



El Tratado Antártico: hitos y vigencia en el ordenamiento jurídico

Autor

Juan Pablo Jarufe Bader
Email: jjarufe@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3173
(56) 22 270 1850

Nº SUP: 137259

Resumen

El 1 de diciembre de 1959 fue firmado en Washington el Tratado Antártico, que entró en vigencia el 23 de junio de 1961, teniendo por objeto el reconocimiento explícito al exclusivo uso de la Antártica para fines pacíficos, particularmente en el ámbito de la ciencia.

Este régimen aparece complementado por otros tres mecanismos que buscan regular la acción de los estados en el Territorio Antártico, como son el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, la Convención para la Conservación de Focas Antárticas y la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos.

El Tratado Antártico tiene su correlato en nuestro país, a partir de directrices como la Ley 21.255, la Política Antártica Nacional y el Plan Estratégico 2021-2025, así como por medio de la labor de instituciones como el Consejo de Política Antártica, la División Antártica del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Instituto Antártico Chileno.

La Ley 21.255, que establece el Estatuto Chileno Antártico, fue publicada el 17 de septiembre de 2020 y entró en vigencia a partir del 16 de marzo de 2021, teniendo como objetivos principales la defensa de las prerrogativas soberanas antárticas del país, a partir de argumentos geográficos, históricos, diplomáticos y jurídicos; el estímulo al cuidado del medioambiente antártico; y el fortalecimiento de las actividades antárticas del país, optimizando la prestación de servicios operativos, logísticos, tecnológicos y científicos, tanto estatales como privados.

La entrada en vigor de esta norma determinó una revisión de la Política Antártica Nacional, documento que fue actualizado el 19 de diciembre de 2022, durante un Consejo Extraordinario de Política Antártica. La nueva directiva contiene diez objetivos estratégicos a cumplir, entre los cuales están el resguardo y promoción de los intereses nacionales en el continente antártico; el fortalecimiento de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, como centro de la actividad antártica nacional e internacional; y la construcción de una conciencia e identidad antártica nacional, por medio de la protección y difusión del patrimonio histórico, científico y cultural antártico del país.

Por su parte, el Plan Estratégico Antártico 2021-2025 busca ser el documento referencial para toda la actividad antártica nacional e internacional, por medio del cual las organizaciones sectoriales puedan priorizar sus actividades, a partir de una acción orientada a cumplir los objetivos de la Política Antártica Nacional.

Introducción

El presente informe da cuenta de las principales características del Sistema del Tratado Antártico, que rige la gobernanza en el denominado “Continente Blanco”.

El documento comienza por describir los alcances de este instrumento internacional, para luego concentrarse en la forma en que ha sido implementado en nuestro país, tanto en términos normativos como de institucionalidad asociada.

El documento recoge información del informe BCN “Institucionalidad antártica y Proyecto de Ley de Estatuto Antártico” (enero, 2019), elaborado por el mismo autor de la presente investigación.

I. El Tratado Antártico, como marco de gobernanza global

1. Aspectos generales

Tras el fin de la II Guerra Mundial, el interés de los países por el Territorio Antártico como espacio geoestratégico, aumentó progresivamente, situación que obligó a buscar un mecanismo internacional que armonizara los diversos intereses existentes.

De esta forma, el 1 de diciembre de 1959 fue firmado en Washington el Tratado Antártico, que entró en vigencia el 23 de junio de 1961, teniendo por objeto el reconocimiento explícito al exclusivo uso de la Antártica para fines pacíficos, particularmente en el ámbito de la ciencia (Secretaría del Tratado Antártico, 2023a).

Los Estados signatarios fueron doce, a saber: Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Rusia y Sudáfrica.

Todos ellos habían tomado parte activa en el llamado “Año Geofísico Internacional de 1957-1958”, aceptando en 1959 la invitación del gobierno estadounidense para asistir a una cita diplomática en la capital norteamericana, durante la cual se negoció el acuerdo.

