artículo 22(2). Ver también el artículo 5(2): “El presente Acuerdo se interpretará y aplicará de manera que no vaya en detrimento de los instrumentos y marcos jurídicos pertinentes ni los órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes y promueva la coherencia y la coordinación con esos instrumentos, marcos y órganos”.

<sup>110</sup> Hay opiniones que matizan esta conclusión, señalando que no está del todo claro el significado de las expresiones “respetar las competencias” y “no ir en su detrimento”. Ver DE LUCIA (2024), p. 14.

<sup>111</sup> El artículo 311 es una norma extraordinaria que regula la relación entre la CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR y otros tratados tanto anteriores como posteriores, estableciendo en algunos casos una verdadera relación de jerarquía en favor del primero.

Esta última observación se fundamenta en una regla capital del derecho internacional general, reconocida en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y el derecho consuetudinario internacional: un tratado no puede crear obligaciones o derechos para terceros estados sin su consentimiento<sup>112</sup>. Debido a que los tratados solo vinculan a los estados que los ratifican, aquellos que se mantengan fuera del Acuerdo de 2023 permanecerán ajenos a las decisiones de sus órganos. En este sentido los tratados –y las decisiones adoptadas por los órganos que ellos crean, como las de una comisión o conferencia de las partes– tienen efecto relativo: solo obligan a quienes han consentido mediante la ratificación del tratado y no son oponibles a terceros.

Este escenario probablemente ocurrirá en relación con varias OROPs, ya que la membresía en estas organizaciones varía y no es ningún secreto que algunos estados cuyas flotas operan en aguas distantes no estarán particularmente entusiasmados con la participación en el Acuerdo, al menos inicialmente<sup>113</sup>. Pero incluso si todos los miembros de la OROP competente también lo fueren en el Acuerdo, dicha decisión no obliga directamente a la OROP en tanto persona jurídica distinta de sus miembros; serán los estados que en ella participan quienes deberán adoptar una decisión formal aceptando lo indicado por la COP. En resumen, ni la OROP pertinente en cuanto organización internacional (con subjetividad internacional propia) ni sus miembros que sean “terceros estados” en el Acuerdo de 2023 estarán obligados por futuras decisiones de la COP<sup>114</sup>.

La competencia específica de los regímenes basados en tratados y las limitaciones impuestas por el efecto relativo de los tratados explican la redacción del Artículo 22(1)(c) del Acuerdo. Esta norma afirma que la COP solo puede, cuando las medidas propuestas sean competencia de otros órganos regionales –como son las OROPs– “formular recomendaciones” a las partes en el Acuerdo y también a dichos órganos regionales “para promover la adopción de medidas pertinentes (...) de conformidad con sus respectivos mandatos”<sup>115</sup>. En tales casos la COP no puede sino cumplir la función de exhortar a los países que no son parte en el régimen del Acuerdo, al mismo tiempo que pide a los estados que sí son parte “promover” que otros órganos, incluidas las OROPs, reconozcan las mismas decisiones o adopten medidas coherentes con aquellas que adoptó la COP<sup>116</sup>.

En resumen, la correcta comprensión del Acuerdo a través de los principios del derecho de los tratados aconseja que una medida adoptada por la COP que pretenda regular actividades pesqueras bajo la competencia de una OROP ya existente

<sup>112</sup> CONVENCION DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS, artículo 34.

<sup>113</sup> Por ejemplo, el delegado de Rusia expresó que el texto del Acuerdo era inaceptable y que la participación de su país no podría considerarse. NACIONES UNIDAS (sitio web).

<sup>114</sup> Cuestión que respecto de esta cláusula ya era advertido durante la negociación del Acuerdo. PAPANASTAVRIDIS (2020) p. 600.

<sup>115</sup> ACUERDO, artículo 22(1)(c).

<sup>116</sup> ACUERDO, artículos 8(2) y 22(1)(c).

no son oponibles a esta última organización. De esta manera, y pese que la expresión ha levantado dudas en la doctrina<sup>117</sup>, la limitación impuesta a las decisiones de la COP de "no ir en detrimento" de la competencia de los organismos regionales significa que las partes en el Acuerdo no tendrán la facultad de imponer directamente, por ejemplo, un cierre de pesca en un área específica regulada o bajo la competencia de una OROP<sup>118</sup>. Si la COP adopta un área marina protegida, cualquier restricción a las actividades pesqueras en el área en cuestión –incluyendo el plan de administración o manejo– tendrá que ser adoptada o al menos reconocida por el órgano de toma de decisiones de la OROP pertinente.

Con todo, la COP podrá hacer recomendaciones y podrá también adoptar medidas compatibles con las tomadas por los organismos regionales como las OROPs. Esto último deja un espacio para la acción de la COP, pero siempre limitada a que en materias pesqueras ello se hará en "cooperación y coordinación" con las OROPs<sup>119</sup>. Este entendimiento acerca de las normas centrales de operación del Acuerdo es también coherente con la posición de Chile expresada en la declaración que presentó al momento de ratificar el Acuerdo<sup>120</sup>.

## 2. REGLA DE TOMA DE DECISIONES

Un segundo aspecto crítico para entender las futuras interacciones entre la COP y las OROPs es la regla de toma de decisiones bajo el artículo 23 del Acuerdo. La regla general es que las decisiones relacionadas con las áreas marinas protegidas deberán adoptarse por consenso<sup>121</sup>. Sin embargo, cuando la COP decida por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes "que se han agotado todas las vías para llegar a un consenso", podrá adoptar una decisión por mayoría de tres cuartos de los miembros presentes y votantes<sup>122</sup>. El hecho de que la COP pueda determinar por mayoría calificada (dos tercios de miembros presentes y votantes) que se han agotado todos los esfuerzos para llegar a un acuerdo y luego pueda adoptar la propuesta de fondo también por votación (tres cuartos de miembros presentes y votantes) es un resultado sorprendente de la negociación<sup>123</sup>. A diferencia de la regla del consenso, en donde basta la objeción de un miembro para que la decisión no pueda adoptarse, la posibilidad de votación creará expectativas y movilizará a futuros proponentes de áreas marinas protegidas para conseguir tales votos.

<sup>117</sup> Ver SCANLON (2018); LANGLET y VADROT (2023).

<sup>118</sup> ACUERDO, artículo 22(2).

<sup>119</sup> ACUERDO, artículos 17(b), 22(1)(b) y (3).

<sup>120</sup> "Chile declares that the Agreement shall in no way undermine the legal regimes to which Chile is a party, such as, among others, (...) the South Pacific Regional Fisheries Management Organization, the International Seabed Authority and the International Maritime Organization". Declaración de Chile al momento de ratificar el Acuerdo. NACIONES UNIDAS (sitio web).

<sup>121</sup> ACUERDO, artículo 23(1).

<sup>122</sup> ACUERDO, artículo 23(2). Nótese que esta es una regla especial y distinta de la regla general para las demás decisiones de la COP, según señala el artículo 47(5).

<sup>123</sup> DUAN (2024) p. 76.

La regla del consenso respaldada por un procedimiento de votación es un desarrollo positivo. Con algunas diferencias, las disposiciones del Acuerdo son similares a las adoptadas, por ejemplo, por las convenciones que crean algunas OROPs con textos relativamente modernos, tales como WCPFC<sup>124</sup>, SPRFMO<sup>125</sup>, NAFO<sup>126</sup> y, hasta cierto punto, NPFC<sup>127</sup>.

