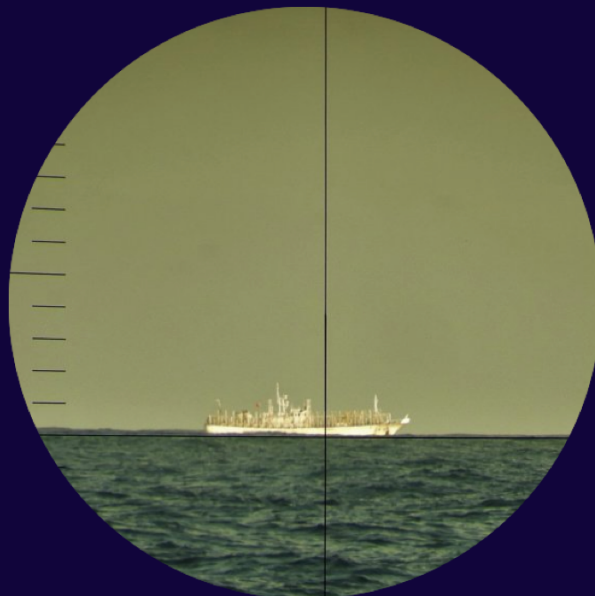


Documento de Trabajo N°9

PESCA ILEGAL NO DECLARADA Y NO REGLAMENTADA

COMPRENDIENDO EL PROBLEMA /
CONSTRUYENDO LAS SOLUCIONES



ATHENA LAB

International relations • Security • Defense
CHILE

Resumen Ejecutivo

- Desde el fin de la Guerra Fría, actividades como la piratería, el narcotráfico, el tráfico de personas y la pesca ilegal se han vuelto más frecuentes, desafiando lo que se conoce como el “buen orden en el mar”. Estas actividades repercuten en los distintos atributos que tiene el mar, sobre todo como depósito de recursos y medio de transporte.
- La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) puede ocurrir en aguas bajo la jurisdicción de un Estado o en alta mar, en etapas de captura o empleo de los peces e incluso puede estar asociada a la delincuencia organizada, según la FAO.
- La “ilegalidad” suele provenir del cruce de factores que se relacionan con el estatus de una embarcación, el área geográfica donde opera y, finalmente, el tipo y cantidad de producto que extrae. Esto, además, varía dependiendo de las legislaciones nacionales y los acuerdos regionales.
- Distintas publicaciones tienden a coincidir en que el 20% de toda la pesca es ilegal. Esto permitiría ubicarla en el sexto lugar de los delitos transnacionales globales más lucrativos, con ingresos estimados entre US\$ 15.000 millones y US\$ 36.000 millones en 2018, según Global Financial Integrity.
- Las armadas o guardias costeras suelen ser las instituciones estatales que históricamente se encargan de combatir este delito, en cumplimiento de una función de tipo policial (constabulary role), que consiste en imponer la ley y garantizar el bienestar en el mar.
- La FAO estima que la mitad de los bancos de peces se encuentran en niveles no sustentables y hoy se calcula que 3.300 millones de personas dependen del pescado para obtener el 20% de las proteínas animales que consumen. En este escenario el valor de los recursos pesqueros debe tender solo a aumentar.
- Existen distintos tipos de conflictos que se pueden desatar por la pesca, tanto la INDNR como la legal. Entre pescadores de distintos países por la extracción de un mismo recurso; entre una agencia de control marítimo y pesqueros privados de terceros países; y entre fuerzas navales de países. Ninguno es excluyente del otro. Más bien uno puede llevar al otro.
- La pesca INDNR también se enmarca hoy en el contexto rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China. Esto se explica por el hecho de que China cuenta con el 30% de la flota pesquera del mundo, que además se reparte por todo el planeta. La creación de esta enorme flota ha sido posible por subsidios gubernamentales lo

que lleva a preguntarse qué significa esto para los océanos del mundo.

