

OCEANO PACIFICO

Carta de la Armada de Chile
EN METROS
Escala
LONGITUDINAL
LONJITUDINAL 1:100 000
PROYECTADO

SIMBOLOGIA

-----	-----
-----	-----
-----	-----
-----	-----

PROFUNDIDADES

UNA PREVISION

El presente documento, elaborado por el Estado de Chile, tiene carácter informativo y no constituye una oferta de inversión. El Estado de Chile no garantiza la exactitud de la información contenida en el presente documento. El Estado de Chile no se responsabiliza por los daños o perjuicios que se ocasionen a consecuencia de la utilización de la información contenida en el presente documento. El Estado de Chile no garantiza la exactitud de la información contenida en el presente documento. El Estado de Chile no se responsabiliza por los daños o perjuicios que se ocasionen a consecuencia de la utilización de la información contenida en el presente documento.



JULIO CORDANO:

“DE ESTABLECERSE LA SECRETARÍA DE BBNJ EN CHILE SIGNIFICA QUE DE ALGUNA FORMA NUESTRO PAÍS SE CONVERTIRÍA EN UNA CAPITAL GLOBAL DE LA GOBERNANZA OCEÁNICA”



JULIO CORDANO DIRECTOR DE MEDIOAMBIENTE, CAMBIO CLIMÁTICO Y OCÉANOS, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE

María Jesús Maibe Muñoz

¿En qué consiste el acuerdo sobre la Conservación de la Biodiversidad más allá de las Áreas de Jurisdicción Nacional (BBNJ)?

El acuerdo llamado BBNJ, por sus siglas en inglés, que significa la protección, conservación y uso sostenible de la biodiversidad más allá de las zonas jurisdiccionales, es un acuerdo de implementación de la Convención de Derecho del Mar de las Naciones Unidas, que busca llenar un vacío legal que existía hasta hace poco. Si bien la CONVEMAR establece guías generales para la conservación del océano incluyendo altamar, no tenía un acuerdo de implementación de esas normas. Hasta ahora, CONVEMAR tenía dos acuerdos de implementación. Uno se refiere al uso sostenible de la minería submarina en el fondo marino, llamada “la zona”, en que todo el fondo marino que está más allá de las 200 millas o de la plataforma continental extendida según el caso, qué se hace con la minería submarina que se podría producir ahí para que sea sostenible, que no dañe el medioambiente, etc. Eso es una discusión que está teniendo lugar ya hace varios años en Kingston, en Jamaica, que es donde tiene una sede la AIFM. Y el otro acuerdo de implementación tiene que ver con el uso sostenible de la pesca, de los peces que son altamente migratorios o transzonales, que se pasan de las aguas jurisdiccionales a altamar. Así, se genera la necesidad de tener un acuerdo que regule, incluso a través de cuotas máximas de captura, en organizaciones regionales del ordenamiento pesquero; y ese es el acuerdo de New York de 1995.

No obstante lo anterior, quedaba abierta la pregunta respecto a qué hacer en el espacio de altamar como espacio de biodiversidad, como un espacio de equilibrios ecológicos. Cómo hacemos para conservarlos. Desde ese punto de vista, ni el acuerdo de fondos marinos, ni el acuerdo de pesca eran suficientes para eso, entonces se abría la pregunta de qué hacer para proteger la biodiversidad en altamar y ahí surge este proceso que terminó en marzo pasado, pero que se demoró más de diez años para negociar un nuevo acuerdo de implementación de CONVEMAR para la protección de la biodiversidad en altamar (BBNJ).

Los cuatro instrumentos que tiene el acuerdo de BBNJ son los siguientes. El primero tiene que ver con la creación de áreas marinas protegidas en altamar u otras herramientas basadas en áreas. Estos son espacios donde hay un tratamiento especial, y un reconoci-

miento hacia esa área en particular tiene una significación especial para la conservación de la biodiversidad, por lo tanto, hay ciertas actividades que deben ser limitadas. El segundo tiene que ver con el uso sostenible de los recursos genéticos marinos. Una parte muy significativa de la industria farmacéutica u otras aplicaciones de ese tipo de recursos, dependen del acceso a esos recursos genéticos, uno de repente lee en las noticias un gen que retrasa el envejecimiento, por ejemplo, y muchas de esas cosas vienen de las riquezas que tiene la biodiversidad.

