

**REUNIONES CONSULTIVAS DEL TRATADO ANTÁRTICO: EL PRINCIPIO  
DEL CONSENSO Y SU APLICACIÓN EN LA REGULACIÓN DEL TURISMO  
ANTÁRTICO**

Memoria para optar al grado académico de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

Chantal Catalina Lazen Muñoz

Profesor Guía:

Dr. Luis Valentín Ferrada Walker

Santiago, Chile

2024

La presente tesis fue realizada en el marco del proyecto FONDECYT iniciación N°11160039 (2016-2019), titulado “Estudio comparado de la protección del medioambiente antártico en el derecho doméstico de Chile, Argentina, Reino Unido y Estados Unidos”, del cual el profesor Luis Valentín Ferrada Walker fue el investigador responsable.

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>RESUMEN</b> .....	<b>6</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>7</b>
<b>INDICE DE ABREVIATURAS</b> .....	<b>8</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I: ALCANCES GENERALES SOBRE EL SISTEMA DEL TRATADO ANTÁRTICO</b> .....	<b>13</b>
1. ANTÁRTICA Y EL TRATADO ANTÁRTICO .....	13
2. EL DESARROLLO DEL SISTEMA DEL TRATADO ANTÁRTICO .....	16
<b>CAPÍTULO II: REUNIONES CONSULTIVAS DEL TRATADO ANTÁRTICO: ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA TOMA DE DECISIONES</b> .....	<b>25</b>
1. PRIMERA APROXIMACIÓN .....	25
2. EL PRINCIPIO DEL CONSENSO.....	26
3. PARTES CONTRATANTES Y PARTICIPANTES EN LAS REUNIONES CONSULTIVAS DEL TRATADO ANTÁRTICO .....	28
3.1 Partes Consultivas.....	30
3.2 Partes No Consultivas .....	34
3.3 Observadores .....	35
3.3.1 El Comité Científico para las Investigaciones Antárticas .....	36
3.3.2 Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos .....	39
3.3.3 Consejo de Administradores de Programas Antárticos Nacionales .....	42
3.4 Expertos .....	45
3.4.1 Coalición Antártica y del Océano Austral .....	46
3.4.2 Asociación Internacional de Operadores Turísticos Antárticos .....	47
3.5 Invitados especiales .....	49
4. ETAPAS DE LA REUNIÓN .....	50
4.1 Reunión Jefes de Delegación.....	50
4.2 Inauguración y elección de autoridades .....	50
4.3 Grupos de Trabajo .....	51
4.4 Adopción del programa y asignación de temas a los Grupos de Trabajo .....	52
4.5 Informe final y clausura .....	53
5. REUNIÓN DEL COMITÉ DE PROTECCIÓN AMBIENTAL .....	53
6. TIPOS DE ACUERDO .....	57

6.1	Primer criterio: según etapa de la RCTA .....	58
6.1.1	Antes de 1995: .....	58
6.1.2	Después de 1995: .....	59
6.2	Segundo criterio: según su obligatoriedad .....	59
6.2.1	Vinculantes: .....	59
6.2.2	No vinculantes: .....	59
6.3	Tercer criterio: según su forma de entrar en vigencia .....	59
6.3.1	Decisiones y Resoluciones: .....	59
6.3.2	Medidas: .....	60
7.	OTRAS REUNIONES .....	61
7.1	Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico .....	61
7.2	Reunión de Expertos del Tratado Antártico .....	62
7.3	Conferencia Diplomática .....	62
8.	ASPECTOS ORGANIZACIONALES .....	63
8.1	El rol de la Secretaria del Tratado Antártico .....	63
<b>CAPÍTULO III: EL CONSENSO EN LA FORMACIÓN DE NORMAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL .....</b>		<b>67</b>
1.	MÉTODOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES EN DERECHO INTERNACIONAL .....	67
1.1	Unanimidad .....	67
1.2	Votación por mayoría .....	68
1.3	Consenso .....	69
<b>CAPITULO IV: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y CRITERIO DE ANÁLISIS: EFECTIVIDAD DEL CONSENSO EN LA PRODUCCION DE NORMAS SOBRE TURISMO ANTÁRTICO EN LAS REUNIONES CONSULTIVAS DEL TRATADO ANTÁRTICO.....</b>		<b>71</b>
1.	CRITERIO DE ANÁLISIS: EFECTIVIDAD .....	71
2.	CASO DE ESTUDIO: FALTA DE CONSENSO EN LA REGULACIÓN DEL TURISMO Y LAS ACTIVIDADES NO GUBERNAMENTALES EN LA ANTÁRTICA .....	73
<b>CAPÍTULO V: ANÁLISIS DE LOS DEBATES SOBRE TURISMO Y ACTIVIDADES NO GUBERNAMENTALES EN LA ANTÁRTICA EN LAS REUNIONES CONSULTIVAS DEL TRATADO ANTÁRTICO.....</b>		<b>79</b>
1.	Resumen y análisis de los debates sobre turismo y actividades no gubernamentales en las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico (1966-2023) .....	79
1.1	Primeros años: primeras discusiones sobre turismo en la RCTA (1966-1979).....	79

1.2	Década de 1980: estancamiento en las discusiones sobre turismo en medio de las negociaciones de la Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos. ....	81
1.3	Década de 1990: crecimiento del turismo antártico y un nuevo enfoque en la protección del medioambiente .....	84
1.4	Década 2000-2009: turismo aventura, turismo en grandes buques, y el desarrollo de infraestructura permanente para el turismo .....	93
1.5	Década 2010-2019: turismo a través de yates no autorizados y la necesidad de mejorar la coordinación entre autoridades competentes.....	115
1.6	2021-2023: el turismo antártico posterior a la pandemia por COVID-19.....	139
2.	¿Conduce el consenso a producir acuerdos que aborden las problemáticas surgidas?.....	146
3.	¿Son los acuerdos alcanzados en la RCTA vinculantes para las Partes?.....	147
	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>153</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>155</b>

## RESUMEN

El Tratado Antártico (1959, en vigor 1961) es considerado uno de los instrumentos internacionales más exitosos del siglo XXI, al designar la Antártica como una reserva natural dedicada a la paz y a la ciencia. Uno de los factores que aseguró el éxito de las negociaciones previas a su firma fue el establecimiento de un proceso de toma de decisiones a través del consenso, cuya regla se consagró en el artículo IX del Tratado. Esta disposición también fijó el funcionamiento de las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico (RCTA), un foro diplomático en donde se toman las decisiones relativas a la gobernanza del sexto continente a través de la aplicación del consenso. Este método ha sido fundamental para cumplir con los objetivos del Tratado Antártico y armonizar los distintos intereses que tienen sus Estados Parte. Sin embargo, los escenarios de negociación han cambiado y se cuestiona si el consenso es la forma más adecuada para abordar la agenda actual de las RCTA, cuyos temas se han complejizado. Se toma como caso de estudio el turismo antártico, el cual se ha incrementado y diversificado desde sus primeras expediciones en la década de 1950, y pese a las problemáticas que suscita, aún no cuenta con un régimen normativo integral que regule sus actividades. Este trabajo problematiza sobre la efectividad del consenso a efectos de regular el turismo antártico. Se analizan las discusiones sobre turismo antártico en las RCTA celebradas entre 1966 y 2023 y se evalúa si la aplicación del consenso en estas instancias ha generado acuerdos en torno a las dificultades que plantea. Se toman en cuenta la cantidad y tipo de disposiciones que se han adoptado para regular estas actividades, así como si dichas disposiciones se encuentran vigentes y son implementadas en la actualidad. Se demuestra que pese a los desafíos que genera el turismo antártico, no se ha podido construir consensos en torno a la mejor forma de regularlo, y en general, las disposiciones que se han adoptado al respecto no son comprensivas del fenómeno en su totalidad, y suelen no ser vinculantes para las Partes. Por lo tanto, el consenso no sería un método efectivo para regular en este sentido.

**PALABRAS CLAVE:** Antártica – Tratado Antártico - Reuniones Consultivas del Tratado Antártico – Consenso – Turismo antártico – Efectividad.

## ABSTRACT

The Antarctic Treaty (1959, in force since 1961) is considered one of the most successful international instruments of the 21st century, designating Antarctica as a natural reserve dedicated to peace and science. One of the factors that ensured the success of the negotiations prior to its signing was the establishment of a decision-making process through consensus, the rule of which was enshrined in Article IX of the Treaty. This provision also established the functioning of the Antarctic Treaty Consultative Meetings (ATCM), a diplomatic forum where decisions regarding the governance of the sixth continent are made through consensus. This method has been fundamental in fulfilling the objectives of the Antarctic Treaty and harmonizing the different interests of its States Parties. However, the context of negotiations has changed and it is questioned whether consensus is the most appropriate way to address the current agenda of the ATCM, whose issues have become more complex. The case study is Antarctic tourism, which has increased and diversified since its first expeditions in the 1960s, and despite the problems it raises, it still does not have a comprehensive regulatory regime to regulate its activities. This paper questions the effectiveness of consensus in regulating Antarctic tourism. It analyzes the discussions on Antarctic tourism in the ATCM held between 1966 and 2023 and evaluates whether the application of consensus in these instances has generated agreements on the issues it raises. It takes into account the number and type of provisions adopted to regulate these activities, as well as whether these provisions are currently in force and implemented. It is shown that despite the challenges posed by Antarctic tourism it has not been possible to build consensus on the best way to regulate it. In general, the provisions that have been adopted in this regard are not comprehensive in regulating the phenomenon as a whole and are often not binding for the Parties. Therefore, consensus is not an effective method to regulate tourism.

**KEY WORDS:** Antarctica – Antarctic Treaty – Antarctic Treaty Consultative Meetings – Consensus – Antarctic tourism – Effectiveness.

## INDICE DE ABREVIATURAS

**ASOC:** Coalición Antártica y del Océano Austral (por siglas en inglés: Antarctic and Southern Ocean Coalition).

**CCRVMA:** Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos.

**COMNAP:** Consejo de Administradores de Programas Antárticos Nacionales (por siglas en inglés: Council of Managers of National Antarctic Programs).

**Convención CRVMA:** Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos.

**CPA:** Comité para la Protección del Medioambiente Antártico.

**CRAMRA:** Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos.

**EIA:** Evaluación de Impacto Ambiental.

**GCI:** Grupo de Contacto Intersesional.

**IAATO:** Asociación Internacional de Operadores Turísticos Antárticos (por siglas en inglés: International Association of Antarctica Tour Operators).

**IP:** Documento de Información (por siglas en inglés: Information Paper).

**MRCC:** Centros de Coordinación de Salvamento Marítimo (por sus siglas en inglés: Maritime Rescue Coordination Centre).

**OMI:** Organización Marítima Internacional.

**RCTA:** Reunión Consultiva del Tratado Antártico.

**RCETA:** Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico.

**RETA:** Reunión de Expertos del Tratado Antártico.

**SCAR:** Comité Científico para las Investigaciones Antárticas (por siglas en inglés: Scientific Committee on Antarctic Research).

**SEII:** Sistema Electrónico de Intercambio de Información de la Secretaría del Tratado Antártico.

**STA:** Sistema del Tratado Antártico.

**WP:** Documento de Trabajo (por siglas en inglés: Working Paper).

**ZAEA:** Zona Antártica Especialmente Administrada.

**ZAEP:** Zona Antártica Especialmente Protegida.

## INTRODUCCIÓN

El Tratado Antártico (en adelante, El Tratado), firmado en Washington el 1° de diciembre de 1959 y en vigor desde el 23 de junio de 1961, es reconocido hoy en día como uno de los instrumentos internacionales más exitosos de todos los tiempos, al establecer en su preámbulo que todo el territorio ubicado al sur de los 60° de latitud sur sería utilizado exclusivamente para fines pacíficos, designando así a la Antártica como una reserva natural dedicada a la paz y a la ciencia, y evitando que se convirtiera en escenario de discordia internacional en un momento en el que la política global se veía polarizada por las tensiones de la Guerra Fría.

Uno de los elementos que aseguró el éxito de las negociaciones previas a la firma del Tratado fue el acuerdo de establecer un proceso de toma de decisiones a través de consenso como un prerrequisito esencial para gobernar la Antártica. Esta regla se consagró en el artículo IX (4) del Tratado e inicialmente se incorporó como una forma de otorgar la posibilidad de veto a los países que contaran con reclamaciones territoriales en la Antártica, pues si bien las controversias al respecto se congelaron por todo el tiempo que el Tratado se encuentre vigente, las Partes requerían una garantía de que sus intereses y derechos soberanos no serían menoscabados en futuras negociaciones.

En esta misma disposición se estableció el funcionamiento de las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico (en adelante, RCTA), con el fin de que los representantes de las Partes Contratantes se reunieran a intercambiar informaciones, consultarse mutuamente sobre asuntos de interés común relacionados con la Antártica, y formular, considerar y recomendar a sus Gobiernos medidas para promover los principios y objetivos del Tratado. En otras palabras, se configuró una instancia de reuniones periódicas en donde se tomarían las decisiones relativas a la administración del Sexto Continente y en donde el consenso se pondría en práctica.

Hoy en día, las RCTA funcionan como el máximo foro diplomático de los Estados Parte del Tratado y su trabajo a través del consenso no solo ha permitido la cooperación

estable, continua y pacífica entre países con distintos intereses y tradiciones jurídicas, sino que también ha consolidado el desarrollo de un complejo sistema de normas internacionales llamado Sistema del Tratado Antártico (en adelante, STA), a través del cual se gestionan los aspectos más elementales del Sexto Continente. De esta forma, el STA ha logrado afianzarse a través del tiempo y se ha adaptado a los cambios globales que han surgido desde la firma del Tratado.

Con todo, el STA también presenta falencias que es necesario atender y que se reflejan, entre otras cosas, en la paralización normativa en relación a temas como el turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica, las cuales no fueron tomadas en cuenta a la hora de redactar y firmar el Tratado. Dicho esto, el principio del consenso es el núcleo normativo de las RCTA y ha sido un componente clave para el equilibrio del STA. Sin embargo, esta forma de tomar decisiones también tiene desventajas, y a medida que el STA ha evolucionado, su agenda se ha ido complejizando, y las limitaciones que el consenso presenta como una forma de llegar a acuerdos, se han agudizado.

El consenso fue un mecanismo efectivo cuando el Tratado se negoció entre 12 Estados y operó de forma exitosa al armonizar diversos interés geoestratégicos en un contexto de tensión global, pero los escenarios políticos han cambiado en relación a 1959 y surgen dudas sobre si este principio sigue siendo la manera más adecuada para abordar algunos temas en la agenda de las RCTA. Ante este escenario, el presente trabajo pretende indagar en el funcionamiento de las RCTA y problematizar sobre la aplicación de la regla del consenso a las deliberaciones y toma de decisiones en torno al turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica.

La elección de este tema se justifica en que el turismo comercial hacia la Antártica se ha ido incrementando de manera exponencial desde las primeras expediciones hechas en buques en la década de 1950, a lo cual se suma la diversificación de las actividades turísticas ofrecidas por la industria. Estas circunstancias han suscitado múltiples debates y preocupaciones entre las Partes, y han dado lugar a la presentación de una gran cantidad de documentos y propuestas regulatorias en el seno de las RCTA. Sin embargo, las Partes aún

no han logrado llegar a un consenso en cuanto a un posible marco regulatorio comprensivo para este fenómeno.

De igual manera, la relevancia de este tema se explica, por un lado, por un elemento externo que dice relación con la legitimidad del STA y las RCTA ante la comunidad internacional y los riesgos de dejar la regulación de las actividades desarrolladas en la Antártica en manos de la industria u otros regímenes internacionales de carácter general. Por otro lado, hay un factor interno vinculado con la calidad que ostenta Chile como País Consultivo en las RCTA y como Estado con gran presencia en la Antártica. Por lo tanto, tiene un importante rol en la búsqueda de soluciones para estas problemáticas.

Por consiguiente, a través de este trabajo se pretende hacer un análisis en torno a la efectividad del uso del consenso en las discusiones y en la elaboración de normas sobre turismo antártico en la RCTA. A su vez, se pretende reafirmar que si bien el principio del consenso es la base del espíritu de cooperación que dio lugar al STA y uno de los pilares de la gobernabilidad del sexto continente, este podría no ser el método más apropiado para buscar acuerdos respecto a la regulación de este tema en particular.

Esta investigación se circunscribirá solamente al estudio de la efectividad del consenso, en tanto se busca dirigir la atención a los resultados normativos de la RCTA como régimen internacional, ante los problemas que suscita el desarrollo de actividades turísticas en la Antártica. Se descarta, por lo tanto, el elemento eficiencia, que dice relación más bien con los recursos utilizados para llegar a esos resultados.

De esta forma, se evaluará el rendimiento institucional de la RCTA en términos de negociar, llegar a acuerdos y la capacidad de generar resultados relevantes en forma de normas, principios y reglas. Luego, esto se comparará con un óptimo ideal, que en este caso sería la elaboración de una regulación integral del turismo en la Antártica, que incluya la producción de acuerdos vinculantes para todas las Partes involucradas, principios que complementen estos acuerdos y directrices o reglamentos de conducta para su adecuada implementación.

A tal efecto, se examinarán las discusiones sobre turismo antártico registradas en los informes finales de las RCTA celebradas entre 1966 y 2023, y se evaluará si la aplicación del consenso en estas instancias ha generado acuerdos en torno a las dificultades que el tema plantea. Se tomarán en cuenta los documentos presentados por las Partes, la cantidad y tipo de disposiciones que se han adoptado para regular estas actividades, así como si dichas disposiciones se encuentran vigentes y son implementadas en la actualidad. En tal sentido, si se alcanzan otros temas discutidos en la RCTA solo será de manera circunstancial o para contextualizar una discusión en concreto.

Para llevar a cabo el análisis propuesto se trabajará en torno a dos preguntas: (i) ¿Conduce el consenso a producir acuerdos que aborden las problemáticas surgidas? y (ii) ¿Son los acuerdos alcanzados en la RCTA vinculantes para las Partes?.

El primer capítulo abordará de forma breve las primeras expediciones hacia la Antártica, los eventos que llevaron a la firma del Tratado Antártico y el surgimiento y consecuente evolución de un STA en base a este primer instrumento internacional.

El segundo capítulo tratará las RCTA y su funcionamiento: qué son, quienes participan en ella, sus etapas, la aplicación del consenso y los tipos de acuerdos que se toman en dicha instancia, el rol de la Secretaría del Tratado Antártico, y también la de otras reuniones complementarias. Igualmente, se explica el funcionamiento de las reuniones paralelas del Comité para la Protección del Medioambiente Antártico.

El tercer capítulo se ocupará de describir brevemente el uso del consenso como un método de toma de decisiones en el derecho internacional, en contraste con el uso de la unanimidad y la votación por mayoría.

En el cuarto capítulo, por su parte, se presenta el caso de estudio y el criterio en base al cual se analizará, esto es, la efectividad del consenso y su aplicación en la producción de normas sobre turismo en la RCTA.

En el capítulo quinto se estudian los debates sobre turismo y actividades no gubernamentales ocurridos en la RCTA entre 1966 y 2023, aplicando los criterios analíticos mencionados. Se finaliza con las conclusiones y resultados de este trabajo.

## **CAPÍTULO I:**

### **ALCANCES GENERALES SOBRE EL SISTEMA DEL TRATADO ANTÁRTICO**

#### **1. ANTÁRTICA Y EL TRATADO ANTÁRTICO**

La Antártica y el océano austral constituyen una décima parte de la superficie de la tierra y contienen el 90% del hielo que se encuentra en el planeta. Este continente es un componente fundamental del sistema terrestre, albergando una gran diversidad de vida marina y funcionando a su vez como un indicador sensible de los cambios ambientales globales (Hughes y Oliver, 2009: 8-10). Estas características la han convertido en un sitio de gran interés para la humanidad, por ser, por un lado, un gran laboratorio natural para la ciencia, pero también por el gran valor geoestratégico que tiene debido a su ubicación.

El interés por esta tierra inhóspita data desde siglos atrás, pero la exploración física de este territorio es reciente y se realizó principalmente durante el siglo XX, luego del primer descubrimiento confirmado de la Antártica en 1820 y el consiguiente auge de exploraciones científicas durante el siglo XIX. Estas estaban motivadas principalmente por ser la Antártica el único continente que permanecía aún como un desafío para el conocimiento humano (Ferrada, 2012: 4). Es en medio de estas expediciones que en 1911 llegan los primeros hombres al Polo Sur, a cargo del noruego Roald Amundsen, y un mes después le seguiría el británico Robert Scott, dando inicio a la llamada etapa heroica de las exploraciones antárticas.

Desde el periodo heroico (1890-1922) y hasta la Segunda Guerra Mundial se dio lugar a un activo interés en la Antártica de parte de los futuros signatarios originales del Tratado Antártico, ya que las expediciones brindaron la oportunidad de hacer reclamos territoriales (Howard, 2017: 233). Se podría decir entonces que, en el primer periodo que va desde el descubrimiento del continente hasta la firma del Tratado, el interés de los Estados estaba dirigido a reclamar y delimitar el territorio antártico y predominaban los intereses geopolíticos. A modo de ejemplo, varios países comenzaron a construir bases permanentes como forma de ejercer soberanía en la Antártica.

La primera de estas instalaciones fue la Base Orcadas, fundada el 11 de abril de 1903 por la expedición escocesa de William Speir Bruce, y entregada posteriormente a Argentina el 22 de febrero de 1904, convirtiéndose en la base más antigua en el continente (COMNAP, 2017: 20). Más tarde, Chile fundaría la Base Soberanía el 6 de febrero de 1947 (hoy denominada Base Naval Capitán Arturo Prat), y un año después el presidente Gabriel González Videla inauguraría la Base Bernardo O'Higgins Riquelme (18 de febrero de 1948) (Ferrada, 2012: 136). Por su parte, entre 1939 y 1941, Estados Unidos envió expediciones oficiales a la Antártica con el objeto de explorar y construir bases que sirvieran de fundamento para eventuales reclamaciones de soberanía (Gajardo, 1984: 81).

De forma paralela, durante el gobierno de Pedro Aguirre Cerda en 1938, y con ocasión de una invitación del gobierno noruego para participar en la Exposición Polar de Bergen y la posterior fijación de sus límites antárticos por parte de ese país (Pinochet de la Barra, 1991: 15), la Cancillería proclamó públicamente la existencia de intereses chilenos en la Antártica. Esto llevó a que el año inmediatamente posterior el gobierno comisionara al profesor Julio Escudero Guzmán para que se abocara al estudio de títulos con el fin de precisar los límites de la zona más austral del país, para lo cual se creó una comisión especial (Romero, 1984: 38).

Este trabajo resultó en que el 6 de noviembre de 1940 se dictara el decreto N° 1.747 que fijó definitivamente los límites chilenos en la Antártica.<sup>1</sup> Como bien explican Jara y Mancilla, este gran hito estuvo antecedido cronológicamente por la invitación y consiguiente comunicación de los intereses antárticos del gobierno noruego, las insinuaciones estadounidense para que el gobierno chileno tomara una pronta posición por un sector en la Antártica dada la potencial amenaza nazi sobre el continente antártico, y el nombramiento de una comisión especial para estudiar el interés chileno en la Antártica (Jara y Mancilla, 2021: 192).

En este sentido, el comienzo de la segunda guerra mundial fue determinante para la consolidación de los distintos intereses existentes en la Antártica, incluyendo el de Chile. Como explica Orrego Vicuña, los intereses alemanes y japoneses en la Antártica durante la

---

<sup>1</sup> Jorge Berguño señala que la declaración de límites antárticos formulada por el Presidente Aguirre Cerda en 1940 recuerda el precedente de 1906, cuando se efectúa la reclamación propiamente tal (Berguño, 1991: 23).

guerra influyeron enormemente en el desarrollo de las reivindicaciones territoriales sobre ese continente. La delimitación noruega se materializó en el momento en que se consideró que había que detener una posible reivindicación alemana. Así mismo, el decreto chileno de 1940 fue impulsado directamente por la iniciativa del Presidente Roosevelt, quien buscaba otras formas de impedir una reivindicación o el establecimiento de una base alemana en la Antártica (Orrego Vicuña, 1986: 59).

Ya finalizada la guerra, Estados Unidos llevó a cabo la Operación *Highjump*, una operación militar de gran envergadura liderada por Richard Byrd y que tuvo lugar en la Antártica entre 1946 y 1947. Esta tenía como fin realizar pruebas y entrenamientos militares en regiones polares en caso de un eventual conflicto bélico con la Unión Soviética durante la Guerra Fría (Ludecke, 2009: 59). Este suceso crearía preocupación por la posible militarización de la Antártica y se convertiría en uno de los factores que crearían tensión en el Sexto Continente, debido al interés que tenían las dos superpotencias en conflicto en tal territorio (Ferrada, 2012: 5).

Otro gran factor de tensión fue la problemática surgida por la superposición de reclamaciones territoriales entre Chile, Argentina y Reino Unido, conflicto que incluso llegó a la Corte Internacional de Justicia mediante la demanda del Reino Unido en contra de Chile y Argentina el año 1955. La acción del Reino Unido pretendía demostrar que ambos Estados ocupaban ilegítimamente una superficie que se estimaba propia y que con sus actos violaban su soberanía (Ferrada, 2015: 158). Sin embargo, esta iniciativa no prosperó.

No fue sino hasta la organización del Año Geofísico Internacional de 1957-58 que se daría una instancia que permitiría crear el ambiente propicio para alcanzar un acuerdo útil a las diversas partes en pugna (Ferrada, 2012: 6). El Tratado se negoció entre los 12 Estados involucrados en el Año Geofísico Internacional en un periodo de 18 meses, seguido de la invitación de Estados Unidos para reunirse en Washington para la firma del Tratado Antártico (Howard, 2017: 232). Este se suscribió en 1959 por sus 12 signatarios originales: Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Francia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido y la Unión Soviética (hoy Federación Rusa).

El Año Geofísico Internacional, en este sentido, fue un evento político de gran relevancia, ya que se celebró en una época en que las dificultades de la Guerra Fría ensombrecían las relaciones entre las principales potencias. Desde esta perspectiva, la ciencia había logrado una transformación política que debía perdurar (Orrego Vicuña, 1994: 32). El posterior desarrollo del Tratado fue un esfuerzo diplomático que equilibró aspiraciones e intereses muy diferentes. Este proceso incluyó 60 reuniones preparatorias y una conferencia diplomática que comenzó el 15 de octubre de 1959 y concluyó con la apertura del Tratado para su firma el 1 de diciembre del mismo año (Howard, 2017: 234).

La firma del Tratado a menudo se considera un hito que incluso transformó la geopolítica antártica en el sentido de que proporcionó un marco general para que los signatarios originales encontrarán un camino a seguir mediante la acomodación territorial y el intercambio científico (Dodds, 2017: 205). Sin embargo, el Tratado era un acuerdo de naturaleza geopolítica fundamentalmente, razón por la cual con el devenir de la administración antártica fue evidente para los Estados que se requerían instrumentos que lo complementaran, especialmente en materia ambiental (Villamizar, 2017; 40).

Es así como a partir de este Tratado inicial se dio lugar al desarrollo de un completo sistema de instrumentos legales, principios e instituciones a través de los cuales se gestionan los aspectos más importantes del territorio antártico. Actualmente este sistema comprende: el Tratado de 1959, la Convención sobre la Conservación de las Focas Antárticas de 1972, la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos de 1980 (en adelante, Convención CRVMA), el Protocolo al Tratado sobre Protección del Medioambiente de 1991 (en adelante, el Protocolo) y todas las medidas en vigor en virtud de estos instrumentos.

## **2. EL DESARROLLO DEL SISTEMA DEL TRATADO ANTÁRTICO**

El artículo IX del Tratado es la base jurídica que dio lugar a la evolución del STA, ya que fijó una herramienta que permitió la elaboración de un régimen legal de gobernanza para la Antártica al establecer el mandato de funcionamiento de las RCTA. Este artículo tiene dos elementos básicos: el primero se relaciona con las reuniones bajo el Tratado (cuándo, dónde, cómo se pueden realizar y quiénes pueden participar en ellas), y el segundo

componente describe el mandato de las reuniones, es decir, qué medidas pueden ser tomadas y por quién (Jacobson, 2011: 8).

A partir de esta atribución de competencias se dio paso la creación de nuevos instrumentos normativos con el fin de abarcar temas que no se consideraron al firmar el Tratado o bien, para profundizar en ellos. De este modo, durante la década de 1970 el desarrollo del STA tuvo las características de un régimen que se iba consolidando, y cuya principal tarea consistía en su propia acomodación interna, alejándose de posibles impactos provenientes del contexto internacional (Abruza, 2013: 139).

El primer intento de crear un cuerpo más ambicioso de medidas de conservación en el contexto de las RCTA fue con las Medidas Acordadas para la Conservación de la Fauna y de la Flora en Antártica de 1964<sup>2</sup>. Estas se acordaron en la III RCTA (Bruselas, 1964) bajo el mandato del artículo IX en su apartado (f), el cual llama a crear medidas en relación a la “protección y conservación de los recursos vivos de la Antártica”. Estas Medidas no constituyeron una Convención aparte del Tratado, pero si fue el primer intento de abordar de forma comprehensiva la protección y conservación del continente (Jacobson, 2011: 8).

Estas medidas sentaron las bases para la gestión del medioambiente antártico durante casi 30 años. Con arreglo a sus disposiciones se establecieron numerosas áreas especialmente protegidas en el continente, y no fue sino hasta 1991 que fueron reemplazadas por el Protocolo (Orheim, Press y Gilbert, 2011: 210). De esta manera, las Medidas Acordadas para la Conservación de la Fauna y Flora en Antártica presagiaron el desarrollo de la protección del medioambiente y el papel de las organizaciones internacionales dentro del sistema de tratados (Jacobson, 2011: 8). Hoy en día estas disposiciones se encuentran incluidas dentro del Protocolo de 1991 y sus Anexos.

El primer tratado que se negoció de forma separada en las RCTA fue la Convención para la Conservación de las Focas Antárticas en 1971, como una forma de prevenir la

---

<sup>2</sup> Cabe mencionar que existen Medidas relativas a la protección de los recursos vivos en Antártica que se acordaron en años anteriores, por ejemplo la Recomendación 8 (1961) y la Recomendación 2 (1962). Sin embargo, como señalan Jacobson, Orheim, Press y Gilbert, las Medidas Acordadas para la Conservación de la Fauna y Flora en Antártica de 1964 fueron las primeras en abordar el asunto de forma más comprehensiva y sistemática, configurándose incluso como un antecedente de lo que sería el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente.

explotación comercial de las focas antárticas. El concepto de esta Convención fue desarrollado inicialmente por el Comité Científico para las Investigaciones Antárticas (en adelante, SCAR) y finalmente fue acordado por las Partes en Londres en 1972. Sus objetivos son proteger a las seis especies de focas que se reproducen en Antártica, prohibir la matanza de lobos marinos en el Mar de Ross y fijar límites de captura para otras especies (Triggs, 2011: 44).

La técnica de redactar un tratado separado para tratar un tema específico, manteniendo el dominio de las Partes del Tratado a través de una cláusula de neutralidad soberana, proporcionó un precedente valioso para la eventual negociación de la Convención CRVMA en 1980 (Triggs, 2011: 44). Las negociaciones que dieron lugar a este instrumento se produjeron a propósito de la Recomendación 2 (1977), la cual se adoptó durante la IX RCTA (Londres, 1977) e hizo un llamado a las Partes a celebrar una Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico (en adelante, RCETA) con el fin de instaurar un régimen de conservación definitivo para los recursos vivos marinos antárticos.

Así fue como se convocó a las Partes a la II RCETA, la cual se subdividió en tres sesiones que se realizaron entre 1978 y 1980 para analizar las propuestas que finalmente darían lugar a la firma de la Convención CCRVMA<sup>3</sup>. Esta establece en su artículo 2 que el objetivo de la Convención es la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, entendiendo dicho concepto como utilización racional. Así mismo, en su artículo 7 consagra la creación de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (en adelante, CCRVMA), la cual se reúne de manera anual en Hobart, Australia, con el fin de adoptar medidas de conservación vinculantes para las Partes y regular la utilización de los recursos vivos marinos antárticos en general.<sup>4</sup>

La adopción de esta Convención representó una respuesta multilateral para hacer frente al aumento no regulado de las capturas de kril en el Océano Austral en ese entonces, y antes de que resultara perjudicial para los ecosistemas marinos antárticos, y en particular

---

<sup>3</sup> Leer más en: Informe final RCETA II-1 (Canberra, 1978); Informe final RCETA II-2 (Buenos Aires, 1978) e Informe final RCETA II-3 (Canberra, 1980).

<sup>4</sup> CCRVMA (Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos), “La Comisión”, <https://www.ccamlr.org/es/organisation/la-comision>. [Consulta: 04.04.2024]. Este tema se profundiza más en el capítulo II, en el apartado sobre Observadores de la RCTA.

para especies de aves marinas, pinnípedos, ballenas y peces cuyo alimento básico es el kril.<sup>5</sup> Este Tratado se aplica a los recursos vivos marinos de la zona situada al sur de los 60° de latitud sur y a los de la zona comprendida entre dicha latitud y la Convergencia Antártica, que forman parte del ecosistema marino antártico. De ello se desprende que ninguna especie queda desprotegida (Abruza, 2013: 140).

La Convención CRVMA fue el primer acuerdo internacional que incorporó un enfoque ecosistémico en la gestión de los recursos vivos (Scully, 2011: 33), y es considerada, además, uno de los elementos más exitosos dentro del STA, ya que logró la creación de la CCRVMA, una organización internacional con personalidad jurídica, sede, y una secretaría ejecutiva y personal (Triggs, 2011: 44). Las reuniones de la CCRVMA constituyen actualmente el segundo foro diplomático y normativo dentro del STA.

A fines de esta misma década, se completaron las negociaciones sobre la Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos (en adelante, CRAMRA). Este instrumento surgió a partir de la necesidad de establecer un régimen de minerales antes de que estos comenzaran a explotarse comercialmente. Al momento de la celebración del Tratado Antártico muchos Estados estaban al tanto de la necesidad que existía de llegar a un acuerdo sobre los recursos vivos y no vivos en la Antártica, pero en ese momento, la cuestión era demasiado complicada para siquiera intentar discutirla (Jacobson, 2011: 10).

Fue Nueva Zelanda quien planteó la pregunta sobre los recursos minerales antárticos en una reunión preparatoria antes de la VI RCTA (Tokio, 1970), y hubo varias delegaciones que consideraron que ya se hacía necesario plantear esta debate (Jacobson, 2011: 9). La Recomendación 6 (1972) acordada en la VII RCTA (Wellington, 1972) hacía referencia a la posibilidad de una futura explotación de minerales antárticos y requería a las Partes que se siguiera debatiendo sobre el tema. Durante dicha reunión se propuso una moratoria para la explotación minera, pero no se pudo alcanzar un consenso al respecto (Podehl y Rothwell, 1992: 26).

---

<sup>5</sup> CCRVMA (Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos), “Convención de la CRVMA”, <https://www.ccamlr.org/es/organisation/camlr-convention>. [Consulta: 04.04.2024].

Ya en 1973, la Organización de Países Exportadores de Petróleo elevó los precios de este hidrocarburo en un 200%, lo que puso de manifiesto la dependencia que tenían las naciones industrializadas de los suministros importados de este combustible. Ese mismo año, el buque perforador estadounidense *Glomar Challenger* demostró que la exploración minera de las zonas antárticas en alta mar era técnicamente posible, cuando se perforó el lecho marino del Mar de Ross. Así mismo, el hallazgo de trazas de hidrocarburos, como metano y etano, hizo especular sobre la existencia de vastos yacimientos de petróleo y gas en la Antártica (Podehl y Rothwell, 1992: 27).

En este contexto de crisis, los gobiernos y las empresas buscaban determinar el potencial de los recursos de regiones no investigadas previamente, incluidas las áreas más remotas del planeta como la Antártica (Scully, 2011: 35). Las negociaciones se dieron durante toda la década, y en 1977 las Partes acordaron que se abstendrían de llevar a cabo exploraciones y/o explotar recursos minerales en Antártica mientras no se acordara un régimen al respecto.<sup>6</sup> De conformidad a esta indicación, la XI RCTA (Buenos Aires, 1981) acordó convocar una RCETA para formular un régimen regulatorio sobre recursos minerales antárticos.<sup>7</sup>

Dicha reunión comenzó a sesionar en 1982 y completó su trabajo en 1988 en la ciudad de Wellington, cuando el documento se abrió para su firma. De esta forma, las negociaciones sobre minerales duraron seis años, durante los cuales se celebraron 12 sesiones formales y varias reuniones informales. Casi todas las sesiones se celebraron en un lugar diferente, lo que les dio el título de negociaciones nómadas (Podehl y Rothwell, 1992: 29). Cabe recalcar que las complejidades de estas negociaciones iban mucho más allá de la explotación de recursos, puesto que esta podía causar una afectación directa al territorio que consideraba propio cada uno de los Estados Reclamantes (Ferrada, 2019: 5), y podía dar paso a discusiones sobre derechos de explotación y distribución de beneficios.

Estas tratativas no pasaron desapercibidas ante la comunidad internacional, y durante este periodo de tiempo el número de Partes del Tratado creció considerablemente, lo que probablemente se debió a la percepción que tenían muchos Estados de que había

---

<sup>6</sup> Recomendación 1 (1977), en vigor desde 08/09/1983.

<sup>7</sup> Recomendación 1 (1981), en vigor desde 16/11/1989

riquezas en la Antártica que unas pocas naciones selectas pretendían repartir entre ellas (Orheim, Press y Gilbert, 2011: 210). A su vez, distintas organizaciones internacionales y grupos de activistas ambientales como *Greenpeace International* y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales comenzaron a dirigir su atención al continente con preocupación (Bermejo y Bou, 1993: 165).

En relación a este último punto, se puede afirmar que la conciencia ambiental en la Antártica está presente en distintos momentos históricos, pero fue en 1989 que esta cristalizó cuando a comienzos de ese mismo año el buque argentino, *Bahía Paraíso*, encalló frente a la costa occidental de la Península Antártica, hundiéndose el 1 de febrero siguiente y produciendo la primera marea negra en la historia del Océano Austral. Sumándose al desastre ecológico protagonizado por el buque *Exxon Valdez* apenas un mes más tarde en Prince William Sound, Alaska (Bermejo y Bou, 1993: 158).

Estos incidentes de grandes proporciones, junto al cuestionamiento a la explotación mineral antártica en la Asamblea General de las Naciones Unidas y a ciertos cambios políticos domésticos en algunos de los Estados participantes, llevaron en definitiva a replantearse la conveniencia de la iniciativa de CRAMRA (Ferrada, 2019: 5), y a cuestionar su capacidad para proteger el ecosistema antártico de este tipo de desastres, posicionándose de esta forma el tema medioambiental como prioridad.

Para que CRAMRA entrara en vigor se requería de un mínimo de Estados que la ratificaran entre el 25 de noviembre de 1988 y el 25 de noviembre de 1989, ante lo cual hubo una férrea oposición liderada por Australia<sup>8</sup> y Francia<sup>9</sup>, a la cual se sumaron Bélgica<sup>10</sup> y diversas organizaciones no gubernamentales como *Greenpeace* y la Coalición Antártica y

---

<sup>8</sup> El Primer Ministro australiano Bob Hawke realizó una declaración de prensa el 22 de mayo de 1989, en donde se anunció que Australia no firmaría la CRAMRA y que abogaría por la designación de la Antártica como una “reserva mundial”. Se puede leer la declaración completa aquí: <https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-7607>

<sup>9</sup> El Primer Ministro francés Michel Rocard hizo una declaración en conjunto con el Primer Ministro de Australia, apoyando la propuesta de este último y anunciando su retiro de CRAMRA. Declaración completa en: <https://sparc.utas.edu.au/index.php/australia-department-of-foreign-affairs-and-trade-agreement-with-france-on-antarctic-joint-statement-on-international-environment-issues-agreed-by-prime-minister-bob-hawke-and-michel-rocard-canberra>

<sup>10</sup> En 1989, el Parlamento belga llegó aún más lejos y enmendó la Ley de 12 de enero de 1978 sobre protección de la fauna y flora en la Antártica agregando una sección que prohibía a cualquier persona de nacionalidad belga y a cualquier persona jurídica bajo la ley belga realizar cualquier acto destinado a la prospección, exploración o minería de recursos minerales en la Antártica.

del Océano Austral (en adelante, ASOC), que argüían razones ambientales (Villamizar, 2017: 41). En razón de esto y ante la falta de consenso en cuanto a una propuesta que reflejara un punto intermedio entre los detractores de la CRAMRA y sus partidarios, las Partes dieron inicio a un nuevo ciclo de discusiones para elaborar nuevas propuestas en relación a la protección del medioambiente antártico, en vez de avanzar en la ratificación de la CRAMRA, por lo que esta última Convención aún no ha entrado en vigor.

Este suceso dejó en evidencia la influencia de las campañas ambientales internacionales. Esto se reflejó en la XV RCTA (París, 1989), la cual tuvo la protección ambiental de la Antártica como el eje principal de las discusiones. En esta instancia, Francia y Australia presentaron una propuesta conjunta de medidas comprensivas para la protección del medioambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados<sup>11</sup>, así como un borrador de posibles componentes de una eventual convención sobre conservación y protección del sexto continente<sup>12</sup>. Junto a estas hubo cuatro propuestas similares presentadas respectivamente por Chile<sup>13</sup>, Nueva Zelanda<sup>14</sup>, Estados Unidos<sup>15</sup> y Suecia<sup>16</sup>.

Entre estas se mencionaba la posibilidad de adoptar medidas globales a partir de los componentes ya existentes del STA o desarrollar el concepto de la Antártica como una zona especial de conservación. Sin embargo, no se llegó a un consenso sobre estos proyectos y la RCTA acordó aprobar la Recomendación 1 (1989), mediante la cual se convocó a las Partes a una RCETA en 1990 con el fin de examinar las propuestas relativas a la protección global del medioambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados. Esta reunión se celebró en Viña del Mar en su primera sesión y continuó en Madrid en 1991, en donde se dividió en tres sesiones, las cuales concluyeron, a solo dos años del fracaso de la CRAMRA, con la adopción del Protocolo y sus primeros cuatro Anexos (en vigor desde 1998).<sup>17</sup>

---

<sup>11</sup> XV RCTA (París, 1989), WP 2 (Australia y Francia).

<sup>12</sup> XV RCTA (París, 1989), WP 3 (Australia y Francia).

<sup>13</sup> XV RCTA (París, 1989), WP 7 (Chile).

<sup>14</sup> XV RCTA (París, 1989), WP 4 (Nueva Zelanda).

<sup>15</sup> XV RCTA (París, 1989), WP 8 (Estados Unidos).

<sup>16</sup> XV RCTA (París, 1989), WP 14 (Suecia).

<sup>17</sup> Anexo I sobre Evaluación del impacto sobre el medioambiente, Anexo II sobre Conservación de la fauna y flora antárticas, Anexo III sobre Eliminación y tratamiento de residuos y Anexo IV sobre Prevención de la contaminación marina.

A través de la firma del Protocolo se designó a la Antártica como reserva natural consagrada a la paz y a la ciencia y se prohibió toda actividad relativa a recursos minerales que no tuviera fines científicos. Este instrumento se basó en las Medidas Acordadas para la Conservación de la Fauna y Flora Antártica de 1964, y también recogió conceptos de gestión ambiental que se habían desarrollado durante las negociaciones de la CRAMRA, como el requisito de realizar Evaluaciones de Impacto Ambiental (en adelante, EIA) a las actividades propuestas (Orheim, Press y Gilbert, 2011: 212).

En este sentido, las Partes buscaban innovar, pero a la vez, integrar el trabajo realizado a través de las distintas negociaciones de las últimas décadas en cuanto a gestión y protección del medioambiente. De esta forma, el Protocolo quedó abierto para la adición de Anexos luego de su firma, y hasta ahora se han agregado el Anexo V, sobre protección y gestión de zonas, acordado en la XVI RCTA de 1991 (en vigor desde 2002) y el Anexo VI, sobre responsabilidad derivada de emergencias medioambientales, que fue adoptado en la XXVIII RCTA de 2005, y que aún no entra en vigor.

A su vez, crea un Comité para la Protección del Medioambiente Antártico (en adelante, CPA) que se encarga de asesorar y formular recomendaciones a la RCTA sobre la implementación del Protocolo, reuniéndose generalmente con ocasión de la misma. Con el Protocolo se dio paso a una gestión moderna del medioambiente antártico, no solo institucionalizando su protección al exigir EIA antes de que se llevaran a cabo las actividades, sino también al establecer el funcionamiento de un Comité que sesiona de forma paralela a la RCTA (Jacobson, 2011: 10).

En esta misma línea, Ferrada reconoce siete grandes logros del Protocolo: (i) la consagración de la protección ambiental como principio orientador de toda actividad en la Antártica; (ii) las EIA para todas las actividades sujetas al Protocolo; (iii) la creación y activo funcionamiento del CPA, encargado de asesorar a la RCTA en estas materias; (iv) la creación de las zonas antárticas especialmente protegidas (en adelante, ZAEP), zonas antárticas especialmente administradas (en adelante, ZAEA) y los sitios históricos; (v) la creación de un proceso de “aprobación tácita” que facilita la entrada en vigor de disposiciones sobre materias medioambientales acordadas en las RCTA; (vi) la creación de inspecciones con fines medioambientales que recíprocamente se hacen los Estados a sus

instalaciones antárticas; y (vii) la prohibición de la explotación de minerales (Ferrada, 2019: 10-12).

En definitiva, el Tratado Antártico ha operado como un tratado-marco en tanto definió los propósitos y objetivos centrales del sistema, y proporcionó la organización institucional mínima para lograr la cooperación entre las Partes (Orrego Vicuña, 1994: 72). Este ha sido uno de los factores que ha contribuido al éxito del Tratado, ya que vino a crear un proceso que proporcionó los medios a través de los cuales los Estados pudieran elaborar principios y procedimientos para la gobernanza antártica de forma orgánica, garantizando sus objetivos primarios y dejando intactas sus respectivas opiniones sobre la soberanía (Triggs, 2011: 48).