- Desde mediados de 2020, ha llamado la atención la presencia de una flota pesquera china en inmediaciones del Pacífico Sur, que al parecer no ha estado actuando de forma ilegal, pero sí despertando la inquietud de autoridades de Ecuador, Perú y Chile.
- La pesca INDNR es un delito global que no solo pone en riesgo el medio ambiente y la seguridad alimentaria, sino que puede dañar severamente la economía de países marítimos, producir efectos desestabilizadores en estados ribereños e incluso generar tensiones geopolíticas.
- Para imponer el “buen orden en el mar”, las armadas y agencias de control marítimo enfrentan el dilema de vigilar inmensas áreas con recursos escasos, lo cual las obliga a emplear todos los medios que tengan a mano.
- La clave es contar con la capacidad de conocer la realidad de lo que ocurre en los mares y alcanzar una “conciencia situacional marítima” (maritime domain awareness), para lo cual se requiere de sensores que permitan recopilar la información, para luego procesarla y, finalmente, generar una reacción oportuna.
- También ayudan los acuerdos entre países o sus marinas para reforzar la fiscalización pesquera en áreas de común interés. Chile es signatario del Acuerdo de Nueva York y parte de la ORP-PS.
- Fundamental es la voluntad política del Estado para desarrollar capacidades. Lo cual implica involucrar a los tomadores de decisiones de más alto nivel en el problema, es decir, ponerlos al tanto de las amenazas existentes a los intereses marítimos nacionales.
- En Chile, es la Armada a través de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DGTMM) la principal encargada de combatir un delito que cuesta al año US\$ 300 millones en transacciones fraudulentas al país. Con un presupuesto total asignado de unos US\$137 millones para 2021, pero donde solo la mitad es ejecutable para un amplio rango de tareas, la pregunta es si este servicio marítimo puede combatir de forma eficiente la pesca INDNR hoy y mañana.
- Por las dimensiones de esta actividad, el Estado de Chile debe hacer empleo de todos los instrumentos de poder a su alcance para preservar sus intereses marítimos nacionales. No se puede esperar que los mares se agoten hasta un punto de no retorno para actuar.
- La escasez de peces, su desplazamiento a aguas más frías por el cambio climático y aumento de la población global sitúan a Chile en el epicentro del problema mundial de la pesca INDNR, por ser el país más cercano a la Antártica, por tener costas continentales americanas que se extienden por 39 grados de latitud y porque su demografía es relativamente baja.

Juan Pablo Toro V.

Introducción

Como delito transnacional, la pesca ilegal no documentada y no regulada, reviste una gravedad que debiera ser ampliamente entendida, pese a la complejidad que presenta. Porque en el fondo, hay que conciliar de alguna forma la libertad de los mares con el hecho de que lo que pasa ahí repercute en todo el planeta. La humanidad debiera aprender y desarrollar una cultura de preservación de los espacios comunes o bienes públicos globales.

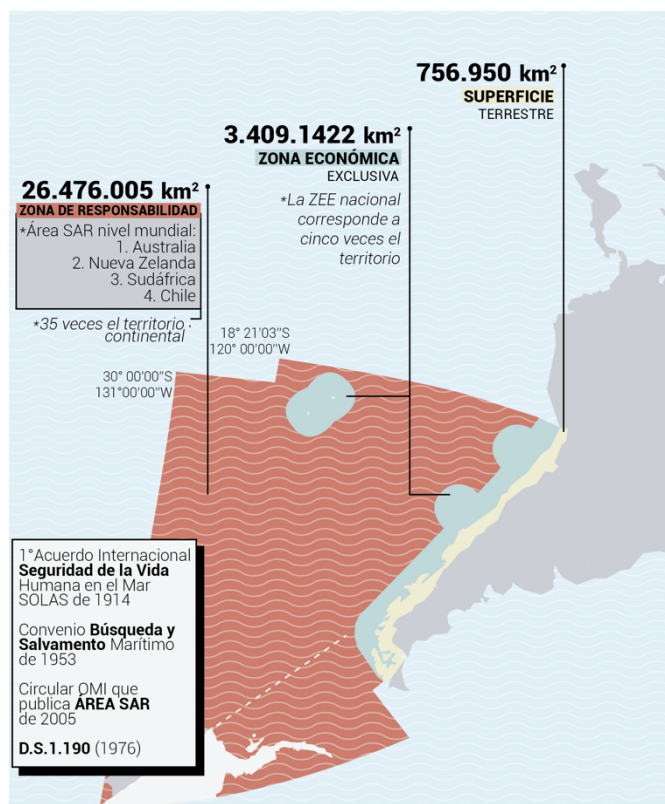
Si no se aprende esto, se tendrá que desarrollar una institucionalidad que restrinja la libertad de los mares, al punto de generar una administración marítima global o proceder a nacionalizarlos, con todos los riesgos que ambas opciones implican. Será la libertad versus la ampliación de la jurisdicción de los estados ribereños, en busca de garantizar la preservación de especies y del medio ambiente.

La experiencia demuestra que la tarea, como siempre, parte por casa con la asignación de los medios necesarios para vigilar las aguas territoriales y la Zona Económica Exclusiva. Porque solo una vez protegidos los intereses marítimos nacionales, se puede extender ese ámbito de seguridad para conectarlo con los de otros países, que también colaboran en la sostenibilidad de los océanos. Ojalá que el revuelo causado por la presencia de una

“El mar lava todos los crímenes de los hombres”
Eurípides

enorme pesquera china en el Pacífico Sur, que no necesariamente actúa en la ilegalidad, sirva para comprender un fenómeno que amerita una sólida respuesta por parte de Chile y de su Armada.