¿Eso sería la bioprospección?

Claro, exactamente. El desarrollo de ese tipo de productos parte por la recolección del material genético de donde se encuentra y si se trata de un ecosistema que está en altamar, evidentemente hay que regularlo. Regular en el sentido de que la altamar no es de nadie o es de todos.

Desde ese punto de vista uno tendría que decir que, así como lo reconoce también la Convención sobre diversidad biológica o la CBD (siglas en inglés), hay también un tema de reparto equitativo de beneficios. Entonces, hasta ahora no existe tal cosa. Ahora es un “free for all” digamos, es decir, el que tenga la posibilidad y la capacidad va a altamar, saca el material genético de donde sea y se beneficia gratis, sin reparto de beneficios.

¿En el fondo “gana” el que invierta más?

Sí exacto, y los que invierten más son generalmente los países desarrollados. Entonces ahí también hay un tema de justicia en el uso del material genético.

La tercera, tiene que ver con las actividades en general que se hagan en altamar y que tengan un impacto en la biodiversidad, por ejemplo, el traslado de una plataforma petrolera que se quiere desguazar pasando por zonas de altamar; o la instalación de cables submarinos. La pregunta es cómo asegurarse de que todas estas actividades que potencialmente pueden afectar de manera negativa la biodiversidad de altamar sean reguladas, y que ese potencial daño pueda ser evitado o minimizado. Para esos casos, un país que desarrolla una actividad que puede afectar la biodiversidad por sobre cierto umbral, tiene que presentar una evaluación de impacto ambiental. Ese es el tercer elemento, las evaluaciones de impacto ambiental.



Fotografía: INACH

¿Y ante quién la presenta? ¿Ante la eventual secretaria que se va a establecer?

Sí, a la COP. Y hay todo un proceso ahí de “scanning”, es decir, cualquier otro país que sea miembro de BBNJ recibe esta información y puede hacer comentarios. Entonces no hay un estándar predefinido de evaluación de impacto ambiental, pero sí hay una especie de sistema de “scanning” para asegurarse de que haya un nivel aceptable de robustez.

Y el cuarto elemento, tiene que ver con la transferencia de tecnología y creación de capacidades. Pensando justamente en lo que decía antes, de que las capacidades para acceder a la altamar no están bien repartidas, los países desarrollados en general tienen capacidades para hacerlo y algunos países en desarrollo no tanto; y la idea es transmitir esa tecnología y capacidad para poder “democratizar” el acceso.

¿Cómo participó Chile en la negociación de esta convención? A propósito de que en varias notas de prensa se ha señalado que Chile ha tenido una participación activa en esta negociación, me gustaría saber qué significa eso, cómo negociaron y en qué términos, ¿de qué manera considera usted que Chile influyó para que este acuerdo se materializara finalmente?

Bueno, eso da para una respuesta bastante larga, pero voy a tratar de ser lo más sintético posible. Estuvimos presentes en todos los elementos de la discusión, los cuatro que mencioné anteriormente, que son los cuatro capítulos que tiene el acuerdo. Pero también bajo otros temas que se agrupaban en el concepto de “cross cutting issues”; y estos tenían que ver con los asuntos legales, por ejemplo, y otros temas que nos interesaban particularmente como el artículo de “not undermine”. El llamado artículo “not undermine” refiere a cómo la implementación del acuerdo de BBNJ no debiera menoscabar la implementación de otros acuerdos que tienen competencias en altamar; y por supuesto,

ahí nosotros estábamos pensando sobre todo el tema del Tratado Antártico. Ahí tuvimos una coordinación muy estrecha con otros países, justamente para compartir visiones y coordinar posiciones de tal manera de que defendiéramos este interés común que teníamos, especialmente los países reclamantes; y logramos llegar a una posición común. El acuerdo de BBNJ hace una propuesta de gobernanza de la altamar que efectivamente declara no buscar socavar la implementación de otros acuerdos, incluyendo el Tratado Antártico. Este era uno de los temas, habían otros asuntos en discusión.

