

# COOPERACIÓN SOBRE ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS OCEÁNICAS ENTRE LAS REPÚBLICAS DE ARGENTINA Y CHILE

Mariano Ferro

Universidad Nacional de Luján / CONICET

<https://orcid.org/0000-0003-2733-0838>

## Resumen

Este artículo analiza el desarrollo de las áreas marinas protegidas (AMP) en Argentina y Chile, con énfasis en las dimensiones institucionales y jurídicas que configuran sus respectivas políticas de conservación marina. Se examina la evolución histórica de las áreas protegidas en ambos países, destacando los marcos normativos que sustentan la creación de AMP y la influencia de compromisos internacionales. Asimismo, se abordan los esfuerzos de cooperación bilateral, en particular los proyectos de áreas protegidas transfronterizas y las limitaciones estructurales que han impedido su implementación efectiva. El trabajo expone cómo las AMP operan como instrumentos de afirmación soberana en contextos de disputa territorial, especialmente en el Atlántico Sur y la Antártida, al tiempo que revela tensiones entre los objetivos conservacionistas y los intereses geoestratégicos. También se discute el papel de actores internacionales, como ONG ambientales, en la gobernanza de estos espacios. Finalmente, se concluye que, si bien existe un marco institucional robusto, la falta de voluntad política y coordinación interinstitucional siguen siendo obstáculos para una gestión binacional efectiva y sostenida.

**Palabras clave:** Cooperación Ambiental Transfronteriza; Diplomacia Ambiental; Conservación Marina; Geopolítica Ambiental

## Cooperation on Oceanic Marine Protected Areas between the Republics of Argentina and Chile

### Abstract

This article analyzes the development of marine protected areas (MPAs) in Argentina and Chile, with emphasis on the institutional and legal dimensions shaping their respective marine conservation policies. It examines the historical evolution of protected areas in both countries, highlighting the legal frameworks underpinning the creation of MPAs and the influence of international commitments. The article also explores bilateral cooperation efforts, particularly cross-border protected area projects and the structural limitations that have hindered their effective implementation. MPAs are shown to function as instruments of sovereign assertion in territorial dispute contexts, especially in the South Atlantic and Antarctica, while also exposing tensions between conservation goals and geopolitical interests. The role of international actors, such as environmental NGOs, in the governance of these spaces is also discussed. The article concludes that, despite the existence of a robust

institutional framework, the lack of political will and inter-institutional coordination remains a barrier to effective and sustained binational management.

**Keywords:** Transboundary Environmental Cooperation; Environmental Diplomacy; Marine Conservation; Environmental Geopolitics

## INTRODUCCIÓN

La conservación de los ecosistemas marinos ha adquirido creciente centralidad en las agendas ambientales globales, en consonancia con los compromisos asumidos en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En este contexto, la figura de las áreas marinas protegidas (AMP) no solo constituye una herramienta fundamental para la preservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, sino que también se ha convertido en un dispositivo institucional clave para la proyección de soberanía y el fortalecimiento del posicionamiento internacional de los Estados.

Este artículo se exploran los marcos normativos nacionales, los instrumentos bilaterales de cooperación y las estrategias de inserción internacional que han estructurado las políticas marinas en ambos países. Asimismo, se examinan los proyectos de AMP de carácter transfronterizo —reales y potenciales— como expresiones de la articulación entre la política ambiental y la diplomacia territorial. En este sentido, se argumenta que la cooperación en materia de conservación marina entre Argentina y Chile representa una instancia privilegiada para observar cómo las lógicas de protección ambiental coexisten y a veces tensionan, con los intereses geoestratégicos, especialmente en áreas sensibles como la Patagonia Austral y el espacio marítimo circumpolar.

A través del análisis de fuentes normativas y antecedentes institucionales, se busca aportar a la comprensión crítica de los desafíos y oportunidades que enfrenta la gobernanza binacional de los bienes comunes oceánicos en el Cono Sur, en un escenario internacional caracterizado por la intensificación de las disputas sobre jurisdicción, recursos y legitimidad en los espacios marinos.

## BREVE EVOLUCIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN ARGENTINA

La creación de las AMP es una nueva categoría de conservación que debe ser comprendida dentro del proceso histórico de la creación de las áreas naturales protegidas. La figura del parque nacional fue adoptada con propósitos acordes al concepto original establecido en Estados Unidos en el Acta Orgánica de creación del Servicio de Parques Nacionales.

En la Argentina, su origen se vincula con la donación de Francisco Moreno de 7500 hectáreas de su propiedad en la región de Nahuel Huapi “con el fin de que sea conservada

como parque público natural... para el mejor provecho de las generaciones venideras”, la cual fue aceptada por el presidente Julio A. Roca por decreto el 1 de febrero de 1904 (Moreno, S/D, citado por: Erize, 2003: 13). Así Argentina se convirtió en el primer país latinoamericano y el tercero en América en crear áreas nacionales protegidas para la preservación del patrimonio.

Casi simultáneamente, en 1902, el arquitecto y naturalista Charles Thays recomendó a las autoridades nacionales la creación de un parque nacional en el área de las Cataratas de Iguazú. Su antecedente había sido un viaje de exploración, en 1898, del entonces gobernador de Misiones Juan José Lanusse y que, tras vislumbrar la importancia de ese sitio para promover el turismo, inició trámites ante el Gobierno Nacional para preservar esa zona (Chebez, 2003). A razón de las gestiones posteriores, en 1909, se había procedido a reservar por Ley Nacional las tierras que circundan a las cataratas del Iguazú. En 1923 se incluyó en un extenso listado de áreas a proteger a los bosques de araucaria, los palmares de Entre Ríos, los pastizales pampeanos, los bosques naturales del Delta, la orilla del río de La Plata y la isla Martín García (Cancillería, s/f). En 1928 se procedió a la compra de 75.000 hectáreas destinadas a la creación de un Parque Nacional en torno a las cataratas del Iguazú y una colonia militar en el noroeste misionero.

Luego de varias gestiones, en 1934, por impulso de Ezequiel Bustillo, se creó la Administración General de Parques Nacionales y Turismo que, en 1958, pasó a denominarse Dirección de Parques Nacionales. En su art. 7, dicha ley establece que: “A los fines de esta ley, podrá declararse parques o reservas nacionales aquellas porciones del territorio de la Nación que, por su extraordinaria belleza, o en razón de algún interés científico determinado, sean dignas de ser conservadas para uso y goce de la población de la República”. En este marco nació en 1941 la primera ONG ambientalista en Argentina, la Asociación Natura (Fernández Balboa, 2003).

Para cumplir con los objetivos de la mencionada ley, el Poder Ejecutivo elevó al Congreso, en septiembre de 1936, un proyecto en el que proponía la creación de siete nuevas áreas protegidas. Al no sancionarse dicho proyecto en un tiempo prudencial, el Ejecutivo aprobó, por decreto con fecha 11 de mayo de 1937, las Reservas Lanín, Los Alerces, Francisco Moreno y Los Glaciares, situadas todas ellas en la Patagonia. El decreto preveía, además, un área anexa a Los Alerces, que en 1971 conformó el Parque Nacional Lago Puelo. Hacia 1945, las áreas reservadas fueron efectivamente declaradas Parques Nacionales. También se reconoció en esos momentos el Parque Nacional Laguna Blanca, sobre la base de una reserva de tierras que fuera realizada en diciembre de 1911 y destinadas para Parque en mayo de 1940 (Cancillería s/f).

El primer acercamiento al sistema de áreas naturales protegidas (ANP) se dio con la creación en dos ocasiones del Parque Nacional de Tierra del Fuego, en cuanto se proporciona protección jurídica-ambiental a un sector de la subregión costera de la ecorregión del Mar Argentino. La primera de ellas, en 1946, creada en el territorio nacional perteneciente a la entonces Gobernación de la Tierra del Fuego, que al año siguiente quedó sin efecto. La segunda de ellas, en 1960, por Ley 15554, en el entonces Territorio Nacional de la Tierra del Fuego (Cuminetti, 2020).