Este documento busca explicar de qué trata la pesca ilegal y la gravedad de sus efectos; quién se hace cargo de combatirla y los problemas que enfrenta en el cumplimiento de esa tarea; y finalmente, se aborda el caso de Chile con sus implicancias actuales y futuras.



JMVP | Fuente: DGTM

Dimensionando el problema

El mar ha sido descrito de muchas maneras, dependiendo de la dimensión que se intente resaltar. Quizás una de las más negativas, pero lamentablemente no alejada de la realidad, lo asume como una provincia anárquica o la mayor escena del crimen del mundo¹. Esto tiene que ver con las actividades ilegales, irregulares y no reportadas que pueden ocurrir tanto en su superficie como debajo de ella.

Desde el fin de la Guerra Fría, muchas de estas actividades se están haciendo más frecuentes en el contexto globalizado que vivimos, desafiando lo que se conoce como el “buen orden en el mar”². Piratería, narcotráfico, tráfico de personas, pesca ilegal y arrojo de desperdicios tóxicos son fuentes de inestabilidad no estatales, que repercuten en los distintos atributos que tiene el mar, sobre todo como depósito de recursos y medio de transporte.

Este tipo de fuentes de inestabilidad marítima no estatales suelen contrastarse con las de tipo estatal, que se relacionan con disputas territoriales y reclamaciones soberanas. Pero lo cierto es que en el contexto actual ambas fuentes pueden entremezclarse, como se verá a continuación. Porque hoy el “buen orden en el mar” y la seguridad marítima se han vuelto

conceptos cada vez más centrales para países que dependen del mar, debido a que ahí se juega parte de su seguridad nacional en el sentido más amplio (amenazas y desarrollo).

3.1 DELITOS Y RECURSOS MARÍTIMOS

En lo que corresponde a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), como se conoce técnicamente a este delito, es un concepto amplio³ en la medida que involucra a esta actividad productiva en todas sus dimensiones, como explica la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés). Puede ocurrir en aguas bajo la jurisdicción de un Estado o en alta mar, en etapas de captura o empleo de los peces e incluso puede estar asociada a la delincuencia organizada. De lo anterior se deduce que la misma “ilegalidad” proviene de un cruce de factores que se relacionan con el estatus de una embarcación, el área geográfica donde opera y, finalmente, el tipo y cantidad de producto que extrae. Esto, además, varía dependiendo de las legislaciones nacionales y los acuerdos regionales en la materia.

Su historia como crimen es de tan larga data, que algunos estiman que las armadas deben

¹ Stavridis, J. (2017). Sea Power. New York: Penguin Random House. P. 377.

² Till, G. (2004). Poder Marítimo: Una guía para el siglo XXI. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales. P. 386.

³ Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “¿Qué es la pesca INDNR?”, en <http://www.fao.org/iuu-fishing/background/what-is-iuu-fishing/es/>

dejar de considerarla de una vez por todas como una amenaza no tradicional⁴. El *Fishery Protection Squadron* de la Marina Real Británica, por ejemplo, es el escuadrón más antiguo de esa fuerza, cuyos orígenes se remontan a 1481, aunque algunos los ubican en 1379. Con toda probabilidad, ha sido la excesiva militarización de las armadas, en algunos casos, lo que llevó a considerar como una tarea ajena cualquier actividad o fenómeno que escape del ámbito tradicional de la defensa. No obstante, imponer la ley en el mar o cumplir con un rol de tipo policial (*constabulary role*), tanto para proveer seguridad como garantizar bienestar, es una de las misiones esenciales de las marinas, como sostiene Ken Booth⁵.

Al igual que con toda actividad ilegal, es difícil calcular de forma exacta cuánto dinero mueve la pesca INDNR, porque es imposible saber cuántos pescados se capturan de esta forma. Las cifras varían justamente por su naturaleza opaca. Pero distintas publicaciones tienden a coincidir en que uno de cada cinco pescados es capturado de forma ilegal⁶, es decir, el 20% de toda la pesca es ilegal. Esto permitiría ubicarlo en el sexto lugar entre los delitos transnacionales globales más lucrativos, con ingresos estimados entre US\$ 15.000 millones y US\$ 36.000 millones en 2018, según Global Financial Integrity⁷.

El impacto de esta actividad se manifiesta en muchos niveles, desde los recursos

comprometidos hasta las tensiones geopolíticas que se pueden desatar. Lo cual, sin duda, habla del gran potencial que tiene como delito, que excede con creces el ámbito de las agencias o servicios marítimos.

