



UNIVERSIDAD
DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO



REFLEXIONES SOBRE LA NUEVA LEY CHILENA ANTÁRTICA

Luis Valentín Ferrada Walker
Editor







Índice

- 03** Presentación
- 04** Una visión general de la Ley 21.255 del 2020, nueva Ley Chilena Antártica
- 09** Institucionalidad antártica en la Ley 21.255
- 14** La Ley Antártica y el gobierno del Territorio Chileno Antártico
- 22** Financiamiento de las actividades antárticas en la nueva Ley Chilena Antártica
- 26** La regulación de las actividades antárticas según la nueva Ley Chilena Antártica
- 30** Actividades que requieren autorización previa según la Ley Chilena Antártica
- 34** Protección y conservación del medioambiente antártico en la Ley 21.255
- 38** Las Evaluaciones de Impacto Ambiental en la Ley 21.255
- 45** Responsabilidad por daños al medioambiente antártico: Anexo VI sobre Responsabilidad Emanada de Emergencias Ambientales y la Ley Chilena Antártica
- 55** Fiscalización y sanciones en la nueva Ley Chilena Antártica
- 61** Las medidas coercitivas de la Ley Chilena Antártica en cumplimiento de los compromisos internacionales de Chile bajo el Sistema del Tratado Antártico
- 69** Visión sinóptica de la Ley Antártica

Reflexiones sobre la nueva Ley Chilena Antártica es una compilación de artículos preparados por los miembros de U-Antártica sobre la nueva Ley Chilena Antártica, Ley 21.255 (2020). Se permite la reproducción total o parcial de estos textos indicando expresamente su autor y fuente.

U-Antártica es una comunidad de investigadores de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, dedicada a estudiar las facetas político-jurídicas vinculadas al continente austral, propendiendo a una mirada inter, multi y transdisciplinaria.

Editor General

Luis Valentín Ferrada Walker

Investigadores

Luis Valentín Ferrada Walker

Mariana Bruna Opazo

Diego Caldera Herrera

Carolina Flores Barros

Giselle Gajardo Flores

Chantal Lazen Muñoz

Catalina Sepúlveda Illanes

Bárbara Silva Ordóñez

Giovannina Sutherland Condorelli

Fernando Vicencio Araneda

Diseño

Catalina Sepúlveda Illanes

Fotografías

INACH

Facultad de Derecho

Universidad de Chile

Santiago, Chile

2021

© Luis Valentín Ferrada, Mariana Bruna, Diego Caldera, Carolina Flores, Giselle Gajardo, Chantal Lazen, Catalina Sepúlveda, Bárbara Silva, Giovannina Sutherland, Fernando Vicencio

Registro de Propiedad Intelectual N° 2021-A-10401

Impresión

Gráfika Impresores







Presentación

La nueva Ley Chilena Antártica es uno de los mayores hitos jurídicos en la histórica relación de nuestro país con el Continente Austral, convergiendo en ella la consolidación de sus derechos soberanos junto a la recepción en el derecho doméstico de las disposiciones del Sistema del Tratado Antártico. Frente a una realidad dinámica, el derecho debe estar en permanente actualización, y desde ya debemos pensar en cómo perfeccionarla. Es por ello que desde la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile invitamos a reflexionar al respecto. Esta ley se funda en el pasado, se hace cargo de las preocupaciones del presente, pero tiene su mirada puesta en el futuro.

Se avizoran grandes retos para la Antártica y los intereses chilenos durante las próximas décadas. Habrá desafíos medioambientales, económicos y geopolíticos, que la nueva ley debiera ayudar a enfrentar de mejor forma. Será necesario equilibrar una serie de valores en juego, incrementar la protección ambiental a un tiempo que aumentan progresivamente las actividades antárticas estatales y privadas. El Sexto Continente es y será un espacio relevante para las grandes potencias y actores mundiales, y Chile debe desempeñarse adecuadamente en ese entorno.

