Boletín Nº 12.653-07

Proyecto de reforma constitucional iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Pugh, Huenchumilla, Lagos y Pérez, que establece el deber del Estado de proteger los espacios marítimos que indica a fin de contribuir al cuidado del medio ambiente.

Antecedentes

Chile tiene una relación indisoluble con su mar, vínculo que no solo se proyecta en sus 4270 km de costa continental desde el Hito 1 hasta el Cabo Froward, sino que también en sus aguas interiores, mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, plataforma continental y la proyección de estas zonas desde sus territorios insulares y antárticos, tanto en el Océano Pacífico como en el Océano Antártico[1]. Sus 83.849 km, considerando las 5923 islas e islotes (3746 islas y 2177 islotes) del territorio nacional, sin considerar la Antártica[2], configuran una situación geográfica eminentemente oceánica, que tiene alcances geopolíticos, jurídicos, medioambientales, económicos y simbólicos, entre otros, que definen a nuestra Nación. A lo anterior debe agregarse la distancia de casi 4000 kms. entre Rapa Nui-Isla de Pascua y Los Andes, espacio o trecho que le da el ancho a Chile. Así ha sido reconocido jurídicamente desde hace décadas en el contexto internacional. En éste, Chile ha desempeñado un rol activo, siendo protagonista junto a otros Estados del reconocimiento en diversos instrumentos de la importancia de los océanos y la protección de sus recursos. Prueba de ello es la Declaración de Santiago de 1952, suscrita por Chile, Perú y Ecuador, en la que se reconoce la relevancia de "conservar y asegurar para sus pueblos respectivos, las riquezas naturales de las zonas del mar que baña sus costas"[3]. Luego, con la ratificación en 1997 por parte de Chile de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, nuestro país se comprometió con la comunidad internacional no solo al reconocimiento de los derechos de libertad de navegación, límites y zonas económicas marítimas, sino que también a promover el uso "con fines pacíficos de los mares y océanos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos"[4].

Es en este marco internacional en el que recientemente Naciones Unidas en sus Objetivos de Desarrollo Sostenible ha dedicado el número 14 de ellos a la Vida Submarina, reconociendo

---

[1] Ello, en relación con el Decreto Supremo N°1.747, de 6 de noviembre de 1940, que fija el Territorio Chileno Antártico.

[2] Atlas Geográfico Militar, edición 2004.

[3] Decreto 432 del Ministerio de Relaciones Exteriores que aprueba las declaraciones y convenios entre Chile, Perú y Ecuador, concertados en la Primera Conferencia sobre explotación y conservación de las riquezas marítimas del Pacífico Sur. Disponible en: http://bcn.cl/27iqs

[4] Decreto 1393 de 1997, del Ministerio de Relaciones Exteriores que promulga la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar sus anexos. Disponible en: http://bcn.cl/1w68x

que "Los océanos del mundo, su temperatura, composición química, corrientes y vida son el motor de los sistemas globales que hacen que la Tierra sea un lugar habitable para los seres humanos", llamando la atención a que "La forma en que gestionamos este recurso vital es fundamental para la humanidad y para contrarrestar los efectos del cambio climático"[5]. Por ello, Naciones Unidas ha propuesto metas para disminuir la contaminación marina y mejorar la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos, llamando a los Estados y personas a entender y comprometerse con esta meta. En el mismo sentido, la FAO, reconociendo que los océanos, mares y las zonas costeras proporcionan recursos fundamentales para el bienestar humano y para la seguridad alimentaria, ha llamado la atención sobre la forma en que se explotan los recursos marinos, alertando que la sobrepesca y el cambio climático en las aguas marinas amenazan los medios de subsistencia de millones de personas, lo cual pone en riesgo a la población más pobre del mundo[6].

Por otra parte, desde un punto de vista comercial, un 95% del intercambio internacional se realiza precisamente en el mar. Entre otros motivos, es gracias a su condición geográfica que Chile ha reforzado su presencia en la región Asia Pacífico, la cual se constituye como un espacio de intercambio comercial que naturalmente tiene lugar en el Océano Pacífico. Testimonio de ello es el beneficio que nos reporta ser una economía miembro de APEC, foro que concentra el 60% del PIB mundial y que agrupa a países que en su conjunto reciben casi un 70% de las exportaciones de nuestro país[7].