Sin embargo, los estados que promuevan la utilización de esta regla deberían operar con cautela y observar otras consideraciones. La más importante es que el propio Acuerdo reconoce la posibilidad de que los estados insatisfechos con la posición de mayoría objeten la decisión de la COP, la que entonces "no será vinculante para esa Parte"<sup>128</sup>. Es cierto que no toda objeción estará permitida: ella debe estar fundada en causales específicas y el estado que objeta "no adoptará medidas ni emprenderá acciones que vayan en detrimento de la eficacia de la decisión" objetada, excepto cuando tales medidas o acciones "son esenciales para el ejercicio de los derechos y deberes de la Parte que formule la objeción"<sup>129</sup>. Con todo, este diseño adolece de un serio defecto: ante tales controversias entre la COP y uno de sus miembros, el Acuerdo no establece un mecanismo o procedimiento a cargo de un tercero imparcial que se active automáticamente para decidir si la objeción es o no contraria a las causales previstas en el tratado. Por el contrario, el Acuerdo se basa en las disposiciones generales sobre solución de controversias a que se refiere la Parte XV de CONVEMAR. Esto significa que uno o más estados tendrían que impugnar la objeción presentada apoyándose en mecanismos de disputa tales como el arbitraje bajo el Anexo VII de CONVEMAR (el mecanismo por defecto), el Tribunal Internacional del Derecho del Mar o la Corte Internacional de Justicia, según la preferencia común de los estados en disputa<sup>130</sup>. Tales controversias, como todo litigio internacional a través de estos mecanismos, no serán cortas ni sencillas.

Este enfoque contrasta con otros mecanismos más eficientes, específicamente con el procedimiento de objeción contemplado en algunos tratados que crean OROPs tales como SPRFMO, WCPFC y NAFO. Así, por ejemplo, el sistema de

<sup>124</sup> CONVENCION SOBRE LA CONSERVACION Y ORDENACION DE LAS POBLACIONES DE PECES ALTAMENTE MIGRATORIOS DEL OCEANO PACIFICO OCCIDENTAL Y CENTRAL, Artículo 20(2).

<sup>125</sup> CONVENCION PARA LA CONSERVACION Y ORDENACION DE LOS RECURSOS PESQUEROS DE ALTA MAR DEL OCEANO PACIFICO SUR, Artículo 16.

<sup>126</sup> CONVENIO SOBRE COOPERACION EN LAS PESQUERIAS DEL ATLANTICO NOROCCIDENTAL, y sus modificaciones posteriores, artículo XIII.

<sup>127</sup> CONVENCION PARA LA CONSERVACION Y ORDENACION DE LOS RECURSOS PESQUEROS DE ALTA MAR DEL OCEANO PACIFICO NORTE, artículo 8.

<sup>128</sup> ACUERDO, artículo 23(4).

<sup>129</sup> ACUERDO, Artículo 23(6). Bajo el párrafo (5), las causales de objeción son: a) la decisión es incompatible con el presente Acuerdo o con los derechos y deberes de la parte que formule la objeción previstos en la CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR; b) la decisión discrimina injustificadamente, de hecho o de derecho, a la parte que formule la objeción; c) la parte no puede cumplir en la práctica la decisión en el momento de la objeción tras haber realizado todos los esfuerzos razonables para ello.

<sup>130</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, Artículo 287.

objeción de SPRFMO establece un panel de revisión colegiado a establecerse forzadamente una vez que existe una objeción contra la decisión de mayoría, y que debe resolver en un plazo especialmente breve<sup>131</sup>. En comparación, el mecanismo del Acuerdo de 2023 es significativamente menos eficiente y probablemente más costoso. Además, es un diseño que incentiva a que estados insatisfechos objeten una decisión de la COP, sabiendo que otras partes tendrán la carga de probar que dicha objeción carece de fundamento o es contraria al Acuerdo.

No se trata de sugerir que siempre se debe evitar la votación cuando el tratado pertinente ofrece esa oportunidad. Sin embargo, parece prudente intentar construir un consenso genuino entre todos los estados participantes o al menos aquellos más relevantes de la respectiva organización, pues un enfoque que solo busca obtener los votos necesarios para una decisión específica conlleva el riesgo de una objeción de resultado incierto. Países como Chile también deberían considerar este elemento en sus futuras negociaciones.

## V. LAS OPCIONES DE CHILE: PROPUESTAS Y BALANCE DE INTERESES

Los acápite anteriores han observado que el futuro régimen global bajo el Acuerdo de 2023 y los órganos regionales tendrán, por tanto, competencias diferentes pero complementarias en cuanto al manejo de espacios en alta mar y la Zona. Cabe preguntar entonces cómo se podrían articular las futuras propuestas de conservación zonal en el Pacífico Suroriental que contengan restricciones a la pesca con la finalidad de proteger ciertos ecosistemas marinos, especialmente las Dorsales. Esta parte discute los posibles escenarios y cómo Chile ha comenzado a mostrar sus opciones.

### 1. ARTICULACIONES DE FUTURAS PROPUESTAS

Es posible pensar en al menos dos caminos u opciones. Un primer enfoque sería exclusivamente regional: si bien los tratados que crean OROPs como SPRFMO no les otorgan competencia para adoptar áreas marinas protegidas, ellas sí pueden adoptar medidas que restrinjan la pesca y que en la práctica podrían acarrear efectos similares de conservación. Ello incluye, por ejemplo, la facultad de adoptar limitaciones de acceso, regulaciones de artes de pesca y el cierre de áreas a la pesca por razones biológicas<sup>132</sup>. Mientras el Acuerdo no entre en vigor, es probable que algunos estados y miembros de la sociedad civil consideren avanzar en la protección de sitios como las Dorsales con el foco en las OROPs regionales, en este caso SPRFMO y CIAT (las que, como se ha explicado, regulan distintos tipos de poblaciones

<sup>131</sup> CONVENCION PARA LA CONSERVACION Y ORDENACION DE LOS RECURSOS PESQUEROS DE ALTA MAR DEL OCEANO PACIFICO SUR, Anexo II, párrafo 9.

<sup>132</sup> CONVENCION PARA LA CONSERVACION Y ORDENACION DE LOS RECURSOS PESQUEROS DE ALTA MAR DEL OCEANO PACIFICO SUR, artículo 20(1)(c), (d) y (2). Ver también CONVENCION SOBRE LA CONSERVACION Y ORDENACION DE LAS POBLACIONES DE PECES ALTAMENTE MIGRATORIOS DEL OCEANO PACIFICO OCCIDENTAL Y CENTRAL, artículo 5(e), (d) y (f); y CONVENCION PARA LA CONSERVACION Y ORDENACION DE LOS RECURSOS PESQUEROS DE ALTA MAR DEL OCEANO PACIFICO NORTE, artículo 3(d), (e) y (k).

de peces), buscando un cierre o restricciones significativas a las actividades pesqueras que puedan afectar la biodiversidad marina más valiosa en dichas áreas. Bajo este enfoque, la COP después formalizaría dichas restricciones regionales y sectoriales mediante su reconocimiento en una decisión que específicamente adopte un área marina protegida con un plan de manejo que incluya lo acordado a nivel regional por la OROP competente.