Además de promover el conocimiento de la nueva ley, esta publicación brinda un espacio para que una nueva generación de juristas antárticos, formados en nuestra Facultad, se sume a la amplia discusión que debemos tener sobre estos temas. He visto desarrollarse académica y personalmente a Bárbara, Carolina, Catalina, Chantal, Diego, Fernando, Giovannina, Gisselle y Mariana, y es un verdadero honor para mí compartir estas páginas con quienes han sido mis estudiantes.

Luis Valentín Ferrada Walker



Una visión general de la Ley 21.255, nueva Ley Chilena Antártica



Prof. Luis Valentín Ferrada Walker

Doctor en Derecho por la Universidad de Chile y académico del Departamento de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la misma institución.





La Antártica es el continente del futuro, pero también el del presente. Es hoy cuando debemos tomar las decisiones y emprender las acciones que le permitirán a Chile consolidar su firme vinculación con este espacio austral, reforzando una relación que se remonta al siglo XVI y se ha perfeccionado en las centurias siguientes.

La nueva Ley Chilena Antártica, Ley 21.255, publicada en el Diario Oficial del 17 de septiembre del 2020 y en vigor desde el 16 de marzo del 2021, constituye un hito relevante en este proceso, resumiendo esta extensa continuidad histórica.

Pensada como una ley marco que sistematiza, armoniza y moderniza la abundante regulación de la

República de Chile sobre la materia –más de 300 leyes y reglamentos dictados desde mediados del siglo XIX al presente– ella significará un impulso a la acción chilena antártica, permitiendo un mejor desempeño nacional tanto en las tareas de ciencia y presencia como en las relaciones internacionales que todo lo antártico trae aparejado y en la defensa de nuestros intereses soberanos. Gran parte de esos cientos de normas comprenden solo aspectos parciales, y no logran reflejar una visión global sobre las directrices que deben guiar el quehacer del país al respecto. De hecho, la última ley de alcance general anterior a esta fue aprobada en 1955, desarrollándose en 1956 a través del Estatuto del Territorio Chileno Antártico. Como es evidente, la realidad política y jurídica del Sexto Continente ha sufrido



cambios notables en las últimas seis décadas, y en especial luego de que el año 1959 se acordara el Tratado Antártico (en vigor, 1961). El régimen internacional a que dicha convención dio origen, y en el cual Chile ha sido un actor protagónico, nos impone asimismo una serie de condicionantes respecto a nuestro desempeño en, y en relación con, el Continente Austral.

La necesidad de contar con una nueva ley antártica se manifestó formalmente al menos desde el 2000, pero no fue hasta el año 2011, tras la creación de la Dirección de Antártica del Ministerio de Relaciones Exteriores, que se avanzó efectivamente en ello. La Ley 21.255, en cuyos estudios preparatorios, redacción y tramitación tuve el honor de participar desde el 2011 hasta su publicación, así como en su más temprana aplicación, busca recoger las preocupaciones del presente, pero dentro de una perspectiva histórica de largo plazo y con la mirada puesta en los desafíos futuros. Para lograrlo, combina, en un delicado equilibrio, la reafirmación de nuestros derechos soberanos sobre el Territorio Chileno Antártico con el respeto a los compromisos internacionales asumidos por el país, tanto en el marco del Sistema del Tratado Antártico como en forma bilateral.

Los objetivos de la ley son: (1) Proteger y fortalecer los derechos soberanos antárticos de Chile, con claros fundamentos geográficos, históricos, diplomáticos y jurídicos; (2) Establecer los principios conforme a los cuales el Estado de Chile, a través de los órganos competentes, conduce la política antártica y ejerce sus competencias en materia antártica; (3) Promover la protección y el cuidado del medioambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados, así como su condición de reserva natural, dedicada a la paz y a la investigación científica, a través del reforzamiento y profundización del Sistema del Tratado Antártico; (4) Potenciar y regular las



actividades antárticas de Chile, incrementando su calidad de prestador de servicios operativos, logísticos, tecnológicos y científicos antárticos, e incentivando el desarrollo del país ligado a las actividades antárticas, estatales y no estatales; y, (5) Fomentar la actividad antártica de Chile, promoviendo el desarrollo social y económico de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena.