Fijándose así la evolución de este sistema, hoy se cuenta con dos reuniones diplomáticas antárticas al año: las RCTA-CPA y las reuniones de la CCRVMA. En ambas instancias se produce un informe final que resume las discusiones y las disposiciones aprobadas en la respectiva reunión, y estas últimas deben ser aprobadas por las Partes presentes a través de consenso.<sup>18</sup> No obstante, para fines de este trabajo solamente se considerará relevante la actividad desarrollada con ocasión de las RCTA, ya que de conformidad al mandato asignado por el artículo IX del Tratado, es el único foro con la potestad para producir e implementar normas en relación al turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica. Por lo tanto, se excluirán las reuniones de la CCRVMA en este estudio.

---

<sup>18</sup> Cabe mencionar que de conformidad a la Decisión 1 (1995) y la regla 24 de las Reglas de Procedimiento para la Reunión Consultiva del Tratado Antártico, las Medidas, Decisiones y Resoluciones acordadas en la RCTA deberán ser aprobadas por todos los representantes de las Partes Consultivas presentes en la reunión en la que se adoptan. Sin embargo, la regla 25 del mismo cuerpo normativo establece algo distinto para la el informe final de cada RCTA, el cual debe ser aprobado por una mayoría de representantes de las Partes Consultivas presentes en la RCTA en la cual se aprueba.

## **CAPÍTULO II:**

### **REUNIONES CONSULTIVAS DEL TRATADO ANTÁRTICO: ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA TOMA DE DECISIONES**

#### **1. PRIMERA APROXIMACIÓN**

De conformidad con el artículo IX (1) del Tratado, las Partes Contratantes tienen el deber de reunirse a intervalos y en lugares apropiados, con el fin de intercambiar informaciones, consultarse mutuamente sobre asuntos de interés común relacionados con la Antártica, y formular, considerar, y recomendar a sus Gobiernos medidas para promover los principios y objetivos del presente Tratado, inclusive medidas relacionadas con:

- (a) uso de la Antártica para fines exclusivamente pacíficos;
- (b) facilidades para la investigación científica en la Antártica;
- (c) facilidades para la cooperación científica internacional en la Antártica;
- (d) facilidades para el ejercicio de los derechos de inspección previstos en el Artículo VII del presente Tratado;
- (e) cuestiones relacionadas con el ejercicio de la jurisdicción en la Antártica;
- (f) protección y conservación de los recursos vivos de la Antártica.

Siguiendo esta idea, las RCTA son el medio a través del cual se pone en práctica este mandato, en tanto se constituye como el foro internacional que convoca a las Partes Contratantes y a otros miembros del STA a discutir temas de relevancia relacionados con la gobernanza de la Antártica, y a formular las propuestas necesarias para promover los principios y objetivos del Tratado, con el fin de que las Partes lleguen a acuerdos sobre estas materias a través de la regla del consenso.

Sin embargo, estas reuniones cumplen varias funciones, y es así como Villamizar define a las RCTA como foros multidimensionales que además de un prominente rol normativo, también se les puede considerar como un foro político por un lado, al permitir el dialogo entre los Estados Parte del Tratado, y como un foro de coordinación por otro, ya

que permite el intercambio de informes entre Observadores, Expertos y los representantes de las Partes, coordinándose así el STA en su totalidad (Villamizar, 2013: 473).

Desde 1961 y hasta 1994 las RCTA se realizaban cada dos años, y de forma previa, se hacían reuniones preparatorias en el país sede, para fijar la agenda de la reunión. Fue en la XVI RCTA (Bonn, 1991) que se decidió, en vista de la amplitud y complejidad de los asuntos presentados en las reuniones y la necesidad de adoptar procedimientos para la entrada en vigor del Protocolo, que se haría necesario que las RCTA se celebraran anualmente y en el transcurso del primer semestre, haciendo innecesaria las reuniones preparatorias.<sup>19</sup>

## **2. EL PRINCIPIO DEL CONSENSO**

Para entender la aplicación del consenso en el contexto de las RCTA debemos analizar la redacción del apartado 2 y 4 del artículo IX del Tratado. El primero establece que cada Parte Contratante que haya adherido al Tratado, tendrá derecho a nombrar representantes que participen en las RCTA mientras demuestre su interés en la Antártica mediante la realización de investigaciones científicas importantes, como el establecimiento de una estación científica o el envío de una expedición científica.

Lo que hace el apartado 2 es desarrollar una distinción entre las Partes del Tratado, creando una categoría de miembros que puede participar en las RCTA, siempre que demuestre su interés en la Antártica a través de investigaciones científicas importantes. Estas son las llamadas Partes Consultivas, Estados facultados para participar en el proceso de toma de decisiones que se da a propósito de estas reuniones. Por oposición, los miembros que no cumplen con estos requisitos son Partes No Consultivas y no intervienen en los procesos deliberativos, sin perjuicio de que en la actualidad se les permite asistir a las RCTA, pero sin tener la capacidad decisoria propia de los Consultivos.

En cuanto al apartado 4, este fija una regla para la entrada en vigencia de las Recomendaciones y Medidas adoptadas en las RCTA, señalando que esto sucederá cuando las aprueben todas las Partes cuyos representantes estuvieron facultados para participar en

---

<sup>19</sup> Informe final XVI RCTA (Bonn, 1991), párr. 134.

las reuniones que se celebraron para considerarlas. Es decir, cuando las aprueben todas las Partes Consultivas. En este sentido, hay quienes han interpretado erróneamente que la redacción de este párrafo consagra una regla de unanimidad en la toma de decisiones. Sin embargo, esto solo sería aparente, ya que la norma no describe un proceso de adopción de decisiones sino que la forma en que las Medidas y Recomendaciones entran en vigor (Orrego Vicuña, 1994: 470).

Por lo tanto, la unanimidad, es decir, la aprobación de todas las Partes Consultivas, sería un requisito para que las Recomendaciones y Medidas entren en vigor, pero no para que éstas sean adoptadas en una RCTA. Esto ha dado lugar a que en la práctica no sea necesario que todas las Partes estén presentes al momento de adoptar Recomendaciones y Medidas, ya que en las reuniones no se requiere la unanimidad de todos los miembros Consultivos, sino que más bien la ausencia de objeciones por parte de los que estén presentes, es decir, el consenso.

En otras palabras, la ausencia u omisión de uno o más miembros Consultivos en las reuniones no afectará el proceso de toma de decisiones, situación que es opuesta a la regla de unanimidad, que requiere necesariamente una opinión afirmativa de cada participante involucrado. La falta de objeciones es suficiente para dar por acordado un nuevo elemento normativo, lo que no necesariamente significa que exista un apoyo activo a las propuestas aprobadas. Por lo tanto, se puede afirmar que en las prácticas deliberativas de las RCTA lo que se aplica es el principio del consenso.

Ahora bien, el uso del consenso en la toma de decisiones en la RCTA no se encuentra establecido en ningún artículo del Tratado Antártico. Su aplicación vino a formularse de forma explícita en la Regla 23 de las primeras Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico de 1961, en donde se indicó que las Recomendaciones formuladas por la Reunión serían aprobadas por todos los representantes que estén presentes y se expondrán en el informe final.<sup>20</sup>

Actualmente, en la versión actualizada de estas Reglas de Procedimiento en su artículo 24 se precisa que las Medidas, Decisiones y Resoluciones deberán ser aprobadas

---

<sup>20</sup> Informe final I RCTA (Canberra, 1961), pág. 15.

por los Representantes de todas las Partes Consultivas presentes y en lo sucesivo estarán sujetas a las disposiciones de la Decisión 1 (1995).<sup>21</sup> Lo que antes de 1995 se aplicaba también a las Recomendaciones.

En definitiva, la adopción de Medidas, Decisiones y Resoluciones en la RCTA se realiza a través de consenso, pero para que las Medidas entren en vigor requieren posteriormente la aprobación unánime de todas las Partes Consultivas que tenían derecho a participar en la Reunión en la que se adoptaron. Con todo, existen reglas especiales en el Protocolo y en sus primeros cinco Anexos que han flexibilizado el proceso de entrada en vigencia de algunas Medidas, pero esto se explicará más adelante en un apartado en donde se profundiza sobre los tipos de acuerdos adoptados en las RCTA y como se clasifican según la forma en la que entran en vigor.

### **3. PARTES CONTRATANTES Y PARTICIPANTES EN LAS REUNIONES CONSULTIVAS DEL TRATADO ANTÁRTICO**

A las RCTA pueden asistir todas las Partes Contratantes, tanto Consultivas como no Consultivas, así como los Observadores y los Expertos. Sin perjuicio de que en circunstancias excepcionales se ha admitido la categoría de “observador invitado”, la cual se creó a propósito de la situación surgida con Malasia en el contexto de la cuestión antártica en 1982, lo que le permitió a este Estado asistir a la RCTA sin haber adherido al Tratado de forma previa.<sup>22</sup>

En primer lugar, están los llamados “signatarios originales” del Tratado, que son los 12 países que participaron en el Año Geofísico Internacional durante 1957 y 1958, y que posteriormente firmaron el Tratado Antártico el 1 de diciembre de 1959 a través de una conferencia diplomática en Washington. Estos países tienen derecho a participar en las RCTA como lo prevé el artículo IX, es decir, participan en el proceso de toma de

---

<sup>21</sup> Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico (actualizado: agosto 2023).

<sup>22</sup> La cuestión de la Antártica se produjo a propósito de las negociaciones sobre la CRAMRA. El tema se incorporó formalmente en la agenda de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1983, a petición de Malasia y Antigua y Barbuda. En 1982, Malasia había propuesto que, a través de Naciones Unidas, los Estados miembros participaran en la determinación de un régimen equitativo que rigiera las actividades en el continente sobre una base sostenible. También pidió que Naciones Unidas creara un comité para estudiar y supervisar las actividades en la Antártica (Hamzah, 2010; 187).

decisiones. Estos países son: Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Rusia (ex Unión Soviética).

Luego, los Estados adherentes son aquellos países que han adherido al Tratado Antártico con posterioridad a su entrada en vigencia de conformidad al procedimiento establecido en su artículo 13, el cual deja “abierto a la adhesión de cualquier Estado que sea miembro de las Naciones Unidas, o de cualquier otro Estado que pueda ser invitado a adherirse al Tratado con el consentimiento de todas las Partes Contratantes cuyos representantes estén facultados a participar en las reuniones previstas en el artículo IX del Tratado”. Es decir, se puede ser parte del Tratado en condición de país signatario o país adherente.

Los países signatarios son, a su vez, Partes Consultivas por derecho propio, mientras que los miembros adherentes pueden ser Consultivos o No Consultivos<sup>23</sup>, dependiendo de si han demostrado suficiente interés en la investigación antártica y han sido aceptados en esta categoría por los otros Estados Consultivos. En otras palabras, los Estados adherentes del Tratado Antártico se clasifican en estas dos grandes categorías, en donde el factor que los diferencia radica en la demostración de un interés científico importante, que al ser considerado suficiente por los otros Estados Consultivos, otorga a su titular la facultad de participar en el proceso de toma de decisiones en las RCTA.

Actualmente, 57 Estados han firmado y ratificado el Tratado, y de estos, 29 han adquirido la calidad de Consultivos y por lo tanto, controlan el proceso de toma de decisiones en las RCTA. Los 28 restantes se mantienen como miembros No Consultivos, y si bien no tienen capacidad normativa, son invitados a asistir a las reuniones, presentar documentos de trabajo y a participar de los debates.

Además de los Estados, las RCTA también cuentan con la participación de organizaciones internacionales, tanto intergubernamentales como no gubernamentales, las cuales desempeñan un rol fundamental en el desarrollo de las reuniones y en el

---

<sup>23</sup> La diferenciación entre Estados Consultivos y no Consultivos fue propuesta por Chile durante las negociaciones conducentes a la adopción del Tratado. Esta marcó un intento de garantizar que solo aquellos Estados realmente activos en el continente pudieran asumir plena responsabilidad de conformidad al Tratado Antártico (Duyck, 2011: 4).

funcionamiento del STA en general pues brindan un asesoramiento que es fundamental para la gobernanza de la Antártica. Como bien recalca Cohen, si las herramientas e información que entregan estas organizaciones no estuviera disponible, el STA tendría que incurrir en gastos considerables para obtenerlas o podría incluso no llegar a cumplir adecuadamente con su mandato (Cohen, 2011: 274).

### 3.1 Partes Consultivas

Las Partes Contratantes que tienen carácter Consultivo son los 12 países signatarios originales y los Estados que han adherido posteriormente al Tratado siempre y cuando demuestren interés en la Antártica mediante la realización de investigaciones científicas importantes, de conformidad al artículo IX (2) del Tratado. Sin embargo, este no contiene disposiciones que definan lo que es ser Parte Consultiva, solo se refiere a las Partes Contratantes.

Esta definición la viene a entregar el Protocolo en su artículo 1 letra d) al señalar que: “Partes Consultivas del Tratado Antártico significa las Partes Contratantes del Tratado Antártico con derecho a designar representantes para participar en las reuniones a las cuales se refiere el Artículo IX de ese Tratado”. Por su parte, en la regla 1 de las Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico, y a propósito de las RCTA, se señala que “las Partes contratantes con derecho a participar en dichas reuniones se denominarán Partes Consultivas”.

¿Cómo se llega a ser una Parte Consultiva? además de los signatarios, el Estado adherente que quiera adquirir esta calidad debe cumplir con lo establecido el artículo IX (2) del Tratado. Según esta disposición, la Parte interesada tendrá derecho a nombrar representantes que participarán en las RCTA mientras demuestre su interés en la Antártica mediante la realización de investigaciones científicas importantes, como el establecimiento de una estación científica o el envío de una expedición científica.

Sin embargo, este criterio no es claro pues el Tratado no se pronuncia sobre los procedimientos a seguir para adquirir el carácter Consultivo ni tampoco establece quien decide si el solicitante ha cumplido con realizar investigaciones científicas importantes o en qué momento se entiende cumplido dicho estándar. No fue sino hasta 1977 que las Partes

Consultivas recibieron la primera notificación de un Estado adherente que solicitaba el estatuto Consultivo, que fue el caso de Polonia. Ante esta situación se convocó la I RCETA (Londres, 1977) para tratar el asunto y finalmente se adoptó un procedimiento que luego sería aplicable en circunstancias similares (Pannatier, 1994: 124).

Según las normas establecidas, un Estado que se considerara con derecho a participar en las RCTA debía notificar su intención al Depositario (el gobierno de Estados Unidos) y facilitar la información relativa a sus actividades en la Antártica. A continuación, esta notificación y la información adjunta se distribuirían entre las Partes Consultivas para su evaluación.<sup>24</sup> En un plazo de 12 meses a partir de la comunicación del Depositario, el gobierno encargado de acoger la próxima RCTA convocaría una RCETA con el fin de determinar si el Estado solicitante había cumplido los requisitos del Artículo IX (2) del Tratado. Este reconocimiento estaría sujeto al acuerdo de todas las Partes Consultivas.<sup>25</sup>

Para tener derecho al estatuto Consultivo, el Estado solicitante también debía respetar los principios y objetivos del Tratado Antártico. Las Partes Consultivas basaban este requisito en el Artículo X de este último, el cual establece que nadie debe realizar actividades en Antártica que sean contrarias a los principios o fines del Tratado.<sup>26</sup> Esto significaba que, si se aceptaba que las Recomendaciones adoptadas en las RCTA eran parte de estos principios y objetivos, las Partes Consultivas entonces podían instar al Estado solicitante a que aprobara esas medidas antes de que se reconociera su calidad de Consultivo. Por lo tanto, la práctica común era que las solicitudes de este tipo tuvieran una declaración en la que el Estado solicitante manifestara su intención de aprobar todas las Recomendaciones adoptadas anteriormente (Pannatier, 1994: 124).

De esta forma, la determinación de aceptar o rechazar la solicitud de un Estado para adquirir el carácter Consultivo se realizaba en el contexto de una RCETA hasta 1990, pero posteriormente se comenzó a discutir en sesión plenaria durante las RCTA, y en la actualidad se efectúa mediante la aprobación de una Decisión. Así ha sido con los casos de Bulgaria en 1998, Ucrania en 2005 y República Checa en 2013.

---

<sup>24</sup> Informe final I RCETA (Londres, 1977), pág. 4.

<sup>25</sup> Informe final I RCETA (Londres, 1977), pág. 4.

<sup>26</sup> Informe final I RCETA (Londres, 1977), pág. 4.

Una vez que el Protocolo entró en vigencia en 1998, se agregó una nueva condición. En su artículo 22 (4), el Protocolo estableció que para ser reconocido como Parte Consultiva, el Estado debe haber ratificado, aceptado o aprobado el Protocolo o haberse adherido a él. Así mismo, la Decisión 4 (2005)<sup>27</sup> añadió, además de los requisitos del artículo IX (2) del Tratado y del artículo 22 (4) del Protocolo, el que el Estado adherente haya aprobado todos los Anexos al Protocolo que hayan entrado en vigor.

Con el fin de dar aún más precisión a los criterios de selección, también se establecieron pautas adicionales para adquirir el estado Consultivo en la XIV RCTA (Río de Janeiro, 1987). Sin embargo, estas fueron reemplazadas por la Decisión 2 (2017) durante la XL RCTA (Pekín, 2017), la cual contiene las directrices actualizadas y vigentes para llegar a ser miembro Consultivo a la fecha. Estas son similares a las normas establecidas en 1977, pero con algunas modificaciones:

Si una Parte Contratante se considera con derecho a designar representantes en virtud del artículo IX (2) del Tratado, debe notificar dicha situación al gobierno depositario y proporcionar información relativa a sus actividades en la Antártica, a más tardar 210 días antes de la RCTA en la que se va a considerar su solicitud. El depositario deberá comunicar tal notificación y la información a todas las Partes Consultivas para su evaluación. El gobierno anfitrión de la siguiente RCTA deberá incluir un tema correspondiente en el programa provisional para su consideración.

En función de la información disponible, la RCTA deberá decidir si al Estado solicitante se le otorgará el carácter de Consultivo de conformidad con el artículo IX (2) del Tratado y el artículo 22 (4) del Protocolo. El gobierno anfitrión informará al requirente acerca de la decisión de la RCTA. Por otra parte, antes de decidir sobre la solicitud, las Partes Consultivas pueden realizar cualquier pesquisa pertinente (incluido el ejercicio de inspección, en virtud del artículo VII del Tratado), y podrán invitar a la Parte solicitante a realizar una declaración de intención de aprobar todas las Recomendaciones y Medidas adoptadas por la RCTA.

---

<sup>27</sup> Esta decisión fue reemplazada por la Decisión 2 (2017) y su anexo, que sigue incluyendo este requisito.

Ahora, por otro lado, ¿Qué implica realizar investigaciones científicas importantes? el Tratado es bastante vago en la enunciación de este requisito, ya que no define qué forma debe tomar la investigación científica. Solo señala que debe ser importante y menciona dos ejemplos: el establecimiento de una estación científica o el envío de una expedición científica. En la práctica, las Partes Consultivas no han sido consistentes interpretando dicha norma. Durante mucho tiempo, la admisión de nuevas Partes Consultivas exigía el establecimiento de una estación permanente en la Antártica y las expediciones conjuntas organizadas por varios Estados no se consideraban prueba suficiente de interés (Pannatier, 1994: 126).

Sin embargo, esta exigencia comenzó a tener consecuencias indeseables debido a que las pocas zonas antárticas de fácil acceso (principalmente las islas Shetland del Sur) comenzaron a tener un sobre poblamiento de estaciones, lo que llevó a las Partes a considerar que esta concentración de actividades humanas podía afectar al medioambiente y la productividad científica (Pannatier, 1994: 127). Esta preocupación comenzó a cambiar la práctica de las Partes Consultivas y durante la XV RCTA (París, 1989) Países Bajos fue aceptado como miembro Consultivo sin haber construido una base científica propia, esto bajo el argumento de que era más conveniente realizar una expedición en conjunto con otro país y así evitar el impacto al medioambiente instalando una nueva base (Carvallo, 2009: 51).<sup>28</sup>

Es posible que los Estados Consultivos se vieran tentados a reinterpretar la cláusula de actividad científica importante con el fin de eliminar un estímulo artificial para la construcción de instalaciones permanentes adicionales en la Antártica, con el consiguiente daño causado al medio ambiente (Joyner y Ewing Jr, 1991: 45). A pesar de ello, dicho criterio se ha mantenido como un requisito de admisión, pero varía caso a caso.

En este sentido, Dodds señala que la visibilidad científica y la credibilidad siguen siendo importantes para configurar el perfil de los Estados Consultivos, pero también lo es el estatus político. En la década de 1980, por ejemplo, India, China y Brasil fueron elevados

---

<sup>28</sup> En 2013 Países Bajos inauguró el laboratorio Dirck Gerritsz en la Antártica. Sin embargo, sus instalaciones se encuentran anexadas a la base Rothera, perteneciente al Reino Unido y operada por el *British Antarctic Survey* (COMNAP, 2017: 91).

rápidamente a la categoría de Consultivos para elevar el perfil global del STA, mientras que otras Partes, como Alemania Occidental, tuvieron que demostrar sus credenciales científicas durante un periodo de tiempo más largo (Dodds, 2010: 110). Por lo tanto, aunque las Partes Consultivas juzgan la idoneidad de un Estado solicitante sobre la base de los criterios ya mencionados, también hay factores políticos menos tangibles que tienen que ver con asuntos diplomáticos más amplios que la Antártica (Dudeney y Walton, 2012: 2).

Cabe mencionar que el Tratado no cuenta con mecanismos formales para revisar si una Parte Consultiva sigue cumpliendo con estos criterios. Con todo, dado que la RCTA funciona en base al consenso, es poco probable que una Parte Consultiva juzgue que su propia actividad de investigación es inadecuada para merecer su estatus, y se excluya así de la participación en la gobernanza antártica (Gray y Hughes, 2016: 2). Ante esta situación, se recalca la importancia de que la apreciación por parte de la comunidad internacional sea que la calidad Consultiva está disponible para cualquier país científicamente activo en la Antártica, ya que así se fortalece la legitimidad del STA.

A este respecto, Hemmings señala que habría una diferencia jerárquica no solo entre miembros Consultivos y No Consultivos, sino que también entre las Partes Consultivas entre sí, lo que se explicaría porque los 12 signatarios originales tendrían garantizado el estatus permanente de Parte Consultiva, mientras que a otros Estados solo se les garantiza si demuestran su interés en la Antártica realizando investigaciones científicas importantes (Hemmings, 2014: 2). En esta misma línea, algunos análisis evidenciarían que los 12 signatarios originales del Tratado proporcionarían la mayoría de resultados de investigación científica (medido por documentos de trabajo elaborados), siendo estas Partes las que tienen mayor influencia política (Dudeney y Walton, 2012: 1), aunque para Hemmings no es claro que este factor por sí solo conduzca a las evidentes disparidades de poder e influencia entre Partes (Hemmings, 2014: 3).

### 3.2 Partes No Consultivas

Las Partes Contratantes que son No Consultivas son países adherentes al Tratado, pero que no han cumplido los requisitos del artículo IX (2) para convertirse en miembros Consultivos. Son invitados a las RCTA, pero no participan en la toma de decisiones. En un

principio, la asistencia a las RCTA se reducía solamente a los miembros Consultivos, pero esta configuración de las sesiones recibió críticas por parte de la comunidad internacional por su naturaleza cerrada (Cohen, 2011: 272).

Frente al surgimiento de la cuestión de la Antártica en la agenda de Naciones Unidas en 1982, las Partes Consultivas se vieron en la necesidad de abrirse a la participación de otros Estados y sujetos de derecho internacional, especialmente los miembros No Consultivos y las organizaciones internacionales con interés en la Antártica (Cohen, 2011: 272). De esta forma, la XII RCTA (Canberra, 1983) acordó invitar por primera vez a las Partes No Consultivas a participar, lo cual ayudó a mantenerlas informadas sobre las actividades del Tratado y fomentó el objetivo común de desarrollar y fortalecer el funcionamiento del STA (Carvallo, 2009: 53).

Ya en 1985 se adoptó la Recomendación 15 (1985) que llamó a las Partes y al gobierno anfitrión de cada una de las futuras RCTA a invitar a las Partes No Consultivas a participar en la reunión y a cualquier reunión preparatoria relacionada. Actualmente, conforme a la Regla 27 de las Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico, si se les invita a asistir a una reunión, sus representantes pueden estar presentes en todas las sesiones plenarias, y en todos los comités o Grupos de Trabajo en que participan las Partes Consultivas, a menos que un representante de una Parte Consultiva solicite lo contrario en un caso específico.

A su vez, según la Regla 30 del mismo documento, tienen derecho a presentar documentos a la Secretaría para que se distribuyan en la RCTA como Documentos de Información, mientras sean pertinentes a los temas sometidos a consideración del Grupo de Trabajo respectivo durante la RCTA. A menos que una Parte Consultiva solicite lo contrario, los documentos que estas Partes aporten se pondrán a disposición solamente en los idiomas en que se presenten.

### 3.3 Observadores

Como ya se mencionó, la discusión sobre la cuestión de la Antártica en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1983 dio lugar a la apertura de las RCTA a la participación de organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales. A tal

efecto, se crearon dos categorías: Observadores y Expertos. Los Observadores serían vistos como componentes permanentes de las RCTA, mientras que los Expertos debían ser invitados solo para tratar temas específicos de la agenda en los que tenían experiencia (Cohen, 2011: 272).

Es así como hoy en día, conforme a la regla 2 de las Reglas de Procedimiento para la Reunión Consultiva del Tratado Antártico, se les reconoce la calidad de Observadores a los representantes de: (a) la CCRVMA; (b) el SCAR; y (c) el Consejo de Administradores de los Programas Antárticos Nacionales (en adelante, COMNAP). A su vez, la Regla 32 de este cuerpo normativo estipula que los Observadores pueden estar presentes en las sesiones plenarias de la RCTA y en los comités o Grupos de Trabajo, a menos que un Representante Consultivo solicite lo contrario en un caso en particular.

A continuación se analiza brevemente el rol que cumple cada una de las organizaciones con calidad de Observador en las RCTA:

### **3.3.1 El Comité Científico para las Investigaciones Antárticas**

El SCAR es una organización temática del Consejo Internacional para la Ciencia y se encarga de iniciar, desarrollar y coordinar la investigación científica internacional de alta calidad en la región antártica (incluido el Océano Austral). La actividad científica del SCAR está a cargo de sus grupos científicos, los cuales representan a las distintas disciplinas activas en la investigación antártica e informan al SCAR.<sup>29</sup>

Esta organización se fundó en 1957 como el Comité Especial de Investigaciones Antárticas del entonces Consejo Internacional de Uniones Científicas (hoy Consejo Internacional para la Ciencia) y celebró su primera reunión en La Haya en 1958. La creación del SCAR surgió del interés que tenían los científicos de continuar con la coordinación de la investigación científica antártica luego de la celebración Año Geofísico Internacional de 1957-1958 (Summerhayes, 2008: 327). Posteriormente, se convirtió en un organismo permanente que proporciona un medio para coordinar y facilitar las actividades

---

<sup>29</sup> SCAR (Scientific Committee on Antarctic Research), “About Us”, <https://scar.org/about-us>. [Consulta: 04.04.2023].

de investigación científica e identificar las prioridades en la ciencia Antártica (Scully, 2011: 32).

Las Partes del Tratado habían reconocido desde el principio que para gobernar el continente necesitarían un buen asesoramiento científico, y aunque el SCAR no se menciona en el propio Tratado Antártico, desde la primera RCTA (Canberra, 1961) se reconoció formalmente la importancia de sus aportaciones. De hecho, muchas de las delegaciones de ese año contaban con científicos asociados al SCAR (Walton, 2011: 78), y la Recomendación 4 (1961) fue dedicada especialmente a esta organización, señalando que las Partes acordaban que:

- (i) el libre intercambio de información y puntos de vista entre científicos que participen en SCAR y las recomendaciones relativas a programas y cooperación científica formulados por esa entidad, constituyen una contribución muy valiosa a la cooperación científica internacional en la Antártica; y
- (ii) que, en vista del hecho de constituir estas actividades de SCAR la clase de actividad contemplada en el artículo III del Tratado, SCAR debiera ser estimulado a continuar esta labor asesora que tan efectivamente ha facilitado la cooperación internacional en la investigación científica.

Sin embargo, la relación entre el SCAR y las RCTA durante sus primeros 25 años de funcionamiento era a través de las delegaciones nacionales, las cuales filtraban las distintas sugerencias hechas por parte del SCAR de forma previa y las presentaban en las reuniones. No fue sino hasta 1983, a propósito de la cuestión Antártica ante Naciones Unidas, que las Partes Consultivas permitieron primero que las Partes No Consultivas asistieran a las RCTA, luego admitieron como Partes Consultivas a India, Brasil, China y Uruguay (socavando el argumento de las Naciones Unidas de que sólo los Estados desarrollados podían alcanzar el máximo estatus) y, por último, invitaron tanto a Observadores como a Expertos a asistir a las reuniones, respondiendo así a las críticas del lobby ecologista (Walton, 2011: 80).

Por último, en la XIV RCTA (Rio de Janeiro, 1987) el SCAR y la CCRVMA fueron invitados formalmente a ocupar su lugar como Observadores y se les pidió que presentaran informes de sus actividades al plenario.<sup>30</sup> En la actualidad, el SCAR es reconocido con la calidad de Observador en las RCTA de conformidad a las Reglas de Procedimiento para la Reunión Consultiva del Tratado Antártico y, por su parte, el Protocolo en su artículo 10 (2), reconociendo la importancia de la labor que desempeña, señala que las RCTA tomarán plenamente en cuenta el asesoramiento otorgado por el SCAR al momento de definir la política general de protección integral del medioambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados.

La importancia del asesoramiento del SCAR a las RCTA puede apreciarse fácilmente a través de la historia de los resultados de esta interacción entre ciencia y política. Algunos ejemplos son: la contribución sustancial a la creación de las Medidas Acordadas para la Conservación de la Flora y la Fauna Antárticas (1964); las contribuciones al desarrollo de la Convención para la Conservación de las Focas (1972), y las numerosas contribuciones realizadas al desarrollo, evaluación e implementación de áreas protegidas y sus planes de gestión en la Antártica, tanto antes como después de la entrada en vigor del Protocolo (S.L. Chown et al., 2024: 7).

Hoy en día el SCAR sigue cumpliendo la labor de proporcionar asesoramiento científico objetivo e independiente a la RCTA y a las organizaciones afines sobre cuestiones científicas y de conservación que afectan a la gestión de la Antártica y del Océano Austral (Summerhayes, 2008: 328). De esta forma, el SCAR se ha establecido como un cuerpo científico reconocido dentro del STA, y a través de su trabajo y propuestas ha contribuido e influenciado gran parte del desarrollo normativo producido en las RCTA.

Particularmente en relación al turismo antártico, SCAR recientemente anunció la creación del *SCAR Tourism Action Group* (Ant-TAG), un proyecto que busca reunir a investigadores de distintas disciplinas para trabajar de forma colaborativa en la formulación de recomendaciones precisas y actualizadas en relación con la práctica del turismo en la

---

<sup>30</sup> Informe final XIV RCTA (Rio de Janeiro, 1987), párr. 1.

Antártica. En última instancia, el Ant-TAG reforzará la capacidad del SCAR para proporcionar una asesoría oportuna al CPA y a la RCTA en materia de turismo antártico.<sup>31</sup>

### **3.3.2 Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos**

La CCRVMA fue establecida mediante la Convención CRVMA en 1982 con el objetivo de conservar la flora y fauna marina antártica y en respuesta al creciente interés en la explotación comercial de los recursos derivados del kril, que es un componente clave del ecosistema antártico, y al historial de sobreexplotación de varios otros recursos marinos del océano Austral.<sup>32</sup> Como ya se mencionó en el apartado sobre desarrollo del STA, la Convención CRVMA dio origen a la CCRVMA en orden a llevar a efecto los objetivos y principios de dicha Convención.

La Comisión se reúne de manera anual en Hobart, Australia con el fin de adoptar medidas de conservación vinculantes para las Partes y regular la utilización de los recursos marinos antárticos, configurándose además como el segundo foro diplomático dentro del STA luego de las RCTA. Especial importancia tiene el trabajo de esta Comisión en el establecimiento de Áreas Marinas Protegidas en el Océano Austral y en las acciones para combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

El artículo VII de la Convención CRVMA crea la CCRVMA y determina los miembros que la componen, que son: los signatarios originales de la Convención y las Partes que hayan adherido a la misma mientras realicen actividades de investigación o recolección relacionadas con los recursos vivos marinos a los que se aplica la convención CRVMA. Así mismo, este artículo incluye una disposición que permite que organizaciones de integración económica regional pertenezcan a la Comisión. De esta forma, la CCRVMA

---

<sup>31</sup> XLIV RCTA (Berlin, 2022), IP 75 (SCAR).

<sup>32</sup> CCRVMA (Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos), “Acerca de la CCRVMA”, <https://www.ccamlr.org/es/organisation/la-organizaci%C3%B3n>, [Consulta: 04.04.2024].

cuenta actualmente con 27 miembros, incluida la Unión Europea<sup>33</sup>, los que adoptan decisiones por consenso en la medida en que se decida sobre cuestiones de fondo.<sup>34</sup>

Por su parte, el artículo VIII de la Convención establece que la CCRVMA tendrá personalidad jurídica y gozará en el territorio de cada uno de los Estados Partes de la capacidad jurídica que pueda ser necesaria para el desempeño de sus funciones y la realización de los objetivos de esta convención. Este artículo es el que constituye uno de los elementos más destacados de la Convención CCRVMA y el cual le da el reconocimiento como uno de los elementos más exitosos dentro del STA, al constituir la primera “institucionalización” de la Antártica a través de la creación de la CCRVMA y del Comité Científico dependiente de esta (Jacobsson, 2011: 9).

Las funciones de la CCRVMA se encuentran enumeradas en el artículo IX, e incluyen, entre otras, (a) la compilación de datos sobre el estado y los cambios de población de los recursos vivos marinos antárticos y sobre los factores que afecten a la distribución, abundancia y productividad de las especies recolectadas y dependientes o de las especies o poblaciones afines; (b) determinar las necesidades de conservación y analizar la eficacia de las medidas de conservación; y (c) formular, adoptar y revisar medidas de conservación sobre la base de los datos científicos más exactos disponibles. Estas medidas incluyen la fijación de cuotas de captura, la designación de áreas de explotación, la designación de la apertura y cierre de temporadas de pesca, la designación de especies protegidas, etc.

---

<sup>33</sup> CCRVMA (Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos), “Membresía”, <https://www.ccamlr.org/es/organisation/membership>. [Consulta: 04.04.2024].

<sup>34</sup> Artículo 4 del Reglamento de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos: La Presidencia expondrá a los Miembros de la Comisión las cuestiones y propuestas con respecto a las cuales deba tomarse una decisión. Este proceso se realizará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

- a) Las decisiones de la Comisión sobre cuestiones de fondo se tomarán por consenso. El determinar si una cuestión es de fondo se considerará como cuestión de fondo.
- b) Las decisiones sobre cuestiones que no sean las mencionadas en el párrafo (a) supra, se adoptarán por mayoría simple de los Miembros de la Comisión presentes y votantes.
- c) Cuando la Comisión examine cualquier tema que requiera una decisión, se indicará claramente si en su adopción participará una organización de integración económica regional y, en caso afirmativo, si participará también alguno de sus Estados miembro. El número de Partes Contratantes que participen de ese modo no deberá exceder al número de Estados miembro de la organización de integración económica regional que sean Miembros de la Comisión.
- d) Cuando se tomen decisiones de conformidad con el presente artículo, una organización de integración económica regional tendrá un solo voto.

La CCRVMA cuenta con el asesoramiento de un Comité científico, el cual de conformidad al artículo XV de la Convención CRVMA, opera como órgano consultivo, y a través de sus órganos auxiliares aporta asesoramiento sobre: seguimiento y ordenación del ecosistema; evaluaciones de las poblaciones de peces; estadísticas, evaluación y modelado; y técnicas acústicas, prospecciones y métodos de análisis. La Comisión también recibe asesoramiento de dos comités permanentes, uno sobre ejecución y cumplimiento y el otro sobre administración y finanzas.<sup>35</sup>

El primero cumple una importante tarea en el contexto de la gobernanza antártica en tanto proporciona información y asesoramiento en lo que se refiere al seguimiento de las pesquerías y en materias relacionadas con el cumplimiento de sus obligaciones. Este Comité se reúne como mínimo una vez al año para examinar y evaluar la implementación y cumplimiento de las medidas de conservación de la CCRVMA. Asimismo, examina información sobre la Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, y el funcionamiento del sistema de inspecciones de la CCRVMA.<sup>36</sup>

El rol de la CCRVMA en las RCTA es presentar informes sobre las actividades y avances obtenidos en su área de competencia, lo cual hace de forma anual de conformidad al artículo 31 de las Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico. A propósito de esta conexión entre las RCTA y la CCRVMA y durante la XXIX RCTA (Edimburgo, 2006), Nueva Zelanda planteó la pregunta sobre si el grado de interacción entre ambas había sido realmente adecuada para el buen funcionamiento del STA. Se criticó que la CCRVMA se había dejado influenciar por los intereses de la extracción pesquera, ya que la mayoría abrumadora de los miembros de la Comisión intervenían activamente en la extracción, y las delegaciones de muchos miembros de la Comisión estaban encabezadas por funcionarios de organismos de pesca u otros órganos marítimos.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> CCRVMA (Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos), “Folleto de la CCRVMA”, pag.3 <https://www.ccamlr.org/es/system/files/CCAMLR%20Brochure%20Spanish%20v3.pdf>. [Consulta: 04.04.2024].

<sup>36</sup> CCRVMA (Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos), “Comité Permanente de Ejecución y Cumplimiento”, <https://www.ccamlr.org/es/organisation/comisi%C3%B3n#SCIC>. [Consulta: 04.04.2024].

<sup>37</sup> XXIX RCTA (Edimburgo, 2006), WP 14 (Nueva Zelanda).

Ante este panorama, Nueva Zelanda hizo una propuesta de Resolución que tomara en cuenta la importancia de que exista cierta continuidad entre el trabajo de la RCTA y el de la Comisión en orden a monitorear este tipo de situaciones. Esto llevo a que se aprobara la Resolución 1 (2006), la cual recomiendan a las Partes que: (i) Reflexionen regularmente, en las RCTA, sobre la contribución de la CCRVMA al STA, incluso en lo que concierne a la conservación y la protección del medioambiente antártico; y (ii) Promuevan una mayor cooperación a nivel práctico entre la RCTA y la CCRVMA.

Desde entonces, el observador de la CCRVMA se encarga de presentar un informe anual ante la RCTA informando sobre la adhesión de nuevos miembros a la Convención CRVMA, así como sobre asuntos de ejecución y cumplimiento, administración y finanzas, la ordenación de espacios y recursos marinos, entre otros.

### **3.3.3 Consejo de Administradores de Programas Antárticos Nacionales**

El COMNAP es una asociación internacional que reúne a los programas antárticos nacionales. Estos programas, a su vez, son las organizaciones que tienen la responsabilidad de entregar y apoyar la investigación científica en el área del Tratado Antártico en nombre de sus respectivos gobiernos y en el espíritu del Tratado Antártico.<sup>38</sup>

El propósito del COMNAP es desarrollar y promover las mejores prácticas en la gestión del soporte de la investigación científica en la Antártica, al: (i) Servir de foro para desarrollar prácticas que mejoren la efectividad de las actividades en una manera ambientalmente responsable; (ii) Facilitar y promover asociaciones internacionales; (iii) Proporcionar oportunidades y sistemas para el intercambio de información; y (iv) Proporcionar al STA de un asesoramiento objetivo, práctico, técnico y apolítico extraído de los grupos de expertos de los programas antárticos nacionales.<sup>39</sup>

Antes de su creación en 1988, muchas de las cuestiones que eran responsabilidad de los gestores del COMNAP se discutían formalmente en los confines del SCAR, que reconociendo que la buena ciencia requería algo más que buenos científicos creó en su seno

---

<sup>38</sup> COMNAP (Consejo de Administradores de Programas Antárticos Nacionales), “About COMNAP”, <https://www.comnap.aq/>. [Consulta: 22.11.2023].

<sup>39</sup> COMNAP (Consejo de Administradores de Programas Antárticos Nacionales), “Our story”, <https://www.comnap.aq/our-story>. [Consulta: 22.11.2023].

el Grupo de Trabajo sobre Logística, el cual se reunió de forma periódica entre 1972 y 1987. La situación cambió en la década de 1980 cuando varios países comenzaron a mostrar interés en ser parte del Tratado Antártico, y eventualmente adquirir la calidad de Estados Consultivos dentro en dicho régimen (Retamales y Rogan-Finnemore, 2011: 232).

Para ello, muchos se comenzaron a preparar para establecer una estación de investigación en la Antártica y/o hacer envío de una expedición científica. En muchos casos, esto se conseguía a través de un programa antártico nacional. Los administradores de estos programas tenían intereses en común, pero no disponían de un mecanismo formal para reunirse a debatir sobre estos temas, lo que llevó a que en 1986 comenzaran a hacerse propuestas para crear un foro que les permitiera mantener un contacto formal directo y regular. Finalmente, el 15 de septiembre de 1988 se fundó el COMNAP para reunir a los responsables de llevar a cabo actividades nacionales en la Antártica en nombre de sus gobiernos (Retamales y Rogan-Finnemore, 2011: 233).

Fue la RCTA XVI (Bonn, 1991) la instancia en que se otorgó formalmente la calidad de Observador al COMNAP, lo cual les ha permitido presentar propuestas a través de Documentos de Trabajo y Documentos de Información en la RCTA, influyendo así en las deliberaciones y acuerdos normativos alcanzados en estas. La contribución del COMNAP dentro del STA fue especialmente reconocida en la Resolución 2 (2009), la cual recomendó: Que las Partes continúen reconociendo la importancia del COMNAP como órgano que apoya a las Partes del Tratado Antártico y promueve una estrecha cooperación entre los programas antárticos nacionales.

En este sentido, el COMNAP juega un importante rol en el cumplimiento de los requisitos del artículo VII (5) del Tratado Antártico sobre intercambio de información.<sup>40</sup> A través de los intercambios prácticos que se dan entre los miembros del COMNAP se contribuye a la seguridad y eficacia de las operaciones en la Antártica, por ejemplo, con los

---

<sup>40</sup> Artículo VII del Tratado Antártico:

5. Cada una de las Partes Contratantes, al entrar en vigencia respecto de ella el presente Tratado, informará a las otras Partes Contratantes y, en lo sucesivo, les informará por adelantado sobre: (a) toda expedición a la Antártica y dentro de la Antártica en la que participen sus navíos o nacionales, y sobre todas las expediciones a la Antártica que se organicen o partan de su territorio; (b) todas las estaciones en la Antártica ocupadas por sus nacionales, y (c) todo personal o equipo militares que se proyecte introducir en la Antártica, con sujeción a las disposiciones del párrafo 2 del Artículo I del presente Tratado.

manuales que se han desarrollado en el contexto de las RCTA con esta información, como el Manual de Información de Vuelo Antártico y el Manual de Operadores de Telecomunicaciones Antárticas. Por otra parte, los miembros del COMNAP también facilitan información sobre los programas científicos para los informes anuales que cada país presenta al SCAR (Wratt, 2013: 36).

Este rol era aún más evidente antes del año 2001, cuando aún no existía la Secretaría del Tratado Antártico. En ese entonces, el intercambio de información en el marco del STA se realizaba por medios impresos a través de canales diplomáticos. Este proceso era demasiado lento para tener algún valor práctico, por lo que el COMNAP estableció su propio proceso de intercambio anticipado de información, que cubría gran parte de la información que se introducía en los procesos diplomáticos (Wratt, 2013: 36).

Aunque no se reconozca oficialmente como tal, se puede afirmar que el COMNAP se ha convertido en uno de los pilares del STA, al proporcionar información sobre la realidad operativa mediante la gestión de la ciencia y el apoyo logístico en la Antártica. Las organizaciones miembros del COMNAP son también las que, en su mayor parte, ponen en práctica los requisitos del Tratado en la Antártica. No obstante, en última instancia, sea cual sea el trabajo realizado por esta organización, sólo las Partes del Tratado pueden garantizar su aplicación, priorizando y dotando de recursos las iniciativas a nivel nacional (Wratt, 2013: 35).

En relación al turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica, el COMNAP ha realizado importantes contribuciones y sugerencias en la RCTA en torno a la seguridad y a los aspectos operacionales del turismo, por ejemplo, entregando su opinión experta sobre directrices de navegación en aguas antárticas y asuntos relacionados con tareas de búsqueda y salvamento. Asimismo, en diversas instancias ha colaborado con la recolección de datos obtenidos mediante el registro de interacciones entre las autoridades nacionales competentes y los operadores turísticos que se dirigen hacia la Antártica.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Algunos ejemplos son: XX RCTA (Utrecht, 1996), IP 39 (COMNAP); XXV RCTA (Varsovia, 2002), IP 27 (COMNAP); XXVI RCTA (Madrid, 2003), IP 37 (COMNAP), y XXVII RCTA (Ciudad de Cabo, 2004), WP 9 (COMNAP).

### 3.4 Expertos

A diferencia de los Observadores, los Expertos son invitados solo para tratar temas específicos de la agenda en los que tienen experiencia. Por lo tanto, carecen del carácter permanente que se reconoce a las organizaciones observadoras. En este sentido, las Reglas 39 a 44 de las Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico regulan la participación de los expertos en las RCTA, señalando que al término de cada reunión, se debe decidir qué organizaciones con un interés científico o técnico en la Antártica deben ser invitadas a la próxima reunión con el fin de brindar asistencia.

Cualquier Parte contratante puede proponer que se extienda una invitación a otras organizaciones internacionales para que asistan a la RCTA. Cada una de dichas propuestas deberá enviarse al Gobierno anfitrión de la siguiente reunión en un plazo máximo de 180 días antes de su inicio, y deberán estar acompañadas de un memorando que establezca las bases de las propuestas. El Gobierno anfitrión deberá transmitir estas solicitudes a todas las Partes contratantes al menos 120 días antes de la Reunión, y las Partes Consultivas que deseen objetar deberán hacerlo al menos 90 días antes de la misma.