¿Por ejemplo?

Uno de los temas que están más adelante es el de la secretaria. Se discutió mucho si el BBNJ debía tener una secretaria separada o no, y eso también estaba dentro de los cross cutting issues. Otro elemento importante dentro de éstos era la solución de controversias.

Nosotros estuvimos en la discusión de todos los temas y para nosotros era prioridad, por ejemplo, la creación de áreas marinas protegidas en altamar. Nos parecía que tenía que ser robusto, con un estándar alto que respondiera a otros requerimientos, como los del Protocolo de Madrid, que plantea un estándar alto de exigencia para la evaluación de impacto ambiental y las áreas marinas protegidas. Así, debía asegurarse de que estas fueran efectivas y realizadas a través de procedimientos transparentes, y que hubiera una decisión a nivel de la COP, y eso lo logramos. No solo Chile por supuesto. Pero sí había una tendencia a creer que la creación de áreas marinas protegidas no fuera simplemente una acción unilateral en ciertos países o de un país interesado, sino que fuera una creación colectiva de la COP de BBNJ. Y eso se logró.

¿Considera que Chile lideró algunas de estas propuestas dentro de las negociaciones?

En el multilateralismo es difícil decir que uno lideró ciertas cosas, porque siempre son todas construcciones colectivas. Pero yo diría que, en el caso de la multilateralización de la toma de decisiones, sí, Chile fue uno de los países líderes.

Otro ejemplo es el tema de la evaluación de impacto ambiental. Nosotros apuntábamos a un estándar alto y ojalá con sistemas robustos de revisión entre partes y ahí no logramos todo lo que queríamos, pero alcanzamos un acuerdo satisfactorio.

Las evaluaciones de impacto ambiental siempre son complejas, sobre todo si uno quiere elevar los estándares. El estándar que finalmente se escogió no era el más alto de todos, pero es lo que la conferencia decidió que era lo más adecuado y era donde había más consenso. Y con respecto a MGRs, o sea a Recursos genéticos marinos, tuvimos una participación también activa en procurar que efectivamente hubiera un sistema de reparto de beneficios equitativo y que fuera disponible para todos los países. Con una mirada especial a los países en desarrollo, y Chile es un país en desarrollo. Eso también lo logramos. cuando digo esto no me

refiero solo a Chile, hay distintas coaliciones y mucha conversación que uno tiene con muchas delegaciones.

En el empuje final de las negociaciones, por supuesto, surgió el tema de la secretaría, que influyó fuertemente en nuestro desempeño como delegación negociadora; y ahí tuvimos también muchas conversaciones con distintos grupos negociadores y regionales. Y por supuesto también empujando que nuestro grupo regional del GRULAC y en particular el CLAM, se inclinaran por la opción de que tuviera una secretaría propia. También hablamos eso y tuvimos muchas reuniones de ese tema para, primero, promover la idea de que hubiera una secretaría aparte, pero también para promover la idea de que fuera Chile; y eso también se logró. Por eso te digo, no son todas historias de éxito, porque en estos procesos multilaterales hay que participar con espíritu constructivo. Sí creo que fuimos muy activos y que podemos decir que el BBNJ está dentro de los márgenes de lo que nosotros consideramos positivo, aceptable, útil y que llena este vacío en el derecho internacional.

Siguiendo en esa línea, usted mencionó a la secretaría. En marzo de este año, Chile oficializó su postulación para ser sede de la secretaría de BBNJ. En su opinión, ¿cuál es la importancia y el impacto que tendrá en Chile el que sea efectivamente establecida aquí?