En consecuencia, estos países adquirieron el estatus de Partes Consultivas, con derecho a concurrir a las subsiguientes Reuniones Consultivas del Tratado y a nombrar representantes, tal como en el caso de los demás 43 países que desde entonces han adherido a este instrumento internacional, siempre que hubiesen demostrado interés en la realización de investigaciones científicas en el espacio antártico.

Al respecto, a la fecha son 17 los estados que sí han exhibido avances en este ámbito, por lo que actualmente son 29 las Partes Consultivas del acuerdo. Los restantes 26 miembros, en tanto, pueden ir a los encuentros, pero sin tomar parte en la toma de decisiones (Secretaría del Tratado Antártico, 2023b).

Si bien entre 1961 y 1994, las Reuniones Consultivas se efectuaron cada dos años, desde entonces se efectúan a razón anual, teniendo como países anfitriones a las partes consultivas, que se turnan por orden alfabético (Secretaría del Tratado Antártico, 2023c). El próximo organizador será Finlandia, que dirigirá la cita prevista entre el 29 de mayo y el 8 de junio del presente año.

Cabe añadir que el último país en convertirse en Parte No Consultiva fue Costa Rica, que fue incorporado al Sistema del Tratado Antártico el 11 de agosto de 2022 (*Secretariat of the Antarctic Treaty*, 2022).

Los preceptos de este texto son aplicables a la región localizada al sur de los 60° de latitud Sur, considerando cada barrera de hielo, si bien esta delimitación no puede lesionar de forma alguna las prerrogativas que, en virtud del Derecho Internacional, le asisten a cualquier país, en lo referente a la Alta Mar dentro de esta región.

Respecto a su contenido, el artículo I del Tratado establece que el Territorio Antártico solo puede ser utilizado para fines pacíficos, quedando estrictamente prohibida la ejecución de maniobras militares. Esta concepción es profundizada en el artículo V, que prohíbe la ejecución de ejercicios nucleares o el depósito de desechos radiactivos en esta área del planeta.

Conforme al artículo III, en tanto, el propósito de este instrumento internacional es promover la actividad científica en la zona, a partir de planes de intercambio y cooperación entre los diferentes países con intereses en este territorio.

El artículo IV numeral 1, a su vez, precisa que “ninguna disposición del Tratado se interpretará como una renuncia de las partes contratantes a sus derechos de soberanía territorial o a las reclamaciones territoriales en la Antártica, que hubiere hecho valer precedentemente” (Secretaría del Tratado Antártico, 2023a). Enseguida, el numeral 2 añade que la vigencia de este acuerdo limita las nuevas reclamaciones de soberanía territorial en la región, al menos en tanto el Tratado siga vigente.

A su vez, el artículo IX avala la protección de los recursos vivos de la zona; el artículo XI numeral 2 puntualiza que cualquier controversia no resuelta por medio de negociaciones, debe ser remitida a la Corte Internacional de Justicia, con el consentimiento de las partes en controversia; y el artículo XII numeral 1 asegura que el Tratado puede ser modificado o enmendado en cualquier momento, “con el consentimiento unánime de las partes contratantes” (Secretaría del Tratado Antártico, 2023a).

El Tratado Antártico aparece complementado por otros tres mecanismos que buscan regular la acción de los estados en el Territorio Antártico, como son (Secretaría del Tratado Antártico, 2023d):

- El Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, rubricado en Madrid, el 4 de octubre de 1991, y en vigor desde 1998. Este acuerdo se hizo operativo a partir de la conformación del Comité para la Protección del Medio Ambiente, cuyos cónclaves versan sobre materias de protección y gestión antártica, siendo igualmente foros para la formulación de sugerencias a las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico. El artículo 2 de este acuerdo consagra a la Antártida como una “reserva natural dedicada a la paz y a la ciencia”, al tiempo que el artículo 7 prohíbe las actividades mineras, salvo para fines científicos.
- La Convención para la Conservación de Focas Antárticas, firmada en Londres, en 1972, y vigente desde 1978.
- La Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, suscrita en Canberra, en 1980, y vigente a contar de 1982.

2. Chile y el Tratado Antártico

Al proveer un marco normativo que regula la actividad internacional en el “Continente Blanco”, las disposiciones del Sistema del Tratado Antártico se vinculan directamente con el interés nacional sobre este territorio.