La ventaja de esta estrategia radica en utilizar el sistema existente y no esperar la entrada en vigor del Acuerdo. Sin embargo, buscar la conservación de los ecosistemas de más valor en alta mar a través de las medidas que pueda adoptar una OROP puede ser insuficiente, ya que otras actividades que impactan el área —la contaminación por operación normal de buques, el vertimiento, las eventuales exploraciones y explotaciones mineras— quedarían excluidas de tales esfuerzos. Esto significa que, más temprano que tarde, el impulso de la COP será necesario para avanzar hacia áreas protegidas integrales, administradas bajo planes de manejo que no solo contengan restricciones a la pesca sino también a otras actividades económicas con impacto en la conservación de la biodiversidad marina.

Un segundo enfoque priorizaría, por el contrario, las decisiones bajo el Acuerdo. Esta estrategia consistiría en obtener una decisión de la futura COP estableciendo un área protegida una vez que el nuevo tratado entre en vigor y luego solicitar a las OROPs relevantes que sus medidas de manejo sean coherentes con aquella. Sin embargo, la sola autoridad de la COP no tendrá efectos directos en las OROPs, por lo que una futura área protegida que quiera preservar ciertos ecosistemas como las Dorsales debe necesariamente contar con una decisión acorde por parte de los organismos competentes —como se ha dicho, SPRFMO y CIAT en el Pacífico Suroriental— si se quiere incluir todas las actividades de pesca en la región. En este segundo enfoque, los miembros del Acuerdo deberían “promover” las decisiones de la COP ante la OROP competente, como señala el artículo 22(1)(c) del Acuerdo.

Es probable que exista también una tercera opción: una estrategia en dos niveles sobre la base de iniciativas regionales y globales interactuando en paralelo. Por un lado, se impulsaría la pronta entrada en vigor del Acuerdo para trabajar bajo la futura COP en un entorno de países con intereses similares, al menos en el periodo inmediatamente posterior a su entrada en vigor. Por el otro, los enfoques regionales permitirían presentar las primeras propuestas de medidas de conservación zonal ante organismos como las OROPs, levantar la información científica relevante y formar bloques de negociación. Como el acápite siguiente expone, todo indica que Chile ya ha comenzado a preparar sus opciones para proteger las Dorsales a través de medidas de carácter regional y sectorial en SPRFMO, las que de ser adoptadas probablemente servirán de base para una propuesta de área marina protegida bajo el Acuerdo.

## 2. CHILE Y SUS PROPUESTAS DE CONSERVACIÓN ZONAL BAJO SPRFMO: EXAMEN CRÍTICO

En la 9ª reunión del Comité Científico de SPRFMO en 2021, Chile presentó un documento para discusión por el cual se solicitaba realizar “estudios para prote-

ger” las Dorsales de Salas y Gómez y Nazca<sup>133</sup>. En la parte relevante, nuestro país informó acerca de la ciencia realizada en relación con esta área y pidió al Comité Científico incorporar esta materia en su plan de trabajo anual, para así “explorar opciones de manejo y conservación, incluyendo medidas basadas en manejo espacial”<sup>134</sup>.

El Comité Científico de SPRFMO, si bien accedió a incluir esta materia en su plan de trabajo, criticó la base científica para delimitar las áreas a considerar, los fundamentos para diferenciar los niveles de biodiversidad en el área indicada, la falta de diferenciación en los tipos de pesca existentes y las contradicciones en cuanto a la descripción del esfuerzo pesquero<sup>135</sup>. Confirmando lo explicado en la parte IV de este trabajo, el Comité también subrayó que SPRFMO “no tiene la competencia para adoptar áreas marinas protegidas” aun cuando Chile no estaba proponiendo explícitamente este tipo de medidas, y que cualquier decisión solo podía recaer sobre la regulación de la pesca y no otras actividades que pudieran impactar la biodiversidad en las Dorsales<sup>136</sup>.

En la siguiente reunión del Comité Científico en 2022, Chile nuevamente presentó un documento para discusión sobre las Dorsales<sup>137</sup>. El texto destacaba las cualidades ecológicas únicas de este ecosistema y solicitaba considerar que el área debería cerrarse a la pesca e invertir en investigación<sup>138</sup>. Miembros del Comité Científico nuevamente cuestionaron la falta de argumentos para señalar por qué cierta actividad de pesca debería suspenderse si ella no causa daños significativos o irreparables en el ecosistema marino<sup>139</sup>. El Comité concluyó que no veía justificación para cerrar el área, por lo que declinó pronunciarse sobre recomendaciones en tal sentido para la Comisión<sup>140</sup>.

En 2023, en la 11ª reunión del Comité Científico de SPRFMO, Chile no presentó documentos para discutir y solo intervino para realizar declaraciones unilaterales subrayando la importancia del ecosistema de las Dorsales y la necesidad de protegerlo<sup>141</sup>. Chile también manifestó que como país costero tiene medidas vigentes de protección para este ecosistema –incluyendo parques marinos nacionales– e invitó a sus pares de SPRFMO a sumarse a futuras iniciativas de protección<sup>142</sup>. A diferencia de los años anteriores, y luego de dicha reunión, Chile decidió presentar

<sup>133</sup> SPRFMO (2021) p. 39.

<sup>134</sup> SPRFMO (2021) p. 40.

<sup>135</sup> SPRFMO (2021) p. 40.

<sup>136</sup> SPRFMO (2021) p. 40.

<sup>137</sup> SPRFMO (2022) p. 44.

<sup>138</sup> SPRFMO (2022) p. 44.

<sup>139</sup> SPRFMO (2022) p. 44, párrafos 256, 257 y 258.

<sup>140</sup> SPRFMO (2022) p. 44, párrafo 258.

<sup>141</sup> SPRFMO (2023), p. 9 y pp. 87-88.

<sup>142</sup> Según lo expresó Chile: “(...) currently protection of the Salas y Gómez and Nazca Ridges only reaches national jurisdiction areas, which leaves 73% of this ecosystem unprotected”; “Chile wishes to encourage the other Members of SPRFMO to consider the possibility of studying the establishment of a scheme of protection for this area, to serve as an example of conserving biodiversity

una propuesta formal de cierre de actividad pesquera en las Dorsales directamente a consideración de la Comisión de SPRFMO<sup>143</sup>.

Esta propuesta chilena no concitó apoyo en la reunión anual de los miembros de SPRFMO a comienzos de 2024, pero la Comisión decidió que su Comité Científico incluyera anualmente las Dorsales como uno de los temas permanentes de su agenda con la finalidad de mantener una discusión continua<sup>144</sup>. El Comité Científico deberá también recopilar y revisar la información y datos científicos relevantes sobre el área y recomendará posibles medidas para la Comisión<sup>145</sup>. El reporte de la reunión, elaborado por la Comisión, contiene un mensaje relevante para guiar el trabajo futuro de todos aquellos que busquen avanzar en la protección de las cordilleras de Salas y Gómez y Nazca en SPRFMO: si bien se reconoce que algunos miembros acogieron positivamente la propuesta, también se destacó la necesidad de proveer más información antes de tomar una decisión final, especialmente la justificación científica para establecer cualquier medida de protección<sup>146</sup>.