La FAO estima que los bancos de peces que se encuentran en niveles sustentables disminuyeron de un 90% en 1974 a 65,8% en 2017. Mientras que los bancos de peces en niveles biológicamente no sustentables subieron de 10% en 1974 a 34,2% en 2017⁸. Cuánta responsabilidad a lo largo del tiempo en esta situación tiene la pesca INDNR, es una buena pregunta que probablemente no tenga una respuesta precisa, aunque no por eso es menos urgente. Como industria global, en 2018 se extrajeron 179 millones de toneladas de pescados, lo que tiene un valor estimado en primera venta de US\$ 401.000 millones⁹. Hoy se calcula que 3.300 millones de personas — casi la mitad de la humanidad— depende del pescado para obtener el 20% de las proteínas animales que consumen. La harina de pescado, por ejemplo, es uno de los principales nutrientes para animales de crianza.

3.2 PESCA Y CONFLICTOS

En un panorama donde la disponibilidad de peces para consumo y procesos industriales decrece y la población mundial crece, el valor del recurso debiera tender a aumentar por una sencilla relación de oferta y demanda.

⁴ Goldrick, J. (2020, 24 de junio). Let's stop using the term 'non-traditional' about security threats, Australian Strategic Policy Institute, en <https://www.aspistrategist.org.au/lets-stop-using-the-term-non-traditional-about-security-threats/>

⁵ Booth, K. (1977). *Navies and Foreign Policy*. New York: Routledge Revivals. P. 16.

⁶ National Oceanic and Atmospheric Administration. (2020). Fishwatch: U.S. Seafood Facts. En www.fishwatch.gov/sustainable-seafood/the-global-picture

⁷ Global Financial Integrity (2017), *Transnational Crime and the Developing World*, P. xi, en: https://secureservercdn.net/45.40.149.159/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2017/03/Transnational_Crime-final.pdf?time=1594224061

⁸ Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2020). *The State of World Fisheries and Aquaculture*, p.47.

⁹ *Ibid.*, p.2

Pero ese valor se encuentra mucho más allá de lo netamente económico. La historia está llena de guerras por recursos naturales, que incluyen disputas por especies, textiles, minerales y, por supuesto, petróleo. Según Stavridis, “si observamos la dinámica actual, la escasez de pescado podría ser el próximo catalizador”¹⁰.

Existen distintos tipos de conflictos que se pueden desatar por la pesca, tanto la INDNR como la que se realiza de forma legal. Entre pescadores de distintos países por la extracción de un mismo recurso; entre una agencia de control marítimo y pesqueros privados de terceros países; y entre fuerzas navales de países. Ninguno es excluyente del otro. Más bien uno puede llevar al otro.

Aunque no se trata precisamente de peces, sino de un molusco, pescadores franceses y británicos han protagonizado a lo largo de los años enfrentamientos cuando los segundos extraen ostiones en la bahía del Sena sobre el Canal de la Mancha, incluso fuera de las 12 millas. La intensidad de los choques en 2018, que incluyó embestir embarcaciones y arrojar bombas de humo, obligó a intervenir a las autoridades de ambos lados para detener la llamada “guerra de los ostiones”¹¹. Esta situación es solo una muestra puntual de las “batallas” que pueden venir si el Reino Unido

y la Unión Europea no se ponen de acuerdo sobre derechos pesqueros post Brexit¹².

En 2016, un buque de la Prefectura Naval Argentina hundió a disparos un barco chino que pescaba ilegalmente dentro de las 200 millas marinas, en la zona económica exclusiva, tras reiteradas advertencias, que incluyeron tiros por sobre la proa cuando huía. La tripulación fue rescatada y después enfrentó cargos por infringir la Ley de Pesca local y resistirse a la autoridad¹³.

A su vez, un buque de la Guardia Costera china hundió en abril de este año un pesquero vietnamita en torno a las aguas de las disputadas islas Paracelso, luego de que el primero lo embistiera, como se aprecia en un video, pese a que las partes se acusaron mutuamente de haber causado el incidente¹⁴.

Menos recientes, pero quizás más valiosas por las lecciones que se pueden extraer de ellas, son las llamadas “guerras del bacalao”, que se libraron entre el Reino Unido e Islandia en las décadas de 1950 y 1970. En la medida de que las autoridades islandesas fueron extendiendo progresivamente la superficie de su zona pesquera exclusiva, hicieron valer su reclamación interceptando barcos británicos que faenaban en sus aguas o cortando sus redes. Estos últimos solicitaron protección de buques de la Marina Real británica que

¹⁰ The Washington Post, “The fish wars are coming”, James Stavridis, 17 de septiembre de 2017, en https://www.washingtonpost.com/opinions/the-fishing-wars-are-coming/2017/09/13/05c75208-97c6-11e7-b569-3360011663b4_story.html

¹¹ The New York Times, “French and U.K. boats clash in a ‘Scallop War’”, <https://www.nytimes.com/2018/08/29/world/europe/britain-france-scallop-war.html>

¹² The Times, “UK-France: without a deal you can expect naval battles round Britain, warns French captain”, 11 de octubre de 2020, en <https://www.thetimes.co.uk/article/without-a-brexite-deal-you-can-expect-naval-battles-round-britain-warns-french-captain-phxc32c6c>