Las primeras áreas naturales protegidas del país se establecieron sobre zonas limítrofes porque perseguían un doble objetivo: el ejercicio de la soberanía mediante la presencia del Estado en zonas escasamente pobladas cuyos límites habían sido fijados recientemente y la conservación de lugares de gran belleza escénica (Koutoudjian, Caruso y Reyes, 2022).

Posteriormente, entre 1945 y 1979, comenzaron a ser preservados nuevos ecosistemas, como la selva de las yungas con la creación de los Parques Nacionales (PN) El Rey (1948), Baritú (1974) y Calilegua (1979); el chaco húmedo con los PN Pilcomayo (1951) y Chaco (1954); y el espinal con el PN El Palmar (1965) y el PN Lihue Calel (1977). Si bien algunas de estas ANP se establecieron en zonas de frontera (como el mencionado PN de Tierra del Fuego o el PN Pilcomayo) se produjo un cambio de visión basado en: a) el desarrollo de la infraestructura vial en las zonas periféricas del país que permitió transitar áreas que antaño eran inaccesibles, lo cual facilitó el acceso tanto a la población como a la promoción turística en ellas; b) se produjo una resignificación de la preservación en ANP condujo a la necesidad de conservar una porción importante de todos los ambientes presentes en el territorio nacional. Más aun "como resultado de esta nueva visión [...] fueron creados Parques Nacionales cuyo atractivo no residía en sus bellezas escénicas sino en su representatividad biogeográfica: El Rey, Río Pilcomayo, Chaco" (Natenzon, 1999:149, citada por Koutoudjian, Caruso y Reyes, 2022).

En la década de 1980 no se han creado nuevas ANP en el territorio nacional. Sin embargo, cabe mencionar la sanción de la actual Ley Orgánica de Áreas Protegidas 22351, en 1980, vigente a la actualidad, como así también la creación, en 1986, de la Red Nacional de Cooperación Técnica en Áreas Protegidas, ente federal que trabajaba en la planificación y coordinación para la creación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Entre 1990 y 2019, se inició un vigoroso proceso, entre 1990 y 2019 de creación de 34 unidades de conservación, muchas de ellas ubicadas en ambientes que hasta ese momento estaban nula y/o escasamente representados, donde predominaba el factor limitante de la sequía, como la ecorregión de montes de sierras y bolsones, por ejemplo, PN El Leoncito (1994) Los Cardones (1996) y San Guillermo (1998) (Caruso, 2015). Desde 2015, el impulso a la creación de nuevos parques nacionales y reservas naturales es considerado una de las 100 prioridades de gestión del Gobierno Nacional (SAyDS, 2019).

## **PROCESO DE CREACIÓN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN CHILE**

A finales del s. XIX se aprobaron en Chile, en las regiones patagónicas, las primeras leyes de protección de bosques para evitar su destrucción ocasionada por el avance de la colonización. El 13 de julio de 1872 se aprobó la ley (sin número) de "Corta de Bosques", en la cual se dictaron las primeras medidas de protección ambiental en Chile, adoptando, en su artículo 2, las Ordenanzas Españolas relativas a la prohibición de cortar árboles y arbustos

en las cercanías de los manantiales. El art. 3 determinó que correspondía al Presidente de la República dictar un reglamento sobre normas de explotación de los bosques en cada departamento, pudiendo prohibir el corte de los árboles en los cerros hasta una altura que evite la destrucción del terreno vegetal. En su reglamento esta ley añadió la prohibición de cortar o destruir los árboles que existían sobre los cerros, desde la medianía de sus faldas hasta la cima (Folchi, 2016)<sup>1</sup>.

La mencionada ley ha proporcionado la base para el Decreto de 1879 (sin número) sobre "Reservas de Bosques Fiscales", que dispuso que en la venta de terrenos pertenecientes al Estado en las provincias de Arauco, Valdivia y Llanquihue y en el Departamento de Angol, se reservara una faja de montaña de no menos de 10 kilómetros de espesor que recorriera todas esas provincias en sentido norte sur, formando una barrera verde para la contención de las aguas y la protección de las tierras agrícolas del valle longitudinal (Lazo, 2014; Memoria de Chile, 2021).

El Decreto sobre Reservas de Bosques Fiscales ha sido el primer paso para la creación de las reservas forestales en Chile. El 30 de septiembre de 1907, impulsado por la participación del naturalista alemán Federico Albert, se creó, por el Decreto Supremo 1540, la Reserva Fiscal Malleco: la primera reserva forestal del país, lo cual ubica a Chile como uno de los países pioneros en la creación de áreas protegidas en América Latina (Folchi, 2016). Desde entonces y hasta 1913, el fisco constituyó las reservas forestales de Tirúa (1912), Alto del Bío-Bío (1912), Villarrica (1912), Llanquihue (1912), Petrohué (1913), Puyehue (1914) y Chiloé (1917), con un total de 600.000 hectáreas repartidas entre Concepción y Puerto Montt (Memoria Chilena, 2021).

Entre 1958 y 1969 se crearon 24 Parques Nacionales y 22 Reservas Forestales. Hasta el año 1965 se habían creado 26 Parques Nacionales con una superficie aproximada de 11,5 millones de hectáreas y protegido diversas especies vegetales. En el año 1966 se crearon cinco Parques Nacionales con una superficie total de 111 mil hectáreas (Laguna de los Cisnes, Los Pingüinos y Monte Balmaceda en Magallanes; Punta del Viento en Coquimbo y Lautaro en Cautín) y cinco nuevas reservas forestales con una superficie total de 487 mil hectáreas, lo cual significó un aumento del 28 % sobre el total anterior a 1965. Posteriormente entre 1970 y 1974 se establecieron otros doce Parques Nacionales y tres Reservas Nacionales (Memoria Chilena, 2021; Lazo, 2014).

---

<sup>1</sup> El cumplimiento efectivo de estas disposiciones hasta mediados del s. XX señala Folchi (2016: 37) ha sido dudoso. Sólo en la Araucanía, luego de la firma de la paz con los mapuches, se quemaron "300 mil hectáreas que arrasaron con la gran mayoría de los bosques del valle central y las cordilleras hasta la cota de los mil metros". Un obstáculo para la eficacia de las normas de regulación de la tala de bosques, señala el autor, era la idiosincrasia de la época, por la cual la quema de los bosques era considerado el procedimiento más económico y rápido para preparar las tierras para la agricultura (Folchi, 2016).

En Argentina la norma que constituye un precedente del derecho forestal es la Ley 4167 de tierras fiscales que, entre sus materias, regulaba los bosques naturales autorizando el otorgamiento de concesiones temporales a los particulares en porciones limitadas en terrenos de hasta 10.000 hectáreas. También cabe mencionar como precedentes el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires de 1865 y el de Santa Fe, en los cuales se establecieron normas relativas a la guarda, conservación y fomento de los bosques fiscales. La norma central en materia de bosques en Argentina ha sido la 13.273 de riqueza forestal, desde su sanción en 1948 hasta la promulgación de la Ley 26.331 de Bosques Nativos en 2007. La Ley 13.273 sigue aún vigente en calidad de Ley de Adhesión (Esain, 2020).