El relato anterior revela al menos dos cosas. En primer lugar, y pese a sus defectos, las presentaciones de Chile en 2021, 2022 y 2023, y la discusión de 2024 ante la Comisión de SPRFMO, demuestran que nuestro país ya considera a esta OROP como un foro adecuado para avanzar hacia la protección de áreas con valor ecológico especial, por lo que es de suponer que estas propuestas también apuntarán a sustentar futuras discusiones en el marco del Acuerdo una vez que entre en vigor.

En segundo lugar, el reporte de Comisión de SPRFMO en 2024 revela uno de los desafíos más inmediatos para los estados que, como Chile, pretendan articular propuestas de protección de la biodiversidad marina, sea en el contexto de tratados regionales o en el futuro bajo la COP del Acuerdo. Toda propuesta, y más aún aquellas que involucren el cierre de la pesca, necesitarán una sólida justificación científica que genere cierto consenso, incluyendo, por ejemplo, acerca de los impactos de los diferentes tipos de artes o métodos de pesca en las pesquerías existentes.

En resumen, Chile ha tomado una posición y probablemente intentará perseverar en ella durante los próximos años. Sin embargo, las deficiencias en las propuestas presentadas y los cuestionamientos que terceros estados han manifestado desde 2021 a la fecha sugieren que nuestro país deberá tomarse en serio las dificultades asociadas a la construcción de consensos en los organismos multilaterales y los posibles impactos que la actual posición nacional pueda tener para los propios intereses nacionales. El siguiente acápite reflexiona sobre tres elementos a considerar para aminorar estas dificultades y equilibrar dichos intereses.

---

in areas beyond national jurisdiction and international cooperation and coordination". SPRFMO (2023), pp. 87-88.

<sup>143</sup> SPRFMO (2024) COMM 12 - Prop 20.

<sup>144</sup> SPRFMO (2024) Decisión 17, párrafo 1.

<sup>145</sup> SPRFMO (2024) Decisión 17, párrafo 1.

<sup>146</sup> SPRFMO (2024), párrafo 94.

FIGURA 3

Área sobre la cual recae propuesta de cierre pesquero en Dorsales de Salas y Gómez y Nazca en la alta mar del Pacífico Sur, presentada por Chile ante SPRFMO, y que coincide con área ecológicamente significativa (EBSA, según fuera identificada por las partes en la Convención de Biodiversidad)<sup>147</sup>.



### 3. BALANCE DE INTERESES

Chile tiene intereses legítimos en la alta mar y los fondos marinos adyacentes a sus áreas bajo jurisdicción nacional tanto en materia de explotación económica como de conservación de la biodiversidad. Estos intereses no son necesariamente incompatibles, y de hecho pueden complementarse: un área protegida donde se restringe la pesca puede también jugar un rol favorable en el futuro de dicha actividad, si el espacio resguardado sirve –por ejemplo– como hábitat de juveniles o área de reclutamiento (es decir, donde individuos juveniles se incorporan a la fase explotable de una población o *stock* de pesca). La posición o política de estado en esta materia debiera perseguir la protección ambiental basada en áreas sin perjudicar sustantivamente los intereses nacionales en la pesca, especialmente la pesquería nacional de jurel. Este equilibrio es lo que sugiere la Política Oceánica Nacional de 2018, principal herramienta que contiene un consenso legitimado para guiar las acciones de nuestros representantes en el ámbito internacional del mar<sup>148</sup>.

En el corto plazo, al menos, esta ponderación parece lograrse *de facto*: debido a la distribución del recurso y las características de las Dorsales, es poco probable

<sup>147</sup> SPRFMO (2024), p. 4. Las áreas dentro de las zonas punteadas son aguas jurisdiccionales de Chile (incluyendo sus islas oceánicas), salvo aquellas adyacentes a Perú.

<sup>148</sup> CHILE, Decreto Supremo 74, pp. 20, 22 y 24-26.

que las actuales propuestas de cierre de pesca que Chile pretende en SPRFMO tengan un impacto significativo en la actividad de la flota chilena que opera sobre jurisdicción en alta mar. Sin embargo, es importante construir cualquier propuesta de conservación utilizando argumentos que sean capaces de mantener coherencia en el tiempo y que contribuyan a lograr un balance entre conservación de la biodiversidad marina y restricciones a la legítima actividad pesquera, pues nada garantiza que a futuro otras propuestas sí puedan afectar directamente estos intereses en el caso de Chile. En este contexto, es posible identificar tres elementos para aquilatar la posición nacional y a la vez influir en las futuras discusiones multilaterales.

Un primer elemento para que cualquier futura medida basada en áreas tenga éxito es su fundamento científico. Un argumento que socava el avance de cualquier propuesta insiste en justificar un cierre de área exclusivamente en su valor o relevancia ecológica. La línea de base ambiental de la zona que se pretende conservar es el punto de partida, pero este argumento no es suficiente. Cualquier proponente, incluyendo Chile, debiera explicar por qué se necesita un cierre de pesca (ante la OROP competente) o un área marina protegida (en el futuro ante la COP), qué justifica las restricciones a dicha actividad y por qué otras medidas alternativas no podrían alcanzar los mismos o similares objetivos de conservación (por ejemplo, que el cierre garantiza la viabilidad de áreas de reclutamiento o para proteger ecosistemas especialmente vulnerables).

Un segundo elemento fundamental y relacionado con el anterior es la necesidad de describir con claridad los impactos relacionados con la actividad pesquera en una doble dimensión. Primero, en la comprensión de las actividades que se realizan en la zona que se pretende regular y que pudieran verse afectadas, y segundo, en los impactos específicos que la pesca autorizada en dicha zona de hecho ocasiona. El balance entre ambos componentes debe arrojar un resultado razonable.

Lo anterior es relevante porque los miembros de SPRFMO cuyas naves operan o podrían operar en las aguas que se pretende proteger probablemente se resistirán a los cierres de pesca o cuestionarán las propuestas más ambiciosas de áreas protegidas. En este punto piénsese, por ejemplo, en la flota china de alta mar que opera con poteras mecanizadas (*jigging*) respecto del calamar o jibia<sup>149</sup>: se trata de un método de pesca selectivo que en principio no parece afectar especialmente a otras especies<sup>150</sup>, lo que seguramente gatillará que China tenga objeciones a los cierres de pesca y demande propuestas científicamente bien fundadas. Así, las preguntas fundamentales para los estados que deban definir su posición frente a las propuestas de manejo zonal muchas veces serán de carácter técnico. Por ejemplo, si los artes de

<sup>149</sup> Se trata de cientos de líneas que se lanzan al agua desde instalaciones especiales en la cubierta de un buque pesquero, cada una con un anzuelo especial o "jig", donde los ejemplares de calamar quedan atrapados. Los calamares son atraídos con focos de luz que se operan a bordo, y cada línea y anzuelo se recoge mecánicamente.

<sup>150</sup> NGUYEN y NGUYEN (2022) p. 2. Se debe reconocer, sin embargo, que se requiere más investigación en este punto.

pesca utilizados en el área no generan impactos ecosistémicos relevantes, ¿es necesario un cierre de pesca? Incluso si ese fuera el caso, ¿existen medidas alternativas? Y si no existieran medidas alternativas, ¿cómo priorizar medidas más o menos restrictivas dentro de la zona propuesta?