Primero habría que describir qué significa que haya una secretaría de BBNJ en Chile. Eso implica que se establece todo un cuerpo de funcionarios de Naciones Unidas que vienen a vivir a Chile, muchos de ellos probablemente van a ser chilenos; que debieran establecerse en un inmueble que nosotros pensamos que debiera ser en Valparaíso, mirando al mar, justamente, para servir de secretaría técnica del acuerdo. Y tiene muchos impactos, todos positivos en mi opinión. Primero, significa una revalorización del lugar donde va a estar. Siempre existe la posibilidad de construir un espacio nuevo, pero por supuesto la idea sería aprovechar espacios incluso patrimoniales. No podemos decir que hay una fijación o una decisión sobre un espacio en particular, pero hay un tema también de restauración urbana. Van a ser personas que tendrán que vivir en este lugar y trabajar en esa ciudad, generando movimiento.

Aquí no hablamos solamente de la secretaría, sino de otros grupos de trabajo que se crean bajo el BBNJ, que son varios. Hay un órgano científico técnico, un comité de finanzas, un comité de reparto de beneficios, en fin, hay una serie de comités técnicos que también van a estar. Siempre existe la posibilidad de construir un espacio nuevo, pero por supuesto la idea sería aprovechar espacios incluso patrimoniales. No podemos decir que hay una fijación o una decisión sobre un espacio en particular, pero hay un tema también de restauración urbana. Van a ser personas que tendrán que vivir en este lugar y trabajar en esa ciudad, generando movimiento.

Pero no hablamos solamente de la secretaría, sino de otros grupos de trabajo que se crean bajo el BBNJ, que son varios. Hay un órgano científico técnico, un comité de finanzas, un comité de reparto de beneficios,

en fin, hay una serie de comités técnicos que también van a estar trabajando de alguna forma coordinados por la secretaría; y eso significa tener reuniones técnicas en Chile. Siempre existe la posibilidad de construir un espacio nuevo, pero por supuesto la idea sería aprovechar espacios incluso patrimoniales. No podemos decir que hay una fijación o una decisión sobre un espacio en particular, pero hay un tema también de restauración urbana. Van a ser personas que tendrán que vivir en este lugar y trabajar en esa ciudad, generando movimiento.

Pero no hablamos solamente de la secretaría, sino de otros grupos de trabajo que se crean bajo el BBNJ, que son varios. Hay un órgano científico técnico, un comité de finanzas, un comité de reparto de beneficios, en fin, hay una serie de comités técnicos que también van a estar trabajando de alguna forma coordinados por la secretaría; y eso significa tener reuniones técnicas en Chile.

Como dijo el Presidente en la cuenta pública, de establecerse el BBNJ en Chile significa que de alguna forma nuestro país se convertiría en una capital global de la gobernanza oceánica. Creo que es muy acertado, porque, pongo el ejemplo del órgano científico técnico. Este es un órgano subsidiario del acuerdo BBNJ que apoya la gestión de los países en su toma de decisiones y genera evidencia sobre la base de mejor conocimiento de la biodiversidad en alta mar, incluso en situaciones que pueden estar alterando la biodiversidad, y eso tiene que hacerse sobre la base de información científica que sea provista por la comunidad internacional. Para llegar a ese punto, evidentemente el órgano científico tiene que hacer un trabajo, que debiera apoyarse también en lo que tiene más cerca, que son las universidades chilenas. Entonces ahí hay un interés particular por promover esas conexiones con el sector académico chileno.

También creo que el establecimiento de la secretaría tiene un elemento muy potente de coherencia con la política exterior, la que nosotros siempre hemos llamado, la política exterior turquesa, oceánica, etc. Pero, además hay un elemento de regionalización por el hecho de sacarlo de Santiago y tomar conciencia.

Por último, y esto no es una especulación, pero sí un debate aparte, se debe imaginar dónde tendría lugar la reunión de las partes. No hay que olvidar que el BBNJ es un acuerdo universal, por lo tanto, potencialmente podría tener ciento noventa partes.

Esa reunión que menciona, ¿sería siempre en la secretaría? ¿Sería siempre en Chile?

No necesariamente. El texto dice algo así como que se reunirá la secretaría por defecto, pero se abre a que se reúnan en otras partes, y yo creo que cuando se dice otras partes, la gente está pensando en Nueva York, porque ahí es donde se ha negociado todo, y donde se han reunido los grupos de países que tienen que ver con BBNJ.