A menos que se haya recibido tal objeción, el Gobierno anfitrión deberá extender las invitaciones a las organizaciones internacionales identificadas y deberá solicitar a cada una que informe el nombre del Experto designado antes de la apertura de la RCTA. Estos Expertos no tienen derecho a participar en la toma de decisiones, pero pueden presentar documentos relativos a temas del programa para su distribución como Documentos de Información. A menos que un Representante Consultivo solicite lo contrario, estos deberán ponerse a disposición solamente en los idiomas en que se presenten.

Si bien son múltiples las organizaciones que han sido invitadas a participar como expertas en las RCTA, sobresalen por su continuidad: la ASOC y la Asociación Internacional de Operadores Turísticos (en adelante, IAATO), las cuales cuentan con una activa intervención en los debates, redacción de párrafos del Informe Final, y presentación de documentos durante las RCTA. Así mismo, han realizado una gran cantidad de aportes y propuestas relacionadas con la regulación del turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica.

### 3.4.1 Coalición Antártica y del Océano Austral

La ASOC es una coalición internacional de organizaciones no gubernamentales de carácter ambiental que trabaja a tiempo completo en la conservación de la Antártica y el océano austral. ASOC trabaja en los niveles más altos de gobernanza antártica, representando a la comunidad conservacionista en las instancias donde se toman las decisiones de importancia mundial sobre el futuro de la Antártica.<sup>42</sup>

ASOC es la única organización no gubernamental con estatus de experto en las RCTA, y hace envío de equipos de científicos y expertos en política a las principales reuniones de tratados internacionales de todo el mundo en las que se decide el futuro de la Antártica. De esta forma, además de las RCTA, sus miembros asisten a las reuniones de la CCRVMA, la Organización Marítima Internacional (en adelante, OMI), la Comisión Ballenera Internacional y el Acuerdo para la Conservación de Albatros y Petreles (Barnes, 2011: 277).

La formación de ASOC fue inicialmente idea del abogado y ecologista estadounidense Jim Barnes. En 1978, y en el contexto de preocupación por las negociaciones de la CRAMRA, Barnes decidió organizar una coalición de ecologistas interesados en la protección de la Antártica (Darby, 1994: 51). En palabras de Barnes, ASOC se fundó inicialmente como un vehículo para difundir información sobre política antártica y cuestiones medioambientales, y así llevar a cabo una defensa conjunta para proteger la región. De este modo, se puso en marcha la Coalición, a la que se sumaron numerosas organizaciones de todo el mundo en los años siguientes (Barnes, 2018: 11).

ASOC defendía la idea de la Antártica como parque mundial, lo que significaba dedicar este territorio a la paz, la ciencia y la protección del medioambiente, sin permitir actividades mineras y con una pesca controlada basada en la investigación científica y cuotas que tuvieran en cuenta el impacto en el ecosistema. Estas ideas influyeron en las campañas emprendidas por ASOC y sus organizaciones miembros entre 1978 y 1982, tras el nacimiento de la Convención CRVMA, en la campaña contra los minerales liderada por

---

<sup>42</sup> ASOC (Coalición Antártica y del Océano Austral), “What we do”, <https://www.asoc.org/about/what-we-do/>. [Consulta: 04.04.2024].

*Greenpeace* entre 1983 y 1989, y en la campaña a favor del Protocolo y la prohibición de la minería durante 1990 y 1991 (Barnes, 2018: 11).

Actualmente, esta coalición trabaja en una amplia gama de cuestiones ambientales que afectan a la Antártica, y a través de su participación y presentación de documentos en las reuniones del STA, aboga por la creación de una red de áreas marinas protegidas en el océano austral, la producción de políticas basadas en la mejor ciencia disponible, la plena y efectiva aplicación del Protocolo y el fortalecimiento de los regímenes de responsabilidad aplicables a Estados y operadores que causen daños en el medioambiente antártico.<sup>43</sup>

Respecto a su trabajo en las RCTA, la ASOC participa como Experto, y aunque no son incluidos en la toma de decisiones, pueden presentar la posición de las organizaciones no gubernamentales que están activas en asuntos antárticos. De esta manera, la ASOC ha presentado ante la RCTA una gran cantidad de Documentos de Información con análisis, críticas y propuestas para mejorar la regulación del turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica, influenciando así en los acuerdos adoptados por las Partes al respecto.<sup>44</sup>

### **3.4.2 Asociación Internacional de Operadores Turísticos Antárticos**

La IAATO es una organización internacional formada por más de 100 empresas y organizaciones de todo el mundo. Su misión es defender, promover y practicar un turismo seguro y medioambientalmente responsable del sector privado hacia la Antártica.<sup>45</sup> Se fundó en 1991, a propósito de las negociaciones del Protocolo, por parte de siete operadores turísticos privados que llevaban años realizando expediciones a la Antártica y que buscaban constituir una alianza mundial sin ánimo de lucro dedicada a promover las prácticas de viajes seguros y respetuosos con el medioambiente antártico.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> ASOC (Coalición Antártica y del Océano Austral), “How we work”, <https://www.asoc.org/campaign/protecting-antarctica/>. [Consulta: 04.04.2024].

<sup>44</sup> Algunos ejemplos son: XXXI RCTA (Kiev, 2008), IP 41 (ASOC); XXXII RCTA (Baltimore, 2009), IP 53 (ASOC), y XLIV RCTA (Berlín, 2022), IP 91 (ASOC), entre otros.

<sup>45</sup> IAATO (Asociación Internacional de Operadores Turísticos Antárticos), “About IAATO”, <https://iaato.org/about-iaato/>. [Consulta: 04.04.2024].

<sup>46</sup> IAATO (Asociación Internacional de Operadores Turísticos Antárticos), “The History of IAATO”, <https://iaato.org/about-iaato/our-mission/history-of-iaato/>. [Consulta: 04.04.2024].

Desde la IV RCTA (Santiago, 1966) se habían comenzado a introducir una serie de Recomendaciones para regular el turismo en la Antártica, con el fin de proteger tanto a los turistas como al medioambiente local. En abril de 1991, el número de turistas antárticos ascendía aproximadamente a 3.500 pasajeros al año, la mayoría de los visitantes viajaban en barco, y el impulso hacia la formación de la IAATO era cada vez mayor (Darby, 1994: 61).

En agosto de 1991, a propósito de una reunión convocada por la *Pacific Asia Travel Association*, los operadores turísticos interesados decidieron conformar oficialmente la IAATO y elaborar un documento de posición de la industria para presentar en la XVI RCTA (Bonn, 1991). La IAATO participó en esta reunión como un observador externo no reconocido (Darby, 1994: 62), y fue la delegación de Reino Unido la que presentó un documento informando a la RCTA de la constitución de esta asociación.<sup>47</sup> Luego, en la XVII RCTA (Venecia, 1992), la IAATO fue invitada en calidad de experto, y ha participado activamente en el foro de la RCTA desde entonces.

A lo largo de su funcionamiento, la IAATO ha actuado como conducto entre las RCTA y sus operadores turísticos asociados para proporcionar al sector con información actualizada sobre los requisitos de seguridad y protección medioambiental adoptados en las RCTA. La IAATO también facilita a la RCTA datos sobre los turistas, su número, y la gestión de sus visitas. Las Partes Consultivas necesitan estos datos para gestionar y tendrían que cotejarlos directamente si la IAATO no se los proporcionara (Cohan, 2011: 273).

En la actualidad, IAATO cuenta con más de 100 miembros, los cuales en conjunto trabajan constantemente en el establecimiento de procedimientos y directrices que garanticen que los viajes del sector privado a la Antártica sean seguros y respetuosos con el medioambiente. Esto se materializa a través de normas y restricciones sobre el número de personas que pueden desembarcar; directrices específicas para cada lugar y actividad; observación de la fauna salvaje; informes de actividad antes y después de las visitas;

---

<sup>47</sup> XVI RCTA (Bonn, 1991), IP 20 (Reino Unido).

sesiones informativas para los pasajeros, la tripulación y el personal; planes de emergencia y evacuación médica; entre otros.<sup>48</sup>

### 3.5 Invitados especiales

Se podría decir que esta es una categoría residual y excepcional para casos no contemplados en el Tratado o en las Reglas de Procedimiento para la Reunión Consultiva del Tratado Antártico. Esta situación se produjo con Malasia, país que el año 2002 solicitó su participación en las RCTA señalando que había iniciado los trámites para adherir al Tratado y que por problemas de política interna la decisión final podría demorar. Luego de consultas y negociaciones se permitió su participación en las sesiones plenarias, aunque no cumplía con los requisitos para ello (Carvallo, 2009: 8).

Esta situación se mantuvo hasta la XXXIV RCTA (Buenos Aires, 2011), fecha en la que finalmente adhirió al Tratado Antártico. La participación de Malasia en las RCTA generó tensiones entre las Partes Consultivas, ya que en el contexto de las negociaciones de la CRAMRA, Malasia se posicionó como un Estado bastante crítico del STA y fue uno de los principales impulsores de la incorporación de la cuestión de la Antártica en la agenda de Naciones Unidas en 1983 (Hamzah, 2010; 187).

Malasia seguía manteniendo una postura crítica en el periodo posterior a la negociación del Protocolo. Sin embargo, desde el comienzo del siglo XXI comenzó a buscar oportunidades para llevar a cabo investigaciones científicas en la Antártica en conjunto con Estados Parte (particularmente Australia y Nueva Zelanda) (Hemmings, 2014: 4). En este sentido, Hemmings considera que Malasia probablemente haya tenido más influencia asistiendo a las RCTA entre 2002 y 2011 como observador sin haberse adherido al Tratado que la mayoría de los otros Estados No Consultivos (Hemmings, 2014: 3).

---

<sup>48</sup> IAATO (Asociación Internacional de Operadores Turísticos Antárticos), “Our Mission”, <https://iaato.org/about-iaato/our-mission/>. [Consulta: 04.04.2024].

#### **4. ETAPAS DE LA REUNIÓN<sup>49</sup>**

La RCTA, procedimentalmente hablando, se divide en distintas etapas. Sin perjuicio de que, por regla general, sesiona paralelamente a la reunión del CPA, tema que se abordará en un apartado distinto.

##### **4.1 Reunión Jefes de Delegación**

La celebración de una RCTA está precedida por una reunión previa entre los Jefes de Delegación de las Partes Consultivas, la que generalmente se realiza el día anterior a la apertura oficial de la respectiva RCTA convocada. Es una reunión que carece de formalidad y, por lo tanto, no se toma acta. Sin embargo, las discusiones que se dan en estas instancias son determinantes para el debate que se dará de forma posterior tanto en la RCTA como en la reunión paralela del CPA. Los jefes de Delegación tratan asuntos relacionados con los temas considerados más relevantes en agenda para ese año, así como sobre la designación del Presidente de la RCTA y de la reunión del CPA que procederán a iniciarse.

##### **4.2 Inauguración y elección de autoridades**

El comienzo oficial de una RCTA se da con su apertura, la cual debe realizarse en público y en sesión plenaria, a menos que la RCTA determine lo contrario.<sup>50</sup> Un Representante del Gobierno anfitrión de la reunión deberá ser el Presidente provisional, y va a presidir hasta que la RCTA elija a un Presidente definitivo.<sup>51</sup> En la sesión inaugural, se elige a un presidente entre los representantes de las Partes Consultivas mientras que los demás representantes sirven como vicepresidentes de la reunión, en orden de prioridad. Si

---

<sup>49</sup> Este capítulo se basa en información obtenida directamente a través de mi experiencia como parte de la delegación chilena ante la XLIII RCTA (París, 2021), la cual se celebró de forma remota entre el 14 y 24 de junio del año 2021. Mi participación en dicha reunión se produjo en el contexto de una pasantía realizada en la Dirección Antártica del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (DIRANTARTICA), cuyo director en ese entonces era don Rodrigo Waghorn. Como director y Jefe de Delegación, Rodrigo se encargó de explicarme detalladamente el funcionamiento de la RCTA en la práctica, así como de la reunión previa entre los jefes de delegación. Así mismo, parte de este capítulo se basa en los conocimientos que he adquirido a través del análisis de todos los informes finales de las RCTA que se han celebrado desde 1961 hasta 2023.

<sup>50</sup> Regla 8 de las Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico

<sup>51</sup> Regla 5 de las Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico

el presidente se ausenta de una sesión o parte de esta, los vicepresidentes deberán presidir durante cada una de dichas sesiones, en orden de prioridad.<sup>52</sup>

Una vez electo, el presidente y otras autoridades del país anfitrión suelen dar un discurso de apertura dando la bienvenida a los participantes. Posteriormente, en sesión plenaria privada se procede a la elección de autoridades como el vicepresidente, el secretario ejecutivo y también se define la presidencia del CPA. El resto de la RCTA se sigue en sesión plenaria.

#### 4.3 Grupos de Trabajo

Para facilitar su trabajo, la RCTA puede establecer los comités que estime necesarios para el desempeño de sus funciones, definiendo sus términos de referencia.<sup>53</sup> De esta forma, una vez elegidas las autoridades, las Partes proceden a crear Grupos de Trabajo, los cuales se conforman para que se traten los distintos puntos del programa. La RCTA determina las disposiciones provisionales para los Grupos de Trabajo al término de cada una de ellas, al momento de aprobar el programa preliminar para la siguiente reunión.

Estas disposiciones tratan sobre (i) el establecimiento de uno o más Grupos de Trabajo, (ii) el nombramiento de un presidente para cada grupo y (iii) la asignación provisional de elementos del programa para cada grupo.<sup>54</sup> Si un Grupo de Trabajo debe operar más de un año, se nombra en primera instancia a los presidentes del grupo durante un periodo de una o dos reuniones consecutivas. Posteriormente, pueden ser designados para servir por periodos de uno o dos años, pero no servirán durante más de cuatro años consecutivos en el mismo grupo.<sup>55</sup>

Los grupos conformados a través de las distintas RCTA han variado, pero destacan por su continuidad el Grupo de Trabajo sobre asuntos jurídicos e institucionales, el Grupo de Trabajo sobre temas operacionales y el Grupo de Trabajo sobre turismo y actividades no gubernamentales. Sin perjuicio de que a veces estos temas se fusionan en un solo grupo o,

---

<sup>52</sup> Regla 6 de las Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico

<sup>53</sup> Regla 9 de las Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico

<sup>54</sup> Regla 11 de las Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico

<sup>55</sup> Regla 11 de las Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico

al contrario, se subdividen en más de uno dependiendo de la necesidad de debatir más en profundidad sobre el tema en cuestión.

#### 4.4 Adopción del programa y asignación de temas a los Grupos de Trabajo

La RCTA fija una agenda programática con distintos temas a discutir, los cuales varían de un año a otro, aunque hay algunos que se caracterizan por su permanencia como los temas relativos al funcionamiento del Tratado Antártico, el turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica, intercambio de información, seguridad en las operaciones, entre otros. Lo que se discute en relación a estos temas se define por los documentos que presenten los participantes al respecto, los cuales pueden tomar distintas formas:

- (i) Los Documentos de Trabajo (en adelante, WP) se refieren a materias que se van a discutir en agenda y que suelen tener propuestas normativas. Son traducidos a los cuatro idiomas oficiales del Tratado y solo pueden ser presentados por miembros Consultivos u Observadores.<sup>56</sup>
- (ii) Los Documentos de Información (en adelante, IP) proporcionan información de apoyo a un WP o a otros documentos relevantes para los debates sostenidos en una RCTA. Generalmente contienen información descriptiva sobre las actividades que realiza un Estado u organización en la Antártica. Se dispone en su idioma original y cualquier participante de la RCTA puede presentarlos.<sup>57</sup>
- (iii) Los Documentos de Antecedentes complementan la información de manera formal, aunque nunca se exponen propiamente tal en la RCTA. Cualquier Parte puede presentarlos.<sup>58</sup>
- (iv) Los Documentos de la Secretaría contribuyen a informar a la RCTA o ayudar en su operación. Son preparados por la Secretaría del Tratado Antártico de acuerdo a un mandato establecido en una reunión para tratar un tema en particular.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Regla 48 de las Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico.

<sup>57</sup> Regla 50 de las Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico.

<sup>58</sup> Regla 51 de las Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico

<sup>59</sup> Regla 49 de las Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico

Los temas en el programa son asignados a los Grupos de Trabajo que se han conformados previamente, los cuales se encargarán de examinar y adoptar acuerdos en torno a los distintos documentos presentados respecto a este tema por los participantes.

#### 4.5 Informe final y clausura

Al final de cada RCTA, el Estado anfitrión deberá preparar un programa preliminar para la siguiente reunión, el cual una vez aprobado, se anexa al Informe Final.<sup>60</sup> Luego de concluidas las negociaciones y de conformidad a la Decisión 1 (1995), se deben aprobar por todos los miembros Consultivos presentes las Medidas, Decisiones y Resoluciones adoptadas durante la reunión.<sup>61</sup> Por su parte, el Informe Final contiene un resumen de todo lo discutido y debe aprobarse por la mayoría de Representantes Consultivos presentes. Una vez aprobado, se lleva a cabo la clausura de la reunión.<sup>62</sup>

El informe se transmite a los gobiernos de todas las Partes Consultivas y No Consultivas invitadas a participar para su consideración. Además, una vez hecho el cierre de la reunión, el secretario ejecutivo debe notificar a todas las Partes Consultivas acerca de todas las Medidas, Decisiones y Resoluciones adoptadas, y remitirles copias autenticadas de los textos definitivos.<sup>63</sup> El Gobierno anfitrión debe transmitir el programa provisional de la próxima RCTA a todas las Partes Contratantes, junto con memorandos explicativos y los documentos asociados a esta, lo cual debe hacerse al menos 120 previos a la respectiva Reunión.<sup>64</sup>

## **5. REUNIÓN DEL COMITÉ DE PROTECCIÓN AMBIENTAL**

El CPA consiste en un grupo constituido por los representantes de las Partes del Protocolo, cuya función principal es asesorar y formular recomendaciones a la RCTA en relación con la implementación del Protocolo, incluyendo el funcionamiento de sus Anexos.<sup>65</sup> Sesiona una vez al año y en general de forma paralela y en el mismo lugar que la

---

<sup>60</sup> Regla 36 de las Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico

<sup>61</sup> Regla 24 de las Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico

<sup>62</sup> Regla 25 de las Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico

<sup>63</sup> Regla 26 de las Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico

<sup>64</sup> Regla 38 de las Reglas de Procedimiento de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico

<sup>65</sup> Artículos 11 y 12 del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente.

RCTA, aunque con aprobación de ésta última y a fin de desempeñar sus funciones, también puede reunirse en el período entre las reuniones anuales.<sup>66</sup>

De conformidad al artículo 12 del Protocolo, entre sus funciones está el asesorar a la RCTA sobre: la eficacia de las Medidas adoptadas conforme al Protocolo; la necesidad de actualizar, reforzar o perfeccionar dichas Medidas o adoptar Medidas adicionales; la aplicación y ejecución de procedimientos de EIA establecidos en el artículo 8 del Protocolo y el Anexo I; los medios para minimizar o mitigar el impacto medioambiental de las actividades en el área del Tratado, los procedimientos aplicables a situaciones que requieren una respuesta urgente, entre otros temas.

Al final de cada una de sus reuniones, el Comité elabora un informe con todos los asuntos discutidos en ella y con una serie de recomendaciones que debe presentar a la RCTA para su consideración.<sup>67</sup> Por lo tanto, el producto de las deliberaciones y el trabajo del CPA surten efecto cuando se traducen en la adopción de Medidas, Decisiones o Resoluciones en el seno de la RCTA (Sánchez y McIvor, 2007: 240). Las sugerencias hechas por el CPA, en consecuencia, han dado lugar a la aprobación de un gran número de disposiciones que regulan la actividad humana en la Antártica desde que comenzó a operar en 1988, con la entrada en vigor del Protocolo.

A este respecto, cabe mencionar que si bien el CPA comenzó a sesionar en 1998, tuvo su antecedente en el grupo de trabajo interino sobre medioambiente constituido en la XVIII RCTA (Kioto, 1994).<sup>68</sup> Dicho grupo de trabajo se creó con el fin de anticipar y preparar la entrada en vigor del Protocolo y tratar aquellos puntos que, según el artículo 12 del mismo instrumento, debían ser tratados por el futuro CPA. Este grupo se reunió tres veces junto a la RCTA y sentó valiosas bases para el actual funcionamiento del Comité. (Sánchez y McIvor, 2007: 239).

En la actualidad, el CPA desarrolla importantes herramientas de gestión, por ejemplo, para las EIA, la conservación de la fauna y flora, el seguimiento ambiental, la contaminación ambiental, las especies protegidas, los desperdicios de actividades pasadas,

---

<sup>66</sup> Regla 9 de las Reglas de Procedimiento del Comité para la Protección del Medioambiente.

<sup>67</sup> Regla 22 de las Reglas de Procedimiento del Comité para la Protección del Medioambiente

<sup>68</sup> Informe final XVIII RCTA (Kioto, 1994), párr. 42.

sitios y monumentos históricos, entre otros. Así mismo, el CPA realiza actividades a través de dos grupos subsidiarios creador de conformidad a la regla 10 de las Reglas de Procedimiento del Comité para la Protección del Medioambiente: uno para tratar la gestión de zonas protegidas y otro creado para dar respuesta ante el cambio climático.<sup>69</sup>

El primero es el Grupo Subsidiario sobre Planes de Gestión, el cual se originó en la XXXI RCTA (Kiev, 2008).<sup>70</sup> Su función es entregar asesoramiento sobre proyectos de planes de gestión remitidos por el CPA para su examen durante el período entre sesiones, a efectos de lograr mayor claridad, congruencia y efectividad, entre otros.<sup>71</sup> Asimismo, cumple el mandato del artículo 6 (4) del Anexo V al Protocolo sobre Protección y Gestión de Zonas, que ordena la revisión de los planes de gestión cada 5 años. El otro es el Grupo Subsidiario sobre Respuesta al Cambio Climático, el cual se creó mediante la Decisión 1 (2017) y su función es facilitar la implementación eficiente y oportuna del Programa de Trabajo de Respuesta al Cambio Climático adoptado mediante la Resolución 4 (2015).<sup>72</sup>

Dado que el conocimiento sobre la Antártica es incompleto y sus circunstancias no son estáticas, el CPA requiere continuamente de información científica nueva y actualizada para seguir realizando sus labores. Esto requiere de una comprensión sólida del estado del medio ambiente antártico, de cómo está cambiando y de cómo es probable que cambie en el futuro, de las consecuencias de las interacciones entre las actividades humanas en la región antártica y el medioambiente, y también de las implicaciones medioambientales de las presiones procedentes de fuera de la región (McIvor, 2020: 18).

Este conocimiento científico se pone a disposición del trabajo del CPA de varias maneras. La más importante es la participación del SCAR, el cual tiene calidad de Observador en las reuniones del CPA conforme al artículo 11 del Protocolo. Otras organizaciones que hacen contribuciones sustanciales son la ASOC, IAATO y la OMI. Por supuesto, los propios miembros del CPA también aportan información científica y

---

<sup>69</sup> Secretaría del Tratado Antártico, “El Comité para la Protección del Medioambiente”, <https://www.ats.aq/s/committee.html>. [04.04.2024].

<sup>70</sup> Informe final XI CPA (Kiev, 2008), Apéndice 3.

<sup>71</sup> Secretaría del Tratado Antártico, “Grupo Subsidiario sobre Planes de Gestión (GSPG)”, <https://www.ats.aq/s/sgmp.html>. [04.04.2024].

<sup>72</sup> Secretaría del Tratado Antártico, “Grupo Subsidiario sobre Respuesta al Cambio Climático”, <https://www.ats.aq/s/sgccr.html>. [04.04.2024].

experiencia de relevancia, recurriendo a sus comunidades científicas, a su participación en programas internacionales y a la literatura científica publicada para fundamentar sus posturas en los debates de las reuniones (McIvor, 2020: 19-20).

En base a lo expuesto, es evidente que la labor del CPA abarca un amplio espectro de temas relacionados con el medioambiente antártico, y no todos pueden ser abordados de forma inmediata. Por este motivo, desde 2008 los debates del CPA se rigen por un plan de trabajo quinquenal rotativo, en orden a establecer temas prioritarios a trabajar y guiar la labor del Comité. Este plan se revisa todos los años y aporta un marco para tratar temas actuales y anticipar desafíos futuros del CPA (CPA, 2016: 17).

Actualmente, los temas ambientales de máxima prioridad en este plan son: (i) la gestión de riesgos asociados con las especies no autóctonas de la Antártica; (ii) la gestión del impacto medioambiental del turismo y de las actividades no gubernamentales; (iii) comprender las consecuencias ambientales del cambio climático en la región antártica y responder ante ellas, y (iv) mejorar la efectividad de la gestión de zonas protegidas y mejorar el sistema de zonas protegidas.<sup>73</sup>

El CPA, en este sentido, cumple un importante rol en la gestión del turismo antártico al hacer seguimiento de las zonas que reciben visitantes y que cuentan con directrices para sitios, además de monitorear los impactos del turismo en el medioambiente antártico. Un ejemplo significativo de esto es lo que sucede con las directrices preparadas para sitios que reciben visitantes. Por años, este fue un asunto circunscrito exclusivamente al Grupo de Trabajo sobre turismo en la RCTA. Sin embargo, en la XXVIII RCTA (Estocolmo, 2005) se convino que en adelante, la responsabilidad de actualizar y revisar la idoneidad de dichas directrices recaería en el CPA.<sup>74</sup>

Conforme a lo señalado, se puede concluir que el trabajo realizado por el CPA constituye hoy en día un componente fundamental dentro del STA, al crear e implementar distintas herramientas para gestionar la protección del medioambiente antártico, y al elaborar estrategias que permiten abordar las problemáticas presentes y futuras que van

---

<sup>73</sup> Informe final XXV CPA (Helsinki, 2023), Apéndice 1.

<sup>74</sup> Informe final XXVIII RCTA (Estocolmo, 2005), párr. 161.

surgiendo en el devenir de la gobernanza antártica, como sucede con la gestión sustentable del turismo y las actividades no gubernamentales desarrolladas en la Antártica.

## **6. TIPOS DE ACUERDO**

Las Medidas, Decisiones y Resoluciones que se adoptan en las RCTA buscan poner en práctica los principios del Tratado y el Protocolo, proporcionando reglas y directrices para la gestión del área del Tratado Antártico y el trabajo de la RCTA. En general, las Partes hacen propuestas de Medidas, Decisiones o Resoluciones a través de los WP que presentan por medio de la Secretaría del Tratado Antártico, y que luego son analizados en la RCTA correspondiente.

Antes de 1995 todas las disposiciones normativas emanadas de la RCTA se denominaban Recomendaciones y se consideraban aprobadas cuando todas los Estados Consultivos con derecho a participar en la RCTA en que ellas se habían adoptado, hacían aprobación a nivel interno en sus respectivos países de estas disposiciones. Esto podía tomar bastante tiempo, y ante la necesidad de hacer más expedito el proceso, se hizo una distinción a través de la Decisión 1 (1995), la cual dio paso a la creación de tres categorías de acuerdo: Medidas, Decisiones y Resoluciones, las cuales se definen como:

- (i) Medidas: texto que contiene disposiciones que tienen la intención de ser legalmente vinculantes una vez que haya sido aprobado por todas las Partes Consultivas.
- (ii) Decisiones: texto adoptado durante una RCTA sobre un tema interno de índole organizativa, que estará vigente en el momento de su adopción.
- (iii) Resoluciones: texto exhortatorio adoptado durante una RCTA.

Joyner explica que la principal intención detrás de la Decisión 1 (1995) era eliminar las desventajas de la práctica anterior, en particular: (1) minimizar la considerable demora entre la adopción de las Recomendaciones y el momento en que se hacían efectivas; y (2) disminuir la posibilidad de que las Recomendaciones consideradas inocuas (por ejemplo, aquellas que ordenan que el SCAR emprenda alguna tarea antes de la próxima RCTA) no sean innecesariamente sujetas a un proceso de aprobación gubernamental (Joyner, 1998: 424).

La necesidad de aminorar las trabas en el proceso de aprobación también se explica por el factor legitimidad. La elaboración e implementación de Medidas, Decisiones y Recomendaciones es importante para fortalecer la legitimidad del STA ante la comunidad internacional. Para esto, es esencial que las disposiciones, y especialmente las que se adoptan con la intención de ser vinculantes, entren en vigor. Antes de la distinción hecha en 1995 no siempre sucedía, y las disposiciones podían mantenerse sin vigencia por años e incluso décadas porque los Estados no las ratificaban.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante mencionar que la clasificación hecha por la Decisión 1 (1995) disminuyó la complejidad de los procesos de aprobación, pero no resolvió por completo la situación que buscaba prever, y la demora en la entrada en vigencia de ciertas disposiciones sigue siendo un problema. Uno de los ejemplos paradigmáticos de esto es el caso del Anexo VI del Protocolo sobre Responsabilidad derivada de emergencias ambientales, el cual se adoptó el año 2005 y hasta el día de hoy aun no entra en vigencia, ya que solo 19<sup>75</sup> de los 28 países cuya aprobación se requiere lo han aprobado a nivel doméstico.<sup>76</sup>

Los acuerdos adoptados en las RCTA se pueden clasificar en base a tres criterios:

#### 6.1 Primer criterio: según etapa de la RCTA

##### **6.1.1 Antes de 1995:**

Todos los acuerdos adoptados en la RCTA se denominaban Recomendaciones, sin distinción. Una Recomendación podía tener efecto jurídico obligatorio, pero eso no excluía la posibilidad de que el mismo instrumento pudiera ser usado con meros alcances exhortatorio, lo que explica la confusión que se generaba respecto a la naturaleza de estas disposiciones. En todo caso, el contenido específico de la norma era lo que determinaba si sus efectos jurídicos serían obligatorios o recominatorios (Orrego Vicuña, 1994: 95). Esto

---

<sup>75</sup> Chile aprobó la Medida 1 (2005) que contiene el Anexo VI del Protocolo Medioambiental al Tratado Antártico el 15 de junio de 2021.

<sup>76</sup> Hasta febrero del año 2023, los miembros Consultivos cuya aprobación es necesaria para que la disposición entre en vigor y que la han aprobado son: Alemania, Australia, Chile, Ecuador, España, Rusia, Finlandia, Francia, Italia, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Perú, Polonia, Reino Unido, Sudáfrica, Suecia, Ucrania y Uruguay.

se modificó porque era complejo que todo acuerdo tuviera que alcanzarse por consenso y requerir luego de unanimidad para entrar en vigor.

### **6.1.2 Después de 1995:**

Con la adopción de la Decisión 1 (1995) en la XIX RCTA (Seúl, 1995) se crea esta nueva clasificación entre Medidas, Decisiones y Resoluciones, como ya se expuso.

## 6.2 Segundo criterio: según su obligatoriedad

### **6.2.1 Vinculantes:**

Las antiguas Recomendaciones y las Medidas acordadas en el marco de las RCTA son disposiciones creadas con la intención de ser legalmente obligatorias para las Partes. Siguen un procedimiento en el que, en primer lugar, uno o varios Estados discuten una propuestas de recomendaciones y negocian su contenido. Una vez que el texto ha sido acordado, la propuesta de Recomendación o actualmente de Medida se presenta a la respectiva Reunión a través de un WP.

En la discusión plenaria, los Representantes acuerdan por consenso adoptar la Recomendación o Medida. Luego, los Representantes recomiendan la aprobación de la misma a sus respectivos gobiernos. Durante esta tercera fase, cada gobierno decide a través de su propio proceso interno si aprueban o no. La fase final es la aprobación y su entrada en vigor internacional, y su subsiguiente incorporación en la propia legislación de los Estados Parte. Las Decisiones, por otro lado, también son vinculantes, pero abordan asuntos organizativos internos de la RCTA y su ámbito de aplicación se limita al funcionamiento de las RCTA y la Secretaría del Tratado Antártico.

### **6.2.2 No vinculantes:**

Las Resoluciones son textos exhortatorios, no son jurídicamente vinculantes para las Partes Contratantes.

## 6.3 Tercer criterio: según su forma de entrar en vigencia

### **6.3.1 Decisiones y Resoluciones:**

Entran en vigor automáticamente al momento de adoptarse en la respectiva reunión.

### **6.3.2 Medidas:**

Pueden entrar en vigencia conforme a la regla general o seguir un conjunto de reglas especiales. La regla general es que, de conformidad al artículo IX (4) del Tratado, las Medidas entran en vigencia cuando las aprueban todas las Partes Consultivas que tenían derecho a participar en la Reunión en que ellas se adoptaron. Es decir, durante la RCTA se adoptan estas disposiciones mediante consenso, y posteriormente estas deben ser formalmente aprobadas por todos los Estados Consultivos a nivel de derecho interno.

Las reglas especiales surgen a propósito del Protocolo y sus primeros cinco Anexos, los cuales disponen que las modificaciones hechas a estos instrumentos se adoptarán a través de una Medida, y que a diferencia de la regla general, estas entrarán en vigor internacionalmente un año después de acordarse en una RCTA, a menos que una o más Partes notifiquen que requieren una prórroga o que no pueden aprobarla. Es decir, opera un mecanismo de aprobación inicial en la RCTA y posteriormente se entiende que hay una aprobación tácita de las Partes si no se produce una comunicación en sentido contrario.

En este mismo sentido, el Anexo V del Protocolo entró en vigor el año 2002 y fue aún más lejos, ya que en su artículo 6 (1) dispone que la aprobación de los planes de gestión de ZAEP, ZAEA y la designación de Sitios y Monumentos Históricos se hará a través de una Medida que entrará en vigor internacionalmente a los 90 días desde la clausura de la RCTA en la cual se acordó, salvo que una o más Partes notifiquen que requieren una prórroga o que no pueden aprobarla. Es decir, en este caso también opera un mecanismo de aprobación inicial en la RCTA y posteriormente se entiende que hay una aprobación tácita si no se produce una comunicación en sentido contrario.

Estas reglas especiales han resultado en que los acuerdos vinculantes sobre aspectos no medioambientales adoptados en la RCTA hayan disminuido casi por completo desde principios del siglo XXI e incluso podría afirmarse que las Medidas relativas a planes de gestión y a Sitios Históricos sólo han entrado en vigor gracias al procedimiento especial previsto para su adopción (Ferrada, 2018; 88). Por otra parte, el Anexo VI al Protocolo

sigue el procedimiento de entrada en vigor conforme a la regla general, por lo tanto requiere una manifestación positiva posterior de los Estados.

## 7. OTRAS REUNIONES

### 7.1 Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico

Fue a propósito de la solicitud hecha por Polonia para convertirse en miembro Consultivo que se celebró la primera RCETA en 1977<sup>77</sup>, y en dicha instancia no solo se aprobó tal solicitud sino que también se definió un proceso para futuros requerimientos de este tipo. En un comienzo, estas Reuniones se instauraron para decidir si un Estado interesado en adquirir el carácter Consultivo había cumplido con los requisitos del artículo IX (2) del Tratado, pero eventualmente también se empezaron a convocar para profundizar en negociaciones destinadas a crear nuevas Convenciones en función del Tratado.

Así sucedió con la II RCETA, la cual se subdividió en tres sesiones realizadas entre 1978 y 1980 para analizar las propuestas que darían lugar a la Convención CCRVMA<sup>78</sup>, la IV RCETA que se reunió 12 veces entre 1982 y 1988 para debatir sobre la CRAMRA<sup>79</sup>, y la XI RCETA que se convocó cuatro veces entre 1990 y 1991 para hacer lo mismo con el Protocolo.<sup>80</sup> En cuanto al procedimiento para reconocer nuevas Partes Consultivas, 14 países<sup>81</sup> obtuvieron dicha calidad a través de este formato antes de que fuese modificado por la Decisión 2 (1997), disposición que trasladó este procedimiento a la sesión plenaria de la RCTA.

En total se han celebrado 13 RCETA entre 1977 y el año 2000, siendo la RCETA XII-CPA III (La Haya, 2000) la última celebrada. Esta instancia fue más bien una reunión

---

<sup>77</sup> I RCETA (Londres, 1977).

<sup>78</sup> Leer más en: Informe final RCETA II-1 (Canberra, 1978); Informe final RCETA II-2 (Buenos Aires, 1978) e Informe final RCETA II-3 (Canberra, 1980).

<sup>79</sup> Leer más en: Informe final RCETA IV-1 (Wellington, 1982); Informe final RCETA IV-2 (Wellington, 1983) e Informe final RCETA IV-3 (Bonn, 1983); Informe final RCETA IV-4 (Washington, 1984); Informe final RCETA IV-5 (Tokio, 1984); Informe final IV-6 (Rio de Janeiro, 1985); Informe final RCETA IV-7 (París, 1985); Informe final RCETA IV-8 (Hobart, 1986); Informe final RCETA IV-9 (Tokio, 1986); Informe final RCETA IV-10 (Montevideo, 1987); Informe final RCETA IV-11 (Wellington, 1988); Informe final RCETA IV-12 (Wellington, 1988).

<sup>80</sup> Leer más en: Informe final XI-1 (Viña del Mar, 1990); Informe final XI-2 (Madrid, 1991); Informe final XI-3 (Madrid, 1991) e Informe final XI-4 (Madrid, 1991).

<sup>81</sup> En orden: Polonia, Alemania, Brasil, India, China, Uruguay, Italia, España, Suecia, Finlandia, Corea del Sur, Perú, Ecuador y Países Bajos.

del CPA realizada a través de la fórmula de las RCETA debido a que ese año no se celebró una RCTA y se quería dar continuidad a las reuniones anuales del CPA (Carvalho, 2009: 52).

### 7.2 Reunión de Expertos del Tratado Antártico

La Reunión de Expertos del Tratado Antártico (en adelante, RETA) se constituyó en un comienzo como el principal medio de colaboración entre el STA y las organizaciones internacionales encargadas de temas antárticos, convocadas con el fin de deliberar sobre ciertos temas con más especificidad, y oyendo el consejo de expertos. Se han celebrado diez RETA entre 1963 y 2010: tres sobre telecomunicaciones, dos sobre turismo antártico y otras sobre logística, seguridad en la aeronavegación, monitoreo ambiental, navegación y cambio climático.

La diferenciación entre las RCTA y las RETA se generó gradualmente y la evolución del concepto quedó reglamentada en la Recomendación 24 (1966) que fijó el procedimiento de las últimas. Sin embargo, la progresiva apertura del STA hacia la participación de organismos observadores en las RCTA aumentó los canales de participación en sus sesiones y las RETA se han ido restringiendo en el tiempo (Carvalho, 2009: 53).

### 7.3 Conferencia Diplomática

Las Conferencias Diplomáticas son reuniones que generalmente se componen de una serie de sesiones que se llevan a cabo con el objeto de conducir negociaciones dirigidas a consolidar una Convención determinada dentro del STA. No obstante, cada Conferencia ha tenido elementos distintivos y no todos los tratados internacionales que componen el STA se han adoptado de esta forma<sup>82</sup>.

La primera reunión de este tipo fue la que dio lugar a la firma del Tratado Antártico en 1959. Esta Conferencia Diplomática se reunió en Washington el 15 de octubre de 1959 y tuvo su sesión de clausura el 1 de diciembre del mismo año, momento en el cual se dio

---

<sup>82</sup> La CRAMRA se negoció a través de una RCETA que se dividió en 12 sesiones celebradas entre 1981 y 1988. Lo mismo sucedió con el Protocolo, el cual se elaboró a través de una RCETA de cuatro sesiones celebradas entre 1990 y 1991.

lugar a la firma del Tratado Antártico por parte de los 12 signatarios originales.<sup>83</sup> Desde entonces, se han celebrado tres Conferencias Diplomáticas adicionales: una celebrada en 1972 para adoptar la Convención para la Conservación de las Focas Antárticas, otra efectuada en 1988 para aplicar una serie de enmiendas a esta última Convención y finalmente, otra realizada en 1980 para aprobar la Convención CRVMA.

En el caso de la Conferencia Diplomática de la Convención para la Conservación de las Focas Antárticas, las sesiones se desarrollaron entre el 3 y 11 de febrero de 1972 en Londres, Reino Unido. Sin embargo, de conformidad al artículo 10 de la misma Convención que resultó de estas reuniones, se indicó que ésta quedaría abierta para su firma desde el 1 de junio al 31 de diciembre de 1972. Por lo tanto, en este caso la reunión no terminó en su firma, a diferencia de lo que sucedió con el Tratado Antártico.

Algo similar sucedió en la Conferencia Diplomática convocada para las negociaciones sobre la Convención CRVMA. Esta se realizó entre el 7 y el 20 de mayo de 1980, pero el artículo XXVI del mismo instrumento estableció que se dejaría abierta para la firma de las Partes desde el 1 de agosto al 31 de diciembre del mismo año. Por último, cabe mencionar que también se celebró una Conferencia Diplomática entre el 12 y el 16 de septiembre de 1988, pero esta no culminó con un nuevo instrumento internacional, ya que simplemente se organizó para hacer una revisión de la Convención para la Conservación de las Focas Antárticas.

## **8. ASPECTOS ORGANIZACIONALES**

### **8.1 El rol de la Secretaría del Tratado Antártico**

La Secretaría del Tratado Antártico (en adelante, la Secretaría) se estableció el año 2003 a través de la adopción de la Medida 1 (2003), y conforme a esta disposición se constituye como un órgano subordinado a la RCTA que cumple con las funciones de: (i) Brindar apoyo para las RCTA que se celebran anualmente, y la reunión del CPA; (ii) Facilitar el intercambio de información entre las Partes requerido en el Tratado y el

---

<sup>83</sup> Leer más en: Conferencia sobre la Antártica (Washington, 1959), Acta Final. Disponible en: [https://documents.ats.aq/DCDC/fr/DCDC\\_fr001\\_s.pdf](https://documents.ats.aq/DCDC/fr/DCDC_fr001_s.pdf).

Protocolo; (iii) Compilar, almacenar, archivar y facilitar los documentos de la RCTA; y (iv) Suministrar y difundir información sobre el STA y las actividades en la Antártica.<sup>84</sup>

La ausencia de una secretaría permanente en la redacción del Tratado Antártico, aunque sorprendente en el contexto de la creación de regímenes modernos, fue en realidad una omisión deliberada. La reticencia de varios Estados a aceptar cualquier forma de mecanismo administrativo permanente durante las negociaciones originales condujo a la adopción de un enfoque minimalista en la creación de instituciones (Scott, 2003: 478). Esto se explicaría, según Huber, por la incertidumbre en relación a los asuntos de soberanía y jurisdicción que yacían en el corazón del régimen en ese entonces (Huber, 2009: 35).

La primera vez que se hizo mención de la posibilidad de tener acceso a algún tipo de infraestructura más permanente fue en la XII RCTA (Canberra, 1983), pero inmediatamente se tildó la idea de prematura.<sup>85</sup> Más tarde, durante la XIII RCTA (Bruselas, 1985), varias delegaciones formularon oficialmente la necesidad de una Secretaría, señalando que podría desempeñar funciones como preparación de documentos, el seguimiento de las RCTA, y difusión de información. Si bien no se mostró mayor oposición, tampoco se consideró estrictamente necesario en ese momento.<sup>86</sup>

La discusión no progresó durante los años siguientes. Probablemente no sea casualidad que el avance sólo se produjera tras la firma del Protocolo en 1991, cuando la adopción de los diversos mecanismos reguladores establecidos en éste y sus Anexos, y la creación del CPA hicieron inevitable algún tipo de apoyo institucional (Huber, 2009: 36). Además, a estas alturas el alcance y la complejidad de las actividades antárticas también habían aumentado considerablemente (Scott, 2003: 478).

Es así como en la XVII RCTA (Venecia, 1992), las Partes dedicaron mucho tiempo al examen de la cuestión relativa al establecimiento de la Secretaría, su ubicación, funciones, composición, condición jurídica y sistema para compartir los gastos. Concluidas estas discusiones, se alcanzó consenso acerca de la necesidad de establecer una Secretaría

---

<sup>84</sup> Secretaría del Tratado Antártico, “Qué hacemos”, <https://www.ats.aq/s/secretariat.html>. [04.04.2024].

<sup>85</sup> Informe final XII RCTA (Canberra, 1983), párr. 36.

<sup>86</sup> Informe final XIII RCTA (Bruselas, 1985), párr. 25.

que ayude a la RCTA y al CPA a cumplir sus funciones.<sup>87</sup> Sin embargo, este consenso no se extendió a la designación de la ubicación de la Secretaría hasta el año 2001, esto debido a que la propuesta con más apoyo era la de establecerla en Buenos Aires, Argentina, situación que fue resistida por el Reino Unido (Huber, 2009: 37).

Después de una serie de contactos bilaterales entre ambos países, durante la XXIV RCTA (San Petersburgo, 2001) se logró llegar a un acuerdo para avanzar en la creación de la Secretaría del Tratado Antártico a través de la Decisión 1 (2001), la cual señaló que sería establecida en Buenos Aires tras la preparación de las modalidades y acuerdos necesarios, lo que las Partes deberían encarar con urgencia. Durante los años siguientes las Partes se reunieron en dos instancias intersesionesales para realizar el trabajo de establecer una serie de reglas sobre su funcionamiento, financiamiento, reglas transitorias, entre otros asuntos (Huber, 2009: 38).

De esta manera, durante la XXVI RCTA (Madrid, 2003) se adoptó la Medida 1 (2003), la cual cuenta con cinco artículos que describen las funciones que cumplirá la futura Secretaría y su Secretario Ejecutivo, el presupuesto con el que contará, su capacidad legal, privilegios e inmunidades. Asimismo, se adoptaron una serie de Decisiones que fijaron reglas para contribuir al financiamiento de la Secretaría, reglas transitorias que se aplicarían mientras las Medida 1 (2003) no entrara en vigor y reglas sobre el personal.<sup>88</sup>

La Secretaría Ejecutiva del Tratado Antártico comenzó a operar el 1 de septiembre de 2004 y una de las primeras prioridades fijadas al ser establecida fue el desarrollo de una base de datos centralizada (Huber 2011, 91). Esto se reflejó en la Decisión 10 (2005), que decidió que la Secretaría, en consulta con otras organizaciones pertinentes del STA, debía comenzar a desarrollar un sistema electrónico de intercambio de información de la Secretaría del Tratado Antártico (en adelante, SEII).