El tercer elemento que se propone es la necesidad de transparencia en la información que fundamentará las propuestas de áreas protegidas en alta mar. Las partes y los estados interesados, incluyendo Chile, deberán presentar y poner a disposición de otros científicos sus propias justificaciones para proteger la zona que proponen. El proceso, especialmente desde sus inicios en el ámbito científico –tanto en SPRFMO como en el futuro bajo la institucionalidad del Acuerdo– debería así converger participativamente, creando consensos genuinos. Esto es especialmente relevante en el ámbito de trabajo de las OROPs, atendidas las justificadas críticas a su falta de transparencia en aspectos tanto externos o públicos (informar al público sobre sus actividades y decisiones, lo que incluye al menos la disponibilidad de información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a los resultados)<sup>151</sup> como internos o institucionales (el intercambio de información entre actores institucionales y las disposiciones para garantizar que todos los miembros de una OROP puedan contribuir por igual en sus actividades y resultados)<sup>152</sup>. Aunque la confidencialidad es esencial en ciertos aspectos<sup>153</sup>, será prioritario que todos los estados perciban que la generación de información científica que fundamenta el área a proteger, así como la que describe los posibles impactos económicos (por ejemplo, quienes se verían excluidos de continuar pescando como lo venían haciendo) ha sido participativa y transparentada oportunamente.

La aplicación de los tres elementos anteriores contribuirá a que nuestro país tenga una oportunidad para empujar medidas multilaterales de conservación en las Dorsales y a la vez mantener su pesca de jurel en los caladeros más significativos salvaguardando sus intereses pesqueros. Desde luego, otros estados tendrán razones para oponerse, sea de principios, prácticas o tácticas: la discusión sobre estos mecanismos de conservación en la alta mar del Pacífico Suroriental recién está comenzando.

## VI. CONCLUSIONES

El Acuerdo de 2023 es un hito en la evolución y modernización del derecho del mar. Uno de sus éxitos preliminares es el diseño de un marco jurídico con aspiraciones de alcance global que permitirá a las futuras partes discutir y adoptar propuestas de manejo zonal para conservar la biodiversidad marina en alta mar y la Zona. Hasta la adopción del Acuerdo, este marco no existía: toda pretensión de área marina protegida no tenía posibilidad de una instancia unificadora o coordina-

<sup>151</sup> CLARK, ARDRON y PENDLETON (2015).

<sup>152</sup> FISCHER (2022) p. 3.

<sup>153</sup> DAVIS y HANICH (2022) p. 3.

dora de las competencias existentes en asuntos de biodiversidad marina en los espacios ubicados más allá la jurisdicción nacional.

El sistema resultante bajo el Acuerdo se basa en la competencia entregada a la Conferencia de las Partes (COP). Sin embargo, sus futuras decisiones serán solo obligatorias para los estados que participen del Acuerdo, quienes en tal caso se comprometen a promover tales medidas frente a otros organismos con competencia regional o sectorial en materia de biodiversidad, especialmente las organizaciones regionales de ordenamiento pesquero (OROPs) y sus miembros. La COP tampoco tendrá la competencia para adoptar medidas que impliquen la gestión de *stocks* pesqueros, tales como la adopción de un total admisible de capturas o el cierre de ciertas zonas a la pesca si ya existe una OROP con la competencia para adoptar tales medidas. En ninguna parte del Acuerdo se otorga este poder a la COP; por el contrario, estas decisiones permanecerán bajo la OROP competente cualquiera sea la correlación entre la membresía en el Acuerdo y en dicho organismo regional.

Esta arquitectura jurídica del Acuerdo, por lo demás inevitable debido a la estructura del sistema internacional –en especial del principio del efecto relativo de los tratados–, sugiere que su implementación será un desafío de largo plazo. Así como la entrada en vigor posiblemente tomará algunos años, también es probable que este periodo sirva a los estados y actores interesados para preparar las futuras propuestas y sus fundamentos científicos. Esta etapa, por tanto, será seguramente considerada como una oportunidad por los estados más interesados en avanzar en la entrada en vigor e implementación del tratado, quienes se organizarán para las discusiones que se anticipan.

Este enfoque es relevante para Chile, uno de los países más entusiastas con el nuevo Acuerdo y el segundo en ratificar. Existen diversas opciones para los futuros proponentes de medidas zonales de protección en el Pacífico Suroriental respecto de áreas de interés ecológico, en particular las Dorsales de Salas y Gómez y Nazca en aquella parte que se encuentra en alta mar. Proponentes como Chile podrán decidir avanzar tanto en el plano regional o global, enfoques que tienen ventajas y desventajas. Sin embargo, es probable que las futuras iniciativas avancen de alguna forma tanto en el ámbito global (incluyendo, en lo que se pueda, la articulación de la pronta entrada en vigor del Acuerdo) como regional, principalmente ante las OROPs competentes.

Es altamente probable que la creación de áreas marinas protegidas sea una de las discusiones prioritarias de los estados parte bajo la futura vigencia del Acuerdo. Para ello, será fundamental el estado de avance de otras medidas de protección regionales, especialmente ante las OROPs competentes. Como este trabajo ha explicado, la discusión sobre futuras áreas sujetas a algún tipo de protección zonal ya ha comenzado a instalarse en SPRFMO, según lo demuestran los intercambios en su Comité Científico en 2021, 2022 y 2023, y en su Comisión en 2024. Sin embargo, el éxito de largo plazo de estas propuestas en el Pacífico Suroriental (es decir, una futura área marina protegida creada bajo el Acuerdo y que cubra todas las actividades posibles de impactar la biodiversidad marina en las Dorsales) dependerá de

acordar medidas que limiten la pesca no solo en SPRFMO sino también en CIAT y en otros organismos globales y regionales a futuro. En los foros pesqueros, estos procesos significarán difíciles gestiones y negociaciones en el mediano y largo plazo, donde Chile deberá profundizar o al menos mantener su capacidad de influencia en SPRFMO y repensar su rol en CIAT, incluyendo la futura adhesión al tratado constitutivo de esta última OROP.

Con todo, los intereses de Chile no se circunscriben a la conservación de la biodiversidad marina: nuestro país tiene una flota pesquera relevante que opera en alta mar del Pacífico Suroriental, especialmente como el principal pesquero de jurel. Por ello, es fundamental que la posición nacional ante las demás partes en el Acuerdo sea capaz de equilibrar ambas categorías de intereses. Para concretar dicha futura tarea, este trabajo ha identificado algunos elementos relevantes: la necesidad de construir y contar con información científica adecuada que fundamente las propuestas, la claridad en cuanto a los impactos relacionados con el sector pesquero y la exigencia de un proceso colectivo y transparente que permita construir un consenso genuino. Todas estas consideraciones para un correcto balance de los intereses nacionales son, desde luego, solo una primera aproximación o punto de partida: la articulación de propuestas sustantivas en el ámbito multilateral exige lo mejor de las capacidades diplomáticas, científicas y técnicas de un estado en el mediano y largo plazo. Con el mismo entusiasmo inicial que ha demostrado, es de esperar que Chile esté a la altura del desafío.

### BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ABULAFIA, David (2019): *The Boundless Sea. A Human History of the Oceans* (New York, Oxford University Press).
- ARDRON, Jeff y otros (2014): "The sustainable use and conservation of biodiversity in ABNJ: What can be achieved using existing international agreements?", *Marine Policy*, vol. 49: pp. 98-108.
- ARMSTRONG, Martin (2023): "The Rise of Marine Protected Areas". Disponible en: <https://www.statista.com/chart/30158/total-size-of-marine-protected-areas-worldwide-timeline/>. Fecha de consulta: 16/05/2024.
- AUTORIDAD INTERNACIONAL DE LOS FONDOS MARINOS (sitio web), *Contratos de exploración*. Disponible en: <https://www.isa.org.jm/exploration-contracts/>. Fecha de consulta: 16/05/2024.
- BANCO MUNDIAL (sitio web), *Data for Chile, high income*. Disponible en: <https://data.worldbank.org/?locations=CL-XD>. Fecha de consulta: 16/05/2024.
- BARNES, Richard (2016): "The Proposed LOSC Implementation Agreement on Areas beyond National Jurisdiction and Its Impact on International Fisheries Law", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol 31, N° 4: pp. 583-619.
- BEDERMAN, David (2014): "The Sea", en FASSBENDER, Bardo y PETERS, Anne (edits.), *The Oxford Handbook of the History of International Law* (New York, Oxford University Press) pp. 359-380.

- BLANCHARD, CATHERINE (2017): “Fragmentation in high seas fisheries: Preliminary reflections on a global oceans governance approach”, *Marine Policy*, vol. 84: pp. 327-332.
- BROOKS, Cassandra y otros (2014): “Challenging the ‘Right to Fish’ in a Fast-Changing Ocean” (2014), *Stanford Environmental Law Journal*, vol. 33, N° 3: pp. 289-324.
- CHAVEZ-MOLINA, Vasco y otros (2023): “Protecting the Salas y Gómez and Nazca Ridges: A review of policy pathways for creating conservation measures in the international waters of the Southeast Pacific”, *Marine Policy*, vol. 152: pp. 1-12.
- CLARK, Nichola A., ARDRON, Jeff A. y PENDLETON, Linwood H. (2015): “Evaluating the basic elements of transparency of regional fisheries management organizations”, *Marine Policy*, vol. 57: pp. 158-166.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DEL ATÚN TROPICAL (sitio web), *Área de la Convención*. Disponible en <https://www.iattc.org/es-ES/About/Convention>. Fecha de consulta: 15/07/2024.
- DAVIS, Ruth y HANICH, Quentin (2022): “Transparency in fisheries conservation and management measures”, *Marine Policy*, vol. 136: pp. 1-6.
- DUAN, Wen (2024): “Area-based management tools under the BBNJ Agreement: Ambition or Illusion?”, *RECIEL*, vol. 33, N° 1: pp. 70-79.
- FISCHER, Johanne (2022): “How transparent are RFMOs? Achievements and challenges”, *Marine Policy*, vol. 136: pp. 104-106.
- FREESTONE, David (2018): “Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction” en INTERNATIONAL OCEAN INSTITUTE – CANADA (edit.), *The Future of Ocean Governance and Capacity Development Essays in Honor of Elisabeth Mann Borgese* (Leiden, Brill Nijhoff) pp. 151-155.
- GROTIUS, Hugo (ed. 1916): *The Freedom of the Seas* (New York, Oxford University Press).
- HARRISON, James (2019): “Key Challenges Relating to the Governance of Regional Fisheries”, en CADDELL, Richard y MOLENAAR, Erik (edits.), *Strengthening International Fisheries Law in an Era of Changing Oceans* (Oxford, Hart) pp. 79-102.
- HEY, Ellen (1999): “*The Fisheries Provisions of the LOS Convention*” en HEY, Ellen (edit.), *Development in International Fisheries Law* (Den Haag, Kluwer Law International) pp. 13-29.
- HEY, Ellen (2012): “The Persistence of a Concept: Maximum Sustainable Yield”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 27, N° 4: pp. 763-771.
- INSTITUTO DE FOMENTO PESQUERO (1999): “Informe Técnico Fondo de Investigación Pesquera FIP IT / 96-16”. Disponible en: [https://www.subpesca.cl/fipa/613/articles-89556\\_informe\\_final.pdf](https://www.subpesca.cl/fipa/613/articles-89556_informe_final.pdf). Fecha de consulta: 16/05/2024.
- JENNINGS, Simon y KAISER, Michel J. (1998): “The Effects of Fishing on Marine Ecosystems”, *Advances in Marine Biology*, vol. 34: pp. 201-212, 212e, 213-352.
- KŐRÖSI, Csaba, Presidente de la 77ª sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas (cuenta X Presidencia de la Asamblea General de Naciones Unidas). Disponible en: [https://x.com/UN\\_PGA/status/1632236161316843520](https://x.com/UN_PGA/status/1632236161316843520). Fecha de consulta 06/03/2023.
- LANGLET, Arne y VADROT, Alice B.M. (2023): “Not ‘undermining’ who? Unpacking the emerging BBNJ regime complex”, *Marine Policy*, vol. 147: pp. 1-10.

- LOWE, Vaughan y CHURCHILL, Robin (1999): *The Law of the Sea* (Manchester University Press, tercera edición).
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (sitio web), *Chile oficializa propuesta para ser sede de la secretaría del tratado BBNJ de las Naciones Unidas*. Disponible en: <https://www.min-rel.gob.cl/noticias-anteriores/chile-oficializa-propuesta-para-ser-sede-de-la-secretaria-del-tratado>. Fecha de consulta: 16/05/2024.
- MISIÓN PERMANENTE DE CHILE ANTE LAS NACIONES UNIDAS (sitio web), *Naciones Unidas adopta histórico texto del acuerdo BBNJ y Chile reitera su ofrecimiento para ser sede de la Secretaría del nuevo tratado*. Disponible en: <https://www.chile.gob.cl/onu/noticias/naciones-unidas-adopta-historico-texto-del-acuerdo-bbnj-y-chile-reitera>. Fecha de consulta: 16/05/2024.
- MORA, Edgardo (2023): “Jurel toma protagonismo en el mercado exportador-pesquero del Biobío”. Disponible en: <https://www.diarioconcepcion.cl/economia/2023/10/24/jurel-retoma-protagonismo-en-el-mercado-exportador-pesquero-del-biobio.html>. Fecha de consulta: 06/05/2024.
- NACIONES UNIDAS (2021): *The Second World Ocean Assessment* (New York, United Nations).
- NACIONES UNIDAS (sitio web), *Declaración de Chile, Treaty Collection*. Disponible en [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXI-10&chapter=21&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-10&chapter=21&clang=_en#EndDec). Fecha de consulta: 16/05/2024.
- NACIONES UNIDAS (sitio web), *Demonstrating ‘the Power of Multilateralism’, Intergovernmental Conference Adopts Historic New Maritime Biodiversity Treaty*. Disponible en: <https://press.un.org/en/2023/sea2181.doc.htm>. Fecha de consulta: 16/05/2024.
- NGUYEN, Luong Trong y NGUYEN, Khanh Quoc (2022): “Effects of jig location and soak time on catch rates of a novel fishing gear design of squid longline fisheries”, *Regional Studies in Marine Science*, vol. 52: p. 102-312.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2024): “DAC List of ODA Recipients: Effective for reporting on 2024 and 2025 flows”. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC-List-of-ODA-Recipients-for-reporting-2024-25-flows.pdf>. Fecha de consulta: 16/05/2024.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (1991): *La Zona Económica Exclusiva: Régimen y Naturaleza Jurídica en el Derecho Internacional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- ORTUÑO CRESPO, Guillermo y DUNN, Daniel (2017): “A review of the impacts of fisheries on open-ocean ecosystems”, *ICES Journal of Marine Science*, vol. 74, N° 9: pp. 2283-2297.
- PAPASTAVRIDIS, Efthymios (2020): “The negotiations for a new implementing agreement under the UN Convention on the Law of the Sea concerning marine biodiversity”, *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 69, N° 3: pp. 585-610.
- RAPOSO, Philippe (2023): “El Tratado de Alta Mar y la diplomacia latinoamericana”. Disponible en: <https://latinoamerica21.com/es/el-tratado-de-alta-mar-y-la-diplomacia-latinoamericana/>. Fecha de consulta: 16/05/2023.
- RAYFUSE, Rosemary (2015): “Some Reflections on What’s Wrong with the Law of the Sea”, en RYNGAERT, Cedric, MOLENAAR, Erik y NOUWEN, Sarah (edits.), *What’s wrong with international Law Liber Amicorum A H A Soons* (Leiden, Brill Nijhoff) pp. 13-29.