Se reitera la delimitación del Territorio Chileno Antártico efectuada mediante el Decreto Supremo 1.747 (1940/1955) del Ministerio de Relaciones Exteriores –el área comprendida entre los meridianos 53° y 90° de longitud oeste, teniendo al Polo Sur





como vértice y sin límite norte por su continuidad con el Chile americano—, complementándolo de modo de considerar expresamente aquellos espacios consagrados en la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (1982) —mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, plataforma continental, plataforma continental extendida y todos los demás espacios marítimos que le correspondan conforme el derecho internacional.

Lo anterior no significa extender la soberanía que Chile ejercía en 1959/1961, lo que sería contrario al artículo IV.2 del Tratado Antártico, ya que el dominio marítimo y aéreo son inherentes e indisolubles al dominio terrestre. Es decir, desde que el país es soberano sobre la tierra firme que se encuentra comprendida dentro del Territorio Chileno Antártico, es natural e inmediatamente soberano o posee derechos soberanos, según corresponda, sobre todas las aguas que bañan sus costas o los hielos que allí hay, o los espacios marítimos de plataforma continental que de ella se proyectan, por toda la extensión hacia mar adentro que conforme al derecho internacional

se le reconozca (12/+12/200/350 millas marinas, según los casos) o pudiera llegar a corresponderle en el futuro si estos se ampliaran. Es asimismo natural e inmediatamente soberano sobre todo el espacio aéreo suprayacente a su territorio y mar soberanos.

La ley declara expresamente que la soberanía sobre el Territorio Chileno Antártico se ejercerá con pleno respeto al derecho internacional y a nuestros compromisos internacionales vigentes. Como toda norma nacional, ella se aplica en todo el territorio de la República, y por su contenido, en especial en el Territorio Chileno Antártico. Sin embargo, dado que el país ha asumido una serie de obligaciones internacionales respecto al Continente Antártico en su totalidad, incluyendo los mares que lo rodean, ella también posee una aplicación extraterritorial en el resto de la Antártica, incluyendo sus espacios marítimos y aéreos circundantes.

Todo lo indicado lleva a reforzar y potenciar la institucionalidad antártica nacional, especificando competencias y asignando funciones, lo que abarca des-



de el nivel de decisión de la política superior que corresponde al Presidente de la República asesorado por el Consejo de Política Antártica hasta la ejecución de las tareas operativas y logísticas, actividades científicas, o mantención de bases y capacidades de los operadores antárticos de la Fuerzas Armadas y del Instituto Antártico Chileno. Las diversas actividades que constituyen la acción antártica de Chile deben ser planificadas y ejecutadas en conformidad a lo que se determine anualmente en el Programa Antártico Nacional, el que deberá dar cumplimiento progresivo al Plan Estratégico Antártico de cinco años de duración, el que a su vez se inspirará en la Política Antártica Nacional, que se establecerá y/o actualizará cada diez años.

La Ley Antártica Chilena busca alcanzar un correcto equilibrio entre aquellas competencias centralizadas en los más altos niveles del Estado de Chile y aquellas desconcentradas o descentralizadas en una serie de entidades que históricamente y conforme a la ley poseen labores esenciales que cumplir en esta materia. Ello incluye, ciertamente, las relevantes tareas de gobierno interior del Territorio Chileno Antártico que corresponden a las autoridades de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, así como a una serie de órganos del Estado radicados en esa región. Entre ellos, al Instituto Antártico Chileno, que debe coordinar y difundir el trabajo científico de cientos de investigadores nacionales; al Comité Operativo para la Evaluación del Impacto Ambiental sobre el Medioambiente Antártico, dependiente de la Secretaría Regional Ministerial de Medioambiente de esa región; a las unidades y mandos de las tres ramas de las Fuerzas Armadas que están destinados con su personal y medios tanto en la Antártica propiamente tal, como en las ciudades de Punta Arenas y Puerto Williams; y muchas otras entidades que intervienen en un complejo conjunto de tareas que constituyen el quehacer antártico de Chile.