Al respecto, Chile basa su liderazgo antártico en los factores que configuran su presencia en la zona, incluyendo su proximidad geográfica; su largo historial con las actividades antárticas; sus derechos

soberanos, reforzados por la Ley 21.255; su Programa Nacional de Ciencia Antártica; y la capacidad operacional y logística de sus operadores antárticos públicos y privados.

El Tratado Antártico tiene su correlato en nuestro país, a partir de directrices como la Ley 21.255, la Política Antártica Nacional y el Plan Estratégico 2021-2025, así como por medio de la labor de instituciones como el Consejo de Política Antártica, la División Antártica del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Instituto Antártico Chileno (INACH).

a. Ley 21.255

La Ley 21.255, que establece el Estatuto Chileno Antártico, fue publicada el 17 de septiembre de 2020 y entró en vigencia a partir del 16 de marzo de 2021, teniendo como objetivos principales, conforme a su artículo 1 (Ley 21.255, 2020):

- La defensa de las prerrogativas soberanas antárticas del país, a partir de argumentos geográficos, históricos, diplomáticos y jurídicos.
- El establecimiento de los fundamentos en virtud de los cuales el Estado de Chile conduce la Política Antártica.
- El estímulo al cuidado del medioambiente antártico y de sus ecosistemas asociados, mediante un reforzamiento del Sistema del Tratado Antártico.
- El fortalecimiento y regulación de las actividades antárticas del país, optimizando la prestación de servicios operativos, logísticos, tecnológicos y científicos antárticos, tanto estatales como privados.
- El impulso a la actividad antártica nacional, mediante el estímulo al desarrollo socioeconómico de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena.

De acuerdo al artículo 2 de esta norma, el Territorio Chileno Antártico es una zona fronteriza conformada por “todas las tierras, islas, islotes, arrecifes, glaciares (*pack-ice*) y demás, conocidos y por conocer, existentes dentro de los límites del casquete constituido por los meridianos 53° longitud Oeste de Greenwich y 90° longitud Oeste de Greenwich, conforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo 1.747, de 1940, del Ministerio de Relaciones Exteriores” (Ley 21.255, 2020). Además, esta región del territorio nacional incluye las barreras de hielo, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva, la plataforma continental, la plataforma continental extendida y todos los espacios marítimos correspondientes, conforme al Derecho Internacional.

Por su parte, el artículo 6 dispone que el Consejo de Política Antártica sea la entidad encargada de proponer la Política Antártica Nacional, determinando los objetivos de Chile en la zona. Este lineamiento debe ser visado por el Presidente de la República, quedando sujeto a una evaluación y actualización al menos cada diez años, desde su dictación.

Cabe consignar que el Consejo fue creado en 1978, en virtud del Decreto con Fuerza de Ley 161, que fija el Estatuto Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores, siendo concebido como un órgano colegiado de carácter interministerial, encabezado por el Ministro de Relaciones Exteriores, cuya misión es sugerir al Primer Mandatario las bases políticas, jurídicas, científicas, económicas, medioambientales, logísticas, deportivas, culturales y de difusión de la acción nacional en la Antártica, delineando de paso los principales conceptos de la Política Antártica Nacional.

Los Planes Estratégicos Antárticos, en tanto, son tareas y acciones concretas, desarrolladas por la Cancillería, en base a las metas de la Política Antártica Nacional, que se hacen efectivas a partir del Programa Antártico Nacional y se renuevan cada cinco años, tal cual lo define el artículo 8 de la ley. Estas actividades son formuladas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en consonancia con otras carteras y organismos competentes en materia antártica, debiendo ser sometidas a la consideración del Consejo de Política Antártica.

Asimismo, el Programa Antártico Nacional es concebido por el artículo 9 como “el conjunto de tareas y actividades concretas, que se planifican anualmente para las campañas antárticas, en cumplimiento del Plan Estratégico Antártico vigente y de los objetivos de la Política Antártica Nacional” (Ley 21.255, 2020).