Eventualmente en 2008, a través de la Decisión 5 (2008) la RCTA encargó a la Secretaría poner en funcionamiento el SEII a partir del 15 de septiembre de 2008. Este instrumento ha sido fundamental para la cooperación dentro del STA y el intercambio de

---

<sup>87</sup> Informe final XVII RCTA (Venecia, 1992), párr. 42-43.

<sup>88</sup> Decisión 1 (2003); Decisión 2 (2003); Decisión 3 (2003) y Decisión 4 (2003).

información entre las Partes de conformidad al artículo VII del Tratado Antártico. Particularmente en relación al turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica, el SEII es una herramienta fundamental en la obtención de información y monitoreo de las tendencias del turismo antártico, así como en la coordinación necesaria entre operadores y autoridades nacionales competentes en estos asuntos.

## **CAPÍTULO III:**

### **EL CONSENSO EN LA FORMACIÓN DE NORMAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL**

#### **1. MÉTODOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES EN DERECHO INTERNACIONAL**

La voluntad de las organizaciones internacionales se plasma en actos jurídicos cuya denominación varía de una organización a otra, y que conforman el derecho de las organizaciones internacionales. Estos procedimientos se definen en el instrumento constitutivo de cada organización, las cuales establecen sus propios procedimientos y las modalidades de votación que en ellos se desarrollen. El proceso para la creación de estas normas se da, por regla general, a través de la unanimidad, mayoría y/o consenso.

##### **1.1 Unanimidad**

Cuando se aplica la unanimidad en foros normativos, todos los miembros deben estar de acuerdo con la decisión adoptada, y todos votar favorablemente. El inconveniente de este mecanismo es que los participantes tienen derecho a veto, el cual puede dificultar y paralizar la toma de decisiones, sobre todo si se trata de organizaciones con un gran número de miembros (Diez de Velasco, 2006: 2010). En el Derecho Internacional, la regla tradicional fue la unanimidad, consagrada inicialmente en el Pacto de la Sociedad de Naciones por ser la que mejor reflejaba la estructura descentralizada e interestatal de la comunidad internacional en aquel entonces (Carrillo, 1991: 148).

Con la evolución de las organizaciones internacionales y ante las desventajas de la unanimidad, fueron surgiendo distintos métodos para contrarrestar su efecto paralizante como el voto de disidencia (como sucede en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), según el cual la decisión adoptada solo es aplicable a Estados que hayan votado a favor, de manera que los que se abstienen o votan en contra no impiden que la decisión se adopte. Otro método es el de abstención, desarrollado por el Consejo de

Seguridad de Naciones Unidas, que consiste en que la no participación o abstención no equivale a ejercer veto (Diez de Velasco, 2006: 110).

A pesar de sus inconvenientes, también podemos encontrar ventajas en la aplicación de la unanimidad en tanto plasma el derecho de igualdad entre los miembros de una organización, y garantiza la participación de pequeñas potencias frente a las grandes, las cuales tendrán, a su vez, una garantía frente a la posible actitud irresponsable de las primeras. Es un procedimiento que fomenta la negociación y el compromiso y garantiza que ningún miembro vaya a verse obligado por una resolución adoptada sin su consentimiento (Diez de Velasco, 2006: 110).

### 1.2 Votación por mayoría

En este caso la decisión se toma de acuerdo con las opiniones de la mayoría de los individuos que componen el grupo y que están involucrados en el problema decisorio. La mayoría puede ser simple (mitad más uno de los votos) o calificada (2/3 de los votos u otra proporción específica). Este procedimiento facilita la aprobación de resoluciones, pero tiene como inconveniente la posibilidad de que estos acuerdos puedan convertirse en decisiones puramente formales, difícil de aplicar a los Estados en minoría. Para evitar esto se han introducido métodos como la ponderación de votos y el derecho a veto (Diez de Velasco, 2006: 110).

A la hora de calcular las mayorías, se puede partir del principio igualitario, es decir, un Estado un voto. O bien, teniendo en cuenta la desigualdad real existente entre los miembros de una organización, ponderar estos votos proporcionando a los Estados un número de votos en consonancia con la importancia que tienen en la agrupación. El segundo sistema para moderar la regla de mayoría es el derecho de veto del que disfrutaban ciertos miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, los que pueden impedir, con su voto negativo, la adopción de decisiones que exigen una mayoría de votos de los miembros de este órgano (Diez de Velasco, 2006: 111).

La regla de la mayoría mitiga en gran parte el problema de las abstenciones al permitir que la mayoría supere en votos a quienes se abstienen, reduciendo así el incentivo para abstenerse en primer lugar. Con todo, también puede suceder que una mayoría

sobrepase los votos de la minoría, y el temor de que eso suceda puede disuadir a los países de adoptar las decisiones por voto mayoritario (Posner y Sykes, 2014: 2). Quizá su principal ventaja sea que los costos de decisión son bajos. Sin embargo, el problema puede surgir cuando la mayoría de los Estados imponga una decisión que es ineficaz y que transfiere valor de la minoría a la mayoría. Este riesgo puede hacer que la regla de la mayoría sea poco atractiva (Posner y Sykes, 2014: 4).

En los sistemas políticos democráticos la regla de la mayoría es la más común para los problemas de toma de decisiones grupales. Sin embargo, como explican Martínez y Montero, en ocasiones la regla de la minoría o la persona única podría ser más operativa para reducir tiempos y costos. Sin embargo, hoy en día es cada vez más común que los políticos y gerentes deban tomar decisiones relevantes bajo consenso (Martínez y Montero, 2007: 2)

### 1.3 Consenso

Con la regla de consenso hay un acuerdo general entre los miembros del grupo sin recurrir a la formalidad de una votación. El presidente de la reunión determinada negociará una propuesta con las delegaciones o grupos de Estados, hasta que no haya ninguna objeción por parte de estos y declarará que la decisión ha sido tomada. Es un método basado en el diálogo y el compromiso entre Estados, en tanto se buscan fórmulas aceptables para todas las partes (Diez de Velasco, 2006; 111). Sin embargo, esto puede llevar a la producción de textos ambiguos o vagos.

Por lo tanto, alcanzar consenso significa obtener respaldo a través de la falta de objeción de un grupo hacia una propuesta, lo que lo diferencia de la unanimidad, que implica un acuerdo explícito y directo sobre esta. De esta forma, la abstención no obstruiría el consenso, pero sí la unanimidad. Desde la Segunda Guerra Mundial y ante la creación de la Organización de Naciones Unidas, la práctica general pasó a ser la del voto de mayoría. Sin embargo, en las últimas décadas se ha dado una transición a la adopción de decisiones por consenso, lo que se explica por la expansión del número de miembros de muchas organizaciones internacionales en la segunda mitad del siglo XX, especialmente después de

la creación de un gran número de Estados debido al proceso de descolonización (Wouters y De Man, 2009: 12).

En este sentido, Ferrer señala que en el tránsito del Derecho Internacional clásico al Derecho Internacional contemporáneo, se pasa de la unanimidad a las fórmulas de mayoría. Mientras que la evolución del ordenamiento internacional en los últimos años demuestra que la tendencia es hacia el uso del consenso como primera alternativa en los procesos de creación y aplicación de normas institucionales, en perjuicio de las formula de mayoría, de las que solo se hace uso cuando no sea posible alcanzar el consenso (Ferrer, 2006: 56)

Wouters y De Man explican que en la práctica no hay muchas diferencias entre unanimidad y consenso cuando se trata de sus resultados. Sin embargo, las razones históricas para elegir uno u otro método son diferentes. La regla de unanimidad se inspiró principalmente en cuestiones de soberanía invocadas por los Estados que optaban por un enfoque funcional al tratar con organizaciones internacionales, mientras que el método de consenso puede interpretarse como una reacción ante la necesidad de mayor control sobre las organizaciones internacionales (Wouters y De Man, 2009: 13).

De esta forma, el consenso se posicionó como un método útil para fomentar la confianza entre los sujetos que componen un grupo. En efecto, como bien señala Lafer, a propósito del proceso de toma de decisiones de la Organización Mundial del Comercio, el valor del consenso en la perspectiva de la acción, es disminuir el temor de los miembros a verse obligados por una decisión no deseada. Por tanto, contribuye a la seguridad jurídica de todos los actores, así como a la fuerza vinculante de las normas alcanzadas (Lafer, 1998: 3).

Sin embargo, la más grande de sus desventajas es que requiere mucho tiempo, situación que se intensifica si se produce un aumento de miembros dentro de una organización determinada. Esto puede llevar al retraso o incluso al bloqueo en la toma de decisiones sobre temas que, por su naturaleza y magnitud, podrían requerir respuestas rápidas, sin perjuicio de que al momento de alcanzarse el consenso, los resultados son más efectivos al ser aceptados por todos los individuos que participaron en su construcción.

## CAPITULO IV:

### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y CRITERIO DE ANÁLISIS: EFECTIVIDAD DEL CONSENSO EN LA PRODUCCION DE NORMAS SOBRE TURISMO ANTÁRTICO EN LAS REUNIONES CONSULTIVAS DEL TRATADO ANTÁRTICO.**

#### **1. CRITERIO DE ANÁLISIS: EFECTIVIDAD**

En las ciencias sociales podemos encontrar distintas definiciones de efectividad y de eficiencia, las cuales van variando en la medida que se van aplicando en distintos contextos y disciplinas. También es común que ambos conceptos se utilicen como sinónimos y de forma intercambiable. Por lo tanto, para iniciar nuestro estudio recurriremos a una definición amplia y comprehensiva de ambos términos, la cual podemos encontrar en el Diccionario de la Real Academia Española. Ésta define la efectividad como la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera<sup>89</sup>, y la eficiencia como la capacidad de lograr los resultados deseados con el mínimo posible de recursos.<sup>90</sup>

Este trabajo se limitará al estudio de la efectividad del consenso aplicado a una situación determinada, esto en tanto el análisis de efectividad dirige la atención a las consecuencias de un régimen internacional, y por lo tanto, tiene una conexión directa con los resultados considerados deseables por los actores que crean dicho régimen (Levy, Young y Zürn, 1995: 291). La eficiencia, por otra parte, se centraría en el uso de recursos utilizados en la obtención de esos resultados. En tal sentido, este estudio solamente tomará en cuenta los resultados normativos de la RCTA en torno a las problemáticas surgidas debido al desarrollo del turismo antártico, y no los recursos utilizados para llegar a estos.

En definitiva, un régimen podría considerarse efectivo, a grandes rasgos, en la medida en que resuelve los problemas que motivaron su establecimiento. Sin embargo, este concepto es elusivo y hay múltiples formulaciones hechas en la disciplina de las relaciones internacionales. De esta forma, una definición jurídica de efectividad sostiene que el éxito de un régimen internacional se mide según el grado en que los conflictos pasan a ser

---

<sup>89</sup> Real Academia Española, “Diccionario de la lengua española: efectividad”, <https://dle.rae.es/efectividad>. Consulta [04.04.2024].

<sup>90</sup> Real Academia Española, “Diccionario de la lengua española: eficiencia”, <https://dle.rae.es/efectividad>. Consulta [04.04.2024].

regulados en un estado de derecho a través de obligaciones contractuales, y en la medida que dichas obligaciones contractuales se cumplen. (Levy, Young y Zürn, 1995: 292).

En la misma línea, Young reconoce tres sub-dimensiones respecto de las cuales se puede medir la efectividad de un régimen: (i) efectividad para resolución de problemas que motivaron la creación del régimen (impacto), (ii) efectividad para producir cambios en la conducta de Estados y otros actores relevantes (resultados) y (iii) efectividad del proceso de negociación en generar resultados relevantes como regulación e infraestructura para poner el régimen en práctica (producción/rendimiento) (Young, 2011: 19854).

Si bien estos tres elementos son complementarios y de gran importancia, en este estudio nos limitaremos a trabajar con el último punto, enfocándonos en el análisis de efectividad aplicada a regímenes internacionales y el rendimiento institucional en términos de negociar, llegar a acuerdos y la capacidad de generar resultados relevantes en forma de normas, principios y reglas.

Por último, Underdal agrega que al evaluar la efectividad de un régimen hay que comparar este con un estándar de éxito o logro. Una opción es estableciendo un óptimo colectivo como punto de referencia. Ésta sería la perspectiva apropiada si queremos determinar en qué medida un problema colectivo se resuelve con arreglo a las disposiciones actuales. Usando esta idea de logros potenciales, definiríamos una solución “perfecta” como una que logre todo lo que se puede lograr, dado el estado de conocimiento en un momento determinado (Underdal, 1992: 231).

En el caso de estudio, una solución idónea sería la elaboración de una regulación integral y comprehensiva del turismo en la Antártica, que incluya la producción de acuerdos vinculantes para todas las Partes involucradas, principios que complementen estos acuerdos y directrices o reglamentos de conducta para su adecuada implementación.

En resumen, este trabajo se limitará a evaluar la efectividad del consenso aplicado en los procesos de negociación y producción normativa dentro de las RCTA, y específicamente en los debates relacionados con el turismo y las actividades no gubernamentales desarrolladas en la Antártica. Por lo tanto, el análisis que se llevará a cabo solamente abarcará los WP e IP presentados por los participantes a propósito de esta

temática, y si alcanza otros temas discutidos en la RCTA solo será de manera circunstancial o para contextualizar una discusión en concreto. Para aplicar estos criterios ya mencionados se trabajará en torno a dos preguntas.

- (i) ¿Conduce el consenso a producir acuerdos que aborden las problemáticas surgidas?
- (ii) ¿Son los acuerdos alcanzados en la RCTA vinculantes para las Partes?

## **2. CASO DE ESTUDIO: FALTA DE CONSENSO EN LA REGULACIÓN DEL TURISMO Y LAS ACTIVIDADES NO GUBERNAMENTALES EN LA ANTÁRTICA**

El turismo como actividad no es algo nuevo en la Antártica. Comenzó a desarrollarse mucho antes de la firma del Tratado y vio su surgimiento como una industria a mediados de 1958 cuando Chile y Argentina organizaron el viaje de cuatro cruceros con más de 500 turistas hacia las islas Shetland del Sur (Enzenbacher, 1992: 18). Desde entonces, el turismo comercial en buques ha ido incrementándose de forma exponencial en comparación a las primeras expediciones comerciales de los años 50<sup>91</sup> y conforme a las estadísticas presentadas por la IAATO en la XLI RCTA (Buenos Aires, 2018), hasta ese entonces el turismo marítimo tradicional representaba más del 95% de la actividad en tierra desarrollada en el sexto continente<sup>92</sup>.

En relación a los visitantes, la temporada 2018-2019 (56.168 personas) fue ligeramente más alta (por 404 personas) que el pronóstico hecho para ese periodo de tiempo, y las estimaciones para la temporada 2019-2020 preveían que el número de pasajeros aumentaría a aproximadamente 78.520.<sup>93</sup> Estas cifras se vieron disminuidas solamente debido a la contingencia provocada por la pandemia de COVID-19, lo cual produjo una baja considerable de las visitas turísticas a la Antártica.

---

<sup>91</sup> El turismo comercial a la Antártica comenzó a fines de la década de 1950, cuando los buques navales chilenos y argentinos que realizaban viajes de reabastecimiento a estaciones de investigación comenzaron a aceptar pasajeros que pagaran tarifa. Leer más en: International Association of Antarctic Tour Operators (IAATO), “The History of IAATO”, <https://iaato.org/about-iaato/our-mission/history-of-iaato/>. [Consulta: 22.01.2024].

<sup>92</sup> Informe Final XLI RCTA (Buenos Aires, 2018), párr. 73.

<sup>93</sup> XLII RCTA (Praga, 2019), IP 140 Rev.1 (IAATO).

Sin perjuicio de esto, durante la XLV RCTA (Helsinki, 2023), la IAATO informó que el número total de visitantes en 2022-2023 había sido de 104.076, lo que reflejaba la vuelta a los niveles previos a la pandemia, aunque mencionó que esto se debía, en parte, a que los operadores estaban cumpliendo contratos anteriores que habían sido pospuestos por la contingencia. Las estimaciones de la IAATO para 2023-2024 indicaron que el número de pasajeros aumentaría a aproximadamente 78.232 en el caso de los que aterrizarían y que habría 39.140 pasajeros que viajarían en embarcaciones exclusivas para cruceros.<sup>94</sup>

Ahora bien, además del aumento de volumen del turismo antártico, otra situación que llama la atención es la diversificación de las actividades ofrecidas. Al turismo marítimo clásico a través de embarcaciones se han sumado actividades como excursiones en helicóptero, expediciones de esquí, montañismo, snowboard, kayak, maratones y buceo (Bastmeijer y Roura, 2004; 2). De igual manera, la posible creación de instalaciones permanentes para el turismo, los riesgos asociados al turismo aventura y las expediciones de yates particulares han sido puntos especialmente controvertidos en las RCTA, lo que se ha visto reflejado en los informes finales de las reuniones en los últimos años.

La gestión del turismo en la Antártica ha sido un elemento en la agenda de la RCTA por décadas, suscitando extensos debates entre las Partes, y dando lugar a la presentación de una gran cantidad de documentos y propuestas regulatorias. Esto se extiende incluso más allá de las RCTA, ya que las dificultades que este tema plantea han propiciado la coordinación de múltiples reuniones intersesionesales entre una RCTA y otra, así como la celebración de dos RETA sobre turismo antártico en 2004 y 2009 respectivamente, esto solo con el objeto de profundizar en torno a las distintas problemáticas derivadas del desarrollo del turismo en la Antártica y evaluar los posibles cursos de acción que las Partes pueden tomar en este sentido.

Pese a estas circunstancias y a los esfuerzos realizados por las Partes, a la fecha no se han alcanzado los acuerdos necesarios para crear un marco regulatorio comprensivo sobre el turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica, y la mayoría de las disposiciones que se han adoptado al respecto en el contexto de las RCTA han sido guías y

---

<sup>94</sup> XLV RCTA (Helsinki, 2023), IP 56 (IAATO).

directrices de aplicación voluntaria para las Partes del Tratado. No obstante, esto no significa que el turismo antártico no se encuentre bajo ningún tipo de regulación.

A este respecto, no hay referencias explícitas al turismo en el Tratado Antártico, lo que evidencia que no fue un asunto que se haya tomado en cuenta al momento de redacción o quizá no se contempló la relevancia que adquiriría con el tiempo. Por esta razón, dentro del marco normativo que proporciona el STA, las actividades turísticas y no gubernamentales se encuentran bajo el ámbito de aplicación del Protocolo, y específicamente sus artículos 3 y 8.

El artículo 3 establece que la protección del medioambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados, así como el valor intrínseco de la Antártica, incluyendo sus valores de vida silvestre y estéticos y su valor como área para la realización de investigaciones científicas deben ser consideraciones fundamentales a la hora de planificar y realizar todas las actividades que se desarrollen en el área del Tratado Antártico. Por lo tanto, estas actividades deben ser planificadas y realizadas sobre la base de información suficiente, que permita evaluaciones previas y un juicio razonado sobre su posible impacto.

Por su parte, el artículo 8 consagra las EIA y la obligación que tienen las Partes de asegurar que se apliquen a los procesos de planificación que conduzcan a tomar decisiones sobre cualquier actividad emprendida en el área del Tratado Antártico. El procedimiento detallado de aplicación de las EIA se encuentra en el Anexo I del Protocolo, el cual distingue entre evaluaciones preliminares a nivel doméstico, si se estima que la actividad tendrá un impacto menor a mínimo o transitorio, evaluaciones iniciales si se estima que tendrán un impacto no mayor a mínimo o transitorio; y evaluaciones globales si se estima que tendrán un impacto mayor al mínimo o transitorio. En este último caso, el proyecto se envía a todas las Partes Consultivas, con un plazo de 90 días para que hagan comentarios, y una vez incorporados, el borrador se envía al CPA al menos 120 días antes de la próxima RCTA en la cual se considerará.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Para más detalles sobre el proceso revisar los Lineamientos para la Evaluación de Impacto Ambiental adoptados por la Resolución 1 (2016).

Con todo, las reglas del Protocolo son de aplicación general dentro del STA, es decir, son amplias y aplican a todo tipo de actividades que se realicen en el continente antártico sin distinción, por lo que su redacción no es suficientemente detallada para regular el turismo de forma integral y específica. Es en razón de esto que a lo largo de los años se han realizado una serie de propuestas para regular el turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica, ya sea en forma de una Convención sobre turismo antártico<sup>96</sup>, la adición de un anexo al Protocolo sobre turismo<sup>97</sup> o los numerosos proyectos de Medida y de Resoluciones presentados ante la RCTA. Sin embargo, todos estos intentos han fallado en su propósito.

A nivel de la RCTA, el turismo y las actividades no gubernamentales se regulan a través de una serie de Resoluciones que fijan guías y directrices para visitantes y para operadores comerciales, por ejemplo, la Resolución 6 (2017) que establece directrices para planes de contingencia, seguros y otros asuntos relacionados con el turismo, o la Resolución 4 (2021) que entrega directrices generales para visitantes en la Antártica por mencionar algunas. Sin embargo, ninguna de estas disposiciones es vinculante para las Partes y se deja al arbitrio de los turistas y los distintos operadores turísticos el acatarlas e implementarlas.

En este sentido, las Partes Consultivas han logrado alcanzar el consenso solamente sobre dos Medidas acordadas con la intención de ser vinculantes, y estas no solamente se limitan a regular aspectos parcelados del turismo antártico, sino que ni siquiera han entrado en vigor debido a la demora de varios Estados en aprobarlas en sus respectivos países. Este es el caso de la Medida 4 (2004)<sup>98</sup> sobre seguros y planes de contingencia para el turismo en la Antártica y la Medida 15 (2009)<sup>99</sup>, que prohíbe el desembarco de buques con más de 500 pasajeros en la Antártica. En la práctica, por lo tanto, aparte del Protocolo solamente existe un conjunto no sistematizado de directrices y políticas voluntarias sobre turismo.

---

<sup>96</sup> XXV RCTA (Varsovia, 2002), IP 83 (ASOC).

<sup>97</sup> XVI RCTA (Bonn, 1991), WP 2 (Francia); XVI RCTA (Bonn, 1991), WP 29 (Chile); XVII RCTA (Venecia, 1992), WP 1 (Alemania, Chile, Francia, España, Italia); XXV RCTA (Varsovia, 2002), WP 2 (Francia), entre otros.

<sup>98</sup> Hasta abril del año 2024, solamente 17 de las 27 Partes cuya aprobación es requerida para que la Medida entre en vigor, la han aprobado.

<sup>99</sup> Hasta abril del año 2024, solamente 15 de las 28 Partes cuya aprobación es requerida para que la Medida entre en vigor, la han aprobado.

La mayoría de estas directrices y códigos de conducta son elaborados por la industria a través de la IAATO, y suelen ser considerados posteriormente en la RCTA al momento de realizarse propuestas para regular las actividades turísticas en la Antártica. Como bien explica Landau, la industria ha desarrollado sus propios estándares por años, a veces trabajando en conjunto con el STA, aunque la mayoría de las veces avanza con más rapidez porque se encuentra directamente involucrada en las operaciones en terreno y está menos condicionada por los requisitos necesarios para alcanzar el consenso (Landau, 2011: 241).

En vista de lo anterior, podemos observar que la aplicación del consenso presenta inconvenientes cuando se trata de producir normas vinculantes para regular las actividades turísticas en la Antártica. Ante a esta circunstancia, los operadores turísticos comerciales van avanzando a un ritmo importante, desarrollando sus propios procedimientos operativos necesarios para gestionar el turismo, mientras que las Partes Consultivas se van quedando atrás, ya sea adoptando los estándares de la industria o creando los propios, debido a la dificultad de llegar a consensos (Landau, 2011: 242).

A pesar de las críticas, hay Partes del Tratado que se muestran reticentes a la elaboración de normas adicionales para regular el turismo, o que consideran que la autorregulación de la industria es suficiente.<sup>100</sup> No obstante, confiarse completamente de la autorregulación es una estrategia inviable para el STA a largo plazo. Además de los problemas aparejados a la posible diversificación de la industria y la pérdida de influencia que podrían sufrir las asociaciones de operadores ante la aparición de nuevos competidores, las Partes estarían cediendo el control sustancial de una importante actividad desarrollada en la Antártica a intereses comerciales.<sup>101</sup>

Esta opción implica riesgos importantes tanto a nivel interno como posibles intereses divergentes entre miembros de la IAATO y el incumplimiento por parte de

---

<sup>100</sup> En este sentido, Países como Australia y Reino Unido se han mostrado reacios a la creación de un Anexo al Protocolo sobre turismo, y en general, a la elaboración de nuevos instrumentos normativos vinculantes para regular el sector turístico. Esto bajo el argumento de que las disposiciones existentes en el Protocolo serían suficientes o señalando que es preferible trabajar en la elaboración de directrices (no vinculantes) que sirvan de guía para los operadores turísticos. A modo ejemplar: XVII RCTA (Venecia, 1992), WP 14 (Australia); XXVI RCTA (Madrid, 2003), WP 23 (Reino Unido).

<sup>101</sup> XXV RCTA (Varsovia, 2002), IP 83 (ASOC).

empresarios individuales que podrían alterar el equilibrio actual, y a nivel externo, como nuevas regulaciones ambientales o de seguridad que podría ser igualmente desafiantes (Hasse, Lamers y Amelung, 2009; 413). A este respecto, y con una mirada más crítica, Hemmings señala que no hay una gobernanza antártica sustantiva desde la adopción del Protocolo en 1991, y que sin que el turismo llegue a un desarrollo institucional como el que se vio anteriormente en relación a la foca, la pesca y la minería, la capacidad del STA para gestionar actividades contemporáneas no está del todo clara (Hemmings, 2016; 44).

En razón de lo expuesto, el turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica se posicionan dentro del STA como un fenómeno con múltiples aristas y posibles repercusiones relacionadas tanto con quienes ejercen estas actividades como con el mismo continente antártico y su ecosistema circundante, además de los posibles conflictos políticos y jurídicos en relación a la realización, regulación y control de este tipo de expediciones.

En definitiva, las brechas regulatoria presentes en este tipo de actividades evidencia las falencias que tiene el principio del consenso cuando se aplica en la toma de decisiones sobre turismo antártico. Por lo tanto, este trabajo pretende analizar la efectividad de este método en las discusiones y en la elaboración de normas sobre turismo antártico en la RCTA. A su vez, se busca reafirmar que si bien el principio del consenso es uno de los pilares sobre los cuales descansa la gobernabilidad del STA, puede no ser el mecanismo más apropiado para construir acuerdos respecto a la regulación de este tema en particular.

## CAPÍTULO V:

### ANÁLISIS DE LOS DEBATES SOBRE TURISMO Y ACTIVIDADES NO GUBERNAMENTALES EN LA ANTÁRTICA EN LAS REUNIONES CONSULTIVAS DEL TRATADO ANTÁRTICO

#### 1. Resumen y análisis de los debates sobre turismo y actividades no gubernamentales en las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico (1966-2023)

##### 1.1 Primeros años: primeras discusiones sobre turismo en la RCTA (1966-1979)

Es recién en la IV RCTA (Santiago, 1966) que se comienza a discutir sobre el desarrollo del turismo en la Antártica y sus efectos como un punto en la agenda. Esto se dio en el contexto de una creciente preocupación por los posibles perjuicios que podría provocar esta actividad en el trabajo científico y en el funcionamiento de las estaciones antárticas. En dicha reunión se presentó una iniciativa normativa conjunta por parte de Australia, Chile y Estados Unidos<sup>102</sup>, en base a la cual finalmente se acordó la Recomendación 27 (1966), que vino a ser la primera disposición producida en la RCTA para abordar normativamente los efectos del turismo antártico.

La Recomendación sugería a las Partes que al realizar este tipo de expediciones: (i) se notificara con anticipación a los gobiernos cuyas bases fueran a ser visitadas; (ii) que los gobiernos, a su vez, proporcionaran información sobre las condiciones para entregar este tipo de permisos a grupos de turistas, y (iii) que no se concedieran dichas autorizaciones a menos que se proporcionara alguna seguridad de que las disposiciones del Tratado y las Recomendaciones vigentes aplicables iban a ser respetadas. Desde entonces, el turismo se ha incluido de forma casi permanente en la agenda de las RCTA.

En los primeros años de funcionamiento de las RCTA, cada país se encargaba de generar sus propias directrices de conducta para las visitas que se realizaran a sus estaciones antárticas, y cada uno controlaba la admisión de actividades turísticas organizadas en su país de forma autónoma. Por lo tanto, las Recomendaciones acordadas

---

<sup>102</sup> IV RCTA (Santiago, 1966), WP 56 Rev.3 (Australia, Chile y Estados Unidos).

durante este tiempo apuntaban a la necesidad de cooperación que existía entre las Partes en relación a la organización de expediciones turísticas, de forma que las normas particulares de cada Estado se respetaran por parte de los visitantes.

En ese sentido, el turismo se desarrollaba principalmente a través de visitas a distintas estaciones científicas, y la mayor preocupación en ese entonces recaía en las posibles interferencias de los turistas en el trabajo científico. En función de esta necesidad de intercambiar información, las primeras disposiciones para regular el turismo recomendaban a las Partes redactar declaraciones de prácticas aceptadas en el área del Tratado y a designar posibles áreas de interés turístico. De esta forma, se buscaba contar con normas de alcance general y no solo con regulaciones autónomas que podían diferir entre una base y otra, sin perjuicio de que en todo caso se exigía que las visitas se hicieran con estricto respeto a las provisiones del Tratado.

Este fue el escenario principal en la década de los 70 con la Recomendación 7 (1970), que requirió a las Partes a realizar los esfuerzos apropiados para que en sus expediciones los turistas no desarrollaran actividades contrarias a los principios y propósitos del Tratado y a informar sobre posibles expediciones organizadas por Estados No Consultivos; con la Recomendación 11 (1970), que a propósito de la formación de nuevas islas en el área del Tratado, solicitó a las Partes realizar los esfuerzos necesarios para que los turistas no desembarcaran en ellas; y con la Recomendación 4 (1972), que llamó a las Partes a considerar la redacción de una declaración de prácticas aceptadas y la designación de áreas de interés turístico, así como criterios para designar éstas áreas.

La misma lógica se aplicó al adoptar la Recomendación 9 (1975), la cual incluyó dos anexos: un anexo A con una declaración de prácticas aceptadas y un anexo B con una lista de zonas de especial interés turístico. En este sentido, la disposición hacia un llamando a las Partes a garantizar que quienes viajaran hacia la Antártica tuvieran conocimiento de dicha declaración en el anexo A, que solicitaran a los organizadores de expediciones turísticas visitar solamente estaciones que hubieran autorizado dicha visita, y que aterrizaran únicamente en las zonas de especial interés turístico del anexo B.

La idea era que estos anexos fueran completados y revisados en futuras RCTA, y en la X RCTA (Washington, 1979) se hicieron propuestas en ese sentido. De este modo, en base a documentos presentados por Estados Unidos<sup>103</sup> y el Reino Unido<sup>104</sup>, se adoptó la Recomendación 8 (1979), que incluyó una declaración de principios aceptados y una guía para visitantes en la Antártica. Esta disposición mencionó la importancia de que las expediciones no gubernamentales estuvieran aseguradas contra riesgos y que los organizadores de cruceros antárticos tuvieran guías turísticos con experiencia. Sin embargo, quedó pendiente la designación de sitios de interés turístico.

En definitiva, en esta primera etapa podemos observar que el turismo no generaba mayores discusiones además de la preocupación por posibles perturbaciones que podía causar en el trabajo realizado en las estaciones científicas antárticas. Asimismo, el número de Partes Consultivas era mucho más reducido en esta época, por lo que los consensos se alcanzaban de forma mucho más expedita. Por lo tanto, la situación se consideraba manejable a través de directrices no vinculantes, y en este sentido, los acuerdos pactados parecían abordar las problemáticas surgidas a propósito del turismo de forma efectiva en relación a la intensidad y gravedad de las mismas.

### 1.2 Década de 1980: estancamiento en las discusiones sobre turismo en medio de las negociaciones de la Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos.

En la década de 1980 casi no se adoptaron Recomendaciones sobre turismo antártico debido a que el foco estaba en las negociaciones sobre la CRAMRA. Así mismo, durante este periodo las RCTA se celebraban cada dos años, por lo tanto, los debates en general eran más cortos. No obstante, las discusiones sobre turismo seguían desarrollándose como un punto en la agenda, dando lugar a una serie de asuntos que serían claves a considerar en la década siguiente.

Durante la XII RCTA (Canberra, 1983), y a propósito de una propuesta de Recomendación hecha por el Reino Unido promoviendo la obtención de seguros por parte

---

<sup>103</sup> X RCTA (Washington, 1979), WP 18 (Estados Unidos).

<sup>104</sup> X RCTA (Washington, 1979), WP 24 Rev.2 (Reino Unido).

de las expediciones turísticas que viajaban hacia la Antártica, comienza a surgir preocupación entre las Partes por la posible necesidad de asistencia de emergencia durante dichas expediciones, las cuales debían ser proveídas por los programas antárticos nacionales.<sup>105</sup> La situación se consideró perjudicial, por lo costoso y peligroso, y se llegó a la conclusión de que las expediciones debían contar con seguros adecuados y por algún tipo de garantía que demostrara responsabilidad por las actividades que realizaran.<sup>106</sup>

Sin embargo, no hubo acuerdo sobre quién debería recaer la responsabilidad en estos casos y se retiró el proyecto.<sup>107</sup> Este tema se siguió discutiendo en la XIII RCTA (Bruselas, 1985), cuyo enfoque cambió hacia la necesidad de discutir posibles responsabilidades de las Partes del Tratado por las expediciones no gubernamentales, y la posibilidad de requerir la contratación de seguros para estas actividades, pero el tema se volvió a postergar.<sup>108</sup>

Luego, en la XIV RCTA (Rio de Janeiro, 1987) no se hicieron propuestas normativas, pero las delegaciones identificaron tres temas que comenzaban a generar preocupación: (i) los desembarcos de pasajeros en la Antártica, que si bien no eran frecuentes, se daban de forma localizada y en lugares vulnerables a perturbaciones, lo que podría afectar el hábitat y la población reproductora de algunas especies; (ii) el gran número de visitas que se estaban recibiendo en las estaciones antárticas, el cual había llegado a interferir en los programas científicos de algunas delegaciones; y (iii) posibles accidentes que podrían requerir operaciones de búsqueda y salvamento, las cuales además de peligrosas representaban una carga para los recursos limitados disponibles.<sup>109</sup>

Finalmente, en la XV RCTA (París, 1989) las Partes observaron que las actividades turísticas y no gubernamentales se seguían intensificando, pero en general se aceptó que la Antártica se mantuviera abierta a este tipo de actividades, ya que contribuía que el público conociera mejor este continente. No obstante, seguía existiendo inquietud por los posibles

---

<sup>105</sup> XII RCTA (Canberra, 1983), WP 4 Rev.1 (Reino Unido)

<sup>106</sup> Informe final XII (Canberra, 1983), párr. 29.

<sup>107</sup> Informe final XII (Canberra, 1983), párr. 29.

<sup>108</sup> Informe final XIII RCTA (Bruselas, 1985), párr. 68.

<sup>109</sup> Informe final XIV RCTA (Río de Janeiro, 1987), párr. 121.

efectos negativos en las investigaciones científicas y en el medioambiente antártico.<sup>110</sup> Las Partes convinieron, por lo tanto, que se hacía necesario realizar un estudio exhaustivo sobre estos temas que les permitiera elaborar nuevas medidas para regular el turismo y disminuir así sus impactos negativos.<sup>111</sup>

En base a una propuesta de Recomendación hecha por Chile<sup>112</sup>, se acordó que los temas prioritarios a considerar en dicho estudio serían: (i) la necesidad de evitar interferencias con las investigaciones científicas, (ii) los efectos dañinos en el medioambiente, y (iii) la responsabilidad y autosuficiencia en las expediciones turísticas y no gubernamentales.<sup>113</sup> Dicho proyecto de Recomendación no fue aprobado por las Partes, pero sirvió de guía para determinar los asuntos sobre los cuales hacía falta profundizar.

En este aspecto, el documento sugería a los Estados Parte: (i) promover la adopción de normas en materia de responsabilidad por daños causados por sus nacionales en el medioambiente antártico, (ii) requerir la contratación de seguros de personas y medios de transporte, y (iii) planificar las actividades turísticas en periodos que no interfirieran con los programas científicos. Al finalizar la Reunión, las Partes consideraron que este estudio encajaría en los trabajos sobre medidas globales para la protección del medioambiente antártico y sus ecosistemas asociados que se realizaría en la RCETA de 1990.<sup>114115</sup>

En conclusión, en la década de 1980 podemos observar que las dificultades en torno al turismo aumentaron en relación a la década anterior, lo que se vio reflejado en el volumen de turistas que visitaba las estaciones científicas y que había comenzado a interferir en el trabajo realizado en ellas. Asimismo, lo vemos en la creciente preocupación de las Partes en relación a posibles accidentes en el contexto de estas expediciones

---

<sup>110</sup> Informe final XV RCTA (París, 1989), párr. 155.

<sup>111</sup> Informe final XV RCTA (París, 1989), párr. 157.

<sup>112</sup> XV RCTA (París, 1989), WP 44 (Chile).

<sup>113</sup> Informe final XV RCTA (París, 1989), párr. 157.

<sup>114</sup> Informe final XV RCTA (París, 1989), párr. 158.

<sup>115</sup> En medio de las negociaciones del Protocolo, Australia y Francia presentaron una propuesta conjunta con medidas globales para la protección del medioambiente antártico e invitaron a las Partes a celebrar una RCETA para discutir este tema en profundidad. Otras propuestas en esta misma línea fueron hechas por Chile, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Suecia. Leer más en el apartado titulado “El desarrollo del Sistema del Tratado Antártico” y en XV RCTA (París, 1989), WP 2 (Australia y Francia); XV RCTA (París, 1989), WP 7 (Chile); XV RCTA (París, 1989), WP 8 (Estados Unidos); XV RCTA (París, 1989), WP 4 (Nueva Zelanda), y XV RCTA (París, 1989), WP 14 (Suecia).

turísticas, lo que llevó a algunas delegaciones a presentar los primeros proyectos de Recomendación para exigir seguros que cubrieran estos posibles accidentes y eventuales tareas de búsqueda y salvamento.

Sin embargo, se advierte que no se llegó a consenso respecto a ninguna de estas propuestas y si bien las delegaciones reconocían la necesidad de hacer un estudio exhaustivo sobre posibles medidas a tomar ante los efectos perjudiciales del turismo en la Antártica, la reacción de las Partes fue depositar gran parte de sus expectativas en la adopción del Protocolo. Este instrumento se estaba negociando al final de la década y se esperaba que su aprobación solucionara muchos de los problemas asociados al turismo. En consecuencia, el consenso no produjo resultados efectivos, pero esto se debió más bien al enfoque de los Estados en negociar elementos normativos más comprehensivos dentro del STA, los cuales se creía solucionarían gran parte de los asuntos que requerían regulación en ese entonces.

### 1.3 Década de 1990: crecimiento del turismo antártico y un nuevo enfoque en la protección del medioambiente

Es en la época de 1990 que los asuntos relacionados al turismo antártico comienzan a discutirse más en profundidad y el número de Recomendaciones adoptadas aumenta en comparación a las décadas anteriores. Esto se produjo como parte del proceso que concurría con la firma del Protocolo y el nuevo enfoque en la protección del medioambiente dentro del STA, el cual vino aparejado con el cambio en la periodicidad de las RCTA, las que comenzaron a celebrarse anualmente.

Conforme a lo dispuesto en la Recomendación 1 (1989), en 1990 se celebró la XI-1 RCETA (Viña del Mar, 1990) a fin de explorar las propuestas de regulación hechas por las Partes en la XV RCTA (París, 1989). En base a estos documentos se elaboró un proyecto único del Protocolo y sus Anexos, sobre cuya base se acordó continuar negociando en una segunda sesión debido a la falta de tiempo y de consenso.<sup>116</sup> Dicha sesión continuó en 1991 en la XI RCETA (Madrid, 1991), la cual se subdividió en tres sesiones distintas para

---

<sup>116</sup> Informe final XI-1 RCETA (Viña del Mar, 1990), párr. 18 y 19.

trabajar en el contenido de la convención y las problemáticas que era prioritario cubrir, siendo una de ellas el turismo.

La última sesión dio lugar a la adopción del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente y a cuatro de sus Anexos.<sup>117</sup> Sin embargo, el estudio preliminar sobre turismo establecido en el informe final de la XV RCTA (París, 1989) que se esperaba fuera realizado en el contexto de estas negociaciones se postergó para la XVI RCTA (Bonn, 1991) que se celebraría durante ese mismo año.<sup>118</sup> Por lo tanto, durante dicha instancia se presentaron varios WP con propuestas para regular las actividades turísticas.

Destacó una propuesta de Francia que contenía una lista de principios que debían regir las actividades turísticas, y que hacía un llamado a las Partes a redactar un Anexo al Protocolo en este sentido.<sup>119</sup> Sin entrar en detalles, los principios básicos del turismo sugeridos por Francia eran:

- (i) Las actividades turísticas deberían realizarse solo en zonas de interés turístico delimitadas por el CPA.
- (ii) Todas las actividades turísticas deberían someterse a una evaluación global de impacto ambiental (conforme al Protocolo y su Anexo I).
- (iii) El turismo solo podría ejercerse en el verano austral, teniendo en cuenta lugares y periodos de reproducción animal.
- (iv) Los operadores deberían operar únicamente en barcos sin crear infraestructura permanente ni temporal en tierra, ni hoteles flotantes, ni bases desmontables.
- (v) Los operadores deberían ser responsables de las repercusiones ambientales que provoquen y estar en condiciones de reparar posibles daños.
- (vi) Las actividades turísticas no deberían interferir en las actividades de las bases científicas.
- (vii) El turismo debería ejercerse con respeto de todas las reglas del Protocolo.

---

<sup>117</sup> Informe final XI-4 RCETA (Madrid, 1991), párr. 10.

<sup>118</sup> Informe final XI-4 RCETA (Madrid, 1991), párr. 11.

<sup>119</sup> XVI RCTA (Bonn, 1991), WP 2 (Francia).

Otra propuesta interesante la hizo Chile, que al igual que Francia apoyaba la idea de concretar un Anexo sobre turismo, señalando que las materias que este debería comprender y regular eran:

- (i) Una definición de turismo.
- (ii) Notificaciones previas y posteriores a las actividades turísticas.
- (iii) Información que se debería otorgar a todos quienes visiten la Antártica.
- (iv) Requisitos que deberían cumplir todos los operadores turísticos y demás expediciones o visitantes.
- (v) Exigencia de seguros.
- (vi) Aplicación del Protocolo y sus Anexos a todas estas actividades.
- (vii) Promulgación de leyes internas de los Estados que apliquen medidas estrictas ante el incumplimiento de las disposiciones del Anexo.
- (viii) Observadores que inspeccionen las expediciones turísticas.
- (ix) Fijar pautas para designar sitios de especial interés turístico.<sup>120</sup>

Italia, en esta misma línea, presentó un documento señalando que en su opinión el turismo en la Antártica debería restringirse en vista de su calidad de reserva natural según el Protocolo, que debería reglamentarse la existencia de facto de las operaciones turísticas en la Antártica, y que la reglamentación de las actividades turísticas era insuficiente en comparación con la preocupación que suscitaba en las RCTA. En este sentido, Italia consideraba necesario crear un nuevo instrumento que contemplara de forma sistemática todas las normas y principios a los cuales debería ajustarse el turismo antártico.<sup>121</sup>

Al concluir las presentaciones no se llegó a ningún consenso sobre las distintas propuestas. Sin embargo, a través de la Recomendación 13 (1991)<sup>122</sup>, las Partes acordaron convocar una reunión intersesional sobre turismo a realizarse en Venecia para discutir pautas de reglamentación que tomaran en cuenta los debates y propuestas realizadas hasta ese momento y que eventualmente podían ser presentadas en la XVII RCTA (Venecia, 1992).

---

<sup>120</sup> XVI RCTA (Bonn, 1991), WP 29 (Chile).

<sup>121</sup> XVI RCTA (Bonn, 1991), WP 37 (Italia).

<sup>122</sup> No se encuentra vigente debido a que ya se realizó la reunión que convocaba.

Durante este mismo año, y a propósito de la firma del Protocolo, se fundó la IAATO como una iniciativa del sector privado para promover viajes seguros y responsables con el medioambiente.<sup>123</sup> También cabe reiterar que en esta época, en orden a dar más apertura al STA, se modificaron las Reglas de Procedimiento de las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico para que los Observadores y Expertos pudieran participar en ellas. De esta manera, en los años posteriores las organizaciones como la IAATO o la ASOC comenzarían a jugar un rol importante en los debates sobre política antártica en la RCTA.

Ya en la XVII RCTA (Venecia, 1992) se seguirían dando importantes discusiones sobre el entonces posible anexo sobre turismo. Se comenzó informando que la reunión convocada mediante la Recomendación 13 (1991), no llegó a conclusiones específicas.<sup>124</sup> A continuación, se analizaron las propuestas de las delegaciones, distinguiéndose dos marcadas posturas entre las Partes: por un lado, quienes estaban a favor de la elaboración de un Anexo al Protocolo sobre turismo antártico y, por otro, quienes consideraban innecesario crear más regulación, y que el foco debía dirigirse a dar una mejor aplicación a la normativa ya existente.

La primera postura se vio reflejada en el documento presentado en conjunto por Alemania, Chile, España, Francia e Italia, el cual contenía un completo borrador preliminar del posible Anexo VI sobre turismo.<sup>125</sup> Este proyecto contenía 12 artículos que trataban desde definiciones esenciales hasta procedimientos para modificar el mismo Anexo. También se entregaron argumentos de tipo legal, políticos y prácticos para justificar su necesidad:

Desde una perspectiva legal, se señaló que un marco regulatorio comprensivo permitiría a las Partes promulgar, a nivel nacional, un cuerpo coherente y homogéneo de leyes y reglamentos. Las disposiciones del Protocolo se consideraban demasiado generales e imprecisas en cuanto al turismo y esto podía llevar a las regulaciones domésticas a ser inconsistentes. Además, un Anexo al Protocolo tendría la ventaja de crear una regla indiscutiblemente vinculante para las Partes, y considerando la importancia de estas

---

<sup>123</sup> Leer más en: XVI RCTA (Bonn, 1991), IP 20 (Reino Unido).