A partir de la década de 1970, la Corporación Nacional Forestal (CONAF) asumió la dirección de los asuntos relacionados al bosque en Chile. En el ámbito de la conservación, la CONAF desarrolló el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE). En 1970, por gestión de CONAF, se crearon 12 Parques Nacionales y 3 Reservas Forestales. En 1972, se creó el Departamento de Conservación del Medio Ambiente en CONAF con el objetivo de administrar las áreas silvestres protegidas del Estado. Desde 1980 el departamento pasó a llamarse Departamento de Áreas Silvestres Protegidas. En el lustro 1980-1985 se crearon 24 Áreas Silvestres Protegidas, según su categoría y número: 10 Reservas Nacionales, 7 Parques Nacionales y 7 Monumentos Naturales (Lazo, 2014). A fines de la década de 1980 la CONAF comprendía 29 Parques Nacionales, 36 Reservas Nacionales y 9 Monumentos Naturales, que cubrían un área aproximada de 14 millones de hectáreas (Memoria Chilena, 2021).

Respecto de las áreas marinas protegidas, a pesar de la larga historia sobre creación de áreas protegidas terrestres, en coincidencia con el caso de Argentina, es reciente. La primera reserva marina es La Rinconada (D.S. 522/97 del Ministerio de Economía) creada en 1997. En las siguientes dos décadas, Chile ha incrementado la cobertura marina protegida al 42% de su ZEE, según datos de 2018, a través de 9 Parques Marinos (PM), 5 Reservas Marinas (RM), 13 Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiples Usos (AMCP-MU) y 10 Santuarios de la Naturaleza (marinos y costeros) (Foro para la Conservación del Mar Patagónico, 2019).

## **PROYECTOS DE CREACIÓN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS TRASFRONTERIZAS EN LA PATAGONIA Y SEGÚN SUS CATEGORÍAS DE CONSERVACIÓN**

Argentina y Chile comparten una de las fronteras más extensas del mundo de 5.308 km (IGN, s/f) y, a su vez, son reclamantes del territorio antártico. El Tratado de Paz y Amistad (1984) fue un catalizador de intercambios y fomentó la idea de “vecindad” la cual se concretó mediante el Acta de la Comisión Binacional Argentino-Chilena de Cooperación Económica de Integración Física, en abril de 1987 (Colacrai, 2016). A partir de este hito, se crearon los Comités de Integración, como instancias clave para la cooperación y la integración entre provincias argentinas y las regiones chilenas.

Antes de abordar los proyectos de creación de ANP entre Argentina y Chile es importante mencionar dos Instrumentos Internacionales que proporcionan un marco favorable para este tipo de figuras: el Programa el Hombre y la Biósfera de la UNESCO (MaB – Man and Biosphere) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD - Convention on Biological Diversity). Argentina y Chile son signatarios de tale organismos.

El CDB fue firmado en 1992, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, realizada en Río de Janeiro. Se trata del primer tratado en abordar de forma integral la conservación de la biodiversidad. A partir de entonces, en los siguientes años, el

CBD se convirtió en el convenio mundial más importante para la conservación de la biodiversidad en todas sus formas, incluyendo la diversidad genética, de especies y hábitats tanto continentales como marinos. El principal órgano de decisión del CBD es la Conferencia de las Partes (COP), de carácter bianual. En su preámbulo afirma la importancia de la “conservación in situ de los ecosistemas y hábitats naturales”.

Sus objetivos, establecidos en su artículo 1 son: a) la conservación de la diversidad biológica; b) la utilización sostenible de sus componentes y c) la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Este último objetivo fue objeto de pronunciamientos y negociaciones para crear un régimen internacional específico, el cual fue abordado en la Cumbre de Johannesburgo de 2002, y posteriormente, en la séptima COP del CBD de 2004. El 29 de octubre de 2010 se adoptó el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al CBD. En el artículo 11 reconoce que

“1. En aquellos casos en que los mismos recursos genéticos se encuentren in situ dentro del territorio de más de una Parte, dichas Partes procurarán cooperar, según sea apropiado, con la participación de las comunidades indígenas y locales pertinentes, según proceda, con miras a aplicar el presente Protocolo”

2. En aquellos casos en que los mismos conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos sean compartidos por una o más comunidades indígenas y locales en varias Partes, dichas Partes procurarán cooperar, según proceda, con la participación de las comunidades indígenas y locales pertinentes, con miras a aplicar el objetivo del presente Protocolo.”

A su vez, el artículo 2 del CBD determina por AP “un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”. En su art. 8 “Conservación in situ” dispone que “Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica” (CBD, art. 2, inc. a).

En la COP 10, celebrada en Aichi, Japón en 2010, se acordó el Plan Estratégico para la Biodiversidad, que consta de 20 nuevos objetivos de diversidad denominados “Metas Aichi para la Biodiversidad”, entre las cuales se incluye proteger, por medio de AP, “al menos el 17 por ciento de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10 por ciento de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas”. Esta meta ha llevado a incrementar los esfuerzos de diversos países para incrementar la superficie de AP y, para el caso que nos ocupa, para Argentina y Chile.

Respecto de Programa MaB de la UNESCO, fue creado en 1971 como programa científico intergubernamental destinado a establecer una base científica con el objetivo de mejorar la relación entre los seres humanos y el medio ambiente, desde un enfoque interdisciplinario, participativo, con distribución equitativa de los beneficios. El concepto de reserva de biósfera (RB) surgió en 1974, en el marco del Programa MaB, de acuerdo al Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de Biosfera (RMRB), aprobado por la Conferencia General de la UNESCO en 1985 (MAyDS, s/f; CONAF, s/f). De acuerdo a la nueva constelación de ideas que estaba emergiendo en esa época se buscaba superar la visión fragmentada entre el ser humano y el ambiente.

Las reservas de biosfera (RB) son designadas por el Consejo Internacional de Coordinación del MAB, a solicitud del Estado interesado, y permanece bajo la jurisdicción soberana del Estado en que está situada. Todas las reservas de biosfera conforman una Red Mundial en la que los Estados participan voluntariamente.

La evolución del Programa MAB y su RMRB se ha guiado en una serie de reuniones. La primera de ellas consistió en un primer Congreso internacional de reservas de biosfera celebrado en Minsk (Bielorrusia) en 1984, que llevaron a un Plan de Acción para las reservas de biosfera. Una segunda conferencia internacional sobre reservas de biosfera que tuvo lugar en Sevilla, y al Marco Estatutario de la RMRB, ambos documentos aprobados por la Conferencia General de la UNESCO en 1995. Las medidas que se decidieron en esa reunión se incorporaron a la Estrategia de Sevilla, la cual recomienda fomentar la creación de reservas de biósfera transfronterizas (RBT). En la reunión Sevilla+5, celebrada en Pamplona en 2000, se dio seguimiento a las recomendaciones estratégicas formuladas en Sevilla y se adoptaron decisiones sobre distintas cuestiones, en particular en relación con las reservas de biosfera transfronterizas. Cinco años más tarde, en octubre de 2000, en la reunión internacional de expertos celebrada en Pamplona, se adoptaron las recomendaciones para el establecimiento y funcionamiento de RBT (UNESCO, 2017). En virtud de los objetivos y decisiones adoptadas, el Programa MaB y las RB han creado un marco propicio para la cooperación transfronteriza en materia ambiental.

La RMRB contaba en septiembre de 2021 con un número total de reservas de biosfera de 727, 22 de ellas transfronterizas (UNESCO, 2021). Argentina cuenta con una Red Nacional de Reservas de Biosfera, representada, en 2017, por 15 reservas distribuidas en nuestro país (Argentina, s/f). Por su parte, Chile cuenta, según datos de 2019, con 10 Reservas de Biosfera que abarcan cerca 11,4 millones de hectáreas, de las cuales cerca de 3 millones de hectáreas corresponden a áreas marinas (CONAF, s/f; BCN, 2019).