Pero evidentemente, alguna vez tienen que reunirse en Chile porque como digo, esto significa la habilitación del espacio.

Y probablemente significa pensar, y con esto no me estoy comprometiendo a nada, si valdría la pena que Chile tenga un centro de convenciones internacional que efectivamente pueda reunir a toda esa cantidad de personas, y que pueda también servir para reuniones de otros temas. El establecimiento de una infraestructura fija. En mi opinión personal creo que sería una gran oportunidad para que Chile tenga un gran centro de conferencias internacionales.

¿Cómo se relacionarían el BBNJ con el Sistema del Tratado Antártico? ¿En qué aspectos podrían toparse?

Yo no soy experto en temas del Tratado Antártico, pero sí estuve muy presente en la conversación de la negociación de BBNJ y como digo, conversamos mucho con los otros países miembros del Tratado Antártico, y creo que el resultado que alcanzamos era el mejor posible.

Como decía, BBNJ tiene en su texto múltiples referencias a la obligación de cooperar y de coordinar. Y además tiene este principio de “not undermine”. Entonces, hay que imaginar que cuando el BBNJ esté en funcionamiento y se presente una idea o una propuesta de decisión o recomendación, los países pueden decir “perfecto, pero esta parte de la decisión o esta decisión completa va en contra del principio not undermine, por a, b, c” motivos.

¿En qué consiste este principio?

El principio not undermine significa que nada de la aplicación de BBNJ puede significar un menoscabo de la implementación de otros acuerdos, espacios o foros que tengan competencia en alta mar. Entonces, todas las decisiones que se tomen en el contexto de BBNJ, tienen que hacerse en consulta con esos organismos relevantes. Un ejemplo de eso es cuando se establece un mecanismo para la creación de áreas marinas protegidas en alta mar. BBNJ hace una clara distinción entre áreas marinas protegidas en alta mar donde ya hay competencias de otros organismos, donde solo puede hacer recomendaciones. Si es una zona de alta mar donde no hay mandatos de otros organismos, sí puede tomar una decisión. Entonces, ahí de alguna forma deja en claro que BBNJ no podría, por ejemplo, ser, en mi opinión, un plan B para establecer áreas marinas protegidas en la zona CCAMLR. BBNJ sólo podría hacer recomendaciones para que la CCAMLR adopte decisiones.

Otro tema importante es que BBNJ no asigna cuotas de pesca en el sentido de que no es una organización de ordenamiento pesquero. La CONVEMAR ya tuvo un acuerdo sobre pesca, que es el acuerdo de Nueva York de 1995, entonces BBNJ se limita a no tener esa función.

Ahora, sí hay un elemento que podría ser parte de esta teoría del “soft overlapping”.

¿Qué significa “soft overlapping”?

Tiene que ver con algunos temas donde podría ha-

ber algún grado de superposición de funciones, sobre la base de la colaboración y respeto de las respectivas competencias. Un ejemplo de ello podría ser la bioprospección, recursos genéticos y reparto de beneficios.

Respecto al Tratado Antártico, en algún momento se planteó la idea de que BBNJ no tuviera implementación al 60° sur, dejando así totalmente fuera de competencia a la zona CCAMLR y al Tratado Antártico, lo cual no prosperó por varias razones, pero la más significativa fue que BBNJ es un acuerdo de alcance universal y hay mucho overlapping, no sólo del 60° al sur, sino en muchas otras áreas.

Alguien podría argumentar que en todo el Pacífico Sur no porque están las ORP; y las ORP tienen facultades de conservación y biodiversidad o potencialmente facultades de conservación. Una cosa es que las utilice y tenga mucho trabajo desarrollado, y otra cosa es que tenga el mandato, pero que no lo haya desarrollado. Era un problema práctico y pragmático y por eso no se hizo la distinción geográfica. Esta es mi interpretación también, hay otras razones.