La ley establece procedimientos y fija condiciones para realizar actividades en el Continente Austral, disponiendo asimismo un sistema de permisos y evaluaciones de impacto ambiental que tienen en vista la protección del medioambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados. Para garantizar los objetivos de la ley, se tipifica una serie de faltas y delitos, se crean acciones judiciales de naturaleza civil, ambiental y penal, así como sanciones infraccionales administrativas. Porque el Territorio Chileno Antártico es parte esencial del país, debemos cuidarlo y protegerlo.

En su condición de ley marco, ella dispone dictar normas reglamentarias sobre una serie de materias que requieren una regulación de detalle, tal como la evaluación de impacto ambiental o el sistema de permisos. A partir de la entrada en vigor de la ley, los distintos ministerios responsables tendrán dos años para dictar tales reglamentos.

La Antártica y los mares australes constituyen una región de especial interés para Chile y para el mundo en el cambiante escenario geopolítico actual, siendo un área sujeta a los efectos de fenómenos globales como el cambio climático y la acidificación de los océanos, o a presiones, también globales, como la de un crecimiento demográfico que exige una progresiva provisión de recursos y alimentos. En este contexto, la nueva Ley Antártica permitirá consolidar nuestros derechos soberanos, mejorar el desempeño antártico nacional e incrementar la influencia internacional de nuestro país, colaborando en el logro de los objetivos mundiales de preservar como una zona de paz, un espacio de excepcional influencia en los equilibrios medioambientales del planeta ■



Institucionalidad antártica en la Ley 21.255



Giovannina Sutherland Condorelli

Bachiller en Humanidades y Ciencias Sociales
y Egresada de Derecho de la Universidad de
Chile.





La institucionalidad es un elemento esencial del Estado de derecho y una manifestación absoluta de soberanía, ya que provee de estructura, funciones y limita su ámbito de acción a los más diversos entes que administran la nación, dotando de orden y efectividad al complejo sistema estatal. En particular, la institucionalidad antártica también ha sido una de las temáticas que la nueva Ley Chilena Antártica, Ley 21.255-2020 (en vigor desde el pasado 16 de marzo de 2021), se ha encargado de regular con la intención de actualizar y reforzar los roles que cumplen sus entidades, además de destacar la importancia que tienen los organismos antárticos nacionales en un país que posee derechos soberanos en la Antártica.

“La nueva ley recoge las preocupaciones del presente, desde una visión histórica y con la mirada puesta en los desafíos futuros” (Ferrada, 2020a: 102).

El presente artículo no tiene como pretensión realizar una revisión de los cambios históricos a los que se ha visto sometida la institucionalidad antártica

chilena ni la evolución de cada uno de sus órganos y entidades estatales. Sí es necesario mencionar que a lo largo de los años se ha promulgado una serie de normas que regulan o introducen modificaciones en las funciones y competencias de los actores que se dedican a asuntos antárticos. “Chile ha dictado cerca de 300 leyes y reglamentos que abordan parcialmente temas antárticos, pero desde el 2000, y en especial tras crearse la Dirección de Antártica de la Cancillería, resultaba evidente la necesidad de armonizar, sistematizar y modernizar esta regulación” (Ferrada, 2020b: 20).

Además, debemos destacar que actualmente en Chile no existe un único ministerio o entidad dedicada en exclusividad a los asuntos antárticos, sino que estas funciones se reparten en varios organismos pertenecientes al Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación; Ministerio de Hacienda; Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Ministerio de Medioambiente; Ministerio de Obras Públicas; e incluso del Ministe-



rio del Interior para efectos del Gobierno Regional de Magallanes y la Antártica Chilena. Ellos deben operar con un alto grado de comunicación y coordinación interministerial, que nos recuerda que el Continente Austral posee diversas áreas de complejidad, tanto de nivel diplomático, científico, logístico y legal. Por esto es importante que su administración sea lo más certera y especializada posible.