El programa MaB ha tenido una importancia crucial en las iniciativas de cooperación transfronteriza entre Argentina y Chile. Como se ha mencionado, la frontera patagónica es el área en el cual se han establecido la mayor parte de los parques nacionales en la primera mitad del s. XX, la mayor parte, ubicada sobre los límites fronterizos. En el caso de Chile se crearon las primeras reservas forestales y la mayor parte de los parques nacionales argentinos. La creación de las primeras ANP en la Patagonia ha significado una estrategia para establecer soberanía en zonas remotas y fronterizas, marcar y consolidar las fronteras nacionales en una

época en la que la frontera andino-patagónica todavía no era una línea rígida (Sepúlveda y Guyot, 2016; Tacón et. al. 2021).

Desde 2005, se suscribió un acuerdo entre la APN de Argentina y la CONAF de Chile, sobre cooperación en la protección, manejo e investigación de parques nacionales y otras categorías de AP. A pesar de haber avanzado en varias fases, como la creación de RB a ambos lados de la frontera (RB Andino Norpatagónica en Argentina y Bosques Templados Lluviosos de los Andes Australes en Chile); el proyecto ha sufrido varios retrasos que fueron posponiendo su concreción. Marta Carraras (2013) ha sostenido que, a pesar de haberse dado un proceso de cooperación en lo referente a la planificación – facilitada por la creación del Comité de Integración Región de los Lagos y de la creación de la Subcomisión Reserva de Biósfera – se evidenciaron barreras, en particular las realidades internas de cada país, vinculadas con su organización administrativa y el exceso de autonomía de las Partes. Todo lo cual ha repercutido negativamente en el cumplimiento de lo que estaba programado, tales como la conformación de equipos de gestión de ambas áreas y la aprobación de los planes de gestión. Sostiene la autora, en algunas de sus reflexiones que, si bien las Organizaciones Internacionales pueden proporcionar un marco favorable a la cooperación transfronteriza, sin la falta de voluntad de los gestores y tomadores de decisión no es posible efectivizar los procesos de cooperación (Carraras, 2013: 32).

## **PROCESO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL ENTRE ARGENTINA Y CHILE**

El proceso de cooperación en materia ambiental entre Argentina y Chile tiene como una piedra basal el Tratado de Paz y Amistad de 1984. Se caracteriza por una serie de acuerdos, iniciativas y mecanismos de diálogo que buscan abordar los desafíos ambientales comunes y promover la conservación y el desarrollo sostenible en la región. Ambos países, no sólo comparten una extensa frontera, sino también una gran diversidad de ecosistemas que hacen necesario colaborar en la gestión de recursos naturales transfronterizos y enfrentar problemáticas ambientales compartidas. A continuación, se detallan algunos aspectos relevantes de esta cooperación:

### **El Tratado sobre Medio Ambiente entre Argentina y Chile de 1991**

Este instrumento ha sido aprobado por Argentina por la Ley 24105 de 1992 y el Decreto 67 del mismo año por parte de Chile. A su vez tiene dos protocolos específicos adicionales: uno sobre los recursos hídricos compartidos entre Chile y Argentina y otro sobre protección del medio ambiente antártico. Éste busca establecer un marco de cooperación bilateral en materia ambiental, promoviendo la protección del medio ambiente y la utilización sostenible de los recursos naturales, así como el intercambio de información y la realización de proyectos conjuntos para abordar los desafíos ambientales comunes, lo que constituye un marco propicio para la creación de áreas protegidas binacionales. Su objetivo es emprender “acciones coordinadas o conjuntas en materia de protección, preservación, conservación y saneamiento del medio ambiente e impulsarán la utilización racional y equilibrada de los recursos naturales, teniendo en cuenta el vínculo existente entre medio ambiente y desarrollo” (art. 1). Según su ámbito de aplicación (art. 2) las acciones coordinadas o

conjuntas de este Tratado comprenden los siguientes sectores: 1. Protección de la Atmósfera; 2. Protección del Recurso Suelo; 3. Protección y Aprovechamiento del Recurso Agua; 4. Protección del Medio Ambiente Marino; 5. Protección de la Diversidad Biológica; 6. Prevención de Catástrofes Naturales y Ecológicas; 7. Tratamiento de desechos y productos nocivos; 8. Efectos Ambientalmente Negativos de las Actividades Energéticas, Mineras e Industriales; 9. Prevención de Contaminación Urbana y 10. Medio Ambiente Antártico. La protección de la biodiversidad, como área de cooperación, a su vez, comprende: “a) Preservación y utilización sostenible del patrimonio fito y zoogenético” y “b) Preservación y adecuado manejo de los parques y reservas nacionales existentes y establecimiento de nuevas áreas naturales protegidas para asegurar la protección de la diversidad biológica "in situ" y de las bellezas escénicas”<sup>2</sup>. Lo cual ha sido de significativa importancia para impulsar una serie de proyectos de creación de áreas protegidas. El sector Medio Ambiente Antártico (art. 2, inc. 10) establece la cooperación en el ámbito bilateral y dentro del sistema del Tratado Antártico, a fin de fortalecer los mecanismos y acciones de protección del medio ambiente antártico y de sus ecosistemas dependientes y asociados.

Posteriormente, se firmó el *ut supra* mencionado Acuerdo entre la APN y la CONAF sobre Cooperación en la Protección, Manejo e Investigación de Parques Nacionales y otras Categorías de Áreas Protegidas, 2005.

### **Tratado de Maipú, 2009**

Este tratado representa un hito en el proceso de integración chileno-argentino. Ratificado por los Congresos de ambos países en noviembre de ese año, entró en vigencia el 22 de enero de 2010. El tratado tiene como objetivo principal promover la integración económica, social y cultural entre Argentina y Chile. Establece mecanismos de cooperación en áreas como comercio, turismo, transporte, energía, ciencia y tecnología, medio ambiente, cultura, educación, salud, defensa y seguridad. El art. 18 fija que las provincias argentinas y las regiones chilenas, a través de sus órganos representativos, actuando en forma conjunta en el seno de los Comités de Integración, podrán proponer a la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física, y a la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas, Económicas, iniciativas específicas en el marco establecido por el presente Tratado y por los Acuerdos vigentes entre las Partes. Una de las funciones de los Comités de Integración es promover, en coordinación con las autoridades nacionales, la protección del medioambiente y de los recursos naturales compartidos.

### **Memorándum de Entendimiento para la Cooperación en Materia de Biodiversidad Marina y el Cambio Climático, 2018**

El mencionado Tratado de Maipú, suscrito en 2009, institucionalizó la Reunión binacional de Ministros de Chile y Argentina como mecanismo bilateral cooperación. En el marco de la IX Reunión Binacional de Ministros Chile – Argentina y de la VII Reunión de Intendentes Chilenos y Gobernadores Argentinos de la Frontera Común, se formalizó el

---

<sup>2</sup> Este pacto, firmado el 29 de agosto de 1990 había establecido “el intercambio de personal y la participación de proyectos sectoriales, que contribuyan a la estructuración de un programa chileno-argentino de cooperación científica (Carballo Cruz, 2013).

Memorandum de Entendimiento de Biodiversidad Marina y Cambio Climático entre el Ministerio del Medio Ambiente de la República de Chile y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la República Argentina, el cual tiene por objetivo “otorgar un marco de actuación conjunta tendiente al fortalecimiento de los sistemas de áreas marinas protegidas y su contribución a las políticas de mitigación y adaptación del cambio climático”. De esta forma se avanza en el desarrollo de un marco legal e institucional que permita la creación de áreas marinas protegidas binacionales.

### **Comité Especializado Argentina-Chile en Parques Nacionales Conjuntos, 2017**

Este comité fue creado en la XV Reunión de la Subcomisión de Medio Ambiente Chile – Argentina. La Subcomisión se había establecido en 1991 con la suscripción del Tratado entre Argentina Chile sobre Medio Ambiente y hasta el momento se ha reunido en 16 ocasiones. El Comité Especializado sobre Parques Nacionales Conjuntos tiene por objetivo principal desarrollar un plan de gestión coordinado para la preservación y conservación, así como el adecuado manejo, de estas áreas.