<sup>124</sup> Informe final XVII RCTA (Venecia, 1992), párr. 108.

<sup>125</sup> XVII RCTA (Venecia, 1992), WP 1 (Alemania, Chile, España, Francia e Italia).

actividades, era poco adecuado regularlas a través de Recomendaciones, ya que a veces sucedía que aunque se aprobaran en la RCTA, algunos Estados no le otorgaban carácter obligatorio.

Desde una perspectiva política, la adopción del Anexo parecía apropiada porque el turismo se estaba desarrollando rápidamente y la opinión pública estaba cada vez más preocupada de la protección del medioambiente antártico, y no lograrían entender porque estas actividades que podrían ser tan perjudiciales, no estén cubiertas por regulaciones acordadas por las Partes del Protocolo. Y desde una perspectiva práctica, parecía útil permitir a los organizadores de viajes, visitantes y organizaciones no gubernamentales saber cuáles son sus obligaciones al planificar estos viajes. Para esto, debían tener a su disposición documentos comprensibles con disposiciones detalladas.

Una segunda postura sobre este tema se desarrolló en el WP presentado por el Reino Unido, en el cual que expresó que si bien habría acuerdo en cuanto a la necesidad de regular las actividades turísticas y no gubernamentales, no habría acuerdo en cómo hacerlo. Para abordar esta problemática, el Reino Unido propuso evaluar de forma previa dos elementos: (i) la naturaleza y escala de potenciales problemas e impactos de las actividades turísticas, y (ii) si las disposiciones existentes abordaban adecuadamente esos potenciales problemas e impactos.<sup>126</sup>

En ese sentido, el documento señalaba que crear regulaciones sin una evaluación previa podría llevar a la duplicación de disposiciones existentes o a la creación de reglas que no abordaran los problemas previstos. En base a lo expuesto, Reino Unido hizo una propuesta de Recomendación que incluía sugería trabajar en los siguientes puntos:

- (i) Producir directrices para operadores turísticos y visitantes;
- (ii) Crear disposiciones sobre intercambio de información para el turismo y actividades no gubernamentales;
- (iii) Desarrollar un sistema de observadores para embarcaciones turísticas y no gubernamentales;

---

<sup>126</sup> XVII RCTA (Venecia, 1992), WP 2 (Reino Unido).

- (iv) Comunicarse con organizaciones expertas para elaborar disposiciones sobre navegación y asuntos de responsabilidad.
- (v) Crear directrices sobre el Tratado y su Protocolo en un lenguaje sencillo.
- (vi) Que el SCAR y el COMNAP, junto a la IAATO, crearan un grupo de trabajo para examinar las disposiciones sobre turismo y actividades no gubernamentales, y así informar en la próxima XVIII RCTA (Kioto, 1994).
- (vii) Introducir una central de coordinación, recolección, análisis y difusión de información sobre estos temas.

Con una opinión similar al Reino Unido, Australia consideró que no se requería elaborar más regulación sobre turismo, pero que si era necesario otorgar orientación a los operadores turísticos para cumplir de mejor forma con las disposiciones del Tratado y el Protocolo, esbozar procedimientos para que los organizadores notifiquen sobre actividades privadas y finalmente determinar qué Partes se harían responsable por la supervisión del turismo. Hizo una propuesta de Recomendación que incluía una declaración de principios y disposiciones relevantes para la realización de actividades turísticas y una serie de reglas que permitirían determinar la responsabilidad de supervisar dichas expediciones.<sup>127</sup>

Luego de discutir estas propuestas y analizarlas en relación a las estipulaciones del recientemente creado Protocolo y sus Anexos, las Partes sostuvieron que había un acuerdo en que éste se aplicaría a todas las actividades realizadas en la Antártica, incluidas las turísticas y no gubernamentales.<sup>128</sup> Sin embargo, no hubo consenso sobre el posible anexo al Protocolo sobre turismo, ni sobre ninguna otra propuesta normativa realizada en esta reunión. Frente a esto, algunas delegaciones propusieron convocar a otra reunión intersesional sobre turismo para continuar con el análisis urgente de estos temas, pero hubo Partes que no aceptaron la propuesta, señalando que el tema ya se había examinado suficientemente.<sup>129</sup>

Esto daría lugar al cierre de las discusiones sobre la posible creación de instrumentos normativos comprensivos y políticas generales sobre turismo en la RCTA

---

<sup>127</sup> XVII RCTA (Venecia, 1992), WP 14 (Australia).

<sup>128</sup> Informe final XVII RCTA (Venecia, 1992), párr. 111.

<sup>129</sup> Informe final XVII RCTA (Venecia, 1992), párr. 114.

por el resto de la década, cambiando el foco de las deliberaciones a asuntos relacionados más bien con el asesoramiento apropiado para organizadores de expediciones turísticas antárticas y a implementar mejoras en los mecanismos de intercambio de información sobre este tipo de actividades. De este modo, durante la XVIII RCTA (Kioto, 1994) hubo consenso de que en esta reunión en particular no se crearían nuevas normas sino que se buscaría asesorar a visitantes y operadores.<sup>130</sup>

De esta forma, y en base a una serie de documentos presentados por Australia, Chile, Francia y Reino Unido<sup>131</sup>, las Partes identificaron tres aspectos a considerar para avanzar en torno a este tema: (i) consejos a los turistas, (ii) asesoramiento a organizadores y operadores de actividades turísticas y no gubernamentales, y (iii) función de las Partes.<sup>132</sup> En definitiva, se acordó elaborar dos textos guía: uno para visitantes con recomendaciones de comportamiento en territorio antártico, y otro para organizadores de actividades turísticas que entregara información sobre requisitos pertinentes del STA.<sup>133</sup> Ambos textos se vieron reflejados en la Recomendación 1 (1994), la cual llamó a las Partes a hacer difusión de los mismos.

Lo mismo sucedió en la XIX RCTA (Seúl, 1995) y en la XXI RCTA (Christchurch, 1997), en donde el énfasis estuvo en reforzar el intercambio de información sobre actividades turísticas con el fin de cumplir de mejor manera con los requisitos de intercambio de información establecidos en el artículo VII del Tratado. En la primera, y en base a un proyecto presentado en conjunto por Argentina, Chile, Nueva Zelanda y Reino Unido<sup>134</sup>, se procedió a adoptar la Resolución 3 (1995), recomendando a los operadores turísticos y no gubernamentales agregar una lista determinada información al hacer sus respectivas notificaciones a las autoridades nacionales pertinentes.<sup>135</sup>

---

<sup>130</sup> Informe final XVIII RCTA (Kioto, 1994), párr. 59.

<sup>131</sup> XVIII RCTA (Kioto, 1994), WP 9 (Australia); XVIII RCTA (Kioto, 1994), WP 11 (Chile y Francia), y XVIII RCTA (Kioto, 1994), WP 19 (Reino Unido).

<sup>132</sup> Informe final XVIII RCTA (Kioto, 1994), párr. 60.

<sup>133</sup> Informe final XVIII RCTA (Kioto, 1994), párr. 62.

<sup>134</sup> XIX RCTA (Seúl, 1995), WP 6 (Argentina, Chile, Nueva Zelanda y Reino Unido).

<sup>135</sup> Informe final XIX RCTA (Seúl, 1995), párr. 57.

Mientras que en la segunda, y en base una propuesta de Nueva Zelanda<sup>136</sup>, se aprobó la Resolución 3 (1997), la cual recomendaba a las Partes la utilización de un formato estándar para hacer las notificaciones anticipadas de actividades turísticas y no gubernamentales en la Antártica así como para los informes post-visitas con miras a recabar información que facilite los estudios sobre el alcance, frecuencia e intensidad de estas actividades.

De este modo, después de 1992 el turismo y las actividades no gubernamentales no serían un asunto discutido de forma tan extensa como lo había sido en reuniones anteriores, debido a que los esfuerzos estaban concentrados en la entrada en vigor e implementación del Protocolo y sus cinco Anexos, así como la realización de las primeras sesiones del CPA de forma simultánea a la RCTA. No obstante, ya comenzaba a surgir con fuerza una preocupación generalizada por los buques de pasajeros de gran porte y los buques con pabellones de países que no eran Parte del Tratado ni del Protocolo y que navegaban en aguas antárticas.<sup>137</sup>

Uno de los informes presentado por el COMNAP durante la XXIII RCTA (Lima, 1999) llamó especialmente la atención respecto a los primeros, debido a la cantidad de combustible que transportaban y se aclaró que si bien los derrames en el medio marino eran poco probables, presentaban un riesgo mayor que un derrame terrestre en cuanto a flora, fauna y medioambiente.<sup>138</sup> En cuanto a las compañías de turismo que organizaban actividades hacia la Antártica y que pertenecían a Partes No Consultivas que aún no habían adherido al Protocolo, Reino Unido presentó un proyecto de Resolución para abordar el tema, lo que concluyó en la aprobación de la Resolución 6 (1999), que exhorta a las Partes No Consultivas a adherir al Protocolo cuanto antes, especialmente si en su territorio se organizan actividades turísticas.<sup>139</sup>

Al analizar las discusiones sobre turismo antártico en las RCTA durante la década de 1990 podemos observar que se dio un giro sustancial hacia la protección del medioambiente antártico y de sus ecosistemas dependientes y asociados. Esto se reflejó no

---

<sup>136</sup> XXI RCTA (Christchurch, 1997), WP 25 (Nueva Zelanda)

<sup>137</sup> Informe final XX RCTA (Utrecht, 1996), párr. 84 e Informe final XXIII (Lima, 1999), párr. 117.

<sup>138</sup> XXIII RCTA (Lima, 1999), WP 6 (COMNAP).

<sup>139</sup> Informe final XXIII RCTA (Lima, 1999), párr. 122.

solo en la firma del Protocolo y sus Anexos, sino que también en las numerosas propuestas de las Partes en orden a regular las actividades turísticas tomando en cuenta sus posibles impactos medioambientales, y en la creación de la IAATO, una asociación que vino a representar a la industria del turismo bajo el sello de viajes seguros y responsables con el medioambiente.

Ahora bien, pese a haberse reconocido la necesidad de regular el turismo de forma global, y las numerosas propuestas e insumos preparados por las Partes con este fin, no se llegó a ningún tipo de consenso para crear un marco regulatorio comprehensivo en este sentido. Es más, durante esta década se adoptaron cinco disposiciones normativas sobre este tema, tres de las cuales son Resoluciones, por lo tanto, no solo no tienen fuerza obligatoria para las Partes, sino que se limitaron simplemente a brindar un formato para realizar informes sobre visitas turísticas a la Antártica.

Por su parte, las otras dos disposiciones adoptadas en 1991 y en 1994 respectivamente son Recomendaciones, que si bien tienen carácter vinculante, en este caso se adoptaron únicamente para convocar a una reunión interesional sobre turismo donde no se logró ningún tipo de acuerdo, por un lado, y para elaborar guías y directrices para visitantes y operadores turísticos, por el otro.

Por lo tanto, durante esta década no se pudo construir consensos en torno a la forma de regular el turismo de manera comprehensiva, y solamente se dio lugar a la adopción de disposiciones meramente exhortatorias y que no abordaron las problemáticas que generaban más preocupación en ese momento, como lo eran el crecimiento sostenido de las actividades turísticas o la necesidad de exigir seguros a este tipo de expediciones. De este modo, es durante esta época en donde comenzamos a vislumbrar las grandes falencias en la aplicación del consenso en la regulación del turismo.

De igual manera, las expectativas que se tenían sobre el nuevo Protocolo como la solución a gran parte de las problemáticas sobre turismo no se cumplieron, no obstante se reconoce el esfuerzo realizado por varias Partes al trabajar en propuestas para gestionar el turismo de forma sistemática, rescatándose las presentaciones de Chile y Francia que abogaban por la creación de un anexo al Protocolo sobre turismo.

#### 1.4 Década 2000-2009: turismo aventura, turismo en grandes buques, y el desarrollo de infraestructura permanente para el turismo

Al principio de esta década, Francia volvió a presentar una propuesta de Anexo al Protocolo sobre turismo durante la XXV RCTA (Varsovia, 2002), reviviendo así la discusión que había concluido sin éxito a comienzos de la década pasada.<sup>140</sup> El documento se dividía en varias partes: en primer lugar, se refería a la cantidad de turistas que estaban visitando la Antártica, lo cual había llegado a sobrepasar el número de personas que se encontraban trabajando en las estaciones científicas. Advirtió que frente a esta situación, las Partes tenían competencia exclusiva para fijar reglas y que dejar esa tarea en manos de la industria menoscabaría el marco regulatorio existente, en tanto las directrices de la industria no tienen valor jurídico obligatorio.

En segundo lugar, criticó que desde las primeras propuestas fallidas para crear un Anexo al Protocolo hechas por Chile, Francia e Italia en la XVIII RCTA (Venecia, 1992) no se habían acordado nuevas normativas, y solo se habían concretado esfuerzos de difusión de información para turistas y operadores. A este respecto, Francia planteó que si el turismo se volvía una traba en la investigación científica y provocaba daños ambientales, debería excluirse como actividad si las Partes no eran capaces de regularla para prever estas situaciones.

Por último, lamentó que el Protocolo no regulara de forma más vehemente el turismo, porque si bien sus disposiciones se aplicarían a todas las actividades en la Antártica, no se refería a los turistas específicamente. Por estas razones, Francia propuso la creación de un Anexo, ya sea separado o junto al Protocolo, que se ocupe de los temas no resueltos del turismo. En respuesta, varias delegaciones consideraron que un Anexo de este tipo no era necesario, ya que el Protocolo abarcaría eficazmente los aspectos ambientales del turismo. Sin embargo, se plantearon inquietudes sobre temas respecto de los cuales no se pronunciaba el Protocolo, como la seguridad y la contratación de seguros, especialmente en las actividades turísticas de alto riesgo.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> XXV RCTA (Varsovia, 2002), WP 2 (Francia).

<sup>141</sup> Informe final XXV RCTA (Varsovia, 2002), párr. 116.

Con relación a este último punto, el COMNAP expresó preocupación por este tipo de expediciones y también por las que se organizaban por empresas que no pertenecían a la IAATO, ya que en el caso de hacerse necesarias tareas de búsqueda y salvamento, las Partes no tenían la competencia para exigir la obtención de seguros para reembolsar los costos de posibles operaciones de rescate.<sup>142</sup> Por su parte, durante esta sesión llamó la atención un documento bastante crítico presentado por la ASOC, en el cual se reprochó la falta de acción por parte de la RCTA para regular el turismo.<sup>143</sup>

En dicho IP se refutó el argumento de que la autorregulación de la industria turística sería suficiente, apuntando a que confiarse de esto sería inviable para el STA. Además de los problemas aparejados a la diversificación de la industria y la pérdida de influencia que podrían sufrir las asociaciones de operadores ante la aparición de nuevos competidores, las Partes estarían cediendo el control sustancial de una importante actividad realizada en la Antártica a intereses comerciales.

Por lo tanto, la ASOC consideraba que la RCTA tenía cinco cursos posibles de acción: (i) No tomar ningún tipo de acción, lo que crearía grandes riesgos ambientales e inestabilidad en el STA; (ii) Crear directrices adicionales, las cuales funcionarían en una primera etapa, pero como textos meramente exhortatorios, carecerían de obligatoriedad para regular efectivamente el turismo; (iii) Regular a través de un anexo al Protocolo; (iv) Crear Medidas conforme al Tratado Antártico; y (v) Crear una convención para la regulación del turismo antártico, la cual dejaría intactos los otros instrumentos existentes. Por último, la ASOC postuló que las dos primeras opciones serían estrategias insostenibles para el STA a largo plazo, mientras que las otras tres tendrían fortalezas y debilidades cada una, pero eran preferibles a las dos primeras.

Ante la falta de consenso sobre la propuesta de Anexo sobre turismo, Francia coordinó la realización de un debate informal entre sesiones de forma previa a la XXVI RCTA (Madrid, 2003) para preparar un debate complementario sobre el tema y presentar una síntesis del trabajo realizado en dicha instancia.<sup>144</sup> A tal efecto, y en base al trabajo

---

<sup>142</sup> XXV RCTA (Varsovia, 2002), IP 27 (COMNAP).

<sup>143</sup> XXV RCTA (Varsovia, 2002), IP 83 (ASOC).

<sup>144</sup> XXVI RCTA (Madrid, 2003), IP 12 (Francia).

realizado, se rescataron tres ideas: en cuanto a la utilidad de un reglamento para actividades turísticas, se señaló que desde la aprobación del Protocolo el turismo se había incrementado y diversificado considerablemente y se estimó necesario regularlo de forma efectiva para evitar futuros impactos ambientales.

En cuanto a la utilidad de un debate sobre la definición de las actividades turísticas antárticas, se explicó que si bien el Protocolo hacía mención a éstas, no se encargaba de profundizar en el contenido de estas categorías. Por último, en relación a la utilidad de un debate sobre formas de reglamentar, se consideró que no existía, en sentido estricto, un vacío jurídico en materia turística, ya que había normas nacionales e internacionales y códigos de conducta que regulaban tales actividades. Sin embargo, habría necesidad de armonizar las reglas aplicables.

En respuesta y con una postura contraria a la creación de un anexo al Protocolo sobre turismo, el Reino Unido presentó un documento con sugerencias para mejorar la gestión del turismo antártico sin tener que acudir a la elaboración de normas adicionales. A pesar de la creciente tendencia de las actividades turísticas en la Antártica, el Reino Unido consideraba que el impacto ambiental tan anticipado por algunos aún no se había materializado, y apuntó a que la mayor parte de estas actividades se realizaba de forma responsable, aunque a menudo bajo la forma de autorregulación.<sup>145</sup>

No obstante, se reconoció que existían tendencias preocupantes como el aumento del turismo aventura y el uso de buques turísticos de gran porte. Dicho esto, el Reino Unido reafirmó su postura planteando que la forma más efectiva de manejar el sector turístico era mediante la aplicación coherente de las cláusulas del Protocolo, ya que estas comprenderían todas las actividades turísticas y no gubernamentales. Esto se podría lograr, según Reino Unido, generando directrices para actividades como el turismo aventura y para los buques que operan en aguas antárticas, consolidando la posición de IAATO dentro del STA, y en general, revisando las normas sobre turismo para que se conformen al Protocolo.

Frente a las presentaciones de Francia y Reino Unido, algunas delegaciones reiteraron que el marco jurídico en ese entonces no permitía que las Partes regularan

---

<sup>145</sup> XXVI RCTA (Madrid, 2003), WP 23 (Reino Unido).

efectivamente las actividades turísticas, especialmente en materia de seguridad. Otras Partes opinaron que el turismo era una actividad legítima y que su reglamentación en los instrumentos existentes era suficiente.<sup>146</sup> De este modo, al no existir consenso entre las Partes, se propuso crear un grupo de trabajo entre sesiones para profundizar en el debate ante la XXVII RCTA (Ciudad del Cabo, 2004).<sup>147</sup>

Durante el resto de la reunión dos temáticas se pusieron de relieve: (i) la posible creación de una base de datos sobre turismo antártico y (ii) temas de seguridad en relación al turismo aventura. En cuanto al primer tema, se señaló que hasta ese entonces las Partes se habían basado en datos suministrados por la IAATO, pero se consideró prioritario disponer de una base de datos propia. En este sentido, Australia presentó un proyecto de Resolución para crear una base electrónica de datos a fin de recopilar información sobre las actividades no gubernamentales en la Antártica, con excepción de la pesca comercial.<sup>148</sup>

No hubo objeciones sobre esta propuesta, pero se presentaron interrogantes sobre el trabajo adicional que se requeriría para crear dicha herramienta. Por lo tanto, se acordó crear un Grupo de Contacto Intersesional (en adelante, GCI) para discutir los objetivos y forma de operar de una posible base de datos sobre turismo.<sup>149</sup> En relación a los temas de seguridad, se manifestó la necesidad de identificar el régimen aplicable al turismo aventura y al turismo en general. Las Partes debatieron sobre el tipo de actividades que habrían de caer bajo cualquier tipo de marco jurídico que regule el turismo, así como lo que se debería entender por turismo aventura.<sup>150</sup>

En relación a esta última materia, se consideró difícil distinguir este tipo de turismo del turismo en general. Algunas características que se le atribuyeron eran su alto riesgo y la autonomía de sus participantes. Asimismo, se señaló que podría tener consecuencias en la seguridad y en el medioambiente antártico.<sup>151</sup> En general, hubo acuerdo entre las Partes en la necesidad de desalentar estas actividades en el marco del STA<sup>152</sup> y algunas delegaciones

---

<sup>146</sup> Informe final XXVI RCTA (Madrid, 2003), párr. 130.

<sup>147</sup> Informe final XXVI RCTA (Madrid, 2003), párr. 131.

<sup>148</sup> XXVI RCTA (Madrid, 2003), WP 13 (Australia).

<sup>149</sup> Informe final XXVI RCTA (Madrid, 2003), párr. 137.

<sup>150</sup> Informe final XXVI RCTA (Madrid, 2003), párr. 139-141.

<sup>151</sup> Informe final XXVI RCTA (Madrid, 2003), párr. 148.

<sup>152</sup> Informe final XXVI RCTA (Madrid, 2003), párr. 149.

propusieron adoptar una Medida para tratar estas cuestiones, ya que si bien se podía regular desde la perspectiva ambiental, había otros elementos como el seguro que no tenían una base jurídica.<sup>153</sup>

Ante la extensión de los temas que debían discutirse y la completa falta de acuerdos en torno a la aplicación del Protocolo a las actividades turísticas, la RCTA aceptó celebrar una RETA para profundizar en los debates pendientes sobre turismo antes de la XXVII RCTA (Ciudad del Cabo, 2004) y Noruega propuso organizar dicha reunión en marzo de 2004.<sup>154</sup> Para estos efectos, la Reunión aprobó la Decisión 5 (2003) mediante la cual se convocó a una RETA y se aceptó el ofrecimiento de Noruega.

De esta forma, la RETA sobre Turismo y Actividades No Gubernamentales en la Antártica procedió a celebrarse en Tromsø entre el 22 y 24 de marzo de 2004 y fue la primera de este tipo realizada para tratar exclusivamente los temas pendientes relacionados con el turismo.<sup>155</sup> La RETA contó con la presencia de 57 representantes de 21 Partes del Tratado y siete Expertos invitados pertenecientes a cinco organizaciones, quienes en conjunto presentaron 26 WP para su consideración en la sesión.<sup>156</sup>

No obstante, cabe mencionar que para efectos de este trabajo no se profundizará en los WP presentados en esta reunión debido a la extensión y cantidad de los mismos, y nos remitiremos a las conclusiones más importantes alcanzadas por las Partes en tal instancia, las cuales eventualmente se remiten a la RCTA para su consideración. Dicho esto, la RE Turismo (Tromsø, 2004) se celebró de conformidad al mandato de la Decisión 5 (2003), la cual solicitaba a las Partes que se examinaran los siguientes temas:

- (i) ***Vigilancia, impacto acumulativo y EIA***: las Partes reconocieron la necesidad de vigilar los impactos acumulativos y se acordó que el CPA abordaría estas temáticas y haría recomendaciones a la RCTA para desarrollar una vigilancia

---

<sup>153</sup> Informe final XXVI RCTA (Madrid, 2003), párr. 150.

<sup>154</sup> Informe final XXVI RCTA (Madrid, 2003), párr. 151.

<sup>155</sup> Informe del presidente de la RE Turismo y Actividades No Gubernamentales en la Antártica (Tromsø, 2004).

<sup>156</sup> Entre las Partes Consultivas participantes se encontraban: Alemania, Argentina, Australia, Bulgaria, Chile, China, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Suecia. También participaron representantes de dos Partes No Consultivas: Estonia y Ucrania.

coordinada de las actividades turísticas antárticas.<sup>157</sup> Por otra parte, se discutieron ideas para mejorar los procesos de EIA y si bien no se llegó a resultados concluyentes, varias delegaciones sugirieron crear una red de autoridades nacionales competentes para intercambiar información y experiencias sobre la aplicación del Protocolo en las actividades turísticas.<sup>158</sup>

(ii) ***Seguridad y autosuficiencia***: las Partes concluyeron que era necesario que las expediciones no gubernamentales contaran con seguros adecuados y se hizo un llamado a que todas las Partes Consultivas comenzaran a exigirlos.<sup>159</sup> Por lo tanto, se recomendó que en la XXVII RCTA (Ciudad del Cabo, 2004) se examinaran mecanismos para exigir que estas expediciones presentaran pruebas de que cuentan con cobertura suficiente ante posibles costos de búsqueda y rescate.<sup>160</sup>

(iii) ***Jurisdicción, autorregulación del sector, análisis del marco jurídico existente e identificación de lagunas***: las Partes estimaron necesario seguir examinando la elaboración de un marco regulatorio para el turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica, aunque hubo consenso en que en éste estadio del debate no se examinarían tales alternativas.<sup>161</sup> Por otra parte, se consideró beneficioso contar con una asociación industrial fuerte para garantizar la aplicación de normas estrictas entre sus miembros, aunque se hizo énfasis en que la creación de una base normativa era responsabilidad de los Estados Parte.<sup>162</sup> En general, se aceptó que un programa de acreditaciones de la industria podría ser útil para asegurar que la aplicación de normas entre los operadores turísticos sea coherente.<sup>163</sup>

---

<sup>157</sup> Informe final RE Turismo (Tromsø, 2004), párr. 12-13.

<sup>158</sup> Informe final RE Turismo (Tromsø, 2004), párr. 15.

<sup>159</sup> Informe final RE Turismo (Tromsø, 2004), párr. 18.

<sup>160</sup> Informe final RE Turismo (Tromsø, 2004), párr. 20.

<sup>161</sup> Informe final RE Turismo (Tromsø, 2004), párr. 28.

<sup>162</sup> Informe final RE Turismo (Tromsø, 2004), párr. 29.

<sup>163</sup> Informe final RE Turismo (Tromsø, 2004), párr. 31.

(iv) **Directrices:** Por falta de tiempo, se acordó seguir examinando este asunto en la próxima RCTA y evaluar la posibilidad de instar a la IAATO a aplicar las directrices de navegación antártica a sus miembros que operen con buques que no tienen bandera de países del Tratado.<sup>164</sup>

(v) **Turismo aventura y turismo patrocinado por los gobiernos:** en base a una propuesta de Reino Unido, las Partes analizaron la conveniencia de elaborar una lista de requisitos para expediciones de turismo aventura que se dirijan a la Antártica y que obligue a las Partes a no autorizarlas si no se cumplen. Hubo apoyo a este enfoque y se solicitó al Reino Unido que desarrollara una lista con estos requisitos para presentarla en la XXVII RCTA (Ciudad del Cabo, 2004).<sup>165</sup>

(vi) **Coordinación entre operadores nacionales:** Las Partes mostraron acuerdo sobre la importancia de la cooperación entre las Partes con respecto al turismo aventura. A tal efecto, se aceptó presentar un proyecto de Resolución en la próxima RCTA para su consideración.<sup>166</sup>

En la XXVII RCTA (Ciudad del Cabo, 2004) las negociaciones se dieron en torno a las recomendaciones de la RETA celebrada ese mismo año en Tromsø, así como sobre los temas que quedaron pendientes en tal sesión. Una de las cuestiones más complejas en este sentido era el turismo aventura. Se realizó un debate al respecto en base a una presentación del Reino Unido que incluía un proyecto Resolución para fomentar la cooperación entre las Partes y sus operadores nacionales en cuanto a la autorización de este tipo de expediciones.<sup>167</sup> Hubo apoyo general a los objetivos propuestos y varias delegaciones aconsejaron extender la aplicación de este documento a todas las formas de turismo.

Por consiguiente, las Partes aprobaron la Resolución 3 (2004),<sup>168</sup> que recomendó a las Partes: (i) Indicar a la Secretaria un solo punto de contacto para la información acerca del turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica; (ii) Intercambiar

---

<sup>164</sup> Informe final RE Turismo (Tromsø, 2004), párr. 41.

<sup>165</sup> Informe final RE Turismo (Tromsø, 2004), párr. 46.

<sup>166</sup> Informe final RE Turismo (Tromsø, 2004), párr. 49.

<sup>167</sup> XXVII RCTA (Ciudad del Cabo, 2004), WP 2 (Reino Unido).

<sup>168</sup> Informe final XXVII RCTA (Ciudad del Cabo, 2004), párr. 170-172.

información acerca de dichas actividades cuando se les notifique al respecto, y (iii) Que cuando las Partes hayan tomado conocimiento de una actividad en la que participe un buque o una aeronave con bandera o registro de otra Parte del Tratado, o cuando los organizadores sean ciudadanos de otra Parte del Tratado, consulten a dichas Partes antes de tomar la decisión de autorizar la expedición o permitirle que prosiga.

En relación a esta misma materia, se consideraron otros dos documentos, uno presentado por Reino Unido<sup>169</sup> y otro elaborado por Nueva Zelanda, en conjunto con Francia, Noruega y Sudáfrica.<sup>170</sup> El primero contenía una propuesta de Medida que establecía una serie requisitos para regular las actividades de turismo aventura, mientras que el segundo proponía requerir a las expediciones turísticas que contaran con seguros para cubrir los costos de posibles operaciones de búsqueda y salvamento.

El WP de Reino Unido se refería a la preocupación que generaban las expediciones de turismo antártico, porque a diferencia de lo que sucedía con el turismo comercial, no se disponía de estadísticas sobre la escala actual de sus actividades. Además, indicó que este tipo de turismo afectaba la planificación de contingencias cuando tales expediciones se topaban con dificultades y debían depender de otros operadores para brindarles servicios de búsqueda y salvamento.

En un sentido similar, el segundo WP presentado contenía una propuesta de Medida que recomendaba a las Partes requerir a todas las personas bajo su jurisdicción que estuvieran a cargo de un proyecto de actividad turística en la Antártica, presentar comprobantes de un seguro suficiente para cubrir los posibles costos de operaciones de búsqueda y salvamento y evacuación de la Antártica. El propósito de la Medida era evitar situaciones en que los programas nacionales tuvieran que costear y asumir estos riesgos.

En respuesta al primer documento, las Partes manifestaron acuerdo en la necesidad de reglamentar el turismo aventura, pero hubo renuencia a darle un tratamiento diferenciado y se consideró que los requisitos propuestos por el WP deberían aplicarse a toda forma de turismo. También se observó que los requisitos planteados se dividían en objetivos (planes de contingencia, seguros y EIA) y subjetivos (experiencia suficiente y

---

<sup>169</sup> XXVII RCTA (Ciudad del Cabo, 2004), WP 23 (Reino Unido).

<sup>170</sup> XXVII RCTA (Ciudad del Cabo, 2004), WP 46 (Francia, Noruega, Nueva Zelanda y Sudáfrica).

demostrable o aptitud psicológica), y se sugirió elaborar una Medida que incluyera solamente los primeros, mientras que los segundos podrían establecerse como directrices a través de una Resolución, debido al juicio de valor del cual dependían.<sup>171</sup>

Posteriormente, al considerar ambos WP en conjunto, varias delegaciones dieron su apoyo a las ideas presentadas, aunque se manifestó cierta preocupación por la capacidad jurídica de los Estados para implementarlas de forma obligatoria.<sup>172</sup> Pese a ello, se accedió a preparar un proyecto de Medida y otro de Resolución en base a la información proporcionada por ambos, aprobándose de esta forma la Medida 4 (2004)<sup>173</sup> y la Resolución 4 (2004)<sup>174</sup>, que la complementa.

La primera disposición recomienda a las Partes que exijan que aquellos que, estando bajo su jurisdicción, organicen o lleven a cabo actividades turísticas u otras actividades no gubernamentales en la zona del Tratado, demuestren que cumplen los requisitos de:

- (i) Que se hayan hecho e implementado planes de contingencia apropiados y arreglos suficientes en materia de salud y seguridad, búsqueda y salvamento, atención médica y evacuación antes del inicio de las actividades. Dichos planes no podrán depender del apoyo de otros operadores o programas nacionales sin su consentimiento expreso por escrito; y
- (ii) Que se disponga de seguros u otros recaudos para cubrir costos asociados a las tareas de búsqueda y salvamento, atención médica y evacuación.

Ambos requisitos son de connotación objetiva y se encontraban mencionados en el WP de Reino Unido. En cuanto a los demás requisitos propuestos en este documento, se consideró apropiado contenerlos en directrices debido a su naturaleza subjetiva, y se establecieron en una Resolución complementaria. La Resolución 4 (2004), por lo tanto, recomendó que las Partes exigieran que los sujetos ya mencionados en la Medida 4 (2004) siguieran una serie de directrices anexadas a la misma disposición, las cuales se trataban de requerimientos relacionados con la capacitación para realizar estas expediciones.

---

<sup>171</sup> Informe final XXVII RCTA (Ciudad del Cabo, 2004), párr. 173.

<sup>172</sup> Informe final XXVII RCTA (Ciudad del Cabo, 2004), párr. 174-175.

<sup>173</sup> Aun no entra en vigor por no haberse reunido las suficientes aprobaciones.

<sup>174</sup> No se encuentra vigente, ya que fue reemplazada por la Resolución 6 (2017).

Lo adopción de la Medida 4 (2004) vino a marcar un hito en la regulación del turismo antártico en el contexto de la RCTA, al ser la primera vez que las Partes alcanzaron el consenso en relación a una norma acordada con la intención de ser legalmente vinculante para las Partes. Sin embargo, a la fecha han pasado 20 años desde su adopción y aun no entra en vigor.

Por último, cabe mencionar que en esta reunión ya se comenzaban a dar las primeras discusiones sobre los posibles conflictos que se producirían con el establecimiento de infraestructura permanente o semipermanente para apoyar las actividades turísticas. Se indicó que estas instalaciones podrían generar posibles conflictos de jurisdicción, y la afirmación de derechos de propiedad privada y de usufructos por medio del otorgamiento regular de permisos. En este sentido, se consideró importante formular disposiciones generales antes de que esta situación se convirtiera en un problema.<sup>175</sup>

En la RCTA XXVIII (Estocolmo, 2005) las Partes continuaron evaluando los temas que quedaron pendientes en la RETA y en la RCTA anterior como los asuntos relacionados con la infraestructura de apoyo al turismo y las directrices para sitios específicos. En cuanto a este último, el Reino Unido hizo una propuesta para establecer de una serie de directrices para sitios visitados por turistas.<sup>176</sup> El tema ya se había discutido antes, pero la propuesta se había hecho en forma de enmienda a la Recomendación 1 (1994), y esta vez se sugirió una Resolución independiente para adoptar las Directrices.

Este proyecto buscaba fijar directrices que permitieran controlar un posible aumento en la presión de visitantes en la Antártica, especialmente en sitios que constituyen el principal foco de estas visitas. La Reunión recibió favorablemente el documento, pero destacó la necesidad de que las directrices pudieran modificarse con facilidad para responder a los cambios en las circunstancias ambientales.<sup>177</sup>

Dicho esto, las Partes aprobaron la Resolución 5 (2005)<sup>178</sup> que recomendó a las Partes: (i) Adjuntar a la Resolución una lista de sitios a los que se apliquen las directrices

---

<sup>175</sup> Informe final XXVII RCTA (Ciudad del Cabo, 2004), párr. 195.

<sup>176</sup> XXVIII RCTA (Estocolmo, 2005), WP 31 (Reino Unido).

<sup>177</sup> Informe final XXVIII RCTA (Estocolmo, 2005), párr. 159.

<sup>178</sup> No se encuentra vigente, ya que fue reemplaza por la Resolución 1 (2010).

aprobadas; (ii) Solicitar la publicación y difusión de las directrices a la Secretaría; (iii) Establecer procedimientos administrativos para facilitar la modificación de directrices ante cambios en las circunstancias ambientales; (iv) Que toda enmienda a las directrices sea examinada por el CPA; y (v) Que se inste a todos quienes visiten estos sitios a que se familiaricen con las indicaciones que entregan las directrices.

Luego de aprobar esta disposición, se convino que el CPA continuaría con la revisión de estas directrices, excluyéndose la discusión sobre aprobación de las mismas de la agenda sobre turismo y actividades no gubernamentales.<sup>179</sup> Por consiguiente, no se seguirá profundizando en la adopción de este tipo de Resoluciones, que más constituir nuevos normas sobre turismo, se encargan de mantener las directrices actualizadas y de extenderlas a nuevos sitios. Si bien se contabilizarán para efectos de evaluar la cantidad y tipos de normas existentes sobre turismo, no se seguirán abordando los procesos para adoptarlas.

Por su parte, IAATO presentó un documento sugiriendo enmiendas al formulario utilizado para hacer los informes posteriores a las visitas de sitios, los cuales hasta ese entonces se ceñían a las Recomendación 1 (1994) y a la Recomendación 3 (1995). Se consideró que estas enmiendas permitirían introducir los datos directamente en la base de IAATO, que se usa para generar estadísticas de turismo.<sup>180</sup> Las Partes acogieron la propuesta y aprobaron la Resolución 6 (2005), que actualizó el formulario para informes posteriores a las visitas y que dejó sin efecto la Recomendación 3 (1995).<sup>181</sup>

En cuanto a las instalaciones turísticas permanentes, Australia presentó un WP recalando que estas no eran compatibles con la designación de la Antártica como una reserva natural consagrada a la paz y a la ciencia y suscitaban preocupaciones, entre ellas el impacto medioambiental y en los valores naturales y estéticos de la Antártica. También se consideró que podrían afectar las actividades de los programas nacionales y, en general,

---

<sup>179</sup> Informe final XXVIII RCTA (Estocolmo, 2005), párr. 161.

<sup>180</sup> XXVIII RCTA (Estocolmo, 2005), IP 89 (IAATO).

<sup>181</sup> No se encuentra vigente, ya que fue reemplazada por la Resolución 10 (2021).

socavar el funcionamiento del STA, el cual no contaba con mecanismos para lidiar con las cuestiones legales que podrían surgir en este sentido.<sup>182</sup>

Este documento incluyó una propuesta de Medida que llamaba a las Partes a que no se autorizara el desarrollo de nueva infraestructura permanente o semipermanente para realizar actividades turísticas. En respuesta, algunas delegaciones estuvieron a favor de tomar Medidas para prohibir tales actividades. Sin embargo, algunas Partes creían que tales actividades podían controlarse mediante instrumentos existentes, como las EIA. Se propuso reemplazar la propuesta de Medida por una Resolución, pero tampoco hubo consenso.<sup>183</sup>

Las discusiones sobre este tema continuarían durante la XXIX RCTA (Edimburgo, 2006), en donde se debatió en base a un documento presentado por Nueva Zelanda y Australia con un resumen de las posturas, deliberaciones y documentos presentados al respecto en la RE Turismo (Tromsø, 2004), en la XXVII RCTA (Ciudad del Cabo, 2004) y en la XXVIII RCTA (Estocolmo, 2005).<sup>184</sup> En torno a este tipo de infraestructura, el documento enumeró cinco preocupaciones fundamentales para el STA:

- (i) El turismo terrestre, al ser una nueva forma de turismo podría no ser compatible con los principios del artículo 3 (1) del Protocolo.
- (ii) El establecimiento de infraestructura permanente o semipermanente para promover o apoyar el turismo en la Antártica es incompatible con la condición de la Antártica como reserva natural dedicada a la ciencia y con la protección de sus valores de vida silvestre y estéticos.
- (iii) Las repercusiones de un presunto delito o una acción civil en el cual estén involucrados ciudadanos de distintos Estados que se encuentren en la Antártica podrían constituir un importante problema jurisdiccional.
- (iv) Las entidades privadas podrían tratar de vender infraestructura en la Antártica o hacer valer su derecho de propiedad sobre estas. Eso podría llevar a presiones internas para que un país refrende ese derecho, ya que su ejercicio depende de la soberanía territorial.

---

<sup>182</sup> XXVIII RCTA (Estocolmo, 2005), WP 38 (Australia).

<sup>183</sup> Informe final XXVIII RCTA (Estocolmo, 2005), párr. 170.

<sup>184</sup> XXIX RCTA (Edimburgo, 2006), WP 15 (Australia y Nueva Zelanda).

- (v) En los lugares donde haya operadores turísticos con una trayectoria de operaciones en zonas determinadas, las expectativas de acceso exclusivo a sitios o de responsabilidad exclusiva por su manejo podrían llevar a procesos judiciales para tratar de hacer valer derechos de usufructo.

Así mismo, la presentación abordó posibles enfoques frente a estas situaciones:

- (i) Dejar el asunto a la autorreglamentación de la industria;
- (ii) Las Partes podrían rechazar voluntariamente las solicitudes de autorización para construir infraestructura terrestre permanente para el turismo.
- (iii) Aprobar una Medida que prohíba la infraestructura turística en la Antártica.
- (iv) Aprobar una Resolución que inste a las Partes a no aprobar propuestas de infraestructura terrestre para el turismo.

Las Partes expresaron especial preocupación por la existencia de estas instalaciones y sus posibles impactos, ya que no era una situación hipotética sino que algo que ya se estaba dando en la Antártica. Ante estas circunstancias, algunas Partes opinaron que la autorreglamentación de los Estados era una forma válida de manejar el asunto.<sup>185</sup> También hubo varias delegaciones que ante la indicación de que la ciencia era la actividad privilegiada en la Antártica, respondieron que el turismo también era una actividad válida, pero con un lugar secundario respecto a la ciencia.<sup>186</sup>

Se hicieron propuestas para que la RCTA adoptara un compromiso no obligatorio para desalentar el desarrollo de este tipo de instalaciones<sup>187</sup> y hubo apoyo general en la adopción de este enfoque. Por ende, el Reino Unido presentó un proyecto de Resolución que llamaba a las Partes a que se abstuvieran de autorizar estas instalaciones.<sup>188</sup> Sin embargo, algunas delegaciones exigieron definiciones más claras y consideraron que era necesario discutir más el asunto. En consecuencia, no se alcanzó consenso en relación a

---

<sup>185</sup> Informe final XXIX RCTA (Edimburgo, 2006), párr. 162-163.

<sup>186</sup> Informe final XXIX RCTA (Edimburgo, 2006), párr. 164.

<sup>187</sup> Informe final XXIX RCTA (Edimburgo, 2006), párr. 169.

<sup>188</sup> Informe final XXIX RCTA (Edimburgo, 2006), párr. 170.

este proyecto, pero se rescató el hecho de que ninguna delegación se pronunciara a favor del desarrollo de nueva infraestructura permanente.<sup>189</sup>

A partir de la XXX RCTA (Nueva Delhi, 2007) se comienzan a producir las primeras discusiones sobre buques que transportaban grandes cantidades de pasajeros, los cuales, hicieran o no desembarques, se constituían como un motivo de preocupación por razones ambientales y de seguridad, especialmente respecto a operaciones de búsqueda y salvamento. En relación a este punto, Estados Unidos presentó un documento sugiriendo limitar los desembarcos de este tipo de buques.<sup>190</sup>

Asimismo, la propuesta instaba a las Partes a hacer las diligencias necesarias para aprobar la Medida 4 (2004) y a cumplir con las disposiciones de la Resolución 3 (2004). Hubo amplio apoyo de las Partes, aunque se manifestó inquietud por la posible restricción al alcance del Protocolo y se sugirió hacer énfasis en el número de pasajeros que efectivamente desembarcaran y no en los transportados.<sup>191</sup>

Finalmente, luego de discutir sobre los detalles de este proyecto, las Partes lograron el consenso y aprobaron la Resolución 4 (2007) que recomendó a las Partes que: (i) Desalienten a los operadores turísticos de buques que transporten más de 500 pasajeros a efectos de que no realicen desembarcos en la Antártica, o les nieguen la autorización correspondiente, y (ii) Recomienden o exijan a los operadores turísticos que coordinen entre ellos de forma tal que no haya más de una embarcación de turismo en un lugar de desembarco al mismo tiempo; que restrinjan el número de pasajeros que estén en tierra al mismo tiempo a 100 o menos, y que mantengan una relación mínima de un guía por cada 20 pasajeros en tierra.

Durante esta sesión también se continuó con las deliberaciones sobre las instalaciones terrestres de apoyo al turismo, las cuales seguían pendientes desde 2004 sin ningún tipo de acuerdo al respecto. A tal efecto, Nueva Zelanda presentó un documento con un proyecto de Resolución que, inspirándose en los procedimientos de EIA establecidos en el Anexo I del Protocolo, recomendaba que las Partes expresaran colectivamente que el

---

<sup>189</sup> Informe final XXIX RCTA (Edimburgo, 2006), párr. 171.

<sup>190</sup> XXX RCTA (Nueva Delhi, 2007), WP 6 (Estados Unidos).

<sup>191</sup> Informe final XXX RCTA (Nueva Delhi, 2007), párr. 158.

turismo y otras actividades no gubernamentales no deberían tener un impacto mayor que mínimo o transitorio en la Antártica.<sup>192</sup>

Nueva Zelanda consideró que la aprobación de esta resolución mostraría a la comunidad internacional que la RCTA se mantiene alerta frente a los riesgos de la diversificación del turismo.<sup>193</sup> Sin embargo, algunas Partes consideraron que podría haber un conflicto con dicha Resolución y el Anexo I del Protocolo, porque este último no distinguía entre actividades.<sup>194</sup> Luego de un análisis de la redacción del proyecto, se aprobó la Resolución 5 (2007), la cual recomendó a las Partes que desalentaran toda actividad turística que pudiera contribuir sustancialmente a la degradación a largo plazo del medioambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados.