En general, podemos encontrar dos tipos de instituciones. Por un lado, aquellas de carácter antártico propiamente tal, cuya competencia exclusiva se refiere a estas materias, y que en principio son el Consejo de Política Antártica (CPA), la Dirección de Antártica, el Instituto Antártico Chileno (INACH), el Comité Operativo para la Evaluación del Impacto Ambiental sobre el Medioambiente Antártico, la Sección Nacional de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, el Comité Nacional de Investigaciones Antárticas, y el Comité Nacional de Nombres Geográficos Antárticos. Mientras que, por otro lado, están las instituciones que cuentan con competencia antártica pero que su razón de ser es más amplia, como son, entre otros, la Dirección de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL), la Gobernación de la Provincia Antártica Chilena, las Fuerzas Armadas, la Dirección de Aeropuertos del Ministerio de Obras Públicas, la Dirección General de Aeronáutica Civil, la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, y el Ministerio de Educación (Arqueros, 2019).

Bajo este contexto de diversificación institucional, el Consejo de Política Antártica se alza como un órgano interministerial que, presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores y agrupando el trabajo conjunto de las otras carteras con interés antártico [1], se encarga de asesorar al Presidente de la República en la toma de decisiones en materias antárticas, proponiendo, entre otras, las bases políticas, jurídicas,



científicas, económicas, medioambientales, logísticas, deportivas, culturales y de difusión de la acción nacional en la Antártica, además de proponer los grandes lineamientos de la Política Antártica Nacional (artículo 50 de la Ley 21.080 de 2018).

Esta última función es precisamente una de las principales manifestaciones de la institucionalidad estatal en el Sexto Continente, debido a que la Política Antártica Nacional debe fijar los objetivos de Chile en la Antártica, que deben someterse a una evaluación y actualización cada 10 años desde la fecha de su dictación (artículo 6).

A su vez, la nueva Ley Chilena Antártica regula que la Política Antártica Nacional inspirará los Planes Estratégicos Antárticos, que tendrán una vigencia de a lo menos cinco años, y que comprenderán las tareas y acciones concretas que se materializarán mediante el Programa Antártico Nacional de cada año. Estos planes son especialmente necesarios para orientar la acción de los ministerios y entidades con compe-



tencia sectorial en la materia, debiendo incorporar criterios que orienten la actividad científica y tecnológica (artículo 8). En este sentido, el artículo 9 de la Ley Antártica señala en detalle las actividades que constituirán el Programa Antártico Nacional, poniendo énfasis en la participación de las múltiples entidades relacionadas.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores es la entidad encargada de colaborar al Presidente de la República en la planificación, dirección, coordinación, ejecución, control e información de la política exterior de Chile en relación al Continente Antártico, y asumir la representación nacional ante las instancias del Sistema del Tratado Antártico y las relaciones bilaterales sobre la materia (artículo 10 inciso 2°).

Por otro lado, si bien existe un trabajo conjunto entre las entidades antárticas nacionales, la Ley también dedica parte de su cuerpo normativo a la regulación de sus correspondientes funciones propias en materia antártica, contribuyendo al orden y fortalecimiento de la institucionalidad nacional.

Así, encontramos las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, que como ya analizamos, tiene un importante rol de coordinación en la Política Antártica Nacional y las relaciones con las demás entidades antárticas internacionales del Sistema del Tratado Antártico (artículo 11); las del Ministerio de Defensa Nacional, que debe planificar, coordinar y ejercer la dirección de las actividades antárticas que efectúen las Fuerzas Armadas y entidades dependientes de la defensa nacional, siempre con fines pacíficos y científicos (artículo 12); el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, que en especial velará por los planes estratégicos de desarrollo e investigación científica en relación con la Antártica y sus ecosistemas dependientes y asociados (artículo 13); el Instituto Antártico Chileno (INACH), que tiene por principal misión planificar, coordinar, autorizar y realizar la actividad científica, tecnológica y de difusión (artículo 15); entre otros órganos que podemos encontrar regulados en el Título II de la Ley, sobre Institucionalidad Antártica Chilena. También hay disposiciones sobre el Comité Operativo para la Evaluación de Impacto Ambiental sobre el Medioambiente Antártico o sobre los





operadores dependientes del Ministerio de Defensa, por ejemplo.