### **Convenio sobre Parques Nacionales conjuntos, 2019**

En el contexto del Comité Especializado Chile – Argentina en Parques nacionales, acordaron entre la APN de Argentina y la CONAF de Chile, conformar el primer Plan de Gestión coordinado en esta materia entre los Parques Nacionales Lanín y Nahuel Huapi, por el lado argentino, y Vicente Pérez Rosales y Puyehue, por el chileno, con el fin. A pesar de todo este impulso, no se ha implementado una gestión binacional entre los mencionados parques. Asimismo, y peso a la evolución de esta arquitectura institucional en materia de cooperación ambiental binacional, tampoco se logró concretar otros proyectos previos como la concreción del proyecto “Área de Conservación y Desarrollo Binacional Los Pehuenes” (Expte.D-243/01 - Proyecto 4527).

### **Comisión Bilateral de Cooperación Científica Marina Austral, 2018**

Esta comisión tiene por objetivo funcionar como un foro político que fortalezca y facilite la cooperación bilateral permanente en los espacios subantárticos de la Argentina y Chile. Su finalidad es impulsar la investigación conjunta en espacios marítimos conformados por corrientes marítimas formadas por la confluencia de los océanos Atlántico y Pacífico, que contribuya a la conservación de los recursos naturales del Canal de Beagle y los mares australes, y a la lucha contra los efectos del cambio climático. investigación conjunta en espacios marítimos conformados por corrientes marítimas formadas por la confluencia de los océanos Atlántico y Pacífico (Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile, 2018).

En noviembre de 2019 se llevó a cabo la primera campaña oceanográfica binacional entre Chile y Argentina al canal Beagle. A bordo del buque argentino “Víctor Angelescu”, del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), científicos de ambos países recopilaron información sobre variables vinculadas con el cambio climático (acidificación, hipoxia y los flujos de carbono que son exportados a zonas profundas del mar mediante procesos biológicos), así como el efecto potencial de estos fenómenos sobre el comportamiento de algunas especies clave en los ecosistemas marinos en el Canal Beagle

(CONICET, 2020). En la expedición participaron científicos de Centro de Investigación Dinámica de Ecosistemas Marinos de Altas Latitudes (IDEAL) de la Universidad Austral de Chile (UACH), el Centro Austral de Investigaciones Científicas (CADIC) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), el Centro de Investigación Oceanográfica en el Pacífico Sur-Oriental (COPAS Coastal) y el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP). Todas las instituciones forman parte de la Comisión Bilateral de Cooperación en Investigación Científica Marina Austral. Luego de tres años de análisis, los primeros resultados de esta campaña están siendo publicados en el volumen 240 de la revista científica *Journal of Marine Systems*, y próximamente se lanzará un número especial, con un resumen de las investigaciones que se llevaron a cabo durante ese periodo (Centro de Investigaciones Dinámica de Ecosistemas Marinos de Altas Latitudes – IDEAL, 2023).

### **Proyecto de creación de un área marina de investigación común Islas Diego Ramírez – Paso Drake y Yaganes, 2018**

El proceso de cooperación binacional argentino-chileno en materia ambiental en materia ambiental, luego del Tratado de Maipú de 2009, y ha creado condiciones propicias para la creación de áreas protegidas binacionales. El impulso de ambos países en la creación de AMP oceánicas, asimismo, ha creado instituciones que permiten la creación de parques oceánicos binacionales. A partir del establecimiento de la creación de AMP Yaganes, en Argentina, mediante la Ley creada por ley n.º 27490 sancionada el 12 de diciembre de 2018 y promulgada dos días después, por decreto n.º 1137/2018, y la creación del Parque Marino Islas Diego Ramírez Paso Drake en Chile, por el Decreto N°9/2018 del Ministerio de Medio Ambiente de Chile, se crearon más oportunidades de investigación y cooperación bilateral son posibles. En este contexto, Argentina y Chile anunciaron la voluntad de establecer un área de interés científico común: Parque Marino Is. Diego Ramírez – Paso Drake y la AMP Yaganes (FCMP, 2028; Cancillería Argentina, 2018). A pesar de los importantes progresos en materia de cooperación en la investigación científica entre Argentina y Chile, aún no se ha creado una AMP de carácter binacional.

Cabe destacar que, en 2018, la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur presentó una propuesta de creación del denominado "Parque de la Paz Bioceánico" o "Parque Binacional" pretende fusionar en una misma área natural protegida al actual Parque Nacional Tierra del Fuego, del lado argentino, con el Parque Nacional Yendegaia, del lado chileno. Este proyecto también incluía a parques marinos: Parque Nacional Marino Yaganes (Banco Burdwood 1 y 2) y el Santuario de la Ballena Azul, en ambos casos en ese entonces no se habían creado y, por Chile, se aspiraba a incluir al "Parque de la Paz Bioceánico" el Parque Nacional Kaweskar, creado por decreto presidencial el 29 de enero de 2018, el Parque Nacional Alberto Agostini que funciona desde 1965 y el Parque Marino Cabo de Hornos, creado por la expresidenta Michelle Bachelet en febrero de este año (Infobae, 2018). Sin embargo, este proyecto no ha prosperado.

### **Proyecto de creación de un área marina protegida presentado por Argentina y Chile, en la Antártida ante el CCRVMA, 2018**

La cooperación entre Argentina y Chile en la Antártida se remonta a mediados del s. XX. Desde el año 2012, ambos países han trabajado en el desarrollo de una propuesta de AMP en la región del oeste de la Península Antártica y el sur del Arco de Scotia. Esta propuesta, elaborada por científicos del Instituto Antártico Argentino (IAA) dependiente de la Cancillería y del Instituto Antártico Chileno (INACH), fue presentada a la CCRVMA de manera preliminar en 2017. Con ella se busca proteger zonas que son importantes para el desarrollo del ciclo de vida del zooplancton, peces, aves y mamíferos marinos. El Área Marina Protegida propuesta para el oeste de la Península Antártica tiene un área de 670.000 Km. Comprende dos zonas: Zona de Protección General, donde la biodiversidad de manera estricta, en la que la pesquería de krill no está permitida y una Zona de Pesquería de krill, donde la pesca comercial del mencionado marisco está permitida (Cancillería Argentina, 2018). Hasta el momento, la CCRVMA no se ha expedido sobre este tema.

En resumen, la cooperación se ha desarrollado a lo largo del tiempo y ha sido fortalecida por el compromiso de ambos países en la protección ambiental, en un proceso en el que se ha creado un marco normativo e institucional propicio para la creación de áreas binacionales. Sin embargo, los proyectos presentados no se han creado hasta la fecha por diversos obstáculos de índole administrativa, falta de voluntad política, el exceso de autonomía de las partes y la carencia de comités de gestión conjuntos, entre otros factores. Se debe añadir la carencia de normas internacionales sobre la conservación ambiental transfronteriza constituye un obstáculo a largo plazo alcanzar las metas de conservación en los ecosistemas marinos binacionales.

### **CONFLICTO DIPLOMÁTICO ENTRE CHILE Y ARGENTINA POR SUPERPOSICIÓN DE LA DEMARCACIÓN DEL LÍMITE EXTERIOR DE LA PLATAFORMA CONTINENTAL**

A partir de la firma de un decreto del presidente de Chile, que establece una extensión de su plataforma continental de ese país se generó un conflicto diplomático con Argentina por superposición de límites. El decreto Núm. 95, del 23 de agosto de 2021 (y publicada el 27 de agosto) fija la plataforma continental chilena a 200 millas náuticas desde punta Puga a islas Diego Ramírez, que se extiende por el sur hacia el este del meridiano Cabo de Hornos.