La relevancia del territorio marítimo también se manifiesta en términos de conectividad digital. La totalidad de las transacciones electrónicas e intercambio de datos digitales tiene lugar a través de redes y cableado de fibra óptica submarina. Por ello se afirma que la nube se encuentra bajo el mar. Aun cuando podría pensarse que esta red submarina amenaza el ecosistema marino, vale mencionar que los redactores de la Convención de 2001 sobre Protección del patrimonio cultural subacuático, "tras considerar el registro histórico de que los cables submarinos nunca han sido una amenaza ni han dañado el patrimonio cultural subacuático, excluyeron a los cables submarinos de dicho tratado"[8], por lo que esta red submarina ha demostrado ser segura y sustentable para el ecosistema marino. En relación a esto, hace pocas semanas Chile recibió el cable submarino de Google "Curie" en Valparaíso, lo que significó conectar Estados Unidos con Latinoamérica, desde San Francisco hasta la playa Las Torpederas. Como se advierte, la preservación del territorio marítimo de nuestro país no solo constituye un interés para las actividades económicas tradicionales que se desarrollan en él, sino que también para el potencial económico que implica el desarrollo de nuevas actividades y desafíos tecnológicos relacionados con la creación de puertos de datos, así como la generación

---

[5] Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. Disponible en: www.un.org/sustainabledevelopment/es/oceans/

[6] FAO, Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. Disponible en: www.fao.org/sustainable-development-goals/goals/goal-14/es/ y El cambio climático amenaza con transformar los ecosistemas marinos y de agua dulce, disponible en: www.fao.org/news/story/es/item/1144932/icode

[7] APEC en cifras. Disponible en: www.apecchile2019.cl/apec/es/apec-chile/apec-in-figures

[8] Burnett, D., & Carter, L. (2017). International Submarine Cables and Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: The Cloud Beneath the Sea (pp. 1-72). LEIDEN; BOSTON. Disponible en: www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctt1w76vr5.4

de energías renovables y el turismo de intereses especiales, ya sea científicos, deportivos o recreaciones en nuestras áreas costeras y submarinas.

Nuestro ordenamiento jurídico ha dado cuenta de estos antecedentes y compromisos internacionales. En particular, la Ley General de Pesca y Acuicultura establece la facultad para que la autoridad declare prohibiciones o medidas de administración de recursos hidrobiológicos, entre las que se encuentra la de declarar áreas específicas y delimitadas, denominadas Parques Marinos[9], en las cuales solo es posible realizar actividades de observación, investigación o estudio que, en general, no produzcan impactos ambientales[10]. En concordancia con ello, el informe emitido por la FAO en septiembre de 2016 reconoce el principio precautorio recogido en dicha normativa, como asimismo la importancia de aumentar el consumo humano de los productos del mar. A mayor abundamiento, la declaración de parques marinos protegidos es prueba del deber, interés y rol que tiene el Estado en proteger el ecosistema del espacio marítimo; ejemplo de ello es el compromiso mostrado por el Estado de Chile al ampliar el área marina costera protegida en el Archipiélago de Juan Fernández, junto con crear el parque marino Mar de Juan Fernández[11] y el área marina protegida de múltiples usos Rapa Nui[12].

Por su parte, la Ley de Navegación (Decreto Ley 2222) constituye un importante cuerpo normativo que regula aspectos tales como las actividades concernientes a la navegación, las aguas sometidas a la jurisdicción nacional, tanto internas como oceánicas, el registro de naves, el personal embarcado y la reserva naval, entre otros asuntos.

Asimismo, y dando cuenta de la designación hecha por Naciones Unidas del Día Mundial de los Océanos, en 2017 se promulgó en nuestro país la 1ey N° 21.022, que declara el 8 de junio de cada año como el Día Mundial del Océano, con el objeto de llamar la atención sobre la importancia de los océanos y promover la conciencia sobre ellos en la población.