“Todo lo indicado lleva a reforzar y potenciar la institucionalidad antártica nacional, especificando competencias y asignando funciones, lo que abarca desde el nivel de decisión de la política superior que corresponde al Presidente de la República asesorado por el Consejo de Política Antártica, hasta la ejecución de las tareas operativas y logísticas, actividades científicas, o mantención de bases y capacidades de los operadores antárticos de la Fuerzas Armadas y del Instituto Antártico Chileno” (Ferrada, 2021).

En síntesis, una institucionalidad antártica fuerte e interconectada es de vital importancia a nivel nacional para una comunicación clara entre los organismos internos del país, y también dentro del área internacional para proyectar una imagen de unión y seguridad en la toma de decisiones. Una tarea que sin duda viene a reforzar la nueva Ley Chilena Antártica ■

Magallanes y de la Antártica Chilena, el Director Nacional de Fronteras y Límites del Estado, el Director del Instituto Antártico Chileno, el Director de Planificación Estratégica de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, un representante del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, y un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores encargado de los temas antárticos, quién actuará además como Secretario Ejecutivo del Consejo (el Director de Antártica). A su vez, el Ministro de Relaciones Exteriores podrá invitar a representantes del Congreso Nacional, ministerios, órganos de la Administración del Estado, operadores antárticos, y representantes de la sociedad civil, para los efectos de realizar consultas sobre materias específicas.

Bibliografía

Arqueros Rojas, Martín (2019) “Institucionalidad Antártica Chilena. Un análisis comparado con Argentina y el Reino Unido”. Tesis de pregrado, Universidad de Chile. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/170373>

Ferrada, Luis Valentín (2020a). “La nueva Ley Antártica Chilena”. *Escenarios Actuales*, 25(4): 101-105.

Ferrada, Luis Valentín (2020b). “Un renovado orden jurídico antártico”. *Realidad y Perspectivas*, 88: 20.

Ferrada, Luis Valentín (2021). “Una visión general sobre la Ley 21.255 del 2020, nueva Ley Antártica Chilena”. Blog U-Antártica.

[1] Según el artículo 52 de la Ley 21.080 de 2018, el Consejo de Política Antártica estará integrado por el Ministro de Relaciones Exteriores o quien lo subrogue; el Ministro de Defensa Nacional; el Ministro de Hacienda; el Ministro de Economía, Fomento y Turismo; el Ministro del Medioambiente; el Ministro de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación; y el Jefe del Estado Mayor Conjunto. Además, participarán como asesores: el Subsecretario de Defensa, el Comandante en Jefe del Ejército, el Comandante en Jefe de la Armada, el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile, el Subsecretario de Relaciones Exteriores, el Subsecretario de Pesca y Acuicultura, el Delegado Presidencial de la XII Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, el Gobernador Regional de la Región de



La Ley Antártica y el gobierno del Territorio Chileno Antártico



Prof. Luis Valentín Ferrada Walker

Doctor en Derecho por la Universidad de Chile y académico del Departamento de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la misma institución.





A pesar de la copiosa normativa chilena antártica (del orden de las 300 regulaciones legales y reglamentarias desde mediados del siglo XIX al presente), hasta la publicación y entrada en vigor de la Ley Antártica (Ley 21.255-2020), existían solo dos normas domésticas de alcance general. La primera era la Ley 11.846 (1955), de sólo tres breves artículos, y que en lo sustantivo dispone que “corresponderá al Intendente de Magallanes [en el antiguo sistema de provincias entonces existente], dentro de sus atribuciones legales, el conocimiento y resolución de todos los asuntos administrativos referentes a la Antártica Chilena”. A fin de desarrollar lo anterior se dispuso que el Presidente de la República dictara un estatuto especial. Esta es la segunda de aquellas normas, el Decreto Supremo 298 (1956), del Ministerio de Relaciones Exteriores, Estatuto del Territorio Chileno Antártico.