Esta medida ha sido objeto de reclamo de las autoridades argentinas debido a:

- Que al proyectar la plataforma continental de Chile al este del meridiano 67° 16' 0, se superpone con los límites marítimos de Argentina fueron aprobados por unanimidad por el Congreso en función de una definición formulada por las Naciones Unidas. El límite exterior de la Plataforma Continental Argentina (PCA) en esta zona ha sido establecido por la Ley Nacional 27557, aprobada el 4 de agosto de 2020 por unanimidad en ambas Cámaras del Congreso de la Nación, y promulgada por el Poder Ejecutivo el 24 de agosto de ese mismo año. Dicha ley convalida en una norma nacional la presentación efectuada por el Gobierno argentino sobre dicha zona ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC).

- Que esa presentación se ajusta en todo al Tratado de Paz y Amistad de 1984, ya que fue aprobada sin cuestionamientos por dicha Comisión con los efectos de establecer un límite marítimo definitivo y obligatorio de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR). Ni la presentación ni la decisión de la Comisión fueron objetadas por Chile.
- Que la medida adoptada por Chile pretende apropiarse de una parte de la PCA y de una extensa área de los fondos marinos y oceánicos, espacio marítimo que forma parte del Patrimonio Común de la Humanidad de conformidad con la CONVEMAR, y por lo tanto ilegítimo (Proyecto de Declaración, Cámara de Senadores, 3 de septiembre de 2021).
- Que, por lo tanto, no se condije con el Tratado de Paz y Amistad celebrado de 1984.

En virtud de estos argumentos, se ha declarado que la pretensión chilena no es aceptable para la República Argentina y plantea una situación que corresponderá resolver a través del diálogo “en defensa de los derechos argentinos; de acuerdo a la histórica hermandad de nuestros pueblos y el derecho internacional” (Argentina, Cancillería, Información para la Prensa N°: 344/21, 28 de agosto).

De acuerdo a consultas a expertos del Programa Pampa Azul, el decreto de Piñera ha obstaculizado el proceso de creación de AMP de gestión binacional argentino-chilena.

## **ANÁLISIS COMPARADO DE CREACIÓN DE AMP EN LA ARGENTINA Y CHILE**

Tanto en Argentina como en Chile el proceso de creación de AMP tienen los elementos configuradores que han sido identificados por la doctrina (Ortiz García, 2000), esto es: el elemento material, por el cual se protegen recursos vivos marinos y ecosistemas marinos de gran importancia; el elemento formal, por el cual se ha establecido un régimen jurídico aplicable; el elemento normativo, a través de la sanción normas y decretos; finalmente, también existe el elemento subjetivo por el cual las AMP, por formar parte de intereses comunes, son objeto de protección y gestión de los poderes públicos.

En el caso de Chile su legislación ha establecido cuatro tipos AMP: Parques Marinos y Reservas Marinas, que de acuerdo a lo establecido en la Ley 18892 General de Pesca y en el Reglamento sobre Parques Marinos y Reservas Marinas (D.S. N°238/2004 del MINECON), están bajo la tuición del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA y Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiples Usos (AMCP-MU) y Santuarios de la Naturaleza (que tienen ecosistema marino), ambos bajo la tuición del Ministerio del Medio Ambiente (SERNAPESCA, s/f). Todas son decretadas por el Ministerio de Medio Ambiente, pero en el caso de las dos primeras, es la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura la encargada de proveer los antecedentes para su destinación, quedando la tuición en manos del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, s/f).

En la última década, Chile asumió un fuerte compromiso con la conservación marina, pasando a ser uno de los países líderes, aumentando su cobertura del 4% en 2014, al 42% de su ZEE (Foro para la Conservación del Mar Patagónico, 2018). Chile ha creado 13 Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiples Usos (UMCP-MU), cinco reservas marinas y 10 parques marinos, que abarcan una superficie de 147 millones de hectáreas, más del doble de la superficie continental, con lo cual se ha convertido en el quinto país con mayor superficie marina protegida del mundo (Chile, Ministerio de Ambiente, 2017). Sin embargo, la efectividad de las medidas de conservación ha sido puesta en duda. El principal obstáculo es que ninguno de los parques marinos, que abarcan el 58% de la superficie total de AMP, cuentan con un Plan General de Administración (PGA), que es un documento clave para definir el manejo, fiscalización y conservación. En el parque marino Nazca-desventurados (que, con sus más de 300 mil kilómetros cuadrados de superficie oceánica, alrededor de las Islas Desventuradas, es el AMP de mayor extensión del continente americano) se ha detectado la presencia de barcos pesqueros ilegales, procedentes de China, según datos del Centro de investigación periodística (CIPER) en la plataforma Global Fishing Watch (CIPER-Chile, 2020). La pesca ilegal, no declarada, no reglamentada (INDNR) es una problemática de gran relevancia para toda la región y, de hecho, barcos pesqueros detectados en el mencionado parque marino también operan en aguas del Mar Argentino (CIPER-Chile, 2020).

Por otro lado, también se ha señalado que todavía existen brechas asociadas, entre otras cosas, a su implementación, representatividad y desigualdad de cobertura de las AMP en Chile (Fundación Terran, 2020).

Cabe destacar que en 2014 el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL) dio forma al Consejo de Ministros para el desarrollo de Política Oceánica (CMDPO) formado por las carteras de Economía, Defensa, Relaciones Exteriores y Medio Ambiente, con una visión articuladora institucional, con el objetivo de consolidar una política de Estado para los temas marítimos y ser el noveno país en contar con Política Oceánica Nacional (PON). La PON se propone, dentro de sus objetivos la conservación del océano de su biodiversidad; posicionar a Chile como un actor relevante en el marco del cumplimiento del Derecho Internacional del Mar y de los Objetivos del Desarrollo del Sustentable de las Naciones Unidas; promover la conciencia y la comprensión pública sobre el océano. Se fomenta la creación de AMP pero vinculadas con los ejes estratégicos, orientaciones, prioridades e intereses de Chile en el océano. Al haber logrado Chile proteger más del 42% de su ZEE bajo AMP se colocó a la vanguardia a nivel mundial. Sin embargo, la mayor parte de las AMP carece de planes de administración, ni tampoco semejante incremento de la superficie de cobertura de este tipo de protección marina ha implicado un incremento en el presupuesto para su implementación (Pavez Rosales, 2020: 72-73)

Las AMP se vinculan con el concepto de “laboratorio natural”, entendido como un espacio cuyas “condiciones geográficas y características naturales únicas que transforman al país en un lugar privilegiado para la ciencia “y al mismo tiempo nos impone la responsabilidad frente al planeta de ser los ‘guardianes’ de estas riquezas y

biodiversidad naturales (...) Chile debe enriquecer su identidad internacional, su Imagen País, a partir de esta condición única. Al mismo tiempo, estas condiciones nos permiten ser activos participantes en desafíos científico-tecnológicos globales” (MINREL, 2018, p. 81, citado por Pavez Rosales, 2020).

La naturaleza jurídica de las AMP en Argentina es la de espacios naturales establecidos para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, que se encuentran bajo la administración y regulación del Estado para fines de conservación y/o preservación. En la actualidad la Argentina cuenta con 61 áreas protegidas costero marinas (APCM), entre las que se encuentran parques nacionales, reservas provinciales y municipales, reservas de biósfera (MaB) y sitios Ramsar, cuya distinción veremos con mayor detalle a continuación. Los instrumentos jurídicos de creación de dichas áreas incluyen leyes nacionales y provinciales, decretos, resoluciones, disposiciones, ordenanzas municipales y, en el caso de Tierra del Fuego, la Constitución provincial (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, s.f.).