- ROTHWELL, Donald y STEPHENS, Tim (2010): *The International Law of the Sea* (New York, Hart).
- SCANLON, Zoe (2018): "The art of 'not undermining': possibilities within existing architecture to improve environmental protections in areas beyond national jurisdiction", *ICES Journal of Marine Science*, vol. 75: pp. 405-416.
- SCOVAZZI, Tulio (2016): "The negotiations for a binding instrument on the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond national jurisdiction", *Marine Policy*, vol. 70: pp. 188-191.
- SEAS AT RISK (sitio web), *Deep-sea mining moratorium takes centre stage at International Seabed Authority meetings*. Disponible en: <https://seas-at-risk.org/general-news/deep-sea-mining-moratorium-takes-centre-stage-at-international-seabed-authority-meetings/>. Fecha de consulta: 16/05/2024.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DE MÉXICO (sitio web), *Foreign Ministry welcomes adoption of the High Seas Treaty*. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/foreign-ministry-welcomes-adoption-of-the-high-seas-treaty?idiom=en>. Fecha de consulta: 16/05/2024.
- SOUTH PACIFIC REGIONAL FISHERIES MANAGEMENT ORGANISATION (sitio web), *SPRFMO Convention Area*. Disponible en: <https://www.sprfmo.int/about/convention-area/>. Fecha de consulta: 17/06/2024.
- SUBSECRETARÍA DE PESCA Y ACUICULTURA (2024): "Estado de situación de las principales pesquerías chilenas, año 2023". Disponible en: [https://www.subpesca.cl/portal/618/articles-121344\\_recurso\\_1.pdf](https://www.subpesca.cl/portal/618/articles-121344_recurso_1.pdf). Fecha de consulta: 16/05/2024.
- SWAN, Judith (2020): "Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing: Are RFMOs Effectively Addressing the Problem?", *Ocean Yearbook Online*, vol. 34, N° 1: pp. 297-336.
- TANAKA, Yoshifumi (2019): *The International Law of the Sea* (Cambridge, Cambridge University Press, tercera edición).
- UNIÓN EUROPEA (sitio web), *An historic achievement: Treaty of the High Seas is adopted*. Disponible en: [https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/historic-achievement-treaty-high-seas-adopted-2023-06-19\\_en](https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/historic-achievement-treaty-high-seas-adopted-2023-06-19_en). Fecha de consulta: 16/05/2024
- URBINA, Ian (2019): *The Outlaw Ocean* (London, Penguin Random House).
- WAGNER, Daniel y otros (2021): "The Salas y Gómez and Nazca ridges: A review of the importance, opportunities and challenges for protecting a global diversity hotspot on the high seas", *Marine Policy*, vol. 126: pp. 1-13.
- WANG, Kuan-Hsiung (2014): "In Combating and Deterring IUU Fishing: Do RFMOs Work?", en SCHOFIELD, Clive, LEE, Seokwoo y KWON, Moon-Sang (eds.), *The Limits of Maritime Jurisdiction* (Leiden, Brill Nijhoff) pp. 431-447.
- WORLD ATLAS (sitio web), *Countries With The Largest Exclusive Economic Zones*. Disponible en: <https://www.worldatlas.com/articles/countries-with-the-largest-exclusive-economic-zones.html>. Fecha de consulta: 16/05/2024.
- YOZELL, Sally y SHAVER, Amanda (2019): *Shining a Light: The Need for Transparency across Distant Water Fishing* (Washington, Stimson Center).

## NORMAS E INSTRUMENTOS CITADOS

ACUERDO EN EL MARCO DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR RELATIVO A LA CONSERVACIÓN Y EL USO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA MARINA DE LAS ZONAS SITUADAS FUERA DE LA JURISDICCIÓN NACIONAL (19/06/2023).

ACUERDO PARA LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN DEL ATÚN PARA EL OCÉANO ÍNDICO (25/11/1993).

ACUERDO RELATIVO A LA PARTE XI DE CONVEMAR (28/07/1994).

ACUERDO SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR DE 10 DE DICIEMBRE DE 1982 RELATIVAS A LA CONSERVACIÓN Y ORDENACIÓN DE LAS POBLACIONES DE PECES TRANSZONALES Y LAS POBLACIONES DE PECES ALTAMENTE MIGRATORIOS (04/12/1995).

ACUERDO SOBRE MEDIDAS DEL ESTADO RECTOR DEL PUERTO DESTINADAS A PREVENIR, DESALENTAR Y ELIMINAR LA PESCA ILEGAL, NO DECLARADA Y NO REGLAMENTADA (22/11/2009).

AUTORIDAD INTERNACIONAL DE LOS FONDOS MARINOS: “Decisión del Consejo de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos sobre el calendario aplicable tras el vencimiento del plazo de dos años establecido en la sección 1, párrafo 15, del anexo del Acuerdo relativo a la Aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”, ISBA/28/C/24 (21/07/2023).

CHILE, Ley N° 19.300 (09/03/1994): *Sobre Bases Generales del Medio Ambiente*.

CHILE, Ley 21.600 (06/09/2023): *Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de áreas Protegidas*.

CHILE, MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN, Decreto Supremo 430, *Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892, de 1989 y sus modificaciones, Ley General de Pesca y Acuicultura* (21/01/1992).

CHILE, MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO, Decreto Supremo 235, *Declara Parque Marino Motu Motiro Hiva* (04/12/2010).

CHILE, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, Decreto Supremo 40, *Aprueba Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental* (12/08/2013).

CHILE, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, Decreto Supremo 5, *Declara Parque Marino “Nazca-Desventuradas”* (24/08/2016).