El Estatuto de 1956, en un total de 17 artículos más uno transitorio, trata básicamente de la administra-

ción y gobierno interior del Territorio Chileno Antártico. Aborda al respecto una serie de materias, tales como quién asesoraría al Intendente en el ejercicio de sus atribuciones; los procedimientos relativos a las resoluciones que adopte sobre estos temas; quién representará al Intendente en la Antártica; qué atribuciones tendrá tal representante (levantar actas para efectos del Registro Civil o autorizar testamentos, por ejemplo); la constitución de agencias postales; el control de la pesca y caza, el otorgar autorizaciones para ello, así como las sanciones frente a su incumplimiento; la inversión de los recursos obtenidos de los impuestos o multas relacionados a tales actividades extractivas; las concesiones de terrenos en la Antártica; la jurisdicción marítima o aérea en la Antártica, así como la jurisdicción civil, penal y militar; y las funciones de supervigilancia y superior coordinación que corresponden al Ministerio de Relaciones Exteriores en relación a toda la actividad antártica de Chile.



Cuando el año 2011 se iniciaron los trabajos definitivos para elaborar la nueva Ley Antártica, uno de los objetivos tenidos a la vista era, precisamente, actualizar estas disposiciones y armonizarlas con los compromisos internacionales adquiridos a partir de 1959 y consagrados en el Tratado Antártico y las convenciones y normas que lo complementan. Incluso, más que promulgar una “nueva” ley, lo que se propuso en el Anteproyecto del 2013 fue simplemente modificar la Ley 11.846 (1955) de modo que, sin cambiar ni su número ni su año, se le dotara de un contenido moderno y actualizado.

A primera vista, el solo modificar una norma existente sobre materias antárticas puede resultar menos llamativo que promulgar una nueva ley, y con mayor razón si por su contenido ella significaba un hito tan relevante como en este caso. Sin embargo, lo que se buscaba al revalorizar esa norma legal sobre gobierno del Territorio Chileno Antártico de 1955 era reforzar un importante argumento histórico-jurídico y geopolítico sobre la posición chilena en la Antártica. En efecto, al tenor del artículo IV.2 del Tratado Antártico, y al menos mientras dicho tratado esté en vigor, solo los actos anteriores a 1959/1961 tienen la virtualidad de servir de fundamento de derechos soberanos en la Antártica. Por lo mismo, el hecho de que Chile cuente con una ley –“una manifestación de la voluntad soberana”, en palabras del artículo 1º del Código Civil– dictada en 1955 y desarrollada reglamentariamente al año siguiente, que regula en detalle cómo Chile ejerce el gobierno de su territorio antártico, es algo que posee un gran significado. La solución finalmente adoptada fue distinta a la propuesta el año 2013, como a continuación se explica.

Sin perjuicio de ello, debe tenerse muy presente que el Decreto Supremo 1.747 del Ministerio de Relaciones Exteriores (1940/1955), que delimitó el



Territorio Chileno Antártico, junto a la Ley 11.846 (1955) y el Decreto Supremo 298 del Ministerio de Relaciones Exteriores (1956), que disponen sobre su gobierno, constituyen la parte esencial del patrimonio histórico-jurídico antártico chileno, siendo normas que deben ser permanentemente revalorizadas y mantenidas en toda su fuerza jurídica y política.