Las facultades de la Cancillería en el plano antártico, aparecen consignadas en el artículo 11 del texto legal, que le entrega a este servicio el poder para (Ley 21.255, 2020):

- La supervisión y coordinación ejecutiva de la Política Antártica Nacional.
- La asesoría al Jefe de Estado en la conducción diplomática de la Política Antártica Nacional.
- El estrechamiento de vínculos bilaterales y multilaterales con Estados, organizaciones internacionales, foros y regímenes internacionales del Sistema del Tratado Antártico.
- La autorización de actividades no gubernamentales en territorio antártico.

Esta cartera también cuenta con la División de Asuntos Antárticos, que está encargada de centralizar y planificar la conducción política y jurídica de los temas antárticos, junto a las entidades nacionales e internacionales afines, siguiendo como norte “el interés nacional en la conservación y protección de la Antártica, sus espacios marítimos antárticos y subantárticos, incluyendo la plataforma continental extendida y los derechos soberanos de Chile sobre el Territorio Chileno Antártico” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2023).

Asimismo, esta unidad se encarga de representar los intereses nacionales en el Sistema del Tratado Antártico, coordinando en el exterior la aplicación del Estatuto Chileno Antártico, la Política Antártica Nacional y el Plan Estratégico Antártico 2021-2025, entre otras directrices.

Otras de sus atribuciones son (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2023):

- Preparar y coordinar a la delegación nacional que participa en los foros del Sistema del Tratado Antártico, tales como las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico y de la Comisión de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos.
- Proponer y coordinar las consultas políticas bilaterales en asuntos antárticos y el Comité Ad Hoc en Asuntos Antárticos entre Chile y Argentina.
- Actuar como Secretaría Ejecutiva del Consejo de Política Antártica.
- Efectuar labores de difusión de la actividad antártica nacional, a la vez que coordinar con el Estado Mayor Conjunto, los cursos para las dotaciones militares que cada año viajan a esta región.

La cartera de Defensa, en tanto, tiene por facultad planificar, coordinar y ejercer la dirección de las actividades antárticas realizadas por las ramas castrenses e instituciones sectoriales, según lo puntualiza el artículo 12 del texto.

A su turno, el artículo siguiente entrega al Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, la prerrogativa de estimular planes estratégicos de desarrollo e investigación antártica, de acuerdo con las metas establecidas por la Política Antártica Nacional.

Los operadores antárticos, por su parte, son quienes organizan y efectúan las acciones operativas, logísticas, científicas y tecnológicas de Chile en suelo antártico, preocupándose de mantener sus bases y estaciones, según lo determinado por el artículo 14 del texto.

El rol del INACH, ente creado el 10 de septiembre de 1963, aparece estipulado en el artículo 15 de la norma, que lo concibe como un organismo técnico de investigación, dependiente de la Cancillería, que planifica, coordina, autoriza y efectúa la actividad científico-tecnológica antártica, por medio de actividades operativas y logísticas, que buscan fomentar la innovación, asegurar la efectiva participación del país en el Sistema del Tratado Antártico y en los foros internacionales vinculados con esta temática, así como posicionar a Punta Arenas como puerta de entrada al "Continente Blanco" (Ley 21.255, 2020).

En otro ámbito, el artículo 22 de la Ley 21.255, defiende el uso de la Antártica con fines exclusivamente pacíficos, disponiendo la protección del medioambiente, así como el estímulo a las actividades científicas, turísticas, deportivas y artísticas, de manera sostenible y planificada.

Siguiendo esta lógica, el artículo 23 prohíbe una serie de acciones en la Antártica, entre las que menciona (Ley 21.255, 2020):

- Las detonaciones nucleares y la eliminación de desechos radiactivos.
- La explotación de recursos minerales, a excepción de las investigaciones científicas, siempre que salvaguarden los derechos soberanos antárticos chilenos.
- La introducción de especies animales o vegetales no nativas o exóticas.
- La descarga al mar de hidrocarburos petrolíferos, sustancias nocivas líquidas o aguas residuales.
- La eliminación de residuos, salvo en las circunstancias avaladas por el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente y sus Anexos.
- El daño, traslado o destrucción de sitios o monumentos históricos, de acuerdo al Sistema del Tratado Antártico.
- La caza, captura o sacrificio de focas, contraviniendo los preceptos de la Convención para la Conservación de las Focas Antárticas.
- La captura o daño a especies como albatros y petreles.