No obstante, algunas Partes, pese a estar de acuerdo con la adopción de esta disposición, comunicaron su decepción al respecto, ya que estimaban que se podría haber tomado una decisión mucho más concreta para limitar el desarrollo de la infraestructura terrestre para el turismo en la Antártica. Además de que el artículo 3 del Protocolo tenía un alcance mucho mayor que la Resolución aprobada.<sup>195</sup>

Durante la XXXI RCTA de 2008 (Kiev, Ucrania) se realizó una sesión conjunta entre el Grupo de Trabajo sobre turismo y el Grupo de Trabajo sobre temas operacionales, esto con el fin de tratar temas de interés común, especialmente en razón del incidente del M/N Explorer, un buque de pasajeros de bandera liberiana que se hundió en las cercanías de la isla Rey Jorge. Los 54 tripulantes y los 100 pasajeros abandonaron el barco sin sufrir lesiones y fueron rescatados por el buque noruego Nordnorge.<sup>196</sup>

Este suceso se consideró como el accidente más grave ocurrido en el área del Tratado en muchos años y puso de relieve los problemas que plantea la presencia de embarcaciones con pabellón de países que no son Partes del Tratado, especialmente en temas de seguridad. También se dejó en evidencia la falta de un procedimiento en la RCTA

---

<sup>192</sup> XXX RCTA (Nueva Delhi, 2007), WP 13 (Nueva Zelanda).

<sup>193</sup> Informe final XXX RCTA (Nueva Delhi, 2007), párr. 171.

<sup>194</sup> Informe final XXX RCTA (Nueva Delhi, 2007), párr. 172.

<sup>195</sup> Informe final XXX RCTA (Nueva Delhi, 2007), párr. 175.

<sup>196</sup> XXXI RCTA (Kiev, 2008), SP 13 (Secretaría del Tratado Antártico).

para invitar a terceros países como Liberia a participar de las reuniones, y la falta de un régimen de responsabilidad aplicable que se encuentre vigente.<sup>197</sup>

En torno a esta materia, Nueva Zelanda realizó una presentación explicando el rol de los Centros de Coordinación de Salvamento Marítimo (en adelante, MRCC) en los incidentes de búsqueda y salvamento en el área del Tratado, y explicó que al disponer de información actualizada, un MRCC podría contactarse directamente con embarcaciones que estén en la zona de un incidente, pudiendo actuar de forma más rápida. Por ende, propuso aprobar una Resolución que tomara en cuenta esta situación.<sup>198</sup>

Las Partes recibieron favorablemente el documento, y tras un debate sobre sus aspectos se aprobó la Resolución 6 (2008), la cual instó a los operadores turísticos a: (i) Considerar las directrices de la OMI al planificar sus actividades,<sup>199</sup> y a (ii) Notificar la posición de sus embarcaciones regularmente a los MRCC correspondientes si se encuentran operando en el área del Tratado Antártico.<sup>200</sup>

Luego, en relación a la agenda sobre turismo propiamente tal, Reino Unido postuló la creación de una visión estratégica de esta actividad. De esta forma, propuso una estrategia no obligatoria que incluyera principios generales y objetivos específicos para el desarrollo del turismo.<sup>201</sup> La finalidad de esta visión era aclarar: (i) la forma que la RCTA espera que tome el turismo en la Antártica; (ii) la forma en que se manejaría el turismo para concretar dicha visión; (iii) la forma en que se recopilaría, analizaría y presentaría información sobre estas actividades; y (iv) la forma en que se vigilaría el medioambiente antártico para detectar cualquier posible impacto de las actividades turísticas.

A continuación se repitió el debate entre la primacía de la labor científica por un lado, y el reconocimiento del turismo como una actividad legítima, por otro.<sup>202</sup> Algunas Partes preconizaron la elaboración de un Anexo sobre turismo y la codificación de normas sobre el tema. Otros opinaron que una codificación no debería afectar la flexibilidad del

---

<sup>197</sup> Informe final XXXI RCTA (Kiev, 2008), párr. 142.

<sup>198</sup> XXXI RCTA (Kiev, 2008), WP 20 (Nueva Zelanda).

<sup>199</sup> MSC.1/Circular.1184 – Orientaciones mejoradas sobre la planificación para contingencias en buques de pasajeros que operan en áreas alejadas de los medios SAR – (31 de mayo de 2006).

<sup>200</sup> Informe final XXXI RCTA (Kiev, 2008), párr. 160.

<sup>201</sup> XXXI RCTA (Kiev, 2008), WP 51 (Reino Unido).

<sup>202</sup> Informe final XXXI RCTA (Kiev, 2008), párr. 189.

STA y que además no era necesaria.<sup>203</sup> Finalmente, el Reino Unido dijo estar abierto a recibir comentarios en el periodo entre sesiones para presentar una propuesta mejorada en una RCTA futura, ya que no hubo acuerdos.<sup>204</sup>

Luego, a propósito de un GCI sobre asuntos relativos a buques que operan en aguas antárticas convocado durante la XXX RCTA (Nueva Delhi, 2007)<sup>205</sup>, Noruega presentó un informe sobre el trabajo realizado. El documento se enfocó en los problemas que podrían poner en peligro la vida humana y el medioambiente antártico debido a accidentes marítimos.<sup>206</sup> En tal sentido, el GCI recomendó trabajar con la OMI para extender la aplicación de sus directrices a la navegación antártica. Además de considerar la posibilidad de encomendar al CPA el examen del impacto ambiental de las operaciones regulares de los buques de pasajeros.<sup>207</sup>

Las Partes apoyaron estas propuestas y varias afirmaron que la asesoría de la OMI era crucial por su experiencia en navegación. Sin embargo, se estimó que algunos asuntos deberían tratarse exclusivamente por la RCTA.<sup>208</sup> A este respecto, Estados Unidos propuso un proyecto de Resolución para remitir asuntos de operaciones de embarcaciones auxiliares y de búsqueda y salvamento a la OMI, pero varias delegaciones opinaron que primero sería conveniente determinar en qué áreas se requería de su asistencia e indicar claramente qué quieren las Partes que haga la OMI con respecto a los asuntos que se le remitan.<sup>209</sup>

Ante la falta de acuerdos al respecto, Nueva Zelanda se ofreció a organizar una RETA destinada exclusivamente a asuntos sobre gestión del turismo marítimo en el área del Tratado, a celebrarse el segundo semestre de 2009.<sup>210</sup>

En último término, en cuanto a la regulación al turismo terrestre, Alemania y Francia hicieron una propuesta de Resolución para aplicar una moratoria a la infraestructura permanente para el turismo hasta que la RCTA acordara una estrategia global para un

---

<sup>203</sup> Informe final XXXI RCTA (Kiev, 2008), párr. 190.

<sup>204</sup> Informe final XXXI RCTA (Kiev, 2008), párr. 192.

<sup>205</sup> Informe final XXX RCTA (Nueva Delhi, 2008), párr. 163.

<sup>206</sup> XXXI RCTA (Kiev, 2008), WP 36 (Noruega).

<sup>207</sup> Informe final XXXI RCTA (Kiev, 2008), párr. 222.

<sup>208</sup> Informe final XXXI RCTA (Kiev, 2008), párr. 224.

<sup>209</sup> Informe final XXXI RCTA (Kiev, 2008), párr. 227.

<sup>210</sup> Informe final XXXI RCTA (Kiev, 2008), párr. 227.

turismo ecológicamente racional.<sup>211</sup> Varias Partes apoyaron los conceptos, aunque otras opinaron que este asunto ya se abordaba en la Resolución 5 (2007), que prohibía el establecimiento de hoteles.<sup>212</sup> La propuesta tuvo amplio apoyo, pero no se alcanzó un consenso, especialmente porque algunas delegaciones la interpretaron como una prohibición.<sup>213</sup>

Este tema se continuaría discutiendo en la XXXII RCTA (Baltimore, 2009), y se comenzó la sesión examinando una presentación de la IAATO con cifras sobre la escala y alcance de sus actividades en tierra, la que incluyó una posible definición de turismo terrestre e infraestructura permanente: Turismo terrestre sería cualquier actividad que requiera que los pasajeros y el personal de campo permanezcan en tierra durante más de 36 horas (excluidas las emergencias) y que requiera equipo suficiente para un apoyo sostenido, por ejemplo, alimentos, refugio y equipo de seguridad.

Infraestructura permanente sería cualquier estructura o instalación establecida en la Antártica por la duración de su vida útil o prevista que requerirá acciones correctivas para restablecer el estado original una vez que se haya eliminado la infraestructura. Los ejemplos incluían edificios, muelles y pistas de aterrizaje.<sup>214</sup> La definición de infraestructura permanente, que incluyó una referencia a la remediación de sitios tras su desmantelamiento, fue bien recibida, pero se señaló que tal vez no se podía restablecer el estado que tenía un sitio antes de sufrir un impacto.<sup>215</sup>

Por su parte, el Reino Unido reiteró la propuesta de desarrollar una visión estratégica del turismo antártico.<sup>216</sup> En este sentido, las Partes debatieron sobre si una visión estratégica debería reflejar aspiraciones, centrarse en metas generales o ser prescriptiva e incluir una lista de tareas que podrían requerirse para implementar dicha estrategia.<sup>217</sup> Finalmente, no se produjeron acuerdos respecto a la propuesta, pero las discusiones dieron lugar a la adopción de la Resolución 7 (2009), que recomendó a las

---

<sup>211</sup> XXXI RCTA (Kiev, 2008), WP 6 (Alemania y Francia).

<sup>212</sup> Informe final XXXI RCTA (Kiev, 2008), párr. 237.

<sup>213</sup> Informe final XXXI RCTA (Kiev, 2008), párr. 241.

<sup>214</sup> XXXII RCTA (Baltimore, 2009), IP 101 (IAATO).

<sup>215</sup> Informe final XXXII RCTA (Baltimore, 2009), párr. 163.

<sup>216</sup> XXXII RCTA (Baltimore, 2009), WP 10 (Reino Unido).

<sup>217</sup> Informe final XXXII RCTA (Baltimore, 2009), párr. 184.

Partes el uso de una serie de principios generales no vinculantes como guía en sus trabajos de gestión: Estos principios son:

- (i) Todas las actividades turísticas en Antártica se realizarán de acuerdo con el Tratado, su Protocolo y las Medidas y Resoluciones de la RCTA.
- (ii) No se debería permitir que el turismo contribuya a la degradación a largo plazo del medioambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados o de los valores silvestres y naturales intrínsecos y los valores históricos de la Antártica. Ante la falta de información sobre el posible impacto, las decisiones sobre el turismo se basarán en un enfoque precautorio y pragmático que incorpore una evaluación de riesgos.
- (iii) Se debería dar prioridad a las investigaciones científicas en relación con todas las actividades turísticas en la Antártica.
- (iv) Las Partes deberían implementar todos los instrumentos relacionados con el turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica y continuar formulando normas que constituyan un marco uniforme para su gestión.
- (v) Se debería instar a todos los operadores que lleven a cabo actividades turísticas en la Antártica a que cooperen entre ellos y con las Partes para coordinar actividades y difundir las prácticas óptimas en materia de gestión del medioambiente y seguridad.
- (vi) Se debería instar a todas las organizaciones de turismo a que se centren en las actividades orientadas a enriquecer y educar a los visitantes en lo que se refiere al medioambiente antártico y su protección.

Por último, Estados Unidos realizó una propuesta de Medida para hacer obligatorias ciertas limitaciones que ya estaban establecidas en la Resolución 4 (2007) sobre el desembarco de personas en buques de pasajeros. Se argumentó que esto, en primer lugar, ayudaría a establecer condiciones uniformes para todos quienes llevaban visitantes a la Antártica en buques, ya que dejaría claro que todos los operadores están sujetos a las

mismas normas. En segundo lugar, mostraría que las Partes están dispuestas a asumir la responsabilidad por la aplicación efectiva de estas disposiciones.<sup>218</sup>

Se señaló además que los miembros de la IAATO ya cumplían estas disposiciones, al ser las prácticas óptimas de la industria.<sup>219</sup> Como resultado, la Reunión aprobó la Medida 15 (2009)<sup>220</sup>, la cual recomienda:

- (i) Que las Partes requieran que sus operadores que organicen actividades turísticas y otras actividades no gubernamentales en el área del Tratado para las cuales se requiera notificación anticipada de acuerdo con el artículo VII (5) del Tratado:
  - (a) Se abstengan de efectuar desembarcos de buques que transporten más de 500 pasajeros salvo que se especifique un número menor en medidas aplicables de la RCTA; y
  - (b) En el caso de buques que transporten 500 pasajeros o menos: (1) Coordinen entre ellos a fin de que no haya más de una embarcación en un lugar de desembarco al mismo tiempo. Y (2) Restrinjan el número de pasajeros que estén en tierra al mismo tiempo a 100 o menos, salvo que se disponga un número menor en medidas aplicables de la RCTA, y mantengan una relación mínima de un guía por cada 20 pasajeros, salvo que se disponga una relación más restrictiva en medidas aplicables de la RCTA;
- (ii) Que nada de lo dispuesto en esta Medida limite los derechos y obligaciones de las Partes con respecto a las EIA y las restricciones a actividades de sus nacionales conforme al artículo 8 y otras disposiciones del Protocolo;
- (i) Que esta Medida esté supeditada a las deliberaciones posteriores de futuras RCTA a fin de tener en cuenta los cambios que puedan producirse en las circunstancias, incluso con respecto a sitios específicos de la Antártica.

---

<sup>218</sup> XXXII RCTA (Baltimore, 2009), WP 17 (Estados Unidos).

<sup>219</sup> Informe final XXXII RCTA (Baltimore, 2009), párr. 195.

<sup>220</sup> Aun no entra en vigor por falta de aprobaciones necesarias.

Aunque se celebró la adopción de una segunda disposición de carácter vinculante sobre turismo, algunas Partes criticaron que ciertas Resoluciones vigentes, como las directrices para sitios, tenían normas más estrictas que esta Medida.<sup>221</sup> Esta sería la última Medida sobre turismo adoptada a la fecha, y a 15 años de su adopción aun no entra en vigor.

Finalmente, ante la necesidad de llegar a acuerdos sobre los asuntos relacionados con la seguridad de los pasajeros de buques y la protección del medioambiente antártico que seguían pendientes, Nueva Zelanda propuso ser sede de una RETA sobre turismo marítimo en Wellington entre el 9 y de 11 de diciembre de 2009 con el fin de acelerar las discusiones sobre estos temas. Se aprobó, por lo tanto, la Decisión 7 (2009) convocando a las Partes a esta Reunión.<sup>222</sup>

La RETA sobre turismo marítimo en el área del Tratado Antártico contó con la participación de 72 delegados de 19 Partes del Tratado, y 14 Expertos invitados de seis organizaciones.<sup>223</sup> La reunión se celebró de conformidad a la Decisión 7 (2009), que llamó a debatir sobre: tendencias del turismo marítimo en el área del Tratado Antártico en los últimos 10 años, sucesos en la OMI relacionados con el turismo marítimo en esta área, seguridad marítima, protección del medioambiente antártico, entre otros.<sup>224</sup>

Luego de las deliberaciones, esta Reunión acordó 17 recomendaciones sobre una serie de asuntos que se consideró que la RCTA debería tomar en cuenta, pero para efectos de este trabajo nos enfocaremos solamente en las que se relacionaban directamente con la agenda sobre turismo y actividades no gubernamentales, ya que algunas se remitían a cuestiones relacionadas con operaciones logísticas y cartografía, las cuales corresponden a otros Grupos de Trabajo en la RCTA o en el CPA y que escapan al objeto de este estudio.

Las recomendaciones en cuestión aludían a: (i) Tomar en cuenta los incidentes que involucraron embarcaciones turísticas en aguas antárticas, a fin de extraer enseñanzas y

---

<sup>221</sup> Informe final XXXII RCTA (Baltimore, 2009), párr. 200.

<sup>222</sup> Informe final XXXII RCTA (Baltimore, 2009), párr. 217.

<sup>223</sup> Asistieron representantes de las siguientes Partes Consultivas: Alemania, Argentina, Australia, Chile, China, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Perú, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Suecia y Uruguay.

<sup>224</sup> Informe final RE Turismo marítimo (Wellington, 2009), pág. 3.

prever futuros incidentes similares;<sup>225</sup> (ii) Elaborar listas de verificación para las inspecciones efectuadas a las embarcaciones y actividades turísticas;<sup>226</sup> (iii) Aplicar el régimen actual de control por el Estado rector del puerto a las embarcaciones turísticas que se dirigen hacia la Antártica;<sup>227</sup> (iv) Que las cinco Partes que desempeñan funciones de coordinación de operaciones de búsqueda y salvamento en aguas antárticas intercambien información con los programas nacionales y la IAATO;<sup>228</sup> (v) Que las Partes que aún no aprueban la Medida 4 (2004) consideren hacerlo de forma prioritaria;<sup>229</sup> y (vi) Que quienes participen en actividades no gubernamentales proporcionen datos geográficos y temporales para apoyar futuros estudios del CPA y la RCTA.<sup>230</sup>

En resumen, en esta década podemos observar que las preocupaciones en torno al turismo se intensificaron no solo por el aumento en la cantidad de turistas, sino que también por la diversificación de las actividades ofrecidas. Igualmente, surgen inquietudes respecto al turismo aventura y el turismo en grandes buques, lo que desencadenó una serie de discusiones que terminaron en la convocatoria de dos RETA sobre turismo y la consiguiente adopción de las únicas dos Medidas legalmente obligatorias sobre estos temas.

La creciente complejización de la agenda se hace especialmente evidente en la extensión de los debates durante las RCTA, y la necesidad de convocar dos RETA sobre turismo y múltiples reuniones intersesionesales para poder abarcar todos los temas que requerían ser analizados. De esta forma, las Partes incrementaron sus esfuerzos en abarcar las distintas problemáticas que iban surgiendo en torno al turismo, lo que resultó en la adopción de dos Medidas, dos Decisiones y 12 Resoluciones. Respecto a estas últimas, 7 de ellas ya no se encuentran vigentes.

Se advierte que las Partes tomaron iniciativas adicionales en comparación a décadas anteriores en un intento por abarcar las distintas problemáticas sobre turismo antártico. Sin embargo, no tuvo resultados normativos efectivos. Por un lado, hubo materias como la creación de instalaciones terrestres de apoyo al turismo o el desarrollo de una visión

---

<sup>225</sup> Informe final RE Turismo marítimo (Wellington, 2009), párr. 20.

<sup>226</sup> Informe final RE Turismo marítimo (Wellington, 2009), párr. 26.

<sup>227</sup> Informe final RE Turismo marítimo (Wellington, 2009), párr. 54.

<sup>228</sup> Informe final RE Turismo marítimo (Wellington, 2009), párr. 62.

<sup>229</sup> Informe final RE Turismo marítimo (Wellington, 2009), párr. 68.

<sup>230</sup> Informe final RE Turismo marítimo (Wellington, 2009), párr. 81.

estratégica sobre turismo, respecto de las cuales se hicieron propuestas durante toda la década y ninguna se concretó. Por el otro, las Medidas efectivamente adoptadas con la intención de ser vinculantes solamente regularon aspectos parcelados del turismo antártico, específicamente la necesidad de requerir seguros a los operadores turísticos y de controlar el desembarque de pasajeros de buques antárticos. Además, como ya se mencionó, a la fecha aún no han entrado en vigor, por lo que aún no tienen fuerza obligatoria.

#### 1.5 Década 2010-2019: turismo a través de yates no autorizados y la necesidad de mejorar la coordinación entre autoridades competentes.

En la XXXIII RCTA (Punta del Este, 2010), el Grupo de Trabajo sobre Turismo guió sus discusiones en torno a dos temas: el incidente en la casa *Wordie* en enero de 2010 y las recomendaciones hechas a la RCTA por parte de la RE Turismo marítimo (Wellington, 2009). En lo que concierne al primero, la casa *Wordie* es un Sitio Histórico de conformidad al artículo 8 del Anexo V al Protocolo y como tal, no debe dañarse, trasladarse ni destruirse.

El 11 de enero de 2010, el *United Kingdom Antarctic Heritage Trust* había encontrado a dos ciudadanos franceses, provenientes de dos yates amarrados en las cercanías, durmiendo en la cabaña. Se habrían observado algunos daños en la puerta y la ventana del refugio, ocurridos cuando las forzaron. Al respecto, Francia informó que los buques no habían solicitado la autorización correspondiente ante las autoridades pertinentes y que tampoco se les había otorgado un permiso para dirigirse a la Antártica.<sup>231</sup>

Este incidente puso de manifiesto la dificultad de regular el comportamiento de los pequeños yates que viajan hacia la Antártica, así como la necesidad de informar a sus operadores sobre los requisitos que se deben cumplir para viajar.<sup>232</sup> Este suceso y su consiguiente investigación, por lo tanto, daría lugar a otra serie de preocupaciones para las Partes en cuanto a la efectividad de los procesos para expedir los permisos para realizar actividades, y la dificultad de obtener información por parte de las autoridades nacionales

---

<sup>231</sup> XXXIII RCTA (Punta del Este, 2010), WP 25 (Francia, Reino Unido y Ucrania).

<sup>232</sup> Informe final XXXIII RCTA (Punta del Este, 2010), párr. 257.

en cuanto al otorgamiento o rechazo de autorizaciones para desarrollar actividades en la zona del Tratado. (Ramirez, 2016: 195-196).

Por su parte, Chile también agregó que la mayoría de yates que eran monitoreados por autoridades marítimas chilenas llevaban equipos de comunicación de corto alcance, lo que era un riesgo para la seguridad de quienes participaban en este tipo de expediciones. De esta forma, sugirió fortalecer el concepto del Estado rector de los puertos en los casos de pequeñas embarcaciones que no estaban en condiciones de navegar en la Antártica. Así mismo, llamo a las Partes a aplicar plenamente la Resolución 3 (2004) sobre intercambio de información.<sup>233</sup>

No se llegó a grandes conclusiones sobre este tema, pero en general se alentó a las autoridades nacionales a considerar formas de generar conciencia y hacer difusión de los requisitos del Tratado y el Protocolo, y en particular la necesidad de disponer de una autorización previa para entrar a la Antártica y que hay que cumplir con los principios ambientales del Protocolo y con la protección de los sitios y monumentos históricos.<sup>234</sup>

Luego, durante la segunda mitad de la reunión, las Partes se centraron en seguir examinando las recomendaciones hechas por la RETA, las cuales fueron analizando una por una: en cuanto la sugerencia para apresurar la aprobación de la Medida 4 (2004), hubo acuerdo en que esto se hacía necesario,<sup>235</sup> y se llamó a las Partes a hacer esfuerzos por terminar sus procesos nacionales de aprobación. En este sentido, se destacó la importancia de avanzar con la aplicación de esta disposición, ya que contribuiría a reducir la carga de trabajo de los programas nacionales en cuanto a tareas de búsqueda y salvamento.<sup>236</sup>

En relación al llamado que se hizo a que los participantes de actividades turísticas proporcionaran datos geográficos y temporales para apoyar futuros estudios del CPA y la RCTA, se manifestó acuerdo en su importancia<sup>237</sup> y se llamó a las Partes a enviar los datos disponibles de la notificación posterior a visitar a Estados Unidos y a Nueva Zelanda,

---

<sup>233</sup> XXXIII RCTA (Punta del Este, 2010), WP 68 Rev. 1 (Chile).

<sup>234</sup> Informe final XXXIII RCTA (Punta del Este, 2010), párr. 259.

<sup>235</sup> Informe final XXXIII RCTA (Punta del Este, 2010), párr. 280.

<sup>236</sup> Informe final XXXIII RCTA (Punta del Este, 2010), párr. 281-282.

<sup>237</sup> Informe final XXXIII RCTA (Punta del Este, 2010), párr. 284.

quienes se encontraban trabajando en un estudio sobre impactos ambientales del turismo en el seno del CPA.<sup>238</sup>

Y en relación a la sugerencia de aplicar el régimen actual del Estado rector del puerto a las embarcaciones turísticas que se dirigen hacia la Antártica, se trabajó en torno a un proyecto de Resolución presentado por Nueva Zelanda.<sup>239</sup> Este documento dio lugar a la aprobación de la Resolución 7 (2010), la cual recomendó a las Partes aplicar de forma proactiva, por medio de sus autoridades marítimas nacionales, el régimen actual del Estado rector del puerto a las embarcaciones de pasajeros con destino a la Antártica. Esta disposición, pese a haberse acordado en medio del debate del Grupo de Trabajo sobre Turismo y haber emanado de una recomendación de la RE Turismo marítimo (Wellington, 2009), se clasificó en la categoría de asuntos operacionales de la RCTA. Por lo tanto, no es parte de este estudio y solo se menciona para ilustrar el avance en la resolución de las problemáticas sobre turismo.

Por último, la RCTA aprobó las recomendaciones de la RETA sobre promover el intercambio de información entre la IAATO, los programas nacionales y las cinco Partes que tienen la responsabilidad de coordinar las operaciones de búsqueda y salvamento<sup>240</sup>; extraer lecciones de los incidentes de embarcaciones turísticas en aguas antárticas<sup>241</sup>, y elaborar listas de verificación de inspecciones a embarcaciones turísticas.<sup>242</sup> En cuanto a esta última, se acordó que se trataría el tema en un GCI futuro.<sup>243</sup> .

Al año siguiente, durante la XXXIV RCTA (Buenos Aires, 2011), las Partes comenzaron debatiendo en torno a un WP presentado en conjunto por Estados Unidos, Francia, Alemania, Países Bajos y Nueva Zelanda. Este documento contenía un proyecto de Decisión que llamaba a las Partes a revisar la idoneidad de las actuales reglas sobre

---

<sup>238</sup> Informe final XXXIII RCTA (Punta del Este, 2010), párr. 288. Este estudio sobre impactos ambientales del turismo antártico se inició propósito de una propuesta hecha por Australia, Francia y Nueva Zelanda en el seno de las reuniones del CPA. Leer más en: XII CPA (Baltimore, 2009), WP 12.

<sup>239</sup> XXXIII RCTA (Punta del Este, 2010), WP 37 (Nueva Zelanda).

<sup>240</sup> Informe final XXXIII RCTA (Punta del Este, 2010), párr. 333.

<sup>241</sup> Informe final XXXIII RCTA (Punta del Este, 2010), párr. 365.

<sup>242</sup> Informe final XXXIII RCTA (Punta del Este, 2010), párr. 367.

<sup>243</sup> Informe final XXXIII RCTA (Punta del Este, 2010), párr. 368.

turismo antártico y a identificar las áreas con mayor necesidad de regulación.<sup>244</sup> En respuesta, India, que tuvo el apoyo de varias Partes, recalcó la importancia de que la RCTA se centrara no sólo en la idoneidad de las Medidas, sino que también en la idoneidad de su implementación por parte de las autoridades nacionales.<sup>245</sup>

En concordancia con lo anterior, los Países Bajos y el Reino Unido presentaron un WP que instaba a las Partes a identificar prioridades y cursos de acción a través de 16 preguntas sugeridas. Estas preguntas planteaban problemáticas en relación a la aplicación de los principios generales del turismo antártico de la Resolución 7 (2009), y se buscaba que las Partes determinaran cuáles eran prioritarias para discutir en futuras RCTA.<sup>246</sup>

Estos dos documentos se trataron en conjunto y la propuesta fue bien recibida por las Partes, lo que dio lugar a la creación de un GCI abierto para revisar las políticas de turismo con los siguientes términos de referencia: (i) Preguntas sobre políticas relacionadas con la gestión y la regulación del turismo; (ii) Cuestiones para las cuales podría ser conveniente elaborar nuevos instrumentos o directrices regulatorias y (iii) Una lista de cuestiones prioritarias a considerarse en la RCTA.<sup>247</sup>

Posteriormente, a propósito de un WP presentado por Alemania junto a Australia, Estados Unidos, Noruega y Reino Unido, se llamó la atención sobre la exclusión de los yates en las negociaciones para la primera parte del Código Polar de la OMI, por lo que se propuso a las Partes crear una lista de verificación para quienes quisieran realizar actividades con yates en la Antártica como un primer paso para que la RCTA considerara elaborar directrices comunes en este sentido.<sup>248</sup>

En respuesta, varias Partes consideraron que las listas sugeridas no eran exhaustivas y propusieron que la RCTA aconsejara a la OMI incluir las actividades de yates en la segunda etapa de negociaciones del Código Polar.<sup>249</sup> No se llegó a un acuerdo al respecto,

---

<sup>244</sup> XXXIV RCTA (Buenos Aires, 2011), WP 26 (Alemania, Estados Unidos, Francia, Nueva Zelanda y Países Bajos).

<sup>245</sup> Informe final XXXIV RCTA (Buenos Aires, 2011), párr. 217.

<sup>246</sup> XXXIV RCTA (Buenos Aires, 2011), WP 21 (Países Bajos y Reino Unido).

<sup>247</sup> Informe final XXXIV RCTA (Buenos Aires, 2011), párr. 234.

<sup>248</sup> XXXIV RCTA (Buenos Aires, 2011), WP 37 (Alemania, Australia, Estados Unidos, Noruega y Reino Unido).

<sup>249</sup> Informe final XXXIV RCTA (Buenos Aires, 2011), párr. 283.

pero las Partes convinieron en establecer un GCI que trabajara en la preparación de directrices para yates mientras se encontrara pendiente la introducción de medidas por parte de la OMI.<sup>250</sup>

Al finalizar la revisión de los documentos presentados, se pidió a las Partes hacer comentarios generales sobre los temas planteados.<sup>251</sup> Para empezar, Francia manifestó preocupación porque consideró que el debate no estaba centrado en temas clave sobre turismo antártico y señaló que el ocuparse de problemas a medio y largo plazo no debería impedir tomar medidas a corto plazo.<sup>252</sup> Ante esta crítica, las Partes estuvieron de acuerdo en que era necesario reevaluar prioridades y aumentar la cantidad de WP sobre los temas principales.<sup>253</sup>

Igualmente, se consideró que para avanzar era fundamental contar con documentos que aportaran contenidos fácticos y un análisis profundo de los problemas. Se exhortó a las Partes a asistir a la RCTA preparadas para trabajar sobre los principales temas relacionados con el turismo, y centrarse menos en el proceso.<sup>254</sup> Por su parte, los Países Bajos criticaron la falta de proactividad al restringir o prohibir cierto tipo de actividades peligrosas.<sup>255</sup>

Al año siguiente, durante la XXXV RCTA (Hobart, 2012), la agenda sobre temas de seguridad incluyó algunas cuestiones sobre operaciones turísticas en Antártica. En este contexto, el Reino Unido presentó un WP con una lista de preguntas que las autoridades competentes podrían considerar en los procesos de autorización de actividades no gubernamentales en tierra. Estas preguntas tenían relación con problemas ambientales generales, planes de emergencia, seguridad, entre otros.<sup>256</sup> Las Partes apoyaron el trabajo realizado, aunque Noruega señaló que no todas las preguntas serían relevantes para todas las actividades en tierra.<sup>257</sup>

---

<sup>250</sup> Informe final XXXIV RCTA (Buenos Aires, 2011), párr. 291.

<sup>251</sup> Informe final XXXIV RCTA (Buenos Aires, 2011), párr. 301.

<sup>252</sup> Informe final XXXIV RCTA (Buenos Aires, 2011), párr. 302.

<sup>253</sup> Informe final XXXIV RCTA (Buenos Aires, 2011), párr. 303.

<sup>254</sup> Informe final XXXIV RCTA (Buenos Aires, 2011), párr. 304.

<sup>255</sup> Informe final XXXIV RCTA (Buenos Aires, 2011), párr. 311.

<sup>256</sup> XXXV RCTA (Hobart, 2012), WP 4 (Reino Unido).

<sup>257</sup> Informe final XXXV RCTA (Hobart, 2012), párr. 161.

Después de que se incluyeran las observaciones realizadas, las Partes procedieron a aprobar la Resolución 9 (2012) sobre evaluación de actividades de expedición en tierra, la cual recomienda a las Partes que utilicen esta lista de preguntas dentro del proceso de autorización o de algún proceso normativo equivalente referido a las actividades no gubernamentales en tierra. A continuación, y a propósito del mismo tema, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos presentaron un documento que hacía una propuesta de directrices para yates que navegan en regiones polares.<sup>258</sup> En base a esta propuesta se aprobó la Resolución 10 (2012), la cual recomienda que:

- (i) Se utilice la lista de verificación de artículos específicos para yates al evaluar propuestas de visitas, a fin de preparar viajes seguros a la Antártica.
- (ii) La Secretaría publique en su sitio web las directrices para yates relativas a los cruceros antárticos.
- (iii) Se proporcionen datos a la Secretaría, a fin de mantener actualizado el sitio web, en conjunto con las directrices para yates relativas a Cruceros antárticos:
  - a) información de contacto de las autoridades nacionales competentes.
  - b) información acerca de los MRCC correspondientes.
- (iv) Se inste a todos aquellos que planeen realizar visitas a la Antártica a tomar en cuenta la lista de verificación de artículos específicos para yates, y las directrices para yates relativas a los cruceros antárticos.

En cuanto al debate del Grupo de Trabajo sobre Turismo, las Partes se concentraron en examinar las recomendaciones surgidas de un estudio realizado por el CPA sobre los aspectos ambientales y el impacto del turismo en la Antártica, el cual fue presentado por Nueva Zelanda.<sup>259</sup> Asimismo, en este segmento se discutió un WP presentado por los Países Bajos, el cual resumió el trabajo del GCI sobre preguntas pendientes sobre turismo antártico que se había convocado durante la XXXIV RCTA (Buenos Aires, Argentina en 2011).

---

<sup>258</sup> XXXV RCTA (Hobart, 2012), WP 17 Rev. 1 (Alemania, Estados Unidos y Reino Unido).

<sup>259</sup> XXXV RCTA (Hobart, 2012), WP 22 (Nueva Zelanda).

El GCI presentó 5 temas que se consideraron prioritarios a tratar: (i) mejoras en el intercambio de información y cooperación; (ii) medir y administrar el impacto acumulativo de las visitas; (iii) importancia de los instrumentos regulatorios para prevenir o regular la expansión de las actividades turísticas; (iv) variedad cada vez mayor de actividades en la Antártica; y (v) la posible formulación de reglamentaciones con respecto a instalaciones permanentes para el turismo en la Antártica.<sup>260</sup>

En base a este documento se dio un extenso debate, pero las preocupaciones se dividían en dos tipos. La primera era el posible impacto acumulativo del turismo en los sitios ya visitados, especialmente los que registran cada vez más visitas. La segunda preocupación era la posible diversificación y expansión de actividades. Esto también planteó preguntas acerca de cómo se estaba aplicando el Protocolo.<sup>261</sup> La discusión concluyó en la creación de un GCI que trabajaría hasta la XXXVI RCTA (Bruselas, 2013), para preparar una revisión de las políticas del turismo.<sup>262</sup>

Este año se finalizó el estudio sobre turismo que había iniciado el CPA en 2009, el cual concluyó en una serie de recomendaciones a la RCTA en relación al turismo:

- (i) Desarrollar una base de datos centralizada de actividades turísticas.
- (ii) Establecer una base de datos centralizada de la RCTA de sitios turísticos.
- (iii) Desarrollar un método para evaluar la sensibilidad de los sitios y realizar un análisis de sensibilidad relativa para los sitios más visitados en la Antártica.
- (iv) Considerar medios para revisar y actualizar las directrices específicas para cada sitio
- (v) Considerar la revisión periódica de las tendencias de las actividades turísticas en determinados sitios turísticos.
- (vi) Considerar la posibilidad de establecer un programa de vigilancia para evaluar la efectividad de las directrices específicas para cada sitio.
- (vii) Considerar desarrollar una serie de niveles de activación para orientar las iniciativas de vigilancia.

---

<sup>260</sup> XXXV RCTA (Hobart, 2012), WP 27 Rev.1 (Países Bajos).

<sup>261</sup> Informe final XXXV RCTA (Hobart, 2012), párr. 230.

<sup>262</sup> Informe final XXXV RCTA (Hobart, 2012), párr. 233.

- (viii) Identificar opciones de gestión posibles que puedan aplicarse para gestionar las actividades turísticas.

En relación a la recomendación (i) y (ii), se acordó establecer un GCI, a fin de asegurar que la RCTA pudiera acceder fácilmente a un panorama completo de las actividades turísticas en la Antártica. Los términos de referencia serían: (a) articular claramente las preguntas que deben responderse, (b) considerar si los datos y fuentes de información existentes responden a dichas preguntas, e (c) identificar qué información debe recolectarse para responder a tales preguntas. Luego, el GCI debería informar a la RCTA de sus resultados.<sup>263</sup>

En cuanto a la recomendación (iii), varias Partes consideraron que el CPA estaría en una mejor situación para elegir el método más adecuado para evaluar estos elementos. Por su parte, la IAATO señaló que era importante distinguir entre la sensibilidad del sitio y los índices de visitas, y destacó que algunos sitios con bajo índice de visitas eran sensibles al impacto.<sup>264</sup> Finalmente, la RCTA acordó solicitar al CPA el desarrollo de un método para evaluar la sensibilidad de los sitios.<sup>265</sup>

Respecto a las recomendaciones (iv) y (v), la RCTA acordó efectuar la revisión sugerida en principio. Sin embargo, Reino Unido señaló que el CPA ya estaba considerando el grado en que se han implementado estas disposiciones de gestión, por ejemplo, a través de las ZAEA, las directrices para sitios o las directrices para programas nacionales para los sitios más visitados.<sup>266</sup>

Sobre la recomendación (vi), la RCTA acordó solicitar al CPA considerar cómo direccionar las iniciativas de vigilancia y diseñar un estudio piloto para evaluar el posible impacto y la efectividad de las directrices para sitios que reciben visitantes,<sup>267</sup> y en relación a la recomendación (vii), la RCTA acordó solicitar al CPA considerar la elaboración de parámetros de gestión o disparadores de indicadores ambientales en este sentido.<sup>268</sup> Por

---

<sup>263</sup> Informe final XXXV RCTA (Hobart, 2012), párr. 243.

<sup>264</sup> Informe final XXXV RCTA (Hobart, 2012), párr. 245.

<sup>265</sup> Informe final XXXV RCTA (Hobart, 2012), párr. 245.

<sup>266</sup> Informe final XXXV RCTA (Hobart, 2012), párr. 248.

<sup>267</sup> Informe final XXXV RCTA (Hobart, 2012), párr. 250.

<sup>268</sup> Informe final XXXV RCTA (Hobart, 2012), párr. 252.

último, sobre la recomendación (viii), las opciones aplicables que analizaron las Partes incluían la clausura de áreas, períodos de descanso, y el agrupamiento de sitios como ZAEP o ZAEA si se identificaba un área como vulnerable.<sup>269</sup>

Cabe mencionar que durante esta reunión se aprobó la Decisión 3 (2012), la cual estableció un Plan de Trabajo Estratégico Plurianual para las RCTA con el fin de contribuir a que los debates se centren en los temas de prioridad y para que la RCTA funcione con mayor efectividad. El turismo ha sido un tema contemplado en este Plan de forma permanente desde aquel entonces.

En la XXXVI RCTA (Bruselas, 2013), el debate comenzó con el análisis del informe del GCI sobre diversificación del turismo en la Antártica, el cual se había establecido en la XXXV RCTA (Hobart, 2012) en el contexto del debate sobre preguntas pendientes sobre turismo.<sup>270</sup> Este documento entregó ejemplos de actividades que se estaban realizando en la Antártica, clasificándolas en categorías: (i) modos de transporte aéreo y marítimo; (ii) expediciones con el objetivo principal de cumplir rutas determinadas; (iii) actividades específicas, particularmente deportivas y grandes expediciones, (iv) alojamiento nocturno para turismo en tierra; y (v) otras actividades no gubernamentales.<sup>271</sup>

Asimismo, el informe resumió las experiencias que habían tenido en sus respectivos países las Partes que participaron en el GCI en materia de diversificación de actividades turísticas, sistemas nacionales de autorización, EIA, ejemplos de actividades prohibidas y la cooperación internacional. También se proporcionó información sobre los sistemas y competencias nacionales según las cuales las Partes conceden o rechazan autorizaciones para realizar actividades.

Después de la presentación, las Partes intercambiaron opiniones y experiencias en la aplicación de su legislación doméstica en varios tipos de actividades, por ejemplo: la evaluación de impactos acumulativos, los criterios utilizados para negar autorizaciones o prohibir actividades, el grado de interés que se debía tener sobre las instalaciones y

---

<sup>269</sup> Informe final XXXV RCTA (Hobart, 2012), párr. 254.

<sup>270</sup> Informe final XXXV RCTA (Hobart, 2012), párr. 233.

<sup>271</sup> XXXVI RCTA (Bruselas, 2013), WP 47 (Países Bajos).

actividades destinadas a respaldar actividades terrestres, y las lecciones aprendidas de la gestión del turismo en otras partes del mundo, por ejemplo el Artículo.<sup>272</sup>

En cuanto a las instalaciones para actividades terrestres, Nueva Zelanda propuso que además del informe anual sobre número de turistas y operaciones, la IAATO podría proporcionar más información sobre las actividades de proveedores de servicios logísticos terrestres.<sup>273</sup> Al respecto, Estados Unidos y Reino Unido señalaron que se debería considerar detenidamente el nivel de cooperación entre autoridades competentes,<sup>274</sup> y Reino Unido recordó a las Partes la Resolución 9 (2012) sobre evaluación de actividades en tierra en la Antártica, la cual contenía elementos que las autoridades competentes podían aplicar en actividades de base terrestre.<sup>275</sup>

Respecto a los posibles impactos acumulativos asociados a la diversificación del turismo, se señaló que era complejo evaluarlos y que se requería de más discusión en la RCTA sobre el tema. En este sentido, se recordó la recomendación (iii) del estudio sobre turismo del CPA analizada durante la XXXV RCTA (Hobart, 2012). Esta sugería fijar una metodología para evaluar la vulnerabilidad de los sitios y se estimó que la asesoría del CPA en este asunto sería una herramienta crucial para avanzar en el mismo. Por su parte, Nueva Zelanda propuso hacer una modificación en la función de notificación del SEII que incluyera el “tipo de actividad”, lo que permitiría a las Partes analizar mejor los patrones de comportamiento en sitios y actividades específicas.<sup>276</sup>

En relación a los criterios para negar la autorización de actividades propuestas, se debatió sobre la necesidad de contar con medidas más prescriptivas. Se estimó que una mayor guía de la RCTA podría servir de apoyo a las Partes para decir no a actividades que se consideraran contrarias a los principios del Protocolo. Esto fue apoyado por varias Partes que destacaron que en su legislación nacional se permitía a las autoridades competentes

---

<sup>272</sup> Informe final XXXVI RCTA (Bruselas, 2013), párr. 226.

<sup>273</sup> Informe final XXXVI RCTA (Bruselas, 2013), párr. 228.

<sup>274</sup> Informe final XXXVI RCTA (Bruselas, 2013), párr. 227.

<sup>275</sup> Informe final XXXVI RCTA (Bruselas, 2013), párr. 232.

<sup>276</sup> Informe final XXXVI RCTA (Bruselas, 2013), párr. 233.

adoptar un enfoque precautorio y negar las autorizaciones de actividades que se asociaban con un alto nivel de riesgo.<sup>277</sup>

Sobre este tema, Nueva Zelanda mencionó algunos ejemplos de expediciones privadas que no estaban preparadas para operar de forma segura y que evitaron comunicarse con las autoridades competentes antes de que se les negara la autorización por estos motivos. Frente a esto, las Partes procedieron a comparar experiencias con este tipo de situaciones en otras partes del mundo, por ejemplo Noruega y el turismo en Svalbard. De esta forma, Noruega propuso coordinar un debate Intersesional sobre las experiencias y desafíos de las autoridades competentes en relación a diversos tipos de turismo.<sup>278</sup>

Posteriormente, se pasó a discutir en base al informe del GCI sobre intercambio de información sobre turismo, en el cual habían participado Australia, Francia, Japón, Nueva Zelanda, Estados Unidos, IAATO y la Organización Meteorológica Mundial. Este GCI se convocó para dar respuesta a las recomendaciones (i) y (ii) del estudio sobre turismo del CPA, las cuales sugerían desarrollar una base de datos centralizada de la RCTA sobre actividades turísticas.<sup>279</sup>

El GCI identificó opciones para mejorar el intercambio de información, y como ya lo había anticipado Nueva Zelanda, se propuso la adopción de una Decisión para modificar el SEII y el formulario de informes posteriores a las visitas. El proyecto recomendaba incluir una función que permitiera indicar el “tipo de actividad” en expediciones no gubernamentales, y una lista de actividades turísticas que les permitiera a las Partes seleccionar una o más actividades al momento de notificar. En respuesta, las Partes mostraron apoyo e incluso sugirieron dejar un campo abierto en esta lista de actividades propuesta, para permitir a las Partes ir agregando nuevas actividades no consideradas.<sup>280</sup>

Esto concluyó en la aprobación de la Decisión 6 (2013). No obstante, cabe mencionar que si bien esta disposición tiene relación directa con las problemáticas surgidas a propósito del turismo, no se encuentra catalogada como una norma sobre este tema,

---

<sup>277</sup> Informe final XXXVI RCTA (Bruselas, 2013), párr. 235.

<sup>278</sup> Informe final XXXVI RCTA (Bruselas, 2013), párr. 238.

<sup>279</sup> XXXVI RCTA (Bruselas, 2013), WP 33 (Nueva Zelanda).

<sup>280</sup> Informe final XXXVI RCTA (Bruselas, 2013), párr. 243.

sino que como una norma sobre intercambio de información. Por lo tanto, se menciona para visualizar el avance de las discusiones en torno al turismo y las soluciones que se van elaborando en el contexto de las RCTA, pero como disposición no es parte de este estudio propiamente tal.

Esta reunión finalizó con un examen de los temas que debían incluirse en el recientemente creado Plan de Trabajo Estratégico Plurianual de la RCTA, en base a lo cual se decidió que serían: (i) la revisión y evaluación de la necesidad de adoptar medidas adicionales con respecto a la gestión de áreas e infraestructura permanente relacionadas con el turismo; (ii) las cuestiones relacionadas con el turismo terrestre y de aventura, y (iii) atender las recomendaciones del estudio del turismo del CPA, lo cual se vio reflejado en la Decisión 5 (2013) que actualizó el respectivo Plan.