¹³ La Nación, “Prefectura hundió un buque chino que pescaba ilegalmente en aguas argentinas”, en <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/puerto-madyn-prefectura-hundio-un-buque-chino-que-pescaba-ilegalmente-dentro-de-la-zona-economica-exclusiva-argentina-nid1879990/>

¹⁴ Reuters, “Vietnam protests Beijing’s sinking of South China Sea boat”, en <https://www.reuters.com/article/us-vietnam-china-southchinasea-idUSKBN21M072>

intercambiaron disparos con patrulleras islandesas bastante más débiles, pero no menos decididas. Al final, las negociaciones para resolver la disputa terminaron a favor de Reikiavik, gracias a que puso en juego su permanencia en la Organización del Tratado del Atlántico Norte e hizo ver la posición estratégica que detenta.

Según Walker Mills, este conflicto vino a probar que “las naciones más pequeñas y menos poderosas pueden resolver con éxito disputas marítimas por debajo del umbral de la guerra”¹⁵. La Guardia Costera islandesa pudo obligar a los pesqueros británicos a operar en zonas específicas y controladas, lo que redujo su capacidad de extracción, que era uno de los objetivos buscados con la extensión de las aguas reclamadas. “En segundo lugar, una parte crítica del conflicto fue la asimetría en la voluntad”, donde la determinación de los islandeses sorprendió a los británicos. Y en tercer lugar, sería claro que los asuntos de gobernanza y control marítimos (como los derechos de pesca) “pueden verse como cuestiones fundamentales para las naciones interesadas y pueden potencialmente conducir a la guerra”.

3.3 COMPETENCIA GEOPOLÍTICA

Por último, no se puede obviar el impacto de la pesca en el actual escenario de competencia entre potencias o de “restauración estratégica”¹⁶, donde Estados Unidos y China básicamente dan curso a su rivalidad en una multitud de temas¹⁷. La pesca INRND no es la excepción. Hecho que se explica por el hecho de que China cuenta con el 30% de la flota pesquera del mundo¹⁸.

Según Ian Urbina, la “armada” pesquera china dispone de entre 200.000 y 800.000 barcos que se reparten por los mares de todo el planeta. La creación de esa incomparable flota sería producto principalmente de subsidios gubernamentales orientados a desarrollar una industria estratégica, que pueda operar a grandes distancias. No obstante, su crecimiento y sus actividades no han sido controlados, en gran medida porque China históricamente ha tenido pocas reglas que rijan las operaciones de pesca. “El dominio y la ubicuidad global de esta flota plantean preguntas más amplias sobre cómo China ha puesto tantos barcos en el agua y qué significa para los océanos del mundo”¹⁹, sostiene el autor de “Outlaw Ocean”.

En este contexto, la presencia de una flota pesquera china este año en inmediaciones del Pacífico suroriental ha sido justamente empleada por el Departamento de Estado de

¹⁵ Mills, W (2020, July 28). The cod wars and today: lessons from an almost war. Center for International Maritime Security, en <http://cimsec.org/the-cod-wars-and-today-lessons-from-an-almost-war/44945>

¹⁶ Haass, R. (2017). A World in Disarray. New York: Penguin Press. P. 215.

¹⁷ Allison, G. (2017). Destined for war. Houghton Mifflin Harcourt, Boston-New York, p.244.

¹⁸ Berube, C (2020, July 21), Stand up a joint interagency task force to fight ilegal fishing. Center for International Maritime Security. En: <http://cimsec.org/stand-up-a-joint-interagency-task-force-to-fight-illegal-fishing/44708>

¹⁹ Slate. “How China’s Massive Fishing Fleet Is Transforming the World’s Oceans”, por Ian Urbina, September 2, 2020, en <https://slate.com/news-and-politics/2020/09/beijing-fishing-fleet-subsidies-north-korea.html?s=08>

Estados Unidos para ofrecer ayuda a Ecuador, Perú y Chile y cuestionar las actividades de Beijing²⁰, que a su vez ha defendido la legalidad de la operación²¹. Aunque algunos medios la califiquen de clandestina, lo cierto es que esa flota de más de 300 barcos ha estado ubicable, porque la mayoría de las naves tienen encendidos los dispositivos satelitales que les permiten ser rastreadas. Tampoco estaría en una zona que compete a un Estado y, al parecer, no está extrayendo ninguna especie protegida o no autorizada. Es decir, no se la puede acusar de cometer acciones ilegales, mientras no se pruebe lo contrario²².

En una conclusión preliminar, se puede afirmar que la pesca INDNR es un delito global muy grave y preocupante. No solo pone en riesgo el medio ambiente y la seguridad alimentaria, sino que puede dañar severamente la economía de países marítimos, producir efectos desestabilizadores en estados ribereños vulnerables —algo de esto explica el *boom* de la piratería en Somalia²³— e incluso generar tensiones geopolíticas, si entran en juego los derechos soberanos de las naciones a la hora de explotar recursos.