b. Política Antártica Nacional y Plan Estratégico Antártico 2021-2025

La entrada en vigor de la Ley 21.255, determinó una revisión de la Política Antártica Nacional, documento que fue actualizado el 19 de diciembre de 2022, durante un Consejo Extraordinario de Política Antártica, que fue presidido por la Ministra de Relaciones Exteriores, Antonia Urrejola (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2022).

La nueva directiva contiene diez objetivos estratégicos a cumplir, cuales son (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2021):

- El resguardo y promoción de los intereses nacionales en el continente antártico, en base a una presencia efectiva en la zona y a la protección de los derechos soberanos de Chile sobre el Territorio Chileno Antártico.
- La consolidación de una posición de liderazgo al interior del Sistema del Tratado Antártico.
- El cuidado del medioambiente antártico y el impulso a las áreas marinas protegidas en distintas zonas de la Antártica.
- El reforzamiento de las labores de investigación y tecnología antártica, a partir de una institucionalidad sólida, que incorpore al Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, así como al INACH.
- El fortalecimiento de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, como centro de la actividad antártica nacional e internacional.

- La promoción de una pesca sostenible y responsable, coherente con la participación de Chile en la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos.
- El apoyo a actividades económicas sustentables, con un enfoque ecosistémico, enfocado en el turismo controlado.
- La construcción de una conciencia e identidad antártica nacional, por medio de la protección y difusión del patrimonio histórico, científico y cultural antártico del país.
- El perfeccionamiento de la institucionalidad, la coordinación intersectorial y la legislación antártica nacional, a objeto de coadyuvar a la implementación y luego actualización de la Política Antártica Nacional.
- El desarrollo de infraestructura conjunta sustentable y de capacidades logísticas operativas de carácter permanente.

Por su parte, el Plan Estratégico Antártico 2021-2025 busca ser el documento referencial para toda la actividad antártica nacional e internacional, por medio del cual las organizaciones sectoriales puedan sistematizar y priorizar sus actividades, a partir de una acción orientada al cumplimiento de los objetivos de la Política Antártica Nacional.

En tal sentido, esta hoja de ruta es concebida como un instrumento de contribución al empleo racional, eficiente y coordinado de los medios establecidos para las labores antárticas, que transparenta y visibiliza el afán de Chile en esta región, al tiempo de reforzar su compromiso internacional con el marco del Sistema del Tratado Antártico.

Referencias

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2021, junio 30). Plan Estratégico Antártico 2021-2025. Disponible en: <http://bcn.cl/3b4ip>.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2022, diciembre 19). Canciller Antonia Urrejola presidió Consejo de Política Antártica Extraordinario, que aprobó la actualización de la Política Nacional Antártica. Disponible en: <http://bcn.cl/3b4in>.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2023, enero 11). División de Asuntos Antárticos. Disponible en: <http://bcn.cl/3b4ie>.

Secretaría del Tratado Antártico. (2023, enero 11). Acuerdos conexos. Disponible en: <http://bcn.cl/3b4jx>.

Secretaría del Tratado Antártico. (2023, enero 12). El Tratado Antártico. Disponible en: <http://bcn.cl/3b4k5>.

Secretaría del Tratado Antártico. (2023, enero 11). Partes. Disponible en: <http://bcn.cl/3b4o1>.

Secretaría del Tratado Antártico. (2023, enero 11). RCT y otras reuniones. Disponible en: <http://bcn.cl/3b4k0>.

Secretariat of the Antarctic Treaty. (2022, noviembre 30). 63° Aniversario del Tratado Antártico. Disponible en: <http://bcn.cl/3b4kv>.

Textos normativos

Ley 21.255, que establece el Estatuto Chileno Antártico. (2020, septiembre 17). Disponible en: <http://bcn.cl/2nq78>.