Mediante la Ley 27037 se creó el Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas (SNAMP), cuyo objetivo es el de “proteger y conservar espacios marinos representativos de hábitats y ecosistemas bajo los objetivos de política ambiental”. A los efectos de garantizar dicha protección, se establece que las AMP deben ser creadas por ley dictada por el Congreso de la Nación, en la cual se delimite de manera precisa su perímetro.

A su vez, la ley de creación del SNAMP determina que estas deben ser manejadas y utilizadas de manera sustentable bajo alguna de las siguientes categorías, las cuales cuentan con su propio régimen legal aplicable en cuanto a las actividades que se encuentran permitidas y prohibidas en ellas: i. Reserva Nacional Marina Estricta; ii. Parque Nacional Marino; iii. Monumento Nacional Marino; iv. Reserva Nacional Marina para la Ordenación de Hábitats/especies y v. Reserva Nacional Marina.

En Argentina, según la evolución de la legislación sobre AMP en el nivel nacional y en el provincial, en el contexto internacional y proyectos en curso se han cumplido con las metas fijadas por el Convenio para la Biodiversidad. Sin embargo, queda pendiente la creación de planes de manejo para muchas AMP; evaluar la eficacia de su gestión y la sanción de normativa sobre la protección de servicios ecosistémicos (Radovich, 2019).

En conclusión, tanto Argentina como Chile han establecido un régimen de protección de los ecosistemas marinos mediante AMP, que ha permitido cumplir con las metas del CBD. Sin embargo, el principal obstáculo surge de la efectividad de las normas sancionadas, principalmente por las dificultades en la reglamentación de las leyes protectorias, en el caso de Argentina, y del establecimiento de los Planes Generales de Administración de los decretos del Ministerio de Ambiente en el Caso de Chile.

En el caso de los proyectos de creación de AMP binacionales se trata de iniciativas más recientes. Aquí uno de los obstáculos para avanzar en este sentido ha sido el mencionado decreto emitido por Piñera, en los últimos días de su mandato, generando un conflicto diplomático vinculado a una superposición de diferentes criterios de

demarcación del límite exterior de las plataformas continentales referidas a un territorio marítimo que cubre unos 5000 Km<sup>2</sup>. Sin embargo, la participación conjunta en ecosistemas marinos binacionales es cada vez más sólida.

En el caso de la Antártida, Argentina y Chile han demostrado liderazgo en materia de protección ambiental a través de varias iniciativas, como la creación de la Patrulla Antártica Naval Combinada. Aquí la presentación de una propuesta de AMP en el arco de Scottia requiere de la aprobación de la CCRVMA.

## CONCLUSIÓN

Tanto en Argentina como en Chile el proceso de creación de AMP es muy reciente y se vincula con: a) un proceso de territorialización marítima en el nivel nacional; 2) a los esfuerzos por cumplir con las metas del CBD y las tendencias internacionales; con fuerte impronta multilateral. Las ONG juegan un importante papel en ambos casos con mayor nivel de participación en el caso de Chile. Chile ha protegido el 42% de su ZEE (quinto país en el mundo con mayor superficie marina protegida, con graves problemas para su monitoreo) con marcada proyección oceánica mientras que Argentina el 9%.

En ambos casos la creación de AMP se ha dado en el marco de una política ambiental y programas recientes de carácter interministerial para la conservación ambiental y fortalecimiento de sus capacidades en el mar (Proyecto Pampa Azul en Argentina y el Consejo de Ministros para el desarrollo de la Política Oceánica en Chile, en ambos casos en 2014).

Actualmente, los estados riverenos están tratando de avanzar en la territorialización del mar con el argumento ambiental y las ONGs también juegan un papel clave en este proceso en el nivel global, en un proceso de *cercamiento de espacios comunes* por parte de los países occidentales que tiene fines de conservación y también geopolíticos (Elizondo, 2021). Las ONGs son funcionales a esa meta y actores clave para la convergencia entre los intereses geopolíticos y los de la agenda del desarrollo sustentable.

Las ONGs no son sujetos de derecho internacional pero sí actores que intervienen en la agenda internacional para que los Estados generen normas a su conveniencia (Martínez, Porcelli y Minaverri, 2022) operando, de esta forma como grupos de presión. Al hablar de Estados, se debe tener en cuenta que las ONGs ambientalistas más importantes tienen sus sedes en el Hemisferio Norte y sus intereses son convergentes con los de los Estados desarrollados occidentales. Esta cooperación incluye la creación de AMP en territorios coloniales, como la creación de la SGSSI-PA (2012) por parte del Reino Unido, lo que requiere un análisis estructural en el contexto del programa Blue Belt y su política de creación de AMP.

La convergencia entre grades ONG e intereses geopolíticos de los Estados puede darse a pesar de las consecuencias desastrosas de las ocupaciones coloniales sobre la salud de los ecosistemas y de los graves perjuicios provocados para los países que han sido cercenados en el ejercicio efectivo de su soberanía. Por ejemplo, la ocupación ilegal por parte de Reino Unido de territorios coloniales en el Atlántico Sur tiene graves consecuencias para la preservación de los ecosistemas marinos. En contraposición, entre Argentina y Chile se consolida y fortalece un

proceso de cooperación en materia ambiental con una clara proyección a la creación y gestión binacional de APN continentales, marinas y en la Antártida.

La cooperación en materia ambiental entre Argentina y Chile se desarrolló y fortaleció desde el Tratado de Paz y Amistad y se ha creado un marco jurídico e institucional propicio para la creación de ANP binacionales.

El análisis de la legislación ambiental de Argentina y Chile ha permitido constatar el nivel de congruencia es elevado: ambos países son signatarios de muchos de los principales instrumentos internacionales sobre protección ambiental, y cuentan con legislación de protección de los ecosistemas marinos, costero-marinos; entre otros; con un ministerio de ambiente. Sin embargo, hasta la fecha, los proyectos presentados no se han podido concretar por problemas administrativos y falta de voluntad política de las partes.

Cabe destacar como una carencia de los programas de política marítima y oceánica de Argentina y Chile la ausencia de procesos de planificación espacial marina y la insuficiencia del desarrollo de las cuatro líneas de trabajo de los comités negociación del Tratado para la Protección de la Biodiversidad Más Allá de la Jurisdicción Nacional (BBNJ, por sus siglas en inglés). La cooperación entre Argentina y Chile se podría proyectar a este tipo de espacios. Sin embargo, hasta el momento, no se ha tratado de forma suficiente la prospección marina y recursos genéticos marinos, las regulaciones para estudios de impacto ambiental, ni la transferencia de capacidades y tecnologías. Tampoco se ha desarrollado el tema de las AMP en la Alta Mar.

## BIBLIOGRAFÍA

Aldana-Mazorra, O., & Hernández-Zanuy, A. (2016). La planificación espacial marina: marco operativo para conservar la diversidad biológica marina y promover el uso sostenible del potencial económico de los recursos marinos en el Caribe. Instituto de Oceanología.

Arellano, A., & Velasco, I. (2020, octubre 6). Parques marinos de papel: flota de 300 naves chinas sorprende a Chile sin plan para controlar “in situ” la pesca ilegal. CIPER Chile. <https://www.ciperchile.cl/2020/10/06/parques-marinos-de-papel-flota-de-300-naves-chinas-sorprende-a-chile-sin-plan-para-controlar-in-situ-la-pesca-ilegal/>

Campbell, L. M., & Gray, N. J. (2019). Area expansion versus effective and equitable management in international marine protected areas goals and targets. *Marine Policy*, 100, 192–199.

Carballo Cruz, M. L. (2013). Chile en la Antártida. *Boletín del Centro Naval*, (836), mayo-agosto.

Carreras Casas, M. (2013). La reserva de la biosfera transfronteriza andino norpatagónica: Nuevas perspectivas de cooperación en materia de conservación entre Argentina y Chile [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Rosario].