A nivel de derecho interno también es valiosa la entrada en vigencia de la Ley N° 21.100, que prohíbe la entrega de bolsas plásticas de comercio en todo el territorio nacional. Esta se fundamenta en parte en la preocupación que genera la contaminación de basura plástica en nuestro océano producto de la proliferación de plásticos y bolsas de un solo uso. Según su artículo 1°, el objeto de la ley es "proteger el medio ambiente mediante la prohibición de entrega de bolsas plásticas de comercio", objeto que se reflejó en el mismo proyecto de ley, el cual alertó sobre los impactos del plástico en el ecosistema marino y costero.

En el mismo sentido, y como marco general para la atención que el Estado de Chile le ha dedicado a la protección de nuestros mares, se destaca la adopción de una Política Oceánica, según la cual "Chile es un país oceánico que posee una proyección y una relación histórica de sus ciudadanos con el océano", reconociendo además que "el Estado de Chile se encuentra comprometido con la protección, conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina, y a

---

[9] Artículo 3 letra d), Ley General de Pesca y Acuicultura N.° 18.892

[10] Artículos 14 y 15 del D.S. N° 238 de del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que establece el Reglamento sobre Parques Marinos y Reservas Marinas de la Ley General de Pesca y Acuicultura.

[11] Decreto 12, de diciembre de 2018 del Ministerio del Medio Ambiente, que amplía el área marina costera protegida de múltiples usos "Mar de Juan Fernández" y crea el parque marino "Mar de Juan Fernández".

[12] Decreto 10, de 8 de junio de 2018 del Ministerio del Medio Ambiente que crea el área marina costera protegida de múltiples usos Rapa Nui.,

su vez, reconoce al cambio climático como una realidad a nivel nacional e internacional, considerando oportuno desarrollar acciones concretas de mitigación, vía reducción o captación de emisiones de efecto invernadero y la adaptación a los efectos que este proceso produce. En este contexto, el océano debe ser protegido y conservado, considerando su rol como sumidero de carbono y regulador climático"[13]. Dando cuenta de la multiplicidad de aspectos en los que el océano resulta clave para el desarrollo y sostenibilidad de nuestro país en un contexto global, esta Política Oceánica comprende diversas áreas sectoriales, tales como: conservación del océano y de sus recursos, desarrollo económico, seguridad y océano, océano y territorio, y desarrollo científico[14].

Por último, tanto los compromisos internacionales adoptados por nuestro país como la preocupación sobre este tema abordada en nuestra legislación interna se han visto reflejados en foros y encuentros mundiales del más alto nivel en los que la protección del mar ha sido la principal materia de discusión. Particularmente, en 2015 Chile organizó en Valparaíso la segunda versión de Our Ocean, la cual se constituye como la conferencia de conservación de los océanos más relevante a nivel global. Del mismo modo, y buscando liderar a nivel mundial los desafíos en materias medioambientales, este año 2019 Chile será anfitrión de la 25° versión de la Conferencia de las Partes, reunión en que los gobiernos junto a representantes de la academia y la sociedad civil adoptan y hacen seguimiento a los compromisos que los Estados adquieren en materia medioambiental. Considerando el liderazgo que Chile ha mostrado en la protección marítima, el Gobierno del presidente Sebastián Piñera buscará que el énfasis de la COP25 esté puesto en materias oceánicas, además de aquellas relacionadas con la Antártica. Es por ello que la organización de la COP25 durante este 2019 presenta una ventana de oportunidad única para que a la vez que Chile organiza este evento los actores políticos junto con la sociedad civil de nuestro país avancemos en materia legislativa a nivel interno en el reconocimiento de Chile como país oceánico y en la protección de nuestros mares, su biodiversidad y la importancia fundamental que estos tienen para el desarrollo de nuestras sociedades y la supervivencia de nuestra especie.