Como no se hizo esa separación geográfica, se dijo “miren, podemos aceptar que vaya a haber una especie de “overlapping”, pero va a ser un soft overlapping”. Porque de alguna forma si se genera una superposición de competencias, se entiende que el mismo BBNJ provee mecanismos para asegurarse de que no se viole el concepto de not undermine, y al mismo tiempo se permita la conservación de la biodiversidad más allá de las zonas jurisdiccionales.

¿Cuál es el escenario que prevé usted respecto a convenciones en las que se ven involucrados intereses económicos en el medioambiente antártico? Por ejemplo, el caso de la convención CRVMA, ¿Considera que en el futuro existirían conflictos de competencia entre una convención y otra?

Va a depender mucho de cómo se implemente BBNJ, porque si uno ve en la parte de recursos marinos genéticos, hay mucho mandato para desarrollar trabajo, pero también para definir los ámbitos de aplicación de ese trabajo. Por ejemplo, el acuerdo BBNJ crea un comité de reparto de beneficios y crea un clearinghouse, que es un repositorio de toda la información del material genético que se va obteniendo de alta mar.

¿Y eso estaría disponible para todos los países miembros de BBNJ?

Sí. Se trata de un clearinghouse abierto a todos, a menos que haya normas de confidencialidad, que también sería un elemento interesante de estudiar. Dicho eso, BBNJ nace con una cierta infraestructura para hacerse cargo de esto, porque el tema de MGRs o marine genetic resources era central en la negociación al estar muy bien vinculado con el financiamiento. Todos los países entendían que el uso sostenible de los recursos marinos y genéticos está asociado también a la comercialización de estos productos, y BBNJ da un mandato para el reparto equitativo de una porción de esa co-

mercantilización, o de una parte de los beneficios que se obtengan. Sin embargo, no lo define completamente porque hay una razón compleja y técnica, por lo que se crea un comité para ese efecto.

Volviendo a la otra, yo no soy experto en el tema del Tratado Antártico, pero sí habría que preguntarse lo que pasaría frente a la acción o la inacción en temas como la bioprospección, el reconocimiento y establecimiento de bases de datos, y el seguimiento de cómo se usa ese material genético para la creación de productos que luego son comercializados. Si toda esa línea de trabajo se desarrolla en el Tratado Antártico, entonces, bueno, estamos bien. Pero si no se desarrolla habría que preguntarse si el BBNJ tendría un rol que jugar como complemento, sin menoscabar las competencias o las acciones que se desarrollan bajo el Tratado Antártico y se podría generar algún tipo de colaboración.

Esta colaboración ¿sería hacer una recomendación?

Claro, pero esa recomendación es solamente para las áreas marinas protegidas, no para las MGRs. Para MGRs es distinto, no está esa distinción.

¿Entonces ahí sí podría interferir?

Depende, porque sigue existiendo la norma general de que BBNJ tiene que consultar y cooperar con otras organizaciones que tengan competencia. Tiene que haber un diálogo y una discusión.

No está claro cómo lo va a hacer BBNJ. Podría ser

a través de un comité, a través de la secretaría, con un reporte a la COP, podría ser de muchas maneras.

Pero, evidentemente, creo que la recomendación de BBNJ y la capacidad de iniciativa que tenga en estos temas, también tiene que ver con la acción o inacción de que ocurran determinados mandatos en el Sistema del Tratado Antártico.

En todo caso, es justamente a través de la participación en la COP del BBNJ donde Chile puede tomar las medidas para que esa cooperación sea armónica y no menoscabe en ningún momento al Sistema del Tratado Antártico. El desarrollo de la gobernanza global en estos temas nos pone frente a este tipo de desafíos, y por ello es fundamental construir estas nuevas herramientas desde la transparencia y el trabajo conjunto, de tal manera de que el BBNJ sea consistente y complementario con el trabajo previo que ya hemos venido realizando en otros foros.

Entrevista realizada por:

María Jesús Maibe Muñoz

ORCID: 0009-0000-4404-1769

Abogada. Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile y Bachiller en Humanidades y Ciencias Sociales de la misma institución. Ayudante del Departamento de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho. Diplomada en Estudios Polares por la Universidad Complutense de Madrid.

Correo: mjmaibe@gmail.com



Fotografía: Harry Diaz, INACH