Durante la XXXVII RCTA (Brasilia, 2014), los primeros temas analizado en el Grupo de Trabajo sobre Turismo fueron el turismo terrestre y el turismo aventura, los cuales se consideraron los temas que generaban más preocupaciones. A tal efecto, la Secretaría presentó un documento que resumió los debates que se habían dado en la RCTA al respecto.<sup>281</sup>

Sobre lo expuesto, Reino Unido señaló que las Medidas, Decisiones y Resoluciones resumidas en el documento solo serían eficaces en la gestión de todo tipo de actividades turísticas y no gubernamentales si se implementaban y se ponían en vigor internacionalmente. Por lo tanto, llamó a sostener debates entre las autoridades competentes que autorizan el turismo en la Antártica para discutir su experiencia en la implementación de los acuerdos existentes e identificar dónde se producían vacíos.<sup>282</sup>

En este sentido, Noruega propuso un marco para los futuros debates sobre experiencias y desafíos identificados por las autoridades competentes ante los diversos tipos de turismo y actividades no gubernamentales. El documento identificó futuras áreas

---

<sup>281</sup> XXXVII RCTA (Brasilia, 2014), SP 9 (Secretaria del Tratado Antártico).

<sup>282</sup> Informe final XXXVII RCTA (Brasilia, 2014), párr. 204.

de trabajo, recomendando que estos debates continuaran durante la XXXVIII RCTA (Sofía, 2015), por ejemplo, bajo la forma de un taller en el marco de la RCTA.<sup>283</sup>

Ante estas propuestas, la Reunión acordó establecer un Grupo de Trabajo Especial durante la XXXVIII RCTA (Sofía, 2015) centrado en el debate sobre asuntos de las autoridades competentes relacionados con el turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica, en una sesión de un día de duración. Se instó a las Partes a incluir en sus delegaciones a representantes de sus autoridades competentes con el fin de que asistieran a dichos debates.<sup>284</sup> Asimismo, se acordó crear un GCI para preparar la sesión del Grupo de Trabajo Especial, utilizando como base el WP presentado por Noruega.<sup>285</sup>

Por su parte, abordando las preocupaciones que surgían en torno al turismo terrestre y al turismo aventura, Estados Unidos presentó un WP proponiendo desarrollar un marco para evaluar las actividades turísticas en la Antártica según su riesgo. Estados Unidos afirmó que este WP se enfocaba más bien en la seguridad de los participantes en este tipo de expediciones y los posibles efectos sobre las actividades científicas, más que en los limitados impactos medioambientales que estas actividades podían representar. De esta forma, se sugería que las autoridades evaluaran las actividades sobre la base del riesgo de accidentes inherentes a dichas actividades, los riesgos de posibles accidentes y si dichos riesgos se podían mitigar adecuadamente.<sup>286</sup>

Hubo apoyo generalizado de las Partes, sin embargo, la India y Países Bajos criticaron el que la seguridad de los turistas fuera el centro exclusivo del debate, cuando era necesario considerar cuestiones ambientales también. Se sugirió que el proyecto reconociera los diversos sistemas de evaluación de riesgos a nivel nacional, así como que la evaluación debía aplicarse a todas las actividades que se realizan en la Antártica.<sup>287</sup>

Estados Unidos acogió estas indicaciones y luego las Partes procedieron a aprobar la Resolución 6 (2014), que recomendó a las Partes que: (a) alienten a los operadores a utilizar un proceso de evaluación basado en el riesgo como herramienta de planificación, y

---

<sup>283</sup> XXXVII RCTA (Brasilia, 2014), WP 32 (Noruega).

<sup>284</sup> Informe final XXXVII RCTA (Brasilia, 2014), párr. 215.

<sup>285</sup> Informe final XXXVII RCTA (Brasilia, 2014), párr. 216.

<sup>286</sup> XXXVII RCTA (Brasilia, 2014), WP 44 (Estados Unidos).

<sup>287</sup> Informe final XXXVII RCTA (Brasilia, 2014), párr. 220.

(ii) tomen en cuenta las evaluaciones en función del riesgo realizadas por los operadores como parte del proceso de autorización, o de algún proceso normativo equivalente.<sup>288</sup>

En este momento de la Reunión, el Presidente del Grupo de Trabajo sobre Turismo recordó el mandato aprobado en la Decisión 5 (2013), el cual hizo un llamado a las Partes a realizar debates específicos en la XXXVII RCTA (Brasilia, 2014). En tal sentido, los Países Bajos criticaron que la tendencia general de la RCTA en la reglamentación del turismo antártico era reactiva. Habría una aparente incapacidad de las Partes para prohibir o restringir actividades ya establecidas, y puso de relieve los riesgos de los impactos acumulativos sobre el medioambiente. Por consiguiente, recomendó aplicar un enfoque proactivo mediante la identificación del aumento de actividades y del impacto acumulativo, antes de que se produzcan.<sup>289</sup>

Nueva Zelanda, tomando en cuenta que el turismo en la Antártica estaba experimentando un cambio en la diversidad de sus actividades y en el espectro de sus participantes, preguntó si las Partes Consultivas y el STA estaban en una posición adecuada para lidiar con los desafíos planteados por estos cambios. Luego, preguntó si la RCTA podría encargar al CPA la realización de una evaluación científica estratégica para considerar interrogantes sobre los riesgos medioambientales y herramientas para gestionarlos.<sup>290</sup>

Noruega respaldó los comentarios de Nueva Zelanda que alentaban a las Partes a participar en un debate más estratégico sobre el turismo en la Antártica, y puso de relieve la importancia de señalar las diferencias entre diversos enfoques culturales. Si bien la mayoría estuvo de acuerdo en la necesidad de tener un enfoque más estratégico hacia las actividades turísticas y no gubernamentales, algunas Partes se manifestaron reticentes a aumentar la carga de trabajo del CPA. Por lo tanto, no se llegó a ninguna decisión concluyente al respecto.<sup>291</sup>

---

<sup>288</sup> Informe final XXXVII RCTA (Brasilia, 2014), párr. 228.

<sup>289</sup> Informe final XXXVII RCTA (Brasilia, 2014), párr. 236.

<sup>290</sup> Informe final XXXVII RCTA (Brasilia, 2014), párr. 245.

<sup>291</sup> Informe final XXXVII RCTA (Brasilia, 2014), párr. 251.

Luego, Francia presentó un documento preparado junto al Reino Unido, Chile, Finlandia, los Países Bajos, Nueva Zelanda y Sudáfrica. En este WP se indicaba que a la luz del aumento del turismo aventura y del turismo terrestre en zonas remotas, se hacía necesario que las Partes aprobaran la Medida 4 (2004) lo más pronto posible, y que llevaran a cabo las acciones necesarias para su entrada en vigor y aplicación.<sup>292</sup> La Reunión estuvo de acuerdo en instar a todas las Partes a completar sus procedimientos internos para aprobarla y a tomar acciones para darle efecto jurídico interno en el caso de haberla aprobado.<sup>293</sup> De esta forma, la Reunión aprobó la Resolución 7 (2014).<sup>294</sup>

Durante el año 2015, no se adoptó ningún tipo de norma relacionada con el turismo en la RCTA. Sin embargo, se dieron importantes discusiones sobre las políticas sobre turismo y se llevó a cabo el debate del Grupo de Trabajo especial sobre asuntos relativos a las Autoridades Competentes.<sup>295</sup>

Durante esta sesión, el primer tema discutido se trabajó en base a un WP presentado por Nueva Zelanda, Reino Unido, Noruega, y los Países Bajos. El documento reprochaba la falta de definición de prioridades y proponía a las Partes elaborar un programa de trabajo para desarrollar una visión estratégica hacia el turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica.<sup>296</sup> Con este fin, se solicitó a la Secretaría elaborar un resumen de todos los debates y documentos de la RCTA relativos a la adopción de los Principios Generales del turismo antártico en la Resolución 7 (2009), incluida la identificación de asuntos pendientes sobre este tema.<sup>297</sup>

Hubo un acuerdo generalizado sobre la importancia de crear e implementar una visión estratégica y coherente para gestionar el turismo de forma segura y responsable con el medioambiente.<sup>298</sup> A continuación, la Secretaría indicó que completaría la tarea solicitada a fines de septiembre de 2015<sup>299</sup> y las Partes convinieron en establecer un GCI

---

<sup>292</sup> XXXVII RCTA (Brasilia, 2014), WP 48 (Chile, Finlandia, Francia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido y Sudáfrica).

<sup>293</sup> Informe final XXXVII RCTA (Brasilia, 2014), párr. 260.

<sup>294</sup> Informe final XXXVII RCTA (Brasilia, 2014), párr. 261.

<sup>295</sup> Informe final XXXVIII RCTA (Sofía, 2015), párr. 275-318.

<sup>296</sup> XXXVIII RCTA (Sofía, 2015), WP 24 (Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido).

<sup>297</sup> Informe final XXXVIII RCTA (Sofía, 2015), párr. 211.

<sup>298</sup> Informe final XXXVIII RCTA (Sofía, 2015), párr. 212.

<sup>299</sup> Informe final XXXVIII RCTA (Sofía, 2015), párr. 216.

para trabajar en el desarrollo de este enfoque estratégico sobre turismo antártico. El GCI se encargaría de identificar prioridades y deficiencias en la gestión del turismo e informaría a la XXXIX RCTA (Santiago, 2016).<sup>300</sup>

En esta reunión, quizá lo más relevante fue la sesión del Grupo de Trabajo especial sobre Asuntos relativos a las autoridades competentes en relación con el turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica, la cual fue acordada durante la XXXVII RCTA (Brasilia, 2014) mediante la Decisión 3 (2014) que actualizó el Plan de Trabajo Estratégico Plurianual de la RCTA. Los objetivos de la sesión eran: (i) permitir que las Partes, Observadores y Expertos intercambiaran experiencias sobre sus inquietudes; (ii) analizar la implementación del Protocolo; y (iii) definir líneas de acción.<sup>301</sup>

Luego, la Reunión pasó a analizar una larga serie de documentos<sup>302</sup> y preguntas surgidas en relación a las dificultades que enfrentaban las autoridades competentes en sus labores, ya sea al encargarse de actividades que involucraban a participantes de diversas naciones, actividades en que diferentes autoridades habían permitido diversos elementos de dichas actividades, así como asuntos sobre seguridad y actividades turísticas emergentes.<sup>303</sup> Se dio un extenso debate al respecto, el cual finalizó con la conclusión de que era necesario trabajar en los siguientes puntos:

- (i) Listas de contactos de las autoridades competentes y los 5 MRCC relevantes;
- (ii) Orientaciones completas para la evaluación de diversos tipos de actividades;
- (iii) Principios que rijan la comunicación entre autoridades nacionales competentes;
- (iv) Un foro para intercambio de información entre las autoridades competentes;
- (v) Mayor desarrollo del SEII para mejorar su uso por las autoridades competentes;
- (vi) Comprensión y orientación sobre la Medida 4 (2004);
- (vii) Informar a las demás autoridades nacionales competentes sobre actividades no permitidas o autorizadas.

---

<sup>300</sup> Informe final XXXVIII RCTA (Sofía, 2015), párr. 217.

<sup>301</sup> Informe final XXXVIII RCTA (Sofía, 2015), párr. 275.

<sup>302</sup> Se presentaron 20 IP solo para este Grupo de Trabajo. Se clasificaron en: ocho IP sobre procesos nacionales de autorización y permisos, ocho IP sobre ejemplos y experiencias relevantes de las autoridades nacionales competentes, y cuatro IP sobre otros temas relevantes para informar al Grupo de Trabajo. Leer más en: Informe final XXXVIII RCTA (Sofía, 2015), párr. 277.

<sup>303</sup> Informe final XXXVIII RCTA (Sofía, 2015), párr. 280-314.

(viii) Aumentar la difusión hacia quienes promueven nuevas actividades en la Antártica.<sup>304</sup>

Durante la XXXIX RCTA (Santiago, 2016), la discusión sobre turismo comenzó con la presentación de un documento elaborado por Nueva Zelanda e India, el cual contenía el informe del GCI sobre desarrollo de un enfoque estratégico en torno al turismo antártico. El informe recomendaba a la RCTA comenzar a trabajar en una visión común sobre el turismo antártico como un tema prioritario durante la XL RCTA (Pekín, 2017); realizar una revisión integral de los avances en la implementación de las recomendaciones del Estudio sobre Turismo del CPA de 2012; y acordar un Plan de Trabajo Plurianual para avanzar en las áreas de trabajo pendientes sobre turismo.<sup>305</sup>

En general, se manifestó acuerdo en la importancia de desarrollar un enfoque estratégico común para el turismo. Sin embargo, varias Partes mencionaron que si se implementaran plenamente, las normativas existentes serían suficientes para una gestión adecuada de esta actividad. En este sentido, Estados Unidos opinó que podrían elaborarse nuevas normativas si se demostrara su necesidad, y siempre teniendo en cuenta que el turismo es una actividad permitida.<sup>306</sup> En respuesta, algunas Partes señalaron que pese a que el turismo fuese una actividad legítima, debía operar dentro de un marco de concientización y educación.<sup>307</sup> Finalmente, no hubo mayores iniciativas respecto a este tema.

Por otra parte, en relación a las autoridades competentes, Estados Unidos hizo una presentación sugiriendo a las Partes promover la comunicación eficaz entre autoridades. Se señaló que, cuando una o más expediciones involucraban la autorización de distintas Partes que se encontraban desconectadas en el aspecto normativo, se podían producir errores en el proceso, y en esos casos sería especialmente positivo que las autoridades competentes pudieran comunicarse de manera fluida.<sup>308</sup>

---

<sup>304</sup> Informe final XXXVIII RCTA (Sofía, 2015), párr. 316.

<sup>305</sup> XXXIX RCTA (Santiago, 2016), WP 28 (India y Nueva Zelanda).

<sup>306</sup> Informe final XXXIX RCTA (Santiago, 2016), párr. 244.

<sup>307</sup> Informe final XXXIX RCTA (Santiago, 2016), párr. 245.

<sup>308</sup> XXXIX RCTA (Santiago, 2016), WP 25 (Estados Unidos).

En esta misma línea, Noruega presentó un WP junto a Francia, Nueva Zelanda, los Países Bajos y el Reino Unido. Los autores recordaron que durante la XXXVIII RCTA (Sofía, 2015), el Grupo de Trabajo Especial sobre autoridades competentes había llegado a la conclusión de que era necesario desarrollar instrumentos para mejorar la comunicación entre dichas autoridades. Por lo tanto, el WP proponía a la RCTA establecer una lista de contactos para las autoridades competentes y para los MRCC, y subirla al sitio web de la Secretaría del Tratado. También se propuso crear un foro para las autoridades en el sitio web partiendo de la interfaz de los foros de la RCTA y del CPA.<sup>309</sup>

La RCTA apoyó ambas presentaciones y consideró que la comunicación oportuna entre las autoridades competentes podía ayudar a resolver muchos de los problemas relativos al turismo antártico antes de que estos se intensificaran. No obstante, se recordó la Resolución 3 (2004), que alentaba a las Partes a intercambiar información sobre actividades que pudieran tener consecuencias para otras Partes y a proveer a la Secretaría de un único punto de contacto que se encargara de administrar la información sobre estas actividades. Por lo tanto, se recalcó a las Partes la importancia de implementar dicha Resolución.<sup>310</sup>

En cuanto a la propuesta hecha, la RCTA expresó acuerdo en crear una lista de contactos de las autoridades competentes y subirla al sitio web de la STA de modo que fuera fácil de encontrar y estuviera públicamente disponible<sup>311</sup>. Así mismo, se aceptó crear un subforo en el sitio web de la Secretaría mediante el cual las autoridades competentes pudieran intercambiar información sobre autorizaciones, permisos y otras cuestiones importantes relativas al turismo.<sup>312</sup>

En la XL RCTA (Pekín, 2017), a propósito del acuerdo para comenzar a trabajar en el desarrollo de una perspectiva común hacia el turismo antártico fijado durante la RCTA anterior, Nueva Zelanda presentó una propuesta para establecer un marco general que ampliara el trabajo previo de la RCTA, y que incluyera el marco proporcionado por la Resolución 7 (2009) sobre Principios generales del turismo antártico. Se explicó que si bien la Resolución 7 (2009) seguía siendo relevante y representaba los valores comunes de la

---

<sup>309</sup> XXXIX RCTA (Santiago, 2016), WP 35 (Francia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido).

<sup>310</sup> Informe final XXXIX RCTA (Santiago, 2016), párr. 261.

<sup>311</sup> Informe final XXXIX RCTA (Santiago, 2016), párr. 262.

<sup>312</sup> Informe final XXXIX RCTA (Santiago, 2016), párr. 264.

RCTA con respecto al turismo, un enfoque estratégico sobre este tema requería que dichos principios fuesen más funcionales.<sup>313</sup>

En este sentido, Nueva Zelanda planteó que un enfoque estratégico debería guiarse por un completo seguimiento de datos útiles que se puedan compartir fácilmente entre las Partes, debería dar lugar a la implementación y revisión periódica de las actuales Medidas y Recomendaciones, así como al desarrollo de nuevas Medidas en respuesta a los datos de seguimiento o a los análisis de operadores que emanen de los informes posteriores a las visitas. Señaló además que la experiencia de los operadores turísticos sería beneficiosa para el desarrollo de nuevas Medidas y Resoluciones.

El Documento contenía dos recomendaciones: que la RCTA aprobara el enfoque estratégico propuesto, y que completara el Plan de Trabajo Estratégico Plurianual para la puesta en práctica del enfoque estratégico a partir de la XLI RCTA (Buenos Aires, 2018). Luego, se dio una extensa discusión con comentarios e inquietudes de las Partes sobre el documento.<sup>314</sup> En base a estos, Nueva Zelanda propuso avanzar en los Principios generales del turismo antártico (2009) y ponerlos en práctica a través de seis vías de acción:

- (i) Garantizar que las actividades turísticas se mantengan regidas por el STA;
- (ii) Implementar un enfoque coherente en la gestión de actividades turísticas;
- (iii) Mantenerse informados sobre el impacto ambiental del turismo a través de la vigilancia sistemática del ecosistema y la recopilación de datos;
- (iv) Garantizar que la RCTA adopte un enfoque sistemático, proactivo y cauteloso hacia la evaluación y gestión de sitios visitados por turistas;
- (v) Trabajar junto a la industria turística en la identificación y resolución de problemas ocasionados por el turismo;
- (vi) Implementar oportunamente todos los instrumentos relativos a las actividades turísticas.<sup>315</sup>

Algunas delegaciones manifestaron inquietudes en cuanto a que los seis elementos identificados planteaban una serie de asuntos más, los cuales requerían de una mayor

---

<sup>313</sup> XL RCTA (Pekín, 2017), WP 31 (Nueva Zelanda).

<sup>314</sup> Informe final XL RCTA (Pekín, 2017), párr. 350-160.

<sup>315</sup> Informe final XL RCTA (Pekín, 2017), párr. 361.

reflexión y debate antes de poder ser refrendados por la RCTA. Se acordó seguir desarrollando un debate más profundo sobre los mecanismos para hacer efectivos los principios generales del turismo antártico (2009) durante la XLI RCTA (Buenos Aires, 2018).<sup>316</sup>

Posteriormente, tomando en cuenta la entrada en vigor del Código Polar de la OMI el 1 de enero de 2017, Francia, Noruega y Nueva Zelanda propusieron actualizar la Resolución 4 (2004) para que tomara en cuenta esta situación. Los coautores recomendaron que la RCTA: (i) hiciera notar la entrada en vigor del Código Polar; (ii) aprobara una nueva Resolución que reemplazara la Resolución 4 (2004); y que (iii) alentara a las Partes Consultivas que no hayan aprobado la Medida 4 (2004) a hacerlo como prioridad.<sup>317</sup> La Reunión agradeció la presentación y en estos mismos términos se procedió a aprobar la Resolución 6 (2017).

Durante la XLI RCTA (Buenos Aires, 2018), el Reino Unido y Estados Unidos propusieron un enfoque práctico para la ordenación del turismo antártico. El documento que presentaron contenía un proyecto de Resolución para hacer una revisión de la Resolución 7 (2009), apuntando a que el turismo no debería tener un impacto negativo en los programas antárticos nacionales; debería cumplir plenamente, tanto en la práctica como en su filosofía, las reglas del Tratado y su Protocolo; y debería crear embajadores para la Antártica.<sup>318</sup>

El documento señalaba que el turismo antártico estaba bien gestionado y generaba un impacto mínimo en el medioambiente. Sin embargo, las dificultades relacionadas con su gestión seguían pendientes de análisis, lo que incluía el impacto del turismo no autorizado y la diversificación de actividades turísticas. Finalmente, se recordó a las Partes una serie de Medidas significativas acordadas por la RCTA y diseñadas para regular y mejorar la gestión del turismo que aún no entraban en vigor. Entre estas se incluyó la Medida 4 (2004) y la Medida 15 (2009).

---

<sup>316</sup> Informe final XL RCTA (Pekín, 2017), párr. 362.

<sup>317</sup> XL RCTA (Pekín, 2017), WP 33 (Francia, Noruega y Nueva Zelanda).

<sup>318</sup> XLI RCTA (Buenos Aires, 2018), WP 22 (Estados Unidos y Reino Unido).

En respuesta, las Partes expresaron apoyo a las recomendaciones y se sugirió que con motivo del 60° aniversario del Tratado en 2019 se podría favorecer una concentración de esfuerzos para desarrollar un enfoque estratégico en materia de turismo y motivar a las Partes a implementar las Medidas de la RCTA que aún no estaban en vigor.<sup>319</sup>

Durante la XLII RCTA (Praga, 2019), los Países Bajos y el Reino Unido presentaron un documento informando sobre el taller de turismo antártico que se realizó entre el 3 y el 5 de abril de 2019 en Rotterdam. Dicho taller se organizó en tres secciones: (i) crecimiento, (ii) diversificación y (iii) cumplimiento, dando como resultado una serie de recomendaciones para ser evaluadas en la RCTA.<sup>320</sup>

En relación al crecimiento del turismo, se recomendó: (i) Agilizar la aprobación de reglamentos sobre turismo antártico, en particular la Medida 4 (2004) y la Medida 15 (2009); (ii) Colaborar con el COMNAP, el SCAR y la IAATO para garantizar que las pautas de conducta de los visitantes respondan a las mejores prácticas actuales, se presenten en un formato adecuado para los visitantes y se puedan encontrar en el sitio web de la Secretaría; y (iii) Evaluar la posibilidad de cobrar una tarifa administrativa a los operadores turísticos para financiar el trabajo de vigilancia ambiental.

En respuesta, Alemania se comprometió a convocar un GCI para avanzar en las propuestas derivadas de este taller.<sup>321</sup> En cuanto a la introducción de una tarifa para administradores turísticos, varias Partes apoyaron la recomendación, pero se consideró necesario llegar a un acuerdo sobre la razón de su aplicación, y discutir su posible administración.<sup>322</sup>

El Reino Unido presentó el segundo tema de debate del taller: la diversificación del turismo.<sup>323</sup> En el informe se reconoció que la gama de actividades que se ofrecen en la actualidad es amplia y que no hay información sobre todos los tipos de actividades que se realizan. Algunas actividades no se describen de manera uniforme y las distintas

---

<sup>319</sup> Informe final XLI RCTA (Buenos Aires, 2018), párr. 85.

<sup>320</sup> XLII RCTA (Praga, 2019), WP 19 (Países Bajos y Reino Unido).

<sup>321</sup> Informe final XLII RCTA (Praga, 2019), párr. 359.

<sup>322</sup> Informe final XLII RCTA (Praga, 2019), párr. 360.

<sup>323</sup> Informe final XLII RCTA (Praga, 2019), párr. 363.

autoridades nacionales competentes autorizan ciertas actividades de manera diferente. Además, muchas Partes carecen de base legal para rechazar actividades específicas. En este sentido, las inquietudes abarcaron desde la introducción de actividades nuevas hasta el desafío de identificar y evaluar sus impactos.<sup>324</sup>

El taller recomendó a la RCTA desarrollar un marco para dar coherencia a las normas de distintas autoridades competentes, donde se evalúen las consecuencias de las actividades nuevas para la seguridad y el medioambiente.<sup>325</sup> Se apoyó esta recomendación, y se reconoció que el marco sería una herramienta que mejoraría la comprensión de problemas de seguridad y protección del medioambiente relacionado con actividades novedosas y, por lo tanto, ayudaría a las autoridades competentes a identificar esfuerzos de mitigación correspondientes. Se observó que el CPA emprendería un trabajo entre sesiones al respecto.<sup>326</sup>

El Reino Unido presentó el tercer tema del taller, el cumplimiento, el cual se centró en las diferencias de implementación de las reglas vigentes, en particular, en cuanto a vigilancia y cumplimiento, y en cómo homogenizar las normas. Por otra parte, se trataron cuestiones relativas a la jurisdicción sobre las autorizaciones y como facilitar un dialogo más efectivo entre autoridades competentes.<sup>327</sup> El taller recomendó a la RCTA: (i) designar un contacto de autoridad competente a nivel operativo, además de un funcionario superior responsable; (ii) Desarrollar Términos de Referencia para profundizar el compromiso entre las autoridades competentes, y establecer un grupo subsidiario permanente; (iii) Elaborar una propuesta para un esquema internacional de observadores de turismo; (iv) Continuar comunicándose con las Partes No Consultivas cuyos operadores participen en actividades de turismo antártico; (v) actualizar periódicamente el SEII sobre las actividades turísticas y no gubernamentales que se hayan autorizado; (vi) incorporar inspecciones de las actividades turísticas dentro de los regímenes de inspección vigentes; y (vii) Asesorar a operadores antárticos sobre la forma de recabar y compartir pruebas de un presunto incumplimiento.

---

<sup>324</sup> XLII RCTA (Praga, 2019), WP 19 (Países Bajos y Reino Unido), párr. 7 y 8.

<sup>325</sup> Informe final XLII RCTA (Praga, 2019), párr. 364.

<sup>326</sup> Informe final XLII RCTA (Praga, 2019), párr. 367.

<sup>327</sup> Informe final XLII RCTA (Praga, 2019), párr. 368.

En cuanto a la primera recomendación se expresó amplio apoyo.<sup>328</sup> En relación a la segunda, se concluyó que sería útil para las autoridades competentes poder mantener debates en el foro del sitio web de la Secretaría para intercambiar experiencias.<sup>329</sup> Se solicitó a la Secretaría establecer un foro permanente en donde los temas que podrían debatirse serían: (i) identificación de desafíos y oportunidades específicos para mejorar la cooperación en la implementación del Protocolo; (ii) asesoramiento a la RCTA sobre regulación del turismo; y (iii) formulación de consejos a la RCTA, a través de delegaciones.<sup>330</sup>

La Reunión también expresó apoyo a las recomendaciones 4 a 7. En relación a la recomendación 5 sobre el SEII, se recordó que este solo es eficiente si se actualizaba adecuadamente.<sup>331</sup> También se tomó nota de la importancia de comunicarse con las Partes No Consultivas involucradas en turismo, de los recursos que posee la IAATO para desarrollar directrices en cuestiones de cumplimiento, que el compromiso entre autoridades nacionales competentes debe fomentarse de forma voluntaria y que la información oportuna es esencial para abordar cualquier incumplimiento.<sup>332</sup>

A propósito de la Recomendación 3, Francia presentó el WP 43 preparado en conjunto con Argentina y Reino Unido. En este documento se solicitaba el establecimiento de un GCI para considerar la creación de un programa de observadores a bordo para buques de turismo que operan dentro del área del Tratado.<sup>333</sup> Francia señaló que la implementación de tal programa era un tema que se ha considerado en la RCTA desde el año 2003, y que el reciente taller de turismo en Rotterdam había llamado aún más la atención sobre el tema. El objetivo del GCI sería presentar un proyecto de marco operativo en la próxima RCTA.<sup>334</sup>

La Reunión agradeció la presentación y luego de expresar consenso general en relación a la importancia de la cuestiones planteadas en el documento, acordó establecer un GCI de composición abierta en el foro de debates en internet de la RCTA sobre la creación

---

<sup>328</sup> Informe final XLII RCTA (Praga, 2019), párr. 371.

<sup>329</sup> Informe final XLII RCTA (Praga, 2019), párr. 372.

<sup>330</sup> Informe final XLII RCTA (Praga, 2019), párr. 373.

<sup>331</sup> Informe final XLII RCTA (Praga, 2019), párr. 376.

<sup>332</sup> Informe final XLII RCTA (Praga, 2019), párr. 377.

<sup>333</sup> XLII RCTA (Praga, 2019), WP 43 (Argentina, Francia y Reino Unido).

<sup>334</sup> Informe final XLII RCTA (Praga, 2019), párr. 380.

de un marco operativo voluntario de observadores a bordo para buques turísticos que operan dentro del área del Tratado, para proponer un proyecto de marco operativo que podría implementarse, de forma voluntaria, a las Partes que deseen implementar observadores en buques turísticos dentro de su jurisdicción.<sup>335</sup>

Por otra parte, Francia también presentó el WP 51, preparado junto a Argentina y Estados Unidos. Este documento, señalando que las directrices, normas y reglamentos relacionados con las actividades turísticas y no gubernamentales en la Antártica se encontraban dispersos en las plataformas del STA y de las Partes, propuso la creación de un manual único que recopile todas las disposiciones vigentes aplicables a este tipo de actividades a través de un proyecto de Decisión.<sup>336</sup> La Reunión apoyó la propuesta, lo cual se vio reflejado en la adopción de la Decisión 6 (2019).<sup>337</sup>

En esta década vemos que las discusiones sobre turismo se extienden y profundizan aún más en comparación a la década anterior, sin embargo, la producción normativa disminuyó considerablemente desde la RETA celebrada en 2009. Las normas sobre turismo acordadas en la RCTA entre 2010 y 2019 fueron 15 Resoluciones y una Decisión, y las Resoluciones eran en su gran mayoría directrices para visitantes y para sitios que reciben visitantes en la Antártica. Reconociendo la utilidad de estas herramientas de gestión, también se advierte que son insuficientes para regular las actividades turísticas de forma comprehensiva.

Por lo tanto, si bien se hizo un intento por abordar de mejor forma los asuntos prioritarios relacionados con el turismo antártico a través de la incorporación de este tema en el Plan de Trabajo Estratégico Plurianual de la RCTA, así como con la realización de un estudio sobre impactos ambientales del turismo por parte del CPA en 2012, esto no se vio reflejado en nuevas disposiciones normativas. Es más, muchas de las recomendaciones emanadas del estudio del CPA y luego aceptadas por la RCTA como necesarias, no dieron lugar a acciones concretas para su implementación o se derivaron directamente al CPA.

---

<sup>335</sup> Informe final XLII RCTA (Praga, 2019), párr. 383.

<sup>336</sup> XLII RCTA (Praga, 2019), WP 51 (Argentina, Estados Unidos y Francia).

<sup>337</sup> Informe final XLII RCTA (Praga, 2019), párr. 387.

## 1.6 2021-2023: el turismo antártico posterior a la pandemia por COVID-19

El año 2021 se celebró la primera RCTA de forma remota debido a la situación derivada del COVID-19 y en el Grupo de Trabajo sobre Turismo inmediatamente se retomaron los debates pendientes sobre las instalaciones permanentes para el turismo u otros fines no gubernamentales.

A tal efecto, Países Bajos presentó un WP resumiendo las discusiones previas al respecto y recomendando a las Partes: (i) Intercambiar opiniones en base a este WP; (ii) Compartir información sobre iniciativas pasadas y presentes acerca del establecimiento de instalaciones permanentes para el turismo en la Antártica y las posibles preocupaciones asociadas; y (iii) Participar en debates intersesionales sobre si la RCTA debería tomar medidas relacionadas con los planes futuros de establecer instalaciones permanentes para el turismo en la Antártica y, de ser así, qué medidas podrían ser apropiadas.<sup>338</sup>

Hubo apoyo general de estas propuestas y varias Partes surgieron la creación de un GCI.<sup>339</sup> En relación a este tema, las Partes expresaron preocupación principalmente en torno a los posibles impactos ambientales, la capacidad de búsqueda y salvamento de los programas antárticos nacionales y el potencial de infraestructura abandonada en caso de que cambiaran las circunstancias comerciales. También se agregó que los campamentos semipermanentes erigidos durante varias campañas podían generar problemas similares y se sugirió considerarlo en los debates intersesionales.<sup>340</sup>

Por consiguiente, se acordó establecer un GCI sobre instalaciones permanentes para el turismo y otras actividades no gubernamentales en la Antártica con el fin de (i) Compartir y recopilar información sobre iniciativas pasadas y presentes para establecer este tipo de instalaciones; (ii) Intercambiar opiniones sobre la conveniencia y el posible contenido de una definición de instalaciones permanentes; (iii) Intercambiar opiniones sobre posible preocupaciones relacionadas; (iv) Debatir sobre si la RCTA debería o no tomar medidas relacionadas con los planes futuros de instalaciones permanentes y, de ser

---

<sup>338</sup> XLIII RCTA (París, 2021), WP 35 (Países Bajos).

<sup>339</sup> Informe final XLIII RCTA (París, 2021), párr. 220.

<sup>340</sup> Informe final XLIII RCTA (París, 2021), párr. 222.

así, que medidas podrían ser apropiadas, y (v) Dependiendo del desarrollo de los debates, crear una propuesta sobre el tema que podría presentarse en la XLIV RCTA.<sup>341</sup>

Por su parte, Francia presentó un documento preparado junto a Argentina con el informe del GCI sobre un marco operativo voluntario de observadores a bordo para buques turísticos que operan en la Antártica, el cual se había establecido durante la XLII RCTA (Praga, 2019). El WP contenía un proyecto de Resolución en este sentido.<sup>342</sup> En respuesta, las Partes destacaron los beneficios de contar con esta herramienta para fortalecer la supervisión de las actividades turísticas en la Antártica.<sup>343</sup> Así, luego de realizar algunas modificaciones en la redacción del proyecto, se adoptó la Resolución 9 (2021) con un Marco operativo voluntario de observadores a bordo para turismo basado en embarcaciones en el área del Tratado Antártico.<sup>344</sup>

Francia también presentó un informe de los debates informales sobre elaboración de un manual de normas y directrices pertinentes al turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica, el cual preparó junto a Argentina y Estados Unidos. Se recordó la Decisión 6 (2019) que encargó a la Secretaría la elaboración de un manual, con la orientación de las Partes y la coordinación de Francia en debates informales.<sup>345</sup>

En esta instancia se elaboró una versión del manual en texto completo, una versión resumida y un folleto destinado a proporcionar información a operadores de buques. Se propuso la adopción de una Decisión para que las tres versiones del manual fueran de fácil acceso en el sitio web de la Secretaría. Las Partes acogieron la propuesta y reconocieron la importancia de asegurar el conocimiento de las disposiciones pertinentes a fin de mejorar su cumplimiento, por lo que se procedió a adoptar la Decisión 6 (2021) sobre Manual de Reglamentos y directrices relevantes para las actividades turísticas y no gubernamentales en el área del Tratado Antártico.<sup>346</sup>

---

<sup>341</sup> Informe final XLIII RCTA (París, 2021), párr. 227.

<sup>342</sup> XLIII RCTA (París, 2021), WP 41 (Argentina y Francia).

<sup>343</sup> Informe final XLIII RCTA (París, 2021), párr. 233.

<sup>344</sup> Informe final XLIII RCTA (París, 2021), párr. 237.

<sup>345</sup> XLIII RCTA (París, 2021), WP 48 (Argentina, Francia y Estados Unidos).

<sup>346</sup> Informe final XLIII RCTA (París, 2021), párr. 243.

Finalmente, a propósito de la presentación de Argentina con el informe y las recomendaciones del GCI sobre los informes posteriores a visitas<sup>347</sup>, la RCTA procedió a adoptar la Resolución 10 (2021) con una actualización del formulario para informes posteriores a las visitas para actividades turísticas.<sup>348</sup>

Durante el año 2022, el Grupo de Trabajo sobre Turismo analizó el informe del GCI sobre instalaciones permanentes para el turismo en Antártica que se había establecido durante la RCTA anterior. El GCI elaboró un inventario con las iniciativas recientes para establecer dichas instalaciones, intercambió puntos de vista sobre las preocupaciones relacionadas con este tipo de infraestructura y debatió sobre si la RCTA debería tomar medidas al respecto. El informe resumía estos debates y proponía continuar los debates en la XLIV RCTA sobre la base de un proyecto de Resolución.<sup>349</sup>

En general, los participantes del GCI reconocieron como preocupaciones los crecientes impactos acumulativos en los ecosistemas de la Antártica y los valores de la flora y fauna silvestres, al aumento del tráfico aéreo hacia y desde la Antártica, los riesgos de perturbaciones en las investigaciones científicas, así como posibles debates sobre los derechos de propiedad y la presión adicional sobre el apoyo en labores de búsqueda y salvamento. Ante estas preocupaciones se consideró urgente actuar.

En este sentido, varias Partes Consultivas que participaron en el GCI propusieron la adopción una Medida jurídicamente vinculante sobre el tema. Otra opción sugerida fue la transformación de la Resolución 5 (2007) en una Medida. Sin embargo, otro grupo de Partes estimó que antes de adoptar una Medida, sería importante contar con una definición clara de la expresión “instalaciones permanentes para el turismo u otras actividades no gubernamentales”.

Estos resultados de los debates del GCI reflejaron una clara tensión entre la necesidad de acción urgente y el querer dedicar más tiempo a debatir el alcance preciso de la acción. Para abordar esta situación, se propuso debatir la posibilidad de adoptar una

---

<sup>347</sup> XLIII RCTA (París, 2021), WP 61 (Argentina).

<sup>348</sup> Informe final XLIII RCTA (París, 2021), párr. 251.

<sup>349</sup> XLIV RCTA (Berlín, 2022), WP 36 (Países Bajos).

Medida con un alcance preciso y limitado, sin embargo, en las discusiones quedó claro que incluso tal acción requeriría un proceso de consulta intensivo y probablemente lento.

Por este motivo, se propuso un enfoque de dos vías: (i) adoptar una Resolución que inste a las Partes Consultivas a evitar el establecimiento o la explotación de instalaciones permanentes para el turismo y otras actividades no gubernamentales, y que limite la definición a aquellas instalaciones que planteen las mayores preocupaciones; y (ii) solicitar a la RCTA que amplíe el GCI para continuar con los debates y evaluar opciones para convertir la Resolución 5 (2007) en una Medida.

Las Partes agradecieron el documento y vieron con buenos ojos las propuestas planteadas. Varias Partes subrayaron la importancia de atenerse al enfoque precautorio y algunas manifestaron su apoyo a la adopción de una Medida vinculante sobre este tema. Otras Partes expresaron que a su parecer, el establecimiento de este tipo de instalaciones contravenía el principio de preservar la Antártica como un continente consagrado a la paz y a la ciencia.<sup>350</sup> Por otro lado, la IAATO también manifestó su apoyo al proyecto de Resolución, dejando constancia de que el establecimiento de instalaciones permanentes en la Antártica estaría en conflicto con los estatutos de la asociación.<sup>351</sup>

Finalmente, la Reunión acordó que el GCI sobre este tema continuaría con su labor durante el siguiente periodo intersesional con el fin de: (i) elaborar un inventario de instalaciones existentes como apoyo para el turismo y otras actividades no gubernamentales en la Antártica; (ii) debatir sobre preocupaciones relacionadas con dicha infraestructura; (iii) debatir y priorizar nuevas líneas de acción de la RCTA en relación con estas infraestructuras incluida, si procede, la adopción de una Medida legalmente vinculante; e iv) informar a la XLV RCTA (Helsinki, 2023) al respecto.<sup>352</sup>

Asimismo, las Partes procedieron a adoptar la Resolución 5 (2022), la cual encomienda a las Partes a que hagan todo lo posible por prevenir, y no autorizar la construcción o explotación de cualquier otra estructura o instalación dedicada

---

<sup>350</sup> Informe final XLIV RCTA (Berlín, 2022), párr. 295.

<sup>351</sup> Informe final XLIV RCTA (Berlín, 2022), párr. 295.

<sup>352</sup> Informe final XLIV RCTA (Berlín, 2022), párr. 298.

exclusivamente al turismo u otras actividades no gubernamentales diseñadas para ser explotadas en la Antártica durante múltiples temporadas.<sup>353</sup>

Por último, a propósito de un documento presentado por Argentina resumiendo el debate informal sobre informes posteriores a visitas que se estableció durante la RCTA anterior,<sup>354</sup> las Partes aprobaron la Resolución 6 (2022) con la revisión del formulario para informes posteriores a visitas.<sup>355</sup>

En la XLV RCTA (Helsinki, 2023), que a la fecha de realización de este estudio es la más reciente, el debate sobre turismo giró principalmente en torno al documento presentado por los Países Bajos junto a Alemania, Bélgica, España, Finlandia, Francia, India, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, el Reino Unido y Türkiye. Este WP propuso que la Reunión adoptara una Decisión para comenzar a organizar un proceso intensivo y específico para debatir el desarrollo de un marco integral y uniforme para la gestión del turismo y otras actividades no gubernamentales en la Antártida a través de una serie de RCETA.<sup>356</sup>

El WP resumía los debates que se dieron en una reunión informal sobre turismo antártico que se realizó entre el 8 y el 10 de marzo de 2023 en París. Este informe reflejó la creencia común de que la industria y las autoridades nacionales competentes no podían resolver todas las preocupaciones asociadas con el crecimiento y la diversificación del turismo antártico y que se requería una acción de gobernanza internacional por parte de la RCTA. Los proponentes opinaban que era necesario alejarse del enfoque fragmentario actual y avanzar hacia un marco integral y coherente para la gestión del turismo a escala internacional que estuviera en consonancia con los principios del STA.

Las Partes apoyaron las recomendaciones del documento y señalaron que el proceso propuesto brindaría la oportunidad de considerar el conjunto de problemas y desafíos asociados al turismo antártico de manera holística. Asimismo, se sugirió organizar estos

---

<sup>353</sup> Informe final XLIV RCTA (Berlín, 2022), párr. 301.

<sup>354</sup> XLIV RCTA (Berlín, 2022), WP 51 (Argentina).

<sup>355</sup> Informe final XLIV RCTA (Berlín, 2022), párr. 323.

<sup>356</sup> XLV RCTA (Helsinki, 2023), WP 13 (Alemania, Bélgica, España, Finlandia, Francia, India, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Reino Unido y Türkiye).

debates en el marco de la RCTA ordinaria para así garantizar la equidad en la participación de las Partes, los Observadores y los Expertos.<sup>357</sup>

De esta forma, se convocó un Grupo de Trabajo especial de la RCTA que tendría su primera reunión de dos días en la XLVI RCTA (Kochi, 2024). De igual forma, se acordó que este Grupo de Trabajo sería temporal y que sus labores podrían requerir varios años. Por ello, se animó a las Partes a tener en cuenta la capacidad limitada y las diferentes zonas horarias de las Partes antes de organizar un taller u otros eventos preparatorios.<sup>358</sup> Luego de estas aclaraciones, se procedió a adoptar la Decisión 6 (2023), con el fin de iniciar un proceso específico para desarrollar un marco integral y uniforme para la regulación del turismo y otras actividades no gubernamentales en la Antártica.<sup>359</sup>

A continuación, Francia presentó un WP elaborado junto a Países Bajos sobre Medidas urgentes a tomar con respecto a ciertas actividades turísticas y no gubernamentales en la Antártica. El documento recomendó que las Partes requirieran a los operadores que se abstuvieran de realizar actividades de cuatro tipos: (i) pernoctar en los 20 sitios más visitados; (ii) cualquier actividad fuera de embarcaciones que transportaran a más de 500 pasajeros; (iii) utilizar helicópteros o vehículos terrestres motorizados (excepto en caso de emergencia y con el fin de mejorar la seguridad humana); y (iv) aterrizar en sitios no cubiertos por las directrices específicas para sitios de la RCTA o la IAATO y visitar sitios que nunca hubieran sido visitados en actividades turísticas o no gubernamentales.<sup>360</sup>

Si bien se mencionó que alguno temas requerían más discusiones, las Partes mostraron su apoyo al proyecto. Algunas Partes celebraron especialmente la propuesta de restringir los helicópteros y los vehículos motorizados con fines recreativos.<sup>361</sup> Esto dio lugar a la adopción de la Resolución 4 (2023), sobre medidas urgentes a tomar con respecto a ciertas actividades turísticas y no gubernamentales.

---

<sup>357</sup> Informe final XLV RCTA (Helsinki, 2023), párr. 390.

<sup>358</sup> Informe final XLV RCTA (Helsinki, 2023), párr. 392.

<sup>359</sup> Informe final XLV RCTA (Helsinki, 2023), párr. 393.

<sup>360</sup> XLV RCTA (Helsinki, 2023), WP 19 (Francia y Países Bajos).

<sup>361</sup> Informe final XLV RCTA (Helsinki, 2023), párr. 411.

Por último, la RCTA aceptó la invitación del Gobierno de la India para albergar la RCTA 46 y la Reunión 26 del CPA en Kochi, del 20 al 30 de mayo de 2024.<sup>362</sup> A la fecha, queda ver como se desenvolverán los debates sobre turismo y actividades no gubernamentales. Por ahora, el calendario de trabajo fijado señala que el Grupo de Trabajo sobre desarrollo de un marco para el turismo operará durante tres días seguidos, desde el sábado 25 de mayo, y luego el lunes 27, martes 28 y ya volver a plenario el miércoles 29.<sup>363</sup>

En conclusión, en las tres RCTA celebradas con posterioridad a la Pandemia por COVID-19, el asunto más sobresaliente y controvertido fue la posible regulación y/o prohibición para construir infraestructura terrestre que sirva de apoyo al turismo y a las actividades no gubernamentales. En relación a esta problemática, se observan algunos avances en la adopción de la Resolución 6 (2022), la cual llama a las Partes a prevenir y a no autorizar la creación de este tipo de instalaciones. Si bien no se trata de una Medida vinculante para las Partes, es un primer paso hacia la búsqueda de soluciones concretas en torno a este tema.

Igualmente se celebra el consenso alcanzado por las Partes para iniciar un Proceso específico que permita el desarrollo de un marco integral y uniforme para el turismo y otras actividades no gubernamentales en la Antártica. Esta determinación da cuenta de la voluntad política y el compromiso de las Partes en avanzar respecto a los temas pendientes del turismo antártico y elaborar propuestas de forma más comprehensiva. Sin embargo, también cabe señalar que durante estos 3 años solamente se han aprobado 8 Resoluciones y 2 Decisiones.