El Anteproyecto de Ley del 2013 contenía un Título III (artículos 15-20) que se refería con algún grado de detalle al gobierno y administración interior del Territorio Chileno Antártico, actualizando las disposiciones de 1955/1956 y creando una institucionalidad para una adecuada administración de los espacios polares sometidos a la soberanía nacional. Sin embargo, por razones en las que no viene al caso profundizar en este momento, dicho capítulo,



así como numerosas otras normas contenidas en el Anteproyecto, no fue en definitiva considerado en el Proyecto de Ley que se ingresó al Congreso en marzo del 2014. Por el contrario, en este se omitió cualquier consideración al gobierno y administración del Territorio Chileno Antártico y, por ende, a las autoridades de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena. Ello fue, de hecho, objeto de múltiples críticas durante la tramitación del proyecto de ley en la Cámara de Diputados (2014-2019).

Cuando a mediados del 2018 el Poder Ejecutivo decidió impulsar tal tramitación y darle un avance más decidido, me correspondió plantear la posibilidad de ingresar una indicación sustitutiva que, entre otros, repusiera las normas de gobierno antártico sobre la base del Anteproyecto del 2013. Sin embargo, en definitiva, sólo hubo apoyo político para hacer modificaciones parciales y acotadas al texto ingresado el 2014. Ellas, que sin embargo fueron sustantivas y mejoraron notablemente el texto en discusión, se materializaron principalmente a través de cuatro indicaciones presentadas por el Presidente de la República, dos en la Cámara y dos en el Senado, además de los aportes de algunos diputados y senadores. Se lograron reponer varios temas de importancia, en un trabajo con diversos ministerios y con los asesores parlamentarios, pero hubo muchas materias que no se modificaron o solo de manera menor.

De hecho, salvo en cuanto reiterar y actualizar en lo referido a los espacios marítimos la delimitación del Territorio Chileno Antártico (artículo 2º), y especificar las competencias del Delegado Presidencial y del Gobierno Regional (Título III, artículos 19 y 20), funciones que en tanto tales autoridades no estuvieran en ejercicio corresponderían al Intendente Regional (artículo tercero transitorio), la Ley Antártica no considera normas sobre gobierno interior de dicho territorio. Sí se logró, a última hora, mantener



expresamente en vigencia la Ley 11.846 (1955) y el Estatuto del Territorio Chileno Antártico (1956), en todo lo que no contradigan a la actual Ley 21.255 (2020). Aunque aquellas normas estén parcialmente desactualizadas, al menos sí contienen la regulación sobre administración y gobierno de que carece la nueva ley, y por lo mismo la complementan adecuadamente, además de su valor intrínseco al ser una manifestación de la soberanía chilena antártica anterior a 1959/1961.

Las atribuciones del Delegado Presidencial y del Gobierno Regional que contempla la Ley Antártica son una reelaboración específica, y a mayor abundamiento, de las facultades que en términos más amplios le entrega a cada una de estas autoridades



la Ley 19.175 (2005, última modificación febrero del 2021), orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Dada las eventuales superposiciones en sus competencias y la existencia de aspectos que no se sabe bien cómo funcionarán, en razón de las deficiencias en la reciente legislación sobre gobiernos regionales, la Ley Antártica reitera expresamente el mandato de la Ley 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, sobre el deber de actuar coordinadamente con otros órganos de la Administración, propender a la unidad de acción y evitar duplicación o interferencia de funciones. Asimismo, se dispone expresamente que deberán coordinar su acción con el Ministerio de Relaciones Exteriores, y ejercer sus funciones de modo coherente con la Política Antártica Nacional y demás políticas públicas nacionales vigentes.

Entre las atribuciones del Delegado Presidencial Regional de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena en materia antártica, quien actuará bajo las instrucciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se encuentran:

1. Velar por el cumplimiento de la normativa nacional e internacional aplicable en la Antártica;
2. Difundir las disposiciones y medidas de protección al medioambiente antártico;
3. Administrar, según corresponda, los fondos que se destinen a actividades antárticas de gobierno interior;
4. Ejecutar y supervisar aquellas tareas que le disponga el Consejo de Política Antártica;
5. Facilitar la coordinación entre las autoridades de las bases antárticas chilenas;
6. Recibir las denuncias por infracciones a esta ley, a las normas de protección del medioambiente