Caruso, S. A. (2015). Análisis del proceso de creación de áreas naturales protegidas por parte de la Administración de Parques Nacionales en Argentina 1934-2015. *Revista del Departamento de Geografía*. FFyH–UNC–Argentina. ISSN, 2346, 8734.

Congreso Nacional, Cámara de Senadores. (2021, septiembre 3). Proyecto de Declaración, Orden del Día N° 401. Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.

De Santo, E. M. (2020). Militarized marine protected areas in overseas territories: Conserving biodiversity, geopolitical positioning, and securing resources in the 21st century. *Ocean & Coastal Management*, 184, 105006. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2019.105006>

Ehler, C., & Douvère, F. (2009). Marine spatial planning: A step-by-step approach toward ecosystem-based management. UNESCO.

Elizondo, S. (2021). La disputa geopolítica por el Indo Pacífico en clave medioambiental: claroscuros de las posiciones de China, Reino Unido y Estados Unidos. *Revista del Observatorio Estratégico de los Mares de China*, 4.

Esaín, J. (2020). Ley 25.675 General del Ambiente: Comentada, concordada y anotada (Tomo I). Abeledo Perrot.

Folchi, M. (2016). Historia de las áreas protegidas en Chile. En *Conservando el patrimonio natural de Chile: El aporte de las áreas protegidas (Proyecto MMA/GEF-PNUD)*. Santiago de Chile.

Foro para la Conservación del Mar Patagónico y Áreas de Influencia. (2019). Informe técnico sobre el desarrollo de directrices para la creación y gestión efectiva de áreas marinas protegidas en Chile. <https://marpatagonico.org/descargas/Informe-AMP-Chile-2019.pdf>

Infobae. (2018, abril 18). Tierra del Fuego quiere crear un parque binacional con Chile. <https://www.infobae.com/politica/2018/04/28/tierra-del-fuego-quiere-crear-un-parque-binacional-con-chile/>

Koutoudjian, A., Caruso, S., & Reyes, M. (2022). Geopolítica, conservación y ordenamiento territorial de los espacios marítimos: una aproximación al debate en Argentina. En M. Ferro (Comp.), *Áreas marinas protegidas en el Atlántico Sudoccidental y la Antártida* (pp. xx–xx). IPN.

Laffoley, D., Baxter, J. M., Day, J. C., Wenzel, L., Bueno, P., & Zischka, K. (2019). Marine protected areas. En *World Seas: An Environmental Evaluation* (pp. 549–569). Academic Press.

Lazo, Á. (2014). Guardaparques y áreas silvestres protegidas del Estado en el tiempo: Cronología desde el siglo XVII al 2014 (DT 35). CONAF. [https://www.conaf.cl/wp-content/files\\_mf/1446050921DT225Chifo377CRONOLOG%C3%8DAFINAL.pdf](https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1446050921DT225Chifo377CRONOLOG%C3%8DAFINAL.pdf)

Mackelworth, P. C., Teff Seker, Y., Vega Fernández, T., Marques, M., Alves, F. L., D'Anna, G., Fa, D. A., Goldborough, D., Kyriazi, Z., Pita, C., Portman, M. E., Rumes, B., Warr, S. J., &

Holcer, D. (2019). Geopolitics and marine conservation: Synergies and conflicts. *Marine Policy*, 103, 12–20.

Martínez, A., Porcelli, A., & Minaverry, C. (2022). *Manual de derecho ambiental internacional*. Edunlu.

Memoria Chilena. (2021). Medio ambiente, conservación y biodiversidad en Chile: Los parques naturales. Biblioteca Nacional Digital. <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-3571.html>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2019). *Planificación espacial marina: Una herramienta para el ordenamiento ambiental de los espacios marítimos en la Argentina*.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2018). *Declaración de la IX Reunión Binacional de Ministros Chile-Argentina*. [https://www.minrel.gob.cl/minrel/site/docs/20180822/20180822180511/declaraci\\_n\\_ix\\_binacional\\_de\\_ministros\\_chile\\_argentina\\_\\_\\_firmado.pdf](https://www.minrel.gob.cl/minrel/site/docs/20180822/20180822180511/declaraci_n_ix_binacional_de_ministros_chile_argentina___firmado.pdf)

Ministerio de Relaciones Exteriores, Argentina. (2021, agosto 28). Información para la Prensa N°: 344/21. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-plataforma-continental-argentina-que-aprobo-por-unanimidad-el-congreso-es-la>

Montiel San Martín, A., & Jara Reyes, N. (2020). *Anales Instituto Patagonia (Chile)*, 48(1). <https://www.scielo.cl/pdf/ainpat/v48n1/0718-686X-ainpat-48-01-5.pdf>

Pavez Rosales, L. (2020). La responsabilidad oceánica de Chile. *Revista de Relaciones Internacionales*, (29), 59, 63–74.

Radovich, V. S. (2019). Gestión ambiental del mar en la República Argentina: reflexiones sobre los parques interjurisdiccionales marino-costeros y las áreas marinas protegidas. *Gestión y Ambiente*, 22(1).

Sepúlveda, B., & Guyot, S. (2016). A lo largo y a través de la frontera: áreas protegidas y gestión participativa en la Norpatagonia (Chile-Argentina). En *Araucanía-Norpatagonia. Discursos y representaciones de la materialidad* (pp. 243–273).

Tacón, A., Tecklin, D., Farias, A., Peña, M. P., & García, M. (2021). Áreas terrestres protegidas por el estado en la Patagonia chilena: Caracterización, evolución histórica y estado de gestión. En *Conservación en la Patagonia chilena: Evaluación del conocimiento, oportunidades y desafíos* (pp. 129–166).

UNESCO. (2017). Una nueva hoja de ruta para el Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) y su Red Mundial de Reservas de Biosfera: Estrategia del MAB (2015–2025), Plan de

Unión Europea. (2018). Study on the economic benefits of marine protected areas: Literature review analysis. Publications Office of the European Union.

### Sitios web consultados

Acción de Lima (2016–2025), Declaración de Lima. [https://www.biosferamesetaiberica.com/sites/default/files/documentos/mab247564s\\_0.pdf](https://www.biosferamesetaiberica.com/sites/default/files/documentos/mab247564s_0.pdf)

Argentina- MAyDS, <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/>

Argentina, Comisión Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas- CONICET, <https://www.conicet.gov.ar/argentina-y-chile-avanzan-en-el-estudio-del-cambio-climatico-en-el-canal-beagle/>

Centro de Investigación Dinámica de Ecosistemas Marinos de Altas Latitudes – IDEAL, <https://centroideal.cl/2023/04/20/volumen-especial-primera-campana-oceanografica-binacional-chile-argentina/>

Chile- Ministerio de Ambiente, <https://mma.gob.cl/chile-el-quinto-pais-con-mas-areas-marinas-protegidas-en-el-mundo/>

Chile- Ministerio de Relaciones Exteriores, <https://www.minrel.gob.cl/minrel/noticias-antiores/primera-reunion-de-la-comision-bilateral-argentina-chile-de-cooperacion>

Foro para la Conservación del Mar Patagónico (FCMP) <https://marpatagonico.org/descargas/AMP-yaganes-burdwoodII.pdf>

UNESCO, <https://www.unesco.org/es>

---

Recibido: 1 de abril de 2025 / Aprobado: 29 de abril de 2025 / Publicado: 30 de mayo de 2025

© 2025 Los autores



Esta obra se encuentra bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0. Internacional. Reconocimiento - Permite copiar, distribuir, exhibir y representar la obra y hacer obras derivadas siempre y cuando reconozca y cite al autor original. No Comercial – Esta obra no puede ser utilizada con fines comerciales, a menos que se obtenga el permiso.

---