Sin embargo, el Constitucionalismo de los siglos XIX y XX no ha dado reconocimiento explícito al mar como territorio llamado a ser protagonista del desarrollo de los países modernos. Según indica el Informe elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional sobre esta materia[15], las constituciones políticas de países colindantes al Océano Pacífico como Australia, Nueva Zelanda, China, Japón, Estados Unidos, Canadá, Colombia y Perú solo hacen mención al mar respecto a temas de defensa nacional o de carácter limítrofe. Lo mismo acontece con nuestra Constitución Política, en donde la palabra océano no está presente y la palabra mar solo es parte de artículos referidos a materias de Defensa (artículo 32 número 17 a propósito de la facultad presidencial exclusiva para disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, y artículo 63 número 13 respecto a la fijación de las fuerzas de aire, mar y tierra como un asunto materia de ley).

---

[13] Artículos 1° y 3° Decreto 74, de 9 de marzo de 2018, del Ministerio de Relaciones Exteriores.
[14] Política Oceánica Nacional de Chile. Disponible en:
https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20180309/asocfile/20180309143025/
poli_tica_ocea_nica_nacional_de_chile_ok.pdf
[15] Informe Uso de la palabra "Mar" en las Constituciones de países del Pacífico, Referencia, Biblioteca del Congreso Nacional, Valparaíso 2018.

Es por ello que el reconocimiento a nivel constitucional que Chile haga respecto a la protección de su medio ambiente marítimo -entendiéndolo como parte de un sistema global interdependiente-, no solo es coherente con el rol internacional que Chile ha desempeñado en tratados y foros de alcance global, así como el avance de nuestro ordenamiento interno en este tema, sino que también sitúa a nuestro país a la vanguardia constitucional en esta materia, llamando la atención sobre este asunto no solo a nivel de derecho interno, sino que también comparado. Asimismo, que Chile adopte constitucionalmente este compromiso también debe comprenderse como una expresión natural del alcance del artículo 19 número 8 de nuestra Constitución Política, disposición que reconoce el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el deber del Estado de velar por que este derecho no sea afectado, tutelando la preservación de la naturaleza.

Estos antecedentes permiten comprender que el desarrollo de Chile como sociedad moderna, en el sentido más amplio del término, así como la supervivencia de nuestra especie, no es posible sin reconocer y proteger nuestros océanos.

Por todo lo anterior, el compromiso del Estado de Chile a través de sus instituciones permanentes -como la Armada - y sus Gobiernos por cuidar el medio ambiente, reconociendo el deber de protección del océano, es una política de Estado que resulta coherente reconocer a nivel constitucional. De esta forma, el reconocimiento constitucional a la protección de nuestro territorio marítimo (aguas interiores, mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva y plataforma continental) servirá de base para que nuestra legislación se adecúe, invariablemente, a este reconocimiento, ordenando la creación de instituciones, la protección de áreas y especies marinas, la eliminación de desechos marinos, y el establecimiento de estándares adecuados de conservación.

Idea matriz

Se propone incorporar a la Constitución Política de la República un nuevo artículo 3° bis, por el cual se reconozca formalmente el interés y deber del Estado en proteger, conservar y velar por el desarrollo armónico del territorio y patrimonio marítimo en el Océano Pacífico y Océano Antártico sobre el que ejerce soberanía y/o tiene derechos y responsabilidades internacionales. De este modo el Estado se compromete a promover la creación y protección de áreas marinas protegidas que preserven la biodiversidad del ecosistema marino y el equilibrio medioambiental, permitiendo, asimismo, el paso inocente de los barcos, la libertad de navegación y el paso de cables submarinos de datos en parques marinos y áreas marinas protegidas, en cumplimiento con las normas legales y tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

Es por lo anterior, y en base a los antecedentes expuestos, que venimos en proponer a este Honorable Senado el siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo único

Agrégase el siguiente artículo 3° bis en la Constitución Política de la República:

Es interés y deber del Estado velar por la protección, conservación, sustentabilidad y desarrollo armónico del patrimonio marítimo de los océanos sobre los cuales Chile ejerce soberanía o tiene derechos y responsabilidades internacionales. Ello comprende los ecosistemas costeros, marinos, submarinos, antárticos y las islas oceánicas, así como los territorios marinos del mar territorial, zonas contigua y económica exclusiva, plataforma continental, aguas interiores y la proyección de estas áreas desde los territorios insulares.

El Estado fomentará la investigación científica del mar y la creación de parques y áreas marinas protegidas que preserven la biodiversidad y equilibrio del ecosistema marino.