“El desorden marítimo creado por la pesca INDNR también tiene alcance global, ya que los estados rivales utilizan cada vez más la extracción de recursos como instrumento de poder nacional”, advierte la Guardia Costera de Estados Unidos en un reciente documento²⁴.

²⁰ U.S. State Department, On China’s predatory fishing practices in the Galápagos, Mike Pompeo, 2 de agosto de 2020, en <https://www.state.gov/on-chinas-predatory-fishing-practices-in-the-galapagos/>

²¹ Global Times, “Accusations of predatory fishing practices by Chinese fishing fleet near Galapagos slammed by experts”, 14 de agosto de 2020, en <https://www.globaltimes.cn/content/1197729.shtml>

²² La Tercera, “Gobierno por embarcaciones chinas en territorio chileno: Ni la Armada ni nosotros hemos detectado ningún incumplimiento”, 15 de octubre de 2020 en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/gobierno-por-pesquera-chinas-en-territorio-chileno-ni-la-armada-ni-nosotros-hemos-detectado-ningun-incumplimiento-por-parte-de-esta-flota/GLRRQFT3AVEYDO7XXT5IZ4A4HE/>

²³ Murphy, M. N. (2010). Small boats, weak states, dirty money. London: Hurst & Company. P. 28.

²⁴ U.S. Coast Guard. (2020, September) Illegal, unreported, and unregulated fishing strategic outlook. En <https://www.uscg.mil/iuufishing/>

Construyendo soluciones

Dada la amplitud del océano resulta muy difícil conseguir que efectivamente opere el “buen orden en el mar”, que se impongan las normas vigentes o que incluso impere el sentido común en cuanto al manejo de recursos. Como advierte Urbina, no escasean las leyes que rigen los mares, sino que su aplicación es laxa. “El estado de derecho, a menudo tan sólido en tierra (...) es fluido en el mar, si es que se puede encontrar”.

A la hora de combatir la pesca INDNR, las armadas y agencias de control marítimo enfrentan la difícil tarea de vigilar inmensas áreas con medios limitados para dar con la ubicación de las naves que no quieren ser rastreadas cuando trabajan sobre bancos de peces. Además, está la realidad de que la mayoría de los delitos que se cometen en el mar son “invisibles” para el grueso de la población que vive en tierra, por lo cual no reciben el mismo interés o sentido de urgencia que los crímenes cometidos en las calles. Sin embargo, los Estados no pueden dejar de cumplir una función básica que es la provisión de seguridad sobre el territorio, en todas sus dimensiones (terrestre, marítima y aérea).

En tal sentido, es útil la definición de Joshua Tallis sobre “seguridad marítima”, quien la describe como “la respuesta estatal a las amenazas que se precipitan de actores no

estatales, frecuentemente transnacionales, que al operar quebrantan la legislación nacional e internacional y mantienen la capacidad de emplear la violencia para esas acciones”²⁵. Es decir, tiene que ver con actividades humanas ilegales y disruptivas en el dominio marítimo. Aunque a diferencia de la piratería y el narcotráfico, el empleo de violencia por parte de pescadores ilegales es menos frecuente. Las medidas que los países adopten para hacer frente a la pesca INDNR van a variar eso sí dependiendo de los recursos disponibles para realizar esa tarea y de la voluntad política para materializarla.

4.1 VIGILAR Y CASTIGAR

En la primera línea contra la pesca INDNR se ubican las agencias de control marítimo, ya sean del tipo guardacostas independientes, parte de una armada o servicios civiles enfocados en la tarea única de la fiscalización pesquera. No es propósito de este artículo abordar cuál es la mejor configuración para proteger los intereses marítimos, puesto que ese tema fue ampliamente desarrollado por AthenaLab²⁶ en otro documento. Lo importante, es destacar que las agencias de control marítimo han ido ganando peso estratégico en un entorno globalizado, porque hoy son claves para velar por la soberanía

²⁵ Tallis, J (2019), *The war for muddy waters: pirates, terrorists, traffickers and maritime insecurity*. Annapolis. P.5

²⁶ AthenaLab (junio 2019), Documento de Trabajo N°1: Soberanía y seguridad marítima: referencias e ideas para Chile, en <https://athenalab.org/soberania-y-seguridad-maritima-referencias-e-ideas-para-chile-2/>

marítima haciendo presencia efectiva; proteger los derechos económicos; preservar el buen orden en el mar; realizar rescates, y contener o evitar la contaminación.