Por lo tanto, pese a producirse algunos avances en la creación de disposiciones para regular el turismo antártico, se advierte que estos no han sido sustanciales en cuanto a la adopción de Medidas legalmente vinculantes para las Partes. De esta forma, la aplicación del consenso en torno a estos temas no ha dado lugar a la creación de normas de manera efectiva, pero sí ha dado lugar a la construcción de algunos acuerdos que buscan abordar las problemáticas surgidas.

---

<sup>362</sup> Informe final XLV RCTA (Helsinki, 2023), párr. 455.

<sup>363</sup> Secretaría del Tratado Antártico. “Calendario actualizado de la RCTA 46-CPA26”. <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/EventCalendar/97> [16.05.2024]

## **2. ¿Conduce el consenso a producir acuerdos que aborden las problemáticas surgidas?**

En base al análisis realizado previamente, se puede observar que la aplicación del consenso en las discusiones sobre turismo y actividades no gubernamentales en la Antártica no conduce a acuerdos de forma efectiva en relación a los asuntos de fondo que requieren atención y/o regulación de forma urgente. Al ser un método de toma de decisiones que requiere tiempo, las Partes del Tratado tienden a dedicar años o incluso décadas simplemente evaluando una materia y los posibles cursos de acción a tomar.

Considerando que el óptimo ideal es una regulación integral y comprehensiva del turismo a través de disposiciones vinculantes para las Partes, la aplicación del consenso no ha resultado ser un mecanismo efectivo para lograr dicho objetivo. Se aprecia que la construcción de acuerdos es expedita en unos casos más que en otros, y de esta forma, se advierte que el consenso se alcanza rápidamente cuando se trata de asuntos administrativos de la RCTA, la creación de formatos y plataformas para mejorar el intercambio de información sobre turismo antártico, y la creación de directrices voluntarias para visitantes y para sitios que reciben visitas, pero no cuando se trata de asuntos de fondo o cuando se intenta imponer restricciones sobre actividades consideradas riesgosas.

Es más, los acuerdos que se producen de forma breve solamente se concretan en la medida que se vean reflejados en la adopción de Resoluciones, las cuales no constituyen obligaciones para las Partes. En cambio, las propuestas de Medida ante la RCTA difícilmente reciben apoyo y así por ejemplo, se han rechazado proyectos de Medida para regular el turismo aventura en la XXVII RCTA (Ciudad del Cabo, 2004), para prohibir la proliferación de instalaciones terrestres de apoyo al turismo en la XXVIII RCTA (Estocolmo, 2005) y para crear una visión estratégica sobre el turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica en la XXXI RCTA (Kiev, 2008).

En definitiva, se puede concluir que cuando se trata de turismo antártico, la RCTA solo opera a través de la adopción de Resoluciones, pero no de disposiciones que puedan ser vinculantes para las Partes, y en cuanto a las disposiciones aprobadas en total, sean vinculantes o no, rara vez abordan las problemáticas surgidas de forma global. En general,

las normas acordadas van reglamentando sobre temas de forma reactiva, parcial y fragmentada. Así por ejemplo, las dos Medidas adoptadas con la intención de ser vinculante se refieren a temas muy específicos, la obligación de contar con seguros para realizar expediciones turísticas por un lado, y normas para realizar el desembarco de pasajeros de buques turísticos, por otra.

Ahora bien, en base a los documentos oficiales de la RCTA, esta falta de consenso para elaborar normas integrales y/o vinculantes sobre turismo antártico se podría explicar por la existencia de dos posturas marcadas a través de los años: por un lado, están los Estados que reconocen la necesidad de regular el turismo de forma holística y proactiva a través de instrumentos y/o medidas vinculantes para las Partes, y por otro, están los Estados que prefieren regular a través de directrices voluntarias y apoyarse tanto en la autorregulación de la industria turística como en las disposiciones del Protocolo, en tanto estas abarcarían todos los aspectos ambientales asociados al turismo en la Antártica.

Sin embargo, y como bien señalan Bastmeijer *et al.*, los documentos oficiales podrían no reflejar los verdaderos motivos de las objeciones para alcanzar consenso en estos temas. Estos autores señalan como potenciales razones: (i) a las Partes le puede preocupar que las nuevas Medidas adoptadas no se ajusten a su legislación nacional y la modificación de la normativa interna podría requerir mucho tiempo; (ii) las relaciones mutuas entre las Partes Consultivas y posibles conflictos de jurisdicción; (iii) las Partes podrían no querer limitar ciertas posibilidades científicas o económicas; (iv) algunas Partes podrían considerar el turismo como una fuente de financiamiento para actividades científicas; (v) la incertidumbre o diferentes opiniones sobre cómo deberían definirse ciertos principios y valores antárticos; (vi) la toma de decisiones basada estrictamente en información científica disponible y (vii) la tensión en las relaciones internacionales y falta de cooperación dentro de las organizaciones internacionales. (Bastmeijer *et al.*, 2023: 667).

### **3. ¿Son los acuerdos alcanzados en la RCTA vinculantes para las Partes?**

En la siguiente tabla se encuentran todos los acuerdos sobre turismo y actividades no gubernamentales adoptados en la RCTA entre 1966 y 2023. La tabla se divide en cinco

columnas: año y RCTA de adopción, número y tipo de disposición, tema sobre el cual se regula, una referencia a su obligatoriedad y otra sobre su vigencia actual:

<b>RCTA/CPA</b>	<b>Nº</b>	<b>TEMA</b>	<b>¿ES VINCULANTE?</b>	<b>¿SE ENCUENTRA VIGENTE?</b>
IV RCTA (Santiago, 1966)	Recomendación 27	Regulación del Turismo en Antártica	SI	SI
VI RCTA VI (Tokio, 1970)	Recomendación 11	Protección especial para islas nuevas	SI	SI
	Recomendación 7	Regulación del turismo Antártico	SI	SI
VII RCTA (Wellington, 1972)	Recomendación 4	Efectos de la actividad turística	SI	SI
VIII RCTA (Oslo, 1975)	Recomendación 9	Declaración de prácticas aceptadas	SI	SI
X RCTA (Washington, 1979)	Recomendación 8	Regulación para el turismo	SI	SI
XI RCTA (Buenos Aires, 1981)	Recomendación 3	Monte Erebus declarado como tumba	SI	SI
XIII RCTA (Bruselas, 1985)	Recomendación 3	Organigrama para intercambio de información	SI	SI
XVI RCTA (Bonn, 1991)	Recomendación 13	Reunión Intersesional sobre turismo	SI	NO
XVIII RCTA (Kyoto, 1994)	Recomendación 1	Lineamientos para el turismo	SI	SI
XIX RCTA (Seúl, 1995)	Resolución 3	Informe sobre turismo	NO	SI
XX RCTA (Utrecht, 1996)	Resolución 2	Actividades educacionales y culturales	NO	SI
XXI RCTA (Christchurch, 1997)	Resolución 3	Formulario para informe sobre turismo	NO	SI
XXVI RCTA - VI CPA (Madrid, 2003)	Decisión 5	Reunión de expertos sobre turismo	SI	SI
XXVII RCTA – VII CPA (Capetown, 2004)	Resolución 3	Turismo y actividades no gubernamentales: mayor cooperación entre las Partes	NO	SI
	Resolución 4	Directrices para planes de contingencia, seguros y otros asuntos relacionados con el turismo y actividades no	NO	NO

		gubernamentales en el área del Tratado Antártico		
	Medida 4	Seguros y planes de contingencia para el turismo y actividades no gubernamentales en el área del Tratado Antártico	SI	NO
XXVIII RCTA – VIII CPA (Estocolmo, 2005)	Resolución 5	Directrices para sitios que reciben visitas	NO	NO
	Resolución 6	Formulario para informes post-visitas a sitios antárticos	NO	NO
XXIX RCTA – IX CPA (Edimburgo, 2006)	Resolución 2	Directrices para sitios que reciben visitas	NO	NO
XXX RCTA – X CPA (Nueva Delhi, 2007)	Resolución 1	Directrices para sitios que reciben visitas	NO	NO
	Resolución 4	Turismo marítimo en el área del Turismo Antártico	NO	SI
	Resolución 5	Efectos turismo a largo plazo	NO	SI
XXXI RCTA – XI CPA (Kiev, 2008)	Resolución 6	Mejora del papel de los centros de coordinación de salvamento marítimo	NO	SI
	Resolución 2	Directrices para sitios que reciben visitas	NO	NO
XXXII RCTA – XII CPA (Baltimore, 2009)	Resolución 4	Directrices para sitios que reciben visitas	NO	NO
	Resolución 7	Principios generales del Turismo Antártico	NO	SI
	Medida 15	Desembarco de personas de buques de pasajeros en el área del Tratado Antártico	SI	NO
	Decisión 7	Reunión de Expertos sobre gestión del turismo marítimo en el área del Tratado Antártico	SI	SI
XXXIII RCTA – XIII CPA (Punta del Este, 2010)	Resolución 1	Directrices para sitios que reciben visitas	NO	NO
XXXIV RCTA – XIV CPA (Buenos Aires, 2011)	Resolución 3	Directrices generales para visitantes a la Antártida	NO	NO
	Resolución 4	Directrices para sitios que reciben visitas	NO	NO
XXXV RCTA – XV CPA	Resolución 4	Directrices para sitios que reciben	NO	NO

(Hobart, 2012)		visitas		
	Resolución 5	Directrices para sitios para visitantes a la Isla Barrientos (islas Aitcho)	NO	SI
	Resolución 9	Evaluación de Actividades en Tierra en la Antártica	NO	SI
	Resolución 10	Directrices para yates	NO	SI
XXXVI RCTA – XVI CPA (Bruselas, 2013)	Resolución 3	Directrices de Sitios para visitantes	NO	NO
XXXVII RCTA – XVII CPA (Brasilia, 2014)	Resolución 4	Directrices para sitios que reciben visitas	NO	NO
	Resolución 6	Hacia el desarrollo de una evaluación de las actividades turísticas y no gubernamentales en función del riesgo	NO	SI
	Resolución 7	Entrada en vigor de la Medida 4 (2004)	NO	SI
XXXIX RCTA – XIX CPA (Santiago, 2016)	Resolución 2	Directrices para sitios que reciben visitas	NO	NO
XL RCTA – XX CPA (Pekín, 2017)	Resolución 6	Directrices sobre Planes de Contingencia, Seguros y otros asuntos relacionados con el Turismo y Actividades no Gubernamentales en la zona del Tratado Antártico	NO	SI
XLI RCTA – XXI CPA (Buenos Aires, 2018)	Resolución 1	Directrices para sitios que reciben visitas	NO	NO
XLII RCTA – XXII CPA (Praga, 2019)	Resolución 2	Directrices para sitios que reciben visitas	NO	NO
	Resolución 3	Lista de verificación para evaluación y revisión de Directrices para sitios que reciben visitantes	NO	NO
	Decisión 6	Manual de reglamentos y directrices relevantes para actividades turísticas y no gubernamentales en Antártica	SI	SI
XLIII RCTA – XXIII CPA (París, 2021)	Resolución 3	Directrices para sitios que reciben visitas	NO	NO
	Resolución 4	Directrices generales y lista de verificación de directrices para	NO	SI

		sitios de la Antártida que reciben visitantes		
	Resolución 9	Marco operativo voluntario de observadores a bordo para turismo basado en embarcaciones en el área del Tratado Antártico	NO	SI
	Resolución 10	Formulario para informes posteriores a las visitas para actividades turísticas y no gubernamentales en la Antártica	NO	SI
	Decisión 6	Manual de reglamentos y directrices relevantes para las actividades turísticas y no gubernamentales en el Área del Tratado Antártico	SI	SI
XLIV RCTA – XXIV CPA (Berlín, 2022)	Resolución 2	Diretrizes para sitios que reciben visitantes	NO	SI
	Resolución 5	Instalaciones permanentes para el turismo y otras actividades no gubernamentales en la Antártida	NO	SI
	Resolución 6	Formulario estándar revisado para informes posteriores a visitas	NO	SI
XLV RCTA – XXV CPA (Helsinki, 2023)	Resolución 4	Medidas urgentes a tomar con respecto a ciertas actividades turísticas y no gubernamentales	NO	SI
	Decisión 6	Proceso específico para el desarrollo de un marco integral y uniforme para el turismo y otras actividades no gubernamentales en la Antártida	SI	SI

**Tabla 1: Recomendaciones, Medidas, Decisiones y Resoluciones sobre turismo y actividades no gubernamentales en la Antártica adoptadas la RCTA entre 1966 y 2023.**

En total se han adoptado 54 disposiciones sobre turismo y actividades no gubernamentales en la RCTA entre 1966 y 2023. Del total, solamente 10 son vinculantes para las Partes: ocho de éstas son Recomendaciones y dos son Medidas. Las primeras si bien son obligatorias en principio, recordemos que antes de 1995 se utilizaban para abarcar todo tipo de asuntos sin distinción, por lo que muchas veces se adoptaban con meros alcances recomendatorios. Por otra parte, las dos Medidas que se han acordado se crearon

con la intención de ser legalmente vinculantes para las Partes, pero como ya se explicó, aun no entran en vigor porque no todas las Partes cuya aprobación se requiere las han aprobado a nivel interno.

En cuanto a la Medida 4 (2004), solamente 17 de las 27 Partes cuya aprobación se requiere para que entre en vigor, la han aprobado. Cumpliéndose a la fecha 20 años desde su aprobación inicial durante la XXVII RCTA (Ciudad del Cabo, 2004). Por su parte, la Medida 15 (2009) se encuentra en una situación similar, en la que solo 15 de las 28 Partes cuya aprobación es requerida para que entre en vigor la han aprobado, cumpliéndose a su vez 15 años desde su adopción en la XXX II RCTA (Baltimore, 2009). En consecuencia, aun no tienen la fuerza obligatoria que fue prevista al momento de su elaboración.

El resto de las disposiciones son cinco Decisiones y 39 Resoluciones. Respecto a las primeras, debemos recordar que si bien son vinculantes, solamente se refieren a asuntos de índole organizativa de la RCTA. De esta forma, la gran mayoría de acuerdos alcanzados por consenso con el objeto de regular las actividades turísticas en Antártica han sido Resoluciones, las cuales son textos exhortatorios no vinculantes para las Partes. No obstante, cabe agregar que de estas 39 Resoluciones, a la fecha solamente 21 se encuentran vigentes, esto debido a que las otras 18 han sido actualizadas y reemplazadas por nuevas Resoluciones.

En base al análisis efectuado, se puede concluir que las Partes han fallado en producir acuerdos vinculantes con el fin de generar una regulación integral y comprehensiva de las actividades turísticas y no gubernamentales. En definitiva y en la práctica, el turismo antártico se gestiona a través de distintas directrices voluntarias para visitantes y para sitios que reciben visitas. Sin embargo, como ya se ha expuesto, ninguna de estas disposiciones tiene fuerza obligatoria para las Partes, quedando en manos de las buenas prácticas de los turistas y los distintos operadores el respetarlas e implementarlas.

## CONCLUSIONES

El turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica se han ido incrementando de manera exponencial desde las primeras expediciones realizadas en la década de 1950, a lo cual se suma la diversificación de las actividades turísticas ofrecidas. Estas circunstancias han suscitado múltiples debates y desafíos entre las Partes del Tratado, y han dado lugar a la presentación de una gran cantidad de documentos y propuestas regulatorias en el seno de las RCTA. Sin embargo, a la fecha no se ha logrado alcanzar consenso en cuanto a un posible marco regulatorio comprensivo para este fenómeno.

Esta situación se debe a múltiples factores, pero la falta de consenso respecto al turismo antártico en el contexto de las RCTA se podría explicar, a grandes rasgos, por la existencia de dos posturas irreconciliables y marcadas a través de los años: por un lado, las Partes que reconocen la necesidad de regular el turismo de forma completa y proactiva a través de instrumentos y/o medidas legalmente vinculantes, y por otro, las Partes que prefieren gestionar el turismo a través de directrices voluntarias y apoyándose tanto en la autorregulación de la industria turística como en las disposiciones del Protocolo, en tanto estas abarcarían todos los aspectos ambientales asociados al turismo en la Antártica.

Por consiguiente, desde que el turismo en la Antártica se incluyó como un tema en la agenda de las RCTA en 1966, se han adoptado 54 disposiciones al respecto, de las cuales 39 son Resoluciones, 8 son Recomendaciones, cinco son Decisiones, y dos son Medidas estrictamente vinculantes para las Partes. Es decir, en los 57 años que se lleva debatiendo sobre la regulación de este tema, solamente se han logrado avances en la adopción de disposiciones de carácter exhortatorio, mientras que apenas se han acordado 15 disposiciones con la intención de generar obligaciones para los Estados Parte, siendo cinco de estas de carácter más bien organizativo e interno de las RCTA.

De esta forma, las Partes Consultivas han fallado en producir acuerdos vinculantes con el fin de generar una regulación integral y comprensiva de las actividades turísticas y no gubernamentales en la Antártica, y en la práctica, estas se gestionan a través de una serie de directrices voluntarias para visitantes y para sitios que reciben visitas. Sin embargo,

como ya se ha expuesto, estas disposiciones no tienen fuerza obligatoria para las Partes, por lo que queda en manos de las buenas prácticas de los turistas y de los distintos operadores el respetarlas e implementarlas.

Conforme al examen realizado en este trabajo, se puede concluir que la aplicación del consenso en las negociaciones relativas al turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártica no ha sido un método efectivo para producir normas vinculantes que respondan y regulen de forma oportuna las problemáticas que surgen a propósito del desarrollo de las actividades turísticas, especialmente cuando estas se relacionan con preocupaciones medioambientales o cuando se vinculan de alguna forma a temas de soberanía territorial en Antártica.

Se reconoce que el principio del consenso es uno de los pilares sobre los cuales recae la gobernanza antártica y la estabilidad jurídica y política del STA, por lo que difícilmente pueda ser reemplazado. Sin embargo, es importante reconocer sus debilidades para explorar posibles soluciones o formas de atenuar sus falencias. Así las cosas, es necesario buscar formas de acelerar las iniciativas para regular los temas que son de extrema urgencia e incentivar nuevas formas de alcanzar el consenso en torno al turismo antártico. No obstante, los cambios que se implementen deben darse con moderación, pues aunque se necesite de estos con prontitud, un cambio tan sustancial como el que podría recaer en la forma de tomar decisiones en las RCTA, podría menoscabar el equilibrio que el STA ha logrado construir a través de los años.

Encontrándonos en un mundo globalizado y en medio del acelerado desarrollo de la industria turística comercial y el surgimiento de nuevas formas de hacer turismo, un régimen como el STA debe ser capaz de responder de manera rápida y efectiva ante nuevas situaciones que requieran ser normadas, especialmente si se quieren evitar impactos negativos en la naturaleza cooperativa del STA. Estos riesgos y amenazas deben tratarse seriamente si se quieren resguardar los objetivos del Tratado Antártico y la legitimidad del STA ante la comunidad internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

### Fuentes Primarias

#### *Documentos oficiales*

- Informe final I RCTA (Canberra, 1961),
- Informe final I RCETA (Londres, 1977).
- Informe final XII RCTA (Canberra, 1983).
- Informe final XIII RCTA (Bruselas, 1985).
- Informe final XIV RCTA (Río de Janeiro, 1987).
- Informe final XV RCTA (París, 1989).
- Informe final XI-1 RCETA (Viña del Mar, 1990).
- Informe final XVI RCTA (Bonn, 1991).
- Informe final XI-4 RCETA (Madrid, 1991).
- Informe final XVII RCTA (Venecia, 1992).
- Informe final XVIII RCTA (Kioto, 1994).
- Informe final XIX RCTA (Seúl, 1995).
- Informe final XX RCTA (Utrecht, 1996).
- Informe final XXI RCTA (Christchurch, 1997).
- Informe final XXIII RCTA (Lima, 1999).
- Informe final XXV RCTA (Varsovia, 2002).
- Informe final XXVI RCTA (Madrid, 2003).
- Informe final RE Turismo (Tromsø, 2004).

Informe final XXVII RCTA (Ciudad del Cabo, 2004).

Informe final XXVIII RCTA (Estocolmo, 2005).

Informe final XXIX RCTA (Edimburgo, 2006).

Informe final XXX RCTA (Nueva Delhi, 2007).

Informe final XXXI RCTA (Kiev, 2008).

Informe final XI CPA (Kiev, 2008), Apéndice 3.

Informe final XXXII RCTA (Baltimore, 2009).

Informe final XXXIII RCTA (Punta del Este, 2010).

Informe final XXXIV RCTA (Buenos Aires, 2011).

Informe final XXXV RCTA (Hobart, 2012).

Informe final XXXVI RCTA (Bruselas, 2013).

Informe final XXXVII RCTA (Brasilia, 2014).

Informe final XXXVIII RCTA (Sofía, 2015).

Informe final XXXIX RCTA (Santiago, 2016).

Informe final XL RCTA (Pekín, 2017).

Informe final XLI RCTA (Buenos Aires, 2018).

Informe final XLII RCTA (Praga, 2019).

Informe final XLIII RCTA (París, 2021).

Informe final XLIV RCTA (Berlín, 2022).

Informe final XLV RCTA (Helsinki, 2023).

Informe final XXV CPA (Helsinki, 2023), Apéndice 1.

IV RCTA (Santiago, 1966), WP 56 Rev.3 (Australia, Chile y Estados Unidos).

X RCTA (Washington, 1979), WP 18 (Estados Unidos).

X RCTA (Washington, 1979), WP 24 Rev.2 (Reino Unido).

XII RCTA (Canberra, 1983), WP 4. Rev.1 (Reino Unido).

XII CPA (Baltimore, 2009), WP 12 (Australia, Francia y Nueva Zelanda).

XV RCTA (París, 1989), WP 2 (Australia y Francia).

XV RCTA (París, 1989), WP 3 (Australia y Francia).

XV RCTA (París, 1989), WP 4 (Nueva Zelanda).

XV RCTA (París, 1989), WP 7 (Chile).

XV RCTA (París, 1989), WP 8 (Estados Unidos).

XV RCTA (París, 1989), WP 14 (Suecia).

XV RCTA (París, 1989), WP 44 (Chile).

XVI RCTA (Bonn, 1991), WP 2 (Francia).

XVI RCTA (Bonn, 1991), WP 29 (Chile).

XVI RCTA (Bonn, 1991), WP 37 (Italia).

XVI RCTA (Bonn, 1991), IP 20 (Reino Unido).

XVI RCTA (Bonn, 1991), IP 77 (ASOC).

XVI RCTA (Bonn, 1991), IP 87 (Organización Mundial del Turismo).

XVII RCTA (Venecia, 1992), WP 1 (Alemania, Chile, España, Francia e Italia).

XVII RCTA (Venecia, 1992), WP 2 (Reino Unido).

XVII RCTA (Venecia, 1992), WP 14 (Australia).

XVIII RCTA (Kioto, 1994), WP 9 (Australia).

XVIII RCTA (Kioto, 1994), WP 11 (Chile y Francia).

XVIII RCTA (Kioto, 1994), WP 19 (Reino Unido).

XIX RCTA (Seúl, 1995), WP 6 (Argentina, Chile, Nueva Zelanda y Reino Unido).

XX RCTA (Utrecht, 1996), IP 39 (COMNAP).

XXI RCTA (Christchurch, 1997), WP 25 (Nueva Zelanda).

XXIII RCTA (Lima, 1999), WP 6 (COMNAP).

XXV RCTA (Varsovia, 2002), WP 2 (Francia).

XXV RCTA (Varsovia, 2002), IP 27 (COMNAP).

XXV RCTA (Varsovia, 2002), IP 83 (ASOC)

XXVI RCTA (Madrid, 2003), WP 13 (Australia).

XXVI RCTA (Madrid, 2003), WP 23 (Reino Unido).

XXVI RCTA (Madrid, 2003), IP 12 (Francia).

XXVI RCTA (Madrid, 2003), IP 37 (COMNAP).

XXVI RCTA (Madrid, 2003), IP 72 (IAATO).

XXVII RCTA (Ciudad del Cabo, 2004), WP 2 (Reino Unido).

XXVII RCTA (Ciudad del Cabo, 2004), WP 9 (COMNAP)

XXVII RCTA (Ciudad del Cabo, 2004), WP 23 (Reino Unido).

XXVII RCTA (Ciudad del Cabo, 2004), WP 46 (Francia, Noruega, Nueva Zelanda y Sudáfrica).

XXVIII RCTA (Estocolmo, 2005), WP 31 (Reino Unido).

XXVIII RCTA (Estocolmo, 2005), IP 89 (IAATO).

XXVIII RCTA (Estocolmo, 2005), WP 38 (Australia).

XXIX RCTA (Edimburgo, 2006), WP 15 (Australia y Nueva Zelanda).

XXX RCTA (Nueva Delhi, 2007), WP 6 (Estados Unidos).

XXX RCTA (Nueva Delhi, 2007), WP 13 (Nueva Zelanda).

XXXI RCTA (Kiev, 2008), SP 13 (Secretaría del Tratado Antártico).

XXXI RCTA (Kiev, 2008), WP 20 (Nueva Zelanda).

XXXI RCTA (Kiev, 2008), WP 51 (Reino Unido).

XXXI RCTA (Kiev, 2008), WP 36 (Noruega).

XXXI RCTA (Kiev, 2008), WP 6 (Alemania y Francia).

XXXI RCTA (Kiev, 2008), IP 41 (ASOC).

XXXII RCTA (Baltimore, 2009), IP 101 (IAATO).

XXXII RCTA (Baltimore, 2009), WP 10 (Reino Unido).

XXXII RCTA (Baltimore, 2009), IP 53 (ASOC).

XXXIII RCTA (Punta del Este, 2010), WP 25 (Francia, Reino Unido y Ucrania).

XXXIII RCTA (Punta del Este, 2010), WP 37 (Nueva Zelanda)

XXXIV RCTA (Buenos Aires, 2011), WP 26 (Alemania, Estados Unidos, Francia, Nueva Zelanda y Países Bajos).

XXXIV RCTA (Buenos Aires, 2011), WP 21 (Países Bajos y Reino Unido).

XXXIV RCTA (Buenos Aires, 2011), WP 37 (Alemania, Estados Unidos, Noruega y Reino Unido)

XXXV RCTA (Hobart, 2012), WP 4 (Reino Unido).

XXXV RCTA (Hobart, 2012), WP 17 Rev. 1 (Alemania, Estados Unidos y Reino Unido).

XXXV RCTA (Hobart, 2012), WP 22 (Nueva Zelanda).

XXXV RCTA (Hobart, 2012), WP 27 Rev. 1 (Países Bajos).

XXXVI RCTA (Bruselas, 2013), WP 47 (Países Bajos).

XXXVI RCTA (Bruselas, 2013), WP 33 (Nueva Zelanda).

XXXVII RCTA (Brasilia, 2014), SP 9 (Secretaria del Tratado Antártico).

XXXVII RCTA (Brasilia, 2014), WP 32 (Noruega).

XXXVII RCTA (Brasilia, 2014), WP 44 (Estados Unidos).

XXXVII RCTA (Brasilia, 2014), WP 48 (Chile, Finlandia, Francia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido y Sudáfrica).

XXXVIII RCTA (Sofía, 2015), WP 24 (Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido).

XXXIX RCTA (Santiago, 2016), WP 28 (India y Nueva Zelanda).

XXXIX RCTA (Santiago, 2016), WP 25 (Estados Unidos).

XXXIX RCTA (Santiago, 2016), WP 35 (Francia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos y Reino Unido).

XL RCTA (Pekín, 2017), WP 31 (Nueva Zelanda).

XL RCTA (Pekín, 2017), WP 33 (Francia, Noruega y Nueva Zelanda).

XLI RCTA (Buenos Aires, 2018), WP 22 (Estados Unidos y Reino Unido).

XLII RCTA (Praga, 2019), WP 19 (Países Bajos y Reino Unido).

XLII RCTA (Praga, 2019), WP 43 (Argentina, Francia y Reino Unido).

XLII RCTA (Praga, 2019), WP 51 (Argentina, Estados Unidos y Francia).

XLII RCTA (Praga, 2019), IP 140 Rev.1 (IAATO).

XLIII RCTA (París, 2021), WP 35 (Países Bajos).

XLIII RCTA (París, 2021), WP 41 (Argentina y Francia).

XLIII RCTA (París, 2021), WP 48 (Argentina, Francia y Estados Unidos).

XLIII RCTA (París, 2021), WP 61 (Argentina).

XLIV RCTA (Berlín, 2022), WP 36 (Países Bajos).

XLIV RCTA (Berlín, 2022), WP 51 (Argentina).

XLIV RCTA (Berlin, 2022), IP 75 (SCAR).

XLIV RCTA (Berlin, 2022), IP 91 (ASOC).

XLV RCTA (Helsinki, 2023), WP 13 (Alemania, Bélgica, España, Finlandia, Francia, India, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Reino Unido y Türkiye).

XLV RCTA (Helsinki, 2023), WP 19 (Francia y Países Bajos).

XLV RCTA (Helsinki, 2023), IP 56 (IAATO).

### *Páginas web*

ASOC (Coalición Antártica y del Océano Austral), “What we do”, <https://www.asoc.org/about/what-we-do/>. [Consulta: 04.04.2024].

ASOC (Coalición Antártica y del Océano Austral), “How we work”, <https://www.asoc.org/campaign/protecting-antarctica/>. [Consulta: 04.04.2024].

CCRVMA (Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos), “Acerca de la CCRVMA”, <https://www.ccamlr.org/es/organisation/la-organizaci%C3%B3n>. [Consulta: 04.04.2024].

CCRVMA (Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos), “Convención de la CRVMA”, <https://www.ccamlr.org/es/organisation/camlr-convention> . [Consulta: 04.04.2024].

CCRVMA (Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos), “Folleto de la CCRVMA”, <https://www.ccamlr.org/es/system/files/CCAMLR%20Brochure%20Spanish%20v3.pdf>.

[Consulta: 04.04.2024].

CCRVMA (Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos), “Comité Permanente de Ejecución y Cumplimiento”, <https://www.ccamlr.org/es/organisation/comisi%C3%B3n#SCIC>. [Consulta: 04.04.2024].

CCRVMA (Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos), “Membresía”, <https://www.ccamlr.org/es/organisation/membership>. [Consulta: 04.04.2024].

COMNAP (Consejo de Administradores de Programas Antárticos Nacionales), “About COMNAP”, <https://www.comnap.aq/>. [Consulta: 22.11.2023].

COMNAP (Consejo de Administradores de Programas Antárticos Nacionales), “Our story”, <https://www.comnap.aq/our-story>. [Consulta: 22.11.2023].

IAATO (Asociación Internacional de Operadores Turísticos Antárticos), “About IAATO”, <https://iaato.org/about-iaato/>. [Consulta: 04.04.2024].

IAATO (Asociación Internacional de Operadores Turísticos Antárticos), “The History of IAATO”, <https://iaato.org/about-iaato/our-mission/history-of-iaato/>. [Consulta: 04.04.2024].

IAATO (Asociación Internacional de Operadores Turísticos Antárticos), “Our Mission”, <https://iaato.org/about-iaato/our-mission/>. [Consulta: 04.04.2024].

Real Academia Española, “Diccionario de la lengua española: efectividad”, <https://dle.rae.es/efectividad>. Consulta [04.04.2024].

Real Academia Española, “Diccionario de la lengua española: eficiencia”, <https://dle.rae.es/efectividad>. Consulta [04.04.2024].

Secretaría del Tratado Antártico, “El Comité para la Protección del Medioambiente”, <https://www.ats.aq/s/committee.html>. [04.04.2024].

Secretaría del Tratado Antártico, “Grupo Subsidiario sobre Planes de Gestión (GSPG)”, <https://www.ats.aq/s/sgmp.html>. [04.04.2024].

Secretaría del Tratado Antártico, “Qué hacemos”, <https://www.ats.aq/s/secretariat.html>. [04.04.2024].

Secretaría del Tratado Antártico. “Calendario actualizado de la RCTA 46-CPA26”. <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/EventCalendar/97> [16.05.2024]

SCAR (Scientific Committee on Antarctic Research), “About Us”, <https://scar.org/about-us>. [Consulta: 04.04.2023].

## **Fuentes Secundarias**

### ***Libros***

CARRILLO, Juan Antonio (1991). *El derecho internacional en perspectiva histórica*. Madrid, Editorial Tecnos.

COMITÉ PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE (2016). *25 años del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente*. Buenos Aires, Secretaría del Tratado Antártico.

COMNAP (2017). *Antarctic station catalogue*. Christchurch, COMNAP Secretariat.

DÍEZ DE VELASCO, Manuel (2006). *Las Organizaciones Internacionales*. 14ª ed. Madrid, Editorial Tecnos.

FERRER, Jaume (2006). *El consenso en el proceso de formación institucional de normas en el Derecho Internacional*. Barcelona, Atelier Libros.

HUGHES, Kevin y Jamie Oliver (2009). *Understanding Antarctica - 50 years of British Scientific Monitoring (1959-2009)*. Cambridge, British Antarctic Survey.

ORREGO, Francisco (1994). *Derecho Internacional de la Antártida*. Santiago de Chile, Dolmen Ediciones.

WRATT, Gillian (2013). *A story of Antarctic co-operation : 25 years of the Council of Managers of National Antarctic Programs*. Christchurch, COMNAP Secretariat.

### **Capítulos de libros**

BARNES, James (2011). “The Antarctic Treaty System: Perspectives of Environmental Nongovernmental Organizations on Addressing Key Issues”, en *Science Diplomacy: Antarctica, Science, and the Governance of International Spaces* por Paul Arthur Berkman et al., edit. Washington, D.C., Smithsonian Institution Scholarly Press.

BERGUÑO, Jorge (1991). “Cincuenta años de política antártica”, en *Medio Siglo de Política Antártica (1940-1990)*. Santiago, Academia Diplomática de Chile.

COHEN, Harlan (2011). “Public Participation in Antarctica: The Role of Nongovernmental and Intergovernmental Organizations”, en *Science Diplomacy: Antarctica, Science, and the Governance of International Spaces* por Paul Arthur Berkman et al., edit. Washington, D.C., Smithsonian Institution Scholarly Press.

DODDS, Klaus, edit. et al. (2017). “Antarctic geopolitics”, en *Handbook on the Politics of Antarctica*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

GAJARDO, Enrique (1984). “Antecedentes de la negociación diplomática previa al Tratado de 1959 y la posición de Chile” en *Política Antártica de Chile*, por Francisco Orrego Vicuña et al., edit. Santiago, Instituto de Estudios Internacionales (Universidad de Chile).

HAWARD, Marcus (2017). “The originals: the role and influence of the original signatories to the Antarctic Treaty”, en *Handbook on the Politics of Antarctica*, por Klaus Dodds et al., edit. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

HEMMINGS, Alan D. (2014). “Re-justifying the Antarctic Treaty System for the 21st century: rights, expectations and global equity”, en *Polar Geopolitics: Knowledges*,

*Resources and Legal Regimes*, por Richard Powell y Klaus Dodds, edit. Cheltenham, Edward Elgmar Publishing.

HEMMINGS, Alan D. (2016). “The 1959 Antarctic Treaty and Subsequent Antarctic Treaty System” en *History Lessons for the Arctic: What International Maritime Disputes Tell Us about a New Ocean* por Heather A. Conley, edit. Washington D.C, Centre for Strategic & International Studies.

HUBER, Johannes (2011). “The Antarctic Treaty: Toward a New Partnership”, en *Science Diplomacy: Antarctica, Science, and the Governance of International Spaces*, por Paul Arthur Berkman *et al.*, edit. Washington, D.C., Smithsonian Institution Scholarly Press.

JACOBSSON, Marie (2011). “Building the International Legal Framework for Antarctic”, en *Science Diplomacy: Antarctica, Science, and the Governance of International Spaces*, por Paul Arthur Berkman *et al.*, edit. Washington, D.C., Smithsonian Institution Scholarly Press.

JARA, Mauricio y Pablo Mancilla (2021). “Congresistas chilenos y el Territorio Antártico, 1946-1961: Del afianzamiento de la soberanía a la suspensión de la controversia internacional”, en *Antártica en la década del 50. Perspectivas desde el Cono Sur*, por Consuelo León *et al.*, edit. Valparaíso, Editorial LW.

LANDAU, Denise (2011). “International cooperation and management of tourism: A world within a world.” en *Science diplomacy: Antarctica, science, and the governance of international spaces*, por Paul Arthur Berkman *et al.*, edit. Washington, D.C., Smithsonian Institution Scholarly Press.

ORHEIM, Olav, Anthony Press y Neil Gilbert (2011). “Managing the Antarctic Environment: The Evolving Role of the Committee for Environmental Protection”, en *Science Diplomacy: Antarctica, Science, and the Governance of International Spaces*, por Paul Arthur Berkman *et al.*, edit. Washington, D.C., Smithsonian Institution Scholarly Press.

ORREGO, Francisco (1986). “Antarctic Conflict and International Cooperation”, en *Antarctic Treaty System: an assessment. Proceedings of a Workshop Held at Beardmore*

*South Field Camp, Antarctica, January 7-13, 1985*, por Polar Research board *et al.* Washington, D.C., The National Academies Press.

PINOCHET DE LA BARRA, Óscar (1991). “El Decreto Antártico del Presidente Aguirre Cerda”, en *Medio Siglo de Política Antártica (1940-1990)*. Santiago, Academia Diplomática de Chile.

RAMÍREZ, Gustavo. (2016). “Wordie House: un caso de daño medioambiental en la Antártica”, en *Cuadernos de Extensión Jurídica 28 (2016) Derecho ambiental y recursos naturales. Consolidación de doctrinas y nuevos desafíos* por Jorge Tisné *et al.*, edit. Santiago, Universidad de Los Andes.

RETAMALES, José y Michelle Rogan-Finnemore (2011). “The Role of the Council of Managers of National Antarctic Programs”, en *Science Diplomacy: Antarctica, Science, and the Governance of International Spaces* por Paul Arthur Berkman *et al.*, edit. Washington, D.C., Smithsonian Institution Scholarly Press.

ROMERO, Pedro (1984). “Presencia de Chile en la Antártica”, en *Política Antártica de Chile* por Francisco Orrego Vicuña *et al.*, edit. Santiago, Instituto de Estudios Internacionales (Universidad de Chile).

SCULLY, Tucker (2011). “The Development of the Antarctic Treaty System”, en *Science Diplomacy: Antarctica, Science, and the Governance of International Spaces*, por Paul Arthur Berkman *et al.*, edit. Washington, D.C., Smithsonian Institution Scholarly Press.

TRIGGS, Gillian (2011). “The Antarctic Treaty System: A Model of Legal Creativity and Cooperation” en *Science diplomacy: Antarctica, science, and the governance of international spaces*, por Paul Arthur Berkman *et al.*, edit. Washington, D.C., Smithsonian Institution Scholarly Press.

WALTON, David W.H. (2011). “The Scientific Committee on Antarctic Research and the Antarctic Treaty” en *Science diplomacy: Antarctica, science, and the governance of international spaces*, por Paul Arthur Berkman *et al.*, edit. Washington, D.C., Smithsonian Institution Scholarly Press.

## *Artículos*

ABRUZA, Armando D. (2013). “El Tratado Antártico y su sistema”. *Boletín del Centro Naval*, 131 (836): 135-142.

BARNES, James (2018). “A Reminiscence of Antarctic Governance and Transparency: The NGO Role”. *Antarctic Affairs*, 5: 7-34.

BASTMEIJER, Kees y Ricardo Roura (2004). “Regulating Antarctic Tourism and the Precautionary Principle”. *The American Journal of International Law*, 98 (4): 763-781.

BASTMEIJER, Kees *et al.* (2023). “Regulating Antarctic Tourism: The Challenge of Consensus-Based Decision Making”. *American Journal of International Law*, 117 (4): 651-676.

BERMEJO, Romualdo y Valentín Bou (1993). “La celebración del protocolo al tratado Antártico sobre protección del medio ambiente: Orígenes y negociaciones”. *Anuario Español de Derecho Internacional (Universidad de Navarra)*, 9: 155-211.

CARVALLO, María Luisa (2009). "Las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico, el *suis generis* Poder Legislativo de la Antártica". *Revista Diplomacia (Academia Diplomática de Chile Andrés Bello)*, 120: 44-57.

CHOWN, Steven L. *et al.* (2024). “Science advice for international governance – An evidence-based perspective on the role of SCAR in the Antarctic Treaty System”. *Marine Policy*, 163: 1-10.

DODDS, Klaus (2010). “Governing Antarctica: Contemporary Challenges and the Enduring Legacy of the 1959 Antarctic Treaty”. *Global Policy*, 1: 108-115.

DUDENEY, John R. y David W.H. Walton (2012). “Leadership in politics and science within the Antarctic Treaty”. *Polar Research*, 31: 1-9.

DUYCK, Sebastien (2011). “Drawing Lessons for Arctic Governance from the Antarctic Treaty System”. *The Yearbook of Polar Law*, 3: 683-713.

ENZENBACHER, Debra J. (1992). "Tourists in Antarctica: numbers and trends". *Polar Record*, 28 (164): 17-22.

FERRADA, Luis Valentín (2012). "Evolución del Sistema del Tratado Antártico: Desde su génesis geoestratégica a sus preocupaciones ambientalistas". *Revista de Derecho (Universidad San Sebastián)*, 18: 131-151.

FERRADA, Luis Valentín (2015). "La Antártica ante la Corte Internacional de Justicia: A 60 años de los casos Reino Unido c. Chile y Reino Unido c. Argentina". *Revista Tribuna Internacional*, 4 (7): 155-172.

FERRADA, Luis Valentín (2018). "Five factors that will decide the future of Antarctica". *The Polar Journal*, 8 (1): 84-109.

FERRADA, Luis Valentín (2019). "Desafíos y logros del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente a 20 años de su entrada en vigor". *Revista Estudios Hemisféricos y Polares*, 10(1): 1-20.

GUILLERMET, Christian y David Fernández (2016). "The search for consensus and unanimity within the international organizations". *US-China Law Review*, 13: 53-66.

GRAY, Andrew D. y Kevin A. Hughes (2016). "Demonstration of "substantial research activity" to acquire consultative status under the Antarctic Treaty". *Polar Research*, 35: 1-12.

HAMZA, B.A. (2010). "Malaysia and the Southern Ocean: Revisiting the Question of Antarctica". *Ocean development and international law*, 41 (2): 186-195.

HAASE, Daniela, Machiel Lamers y Bas Amelung (2009). "Heading into uncharted territory? Exploring the institutional robustness of self-regulation in the Antarctic tourism sector". *Journal of Sustainable Tourism*, 17 (4): 411-430.

HUBER, Johannes (2009). "Notes on the past, present and future of the Antarctic Treaty Secretariat". *Revista Diplomacia (Academia Diplomática de Chile Andrés Bello)*, 120: 35-43.

JOYNER, Christopher C. y Blair G. Ewing Jr. (1991). "Antarctica and the Latin American states: the interplay of law, geopolitics and environmental priorities". *Georgetown International Environmental Law Review*, 4(1): 1-46.

JOYNER, Christopher C. (1998). "Recommended Measures Under the Antarctic Treaty: Hardening Compliance with Soft International Law". *Michigan Journal of International Law*, 19: 401-443.

LAFER, Celso (1998). "Outgoing Chairman Highlights WTO's Unique Decision-Making Process". *WTO Focus*, 27: 3.

LEVY, Marc A., Oran R. Young y Michael Zurn (1995). "The Study of International Regimes". *European Journal of International Relations*, 1(3): 267-330.

LUDECKE, Cornelia (2009). "Exploración científica de la Antártida: ejemplos desde la época histórica hasta la fecha", *Istor: revista de historia internacional*, 10(39): 50-69.

MARTINEZ, Luis y Javier Montero (2007). "Challenges for Improving Consensus Reaching Process in Collective Decisions". *New Mathematics and Natural Computation*, 3 (2): 203-2017.

MCIVOR, Ewan, (2002). "The Committee for Environmental Protection and the Important Role of Science in International Efforts to Protect the Antarctic Environment". *Antarctic Affairs*, 7: 13-20.

PANNATIER, Serge (1994). "Acquisition of consultative status under the Antarctic Treaty". *Polar Record*, 30: 123-129.

PODEHL, Jorg G. y Donald R. Rothwell (1992). "New Zealand and the Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities (CRAMRA): An unhappy divorce?". *Victoria University of Wellington Law Review*, 22: 23-50.

SANCHEZ, Rodolfo y Ewan McIvor (2007). "The Antarctic Committee for Environmental Protection: past, present, and future". *Polar Record*, 43: 239-246.

SCOTT, Karen (2003). "Institutional Developments within the Antarctic Treaty System". *The International and Comparative Law Quarterly*, 52: 473-487.

SUMMERHAYES, Colin P. (2008). "International collaboration in Antarctica: the International Polar Years, the International Geophysical Year, and the Scientific Committee on Antarctic Research". *Polar Record*, 231: 321-334.

UNDERDAL, Arild (1992). "The Concept of Regime Effectiveness". *Cooperation and Conflict*, 27(3): 227-240.

VILLAMIZAR LAMUS, Fernando (2013). "Antarctic Treaty and Antarctic Territory Protection Mechanisms". *Revista Chilena de Derecho (Pontificia Universidad Católica de Chile)*, 40: 461-488.

VILLAMIZAR LAMUS, Fernando (2017). "La prohibición de la explotación de minerales antárticos: Derribando los mitos sobre su duración". *Revista Estudios Hemisféricos y Polares*, 8(2): 37-54.

YOUNG, Oran (2011). "Effectiveness of international environmental regimes: existing knowledge, cutting-edge themes, and research strategies". *PNAS*, 108(50): 19853-19860.

### ***Working papers***

WOUTERS, Jan y Philip De Man (2009). "International Organizations as law-makers". The Leuven Centre for Global Governance Studies.

POSNER, Eric A. y Alan O. Sykes (2014). "Voting Rules in International Organizations". University of Chicago Public Law & Legal Theory.

### ***Tesis***

DARBY, Andrew (1994). "Non-state actors in the Antarctic Treaty System : making heresy orthodox". Thesis, University of Tasmania.