CHILE, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, Decreto Supremo 31, *Promulga el Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios* (21/09/2016).

CHILE, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, Decreto Supremo 74, *Política Oceánica Nacional de Chile* (12/05/2018).

CHILE, DECLARACIÓN OFICIAL DEL PRESIDENTE DE CHILE GABRIEL GONZÁLEZ VIDELA (23/06/1947).

CONFERENCIA DE LAS PARTES EN EL CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA (Decisión 15/4 de 2022).

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR (10/12/1982).

- CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS (23/05/1969).
- CONVENCIÓN ENTRE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LA REPÚBLICA DE COSTA RICA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA COMISIÓN INTERAMERICANA DEL ATÚN TROPICAL (31/05/1949).
- CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA LA REGULACIÓN DE LA CAZA DE BALLENAS (02/12/1946).
- CONVENCIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DEL ATÚN TROPICAL (14/11/2003).
- CONVENCIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS VIVOS MARINOS ANTÁRTICOS (01/08/1980).
- CONVENCIÓN PARA LA CONSERVACIÓN Y ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS PESQUEROS DE ALTA MAR DEL OCEANO PACÍFICO NORTE (24/02/2012).
- CONVENCIÓN PARA LA CONSERVACIÓN Y ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS PESQUEROS DE ALTA MAR DEL OCEANO PACÍFICO SUR (14/11/2009).
- CONVENCIÓN SOBRE LA CONSERVACIÓN Y ORDENACIÓN DE LAS POBLACIONES DE PECES ALTAMENTE MIGRATORIOS DEL OCEANO PACÍFICO OCCIDENTAL Y CENTRAL (05/09/2000).
- CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DEL ATÚN DEL ATLÁNTICO (14/05/1966).
- CONVENIO SOBRE COOPERACIÓN EN LAS PESQUERÍAS DEL ATLÁNTICO NOROCCIDENTAL (24/10/1978).
- CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA (05/06/1992).
- ESTADOS UNIDOS, PROCLAMATION 2667 - POLICY OF THE UNITED STATES WITH RESPECT TO THE NATURAL RESOURCES OF THE SUBSOIL AND SEA BED OF THE CONTINENTAL SHELF (28/09/1945).
- DECLARACIÓN SOBRE ZONA MARÍTIMA (18/08/1952).
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL: "Carta de fecha 13 de febrero de 2015 dirigida al Presidente de la Asamblea General por los Copresidentes del Grupo de Trabajo Especial Oficioso de Composición Abierta", A/69/780 (13/02/2015).
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL: "Declaración de Principios que Regulan los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo Fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional", Resolución 2749 (XXV) (17/12/1970).
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL: "Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional", A/RES/69/292 (19/06/2015).
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL: "El futuro que queremos", A/RES/66/288 (27/07/2012).
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL: "Informe del Grupo de Trabajo especial oficioso de composición abierta encargado de estudiar las cuestiones relativas a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional: carta de envío de fecha 9 de marzo de 2006 dirigida al Presidente de la Asamblea General por los Copresidentes del Grupo de Trabajo", A/61/65 (20/03/2006).
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL: "Instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar rela-

- tivo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional", A/RES/72/249 (24/12/2017).
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL: "Los océanos y el derecho del mar", A/RES/59/24 (17/11/2004).
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL: "Los océanos y el derecho del mar", A/RES/66/231 (24/12/2011).
- NOVENA CONFERENCIA DE LAS PARTES EN EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, "Decisión IX/20. Diversidad biológica marina y costera" (Bonn, 19/05/2008 – 30/05/2008).
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN: "*Plan de Acción Internacional* para prevenir, desalentar y eliminar la *pesca ilegal*, no declarada y no reglamentada" (Roma, 02/03/2001).
- PROTOCOLO RELATIVO AL CONVENIO INTERNACIONAL PARA PREVENIR LA CONTAMINACIÓN POR LOS BUQUES, DE 1973 (17/02/1978).
- SOUTH PACIFIC REGIONAL FISHERIES MANAGEMENT ORGANISATION, "Conservation and Management Measure for *Trachurus murphyi*", CMM 01-2013 (01/02/2013).
- SOUTH PACIFIC REGIONAL FISHERIES MANAGEMENT ORGANISATION, "9<sup>th</sup> Scientific Committee Meeting Report" (Held Remotely 27-28/09/2021 - 2-3/10/2021).
- SOUTH PACIFIC REGIONAL FISHERIES MANAGEMENT ORGANISATION, "10<sup>th</sup> Scientific Committee Meeting Report" (Busan, 26/09/2022 - 30/09/2022).
- SOUTH PACIFIC REGIONAL FISHERIES MANAGEMENT ORGANISATION, "11<sup>th</sup> Scientific Committee Meeting Report" (Panama City, 11/09/2023 - 16/09/2023).
- SOUTH PACIFIC REGIONAL FISHERIES MANAGEMENT ORGANISATION, "Conservation and Management Measure for *Trachurus murphyi*", CMM 01-2024 (04/05/2024).
- SOUTH PACIFIC REGIONAL FISHERIES MANAGEMENT ORGANISATION, "Proposal for a new CMM to protect the Salas y Gomez and Nazca ridges area", 12<sup>th</sup> Meeting of the SPRFMO Commission, COMM 12 - Prop 20 (Manta, 29/01/2024 - 02/02/2024).
- SOUTH PACIFIC REGIONAL FISHERIES MANAGEMENT ORGANISATION, "To protect the Salas y Gomez Nazca ridges area", Decision 17-2024 (Manta, 29/01/2024 - 02/02/2024).
- SOUTH PACIFIC REGIONAL FISHERIES MANAGEMENT ORGANISATION, "SPRFMO Commission 12th Annual Meeting Report" (Manta, 29/01/2024 - 02/02/2024).

## JURISPRUDENCIA CITADA

- CASE CONCERNING THE CONSERVATION AND SUSTAINABLE EXPLOITATION OF SWORDFISH STOCKS IN THE SOUTH-EASTERN PACIFIC OCEAN (CHILE/EUROPEAN UNION) (2000): International Tribunal for the Law of the Sea, Case No. 7 (20/10/2000).
- CHILE - MEASURES AFFECTING THE TRANSIT AND IMPORTATION OF SWORDFISH: REQUEST FOR CONSULTATIONS BY THE EUROPEAN COMMUNITIES (2000): World Trade Organization, WTO Doc WT/DS193/1. 26/04/2000.

REQUEST FOR ADVISORY OPINION SUBMITTED BY THE SUB-REGIONAL FISHERIES COMMISSION (SRFC) (2015): International Tribunal for the Law of the Sea, Advisory Opinion of 2 April 2015, Case No. 21, ITLOS Reports 2015, 02/04/2015.

SOUTH CHINA SEA ARBITRATION (PHILIPPINES V CHINA) (2016): Permanent Court of Arbitration, Award, PCA Case No 2013-19, ICGJ 495, 12/07/2016.

SOUTHERN BLUEFIN TUNA (NEW ZEALAND V. JAPAN; AUSTRALIA V. JAPAN) (1999): International Tribunal for the Law of the Sea, Provisional Measures, Order of 27 August 1999, Cases No 3&4 ITLOS Reports 1999, 27/08/1999.