Ahora bien, la complejidad de este escenario donde las líneas entre las amenazas se desdibujan y los recursos escasean, ha derivado en que las unidades dedicadas al control marítimo y las dedicadas a la guerra en el mar hayan terminado cumpliendo roles parecidos, a pesar de tener distintas aproximaciones operacionales y funciones bien definidas en el papel, como sostienen Bowers y Koh²⁷. Así podemos ver hoy fragatas en tareas de fiscalización pesquera o patrulleros oceánicos defendiendo la soberanía ante incursiones foráneas. Por lo tanto, crece cada vez más la interacción entre “cascos grises” y “cascos blancos”, como se suele identificar a las unidades de guardacostas.

Al respecto, Holmes precisa que la aplicación de la ley en el mar es muy peculiar, porque requiere “de una acción conjunta que reúna a las armadas, los guardacostas y otras agencias gubernamentales encargadas de las tareas marítimas, junto con esfuerzos combinados entre los servicios marítimos y agencias de múltiples países”²⁸.

La clave, por lo tanto, parece estar en que los medios disponibles se empleen de forma eficiente, es decir, que justamente sepan

dónde y cuándo actuar. Para lo anterior se requiere contar con los recursos materiales que permitan recopilar la información que se busca, para luego procesarla y finalmente generar la reacción oportuna. Radares, sonares, cámaras, satélites y, por supuesto, el personal encargado de la observación directa hacen parte de esto. Según Till, si no se tiene “conciencia situacional marítima” (*maritime domain awareness*) no se sabrá cuáles son los problemas, amenazas y respuestas adecuadas. “Una vez que usted sabe lo que ocurre, entonces se encontrará en una situación en la que puede hacer lo que sea necesario para lidiar con cualquier amenaza, como pesca ilegal, tráfico de personas o drogas”²⁹.

También ayudan a combatir la pesca INDNR los acuerdos que puedan alcanzar los países o sus marinas para reforzar la fiscalización en áreas de común interés. Esto es fundamental para armadas de países pequeños o medianos y puede partir con el sencillo hecho de compartir información para ir generando después las confianzas que permitan algún día el patrullaje conjunto o la creación de centros de difusión de inteligencia³⁰.

Pero lo fundamental siempre será la voluntad política del Estado para desarrollar capacidades y hacerlas valer -como se vio con el caso islandés-. Esto implica involucrar a los tomadores de decisiones de más alto nivel en el problema como sugiere Roberts³¹, es decir,

²⁷ Bower, I. and Koh, C. (2019). *Grey and White Hulls: An International Analysis of the Navy-Coastguard Nexus*. Palgrave Macmillan. P. 3.

²⁸ Holmes, J. (2019). *Maritime strategy*. Naval Institute Press. Annapolis. P. 105.

²⁹ El Mercurio. Geoffrey Till: “Tenemos enormes problemas de seguridad marítima en todo el mundo”, 3 de noviembre de 2018, A8.

³⁰ Martínez, F. (2020, September 15), *Illegal fishing in the South Pacific: What can the Chilean Navy do?*, Center for International Maritime Security. En: <http://cimsec.org/illegal-fishing-in-the-south-pacific-what-can-the-chilean-navy-do/45486>

³¹ Roberts, P. (2020, 25 de agosto). *Maritime domain awareness: multidimensional problem or opportunity?*, conferencia en <https://athenablab.org/video-maritime-domain-awareness-multidimensional-problem-or-opportunity-conferencia-de-peter-roberts-rusi/>

ponerlos al tanto de las amenazas existentes a los intereses marítimos nacionales, que surgen ahí donde se encuentra la seguridad marítima con la seguridad nacional. A propósito de la presencia de la flota pesquera china en el Pacífico suroriental, en la reciente Asamblea General de Naciones Unidas el presidente Lenin Moreno anunció que “sin distinción de bandera”, Ecuador “hará prevalecer sus derechos marítimos sobre la zona económica exclusiva (ZEE)”³². En tal sentido, resulta evidente que solo una vez protegidos los intereses marítimos nacionales, se puede extender ese ámbito de seguridad para conectarlo con los de otros países, que también colaboran en la sostenibilidad de los océanos.

4.2 CHILE EN EL EPICENTRO DEL PROBLEMA

En el caso particular de Chile, es la Armada a través de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DGTMM), la principal encargada de frenar un delito que cuesta al año US\$ 300 millones en transacciones fraudulentas al país³³ y que surge de la infracción al artículo 115 de la Ley de Pesca³⁴. El presupuesto asignado para la DGTMM en 2021 es de unos US\$137 millones³⁵ para todas sus actividades y funcionamiento, incluido el combate de la pesca INRND.

Aunque de esa cifra solo la mitad sería ejecutable y, además, se inserta en un contexto de sucesivos recortes.

Si bien las flotas extranjeras —principalmente chinas— se distribuyen por toda la frontera marítima, existen ciertos focos importantes de captura. Los puntos más críticos se encuentran en la zona de la frontera norte, aunque también existe presión en la zona sur por parte de flotas rusas y españolas. Especial riesgo presentan los mares que se proyectan desde Magallanes (incluido el Territorio Antártico Chileno), donde se da la pesca de krill, bacalao y drago rayado³⁶.

Por las dimensiones de esta actividad, queda más que claro que el Estado de Chile debe hacer empleo de todos los instrumentos de poder a su alcance para preservar los intereses marítimos nacionales y, si no los tiene, desarrollarlos de forma oportuna. Desde la adquisición de medios al fomento de acuerdos de cooperación internacional caben aquí. La DGTMM, por ejemplo, ya presentó un proyecto de sistema de vigilancia combinado que espera la aprobación del Ministerio de Defensa y cuyo valor se estima en US\$ 300 millones, cifra similar al costo de la pesca ilegal en un año³⁷. Estados Unidos también está ofreciendo apoyo a los países del Pacífico Sur, pero no ha dado detalles de lo que eso significa.

³² Noticias ONU. Ecuador: “Somos conscientes de la enorme responsabilidad de proteger las Galápagos”. 23 de septiembre de 2020. En <https://news.un.org/es/story/2020/09/1481092>

³³ Mundoacuicola. “Sernapesca cifra en US\$ 300 millones las transacciones por pesca ilegal en Chile”. 29 de marzo de 2018. En <https://www.mundoacuicola.cl/new/noticias/pesca/sernapesca-cifra-en-us-300-millones-las-transacciones-por-pesca-ilegal-en-chile/>

³⁴ Ley General de Pesca y Acuicultura, Artículo 115: “Prohíbense las faenas de pesca extractiva en aguas interiores, mar territorial o zona económica exclusiva por naves o embarcaciones que enarbolan pabellón extranjero, salvo que estén especialmente autorizadas para realizar pesca de investigación”. En Biblioteca Nacional del Congreso de Chile <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13315>

³⁵ Información propia obtenida del Ministerio de Defensa

³⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores (2020, enero), Mares de Chile: Visión 2014, p. 18. En https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20200124/asocfile/20200124155321/mares_de_chile_vision_2014.pdf

³⁷ El Mercurio. “Estiman en US\$300 millones costo de proyecto satelital de la Armada contra pesca ilegal”, por Mauricio Silva, 18 de octubre de 2020, C11.

Por lo demás, Chile tiene que cumplir con compromisos internacionales en la materia, como los que se derivan del Acuerdo de Nueva York, que establece principios básicos sobre los cuales deben administrarse los recursos pesqueros, así como establece lineamientos para reforzar las organizaciones regionales pesqueras y sus mandatos para la conservación y manejo sustentable de los recursos en alta mar³⁸, complementando disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Además, es uno de los impulsores de la Organización Regional de Pesca del Pacífico Sur (ORP-PS), una entidad intergubernamental comprometida con el uso sostenible de los recursos pesqueros y la protección de ecosistemas.

No se puede esperar que los mares se agoten hasta un punto de no retorno para actuar. Los principales consumidores de proteínas de fuente marítima ya han depredado sus mares cercanos y eso explica el hecho de que cada vez más incursionan en aguas más prístinas y mejor conservadas. Por lo mismo, la escasez de peces no solamente generará una distorsión de precios en términos de oferta y demanda. La necesidad de alimentación y de proteínas para una población mundial de 10.000 millones de habitantes será muy difícil de sostener. Además, el calentamiento global hará migrar cada vez más a las especies hacia los polos en busca de nutrientes.

Todo lo anterior sitúa a Chile en el epicentro del problema mundial, por ser el país más cercano a la Antártica, por tener costas continentales americanas que se extienden por 39 grados de latitud y porque su demografía es relativamente baja. Las presiones que tendrá el país en el futuro serán tremendas, especialmente si consideramos que en forma consciente y soberana Chile ha destinado más del 50% de sus 3,4 millones de kilómetros cuadrados de ZEE a parques marinos y zonas protegidas.

El “buen orden en el mar”, con todos los beneficios que trae, solo funciona cuando existe la determinación de hacerlo cumplir. La pesca INRND se trata sobre océanos y peces sin duda, pero también de algo mucho más profundo.

³⁸ Poblete, R. (2017 Nov-dic). “El acuerdo de Nueva York en la regulación de los recursos pesqueros: una evaluación inicial”. En Revista de Marina Nº 961, PP. 32-37.

Sobre el autor

Juan Pablo Toro V., es director ejecutivo de AthenaLab. Magíster en Ciencia Política y periodista de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Diplomado en Seguridad Nacional del ITAM. Egresado del curso Estrategia y Política de Defensa del CHDS. Ha cubierto desde el mar misiones contra la piratería, el tráfico de personas y narcotráfico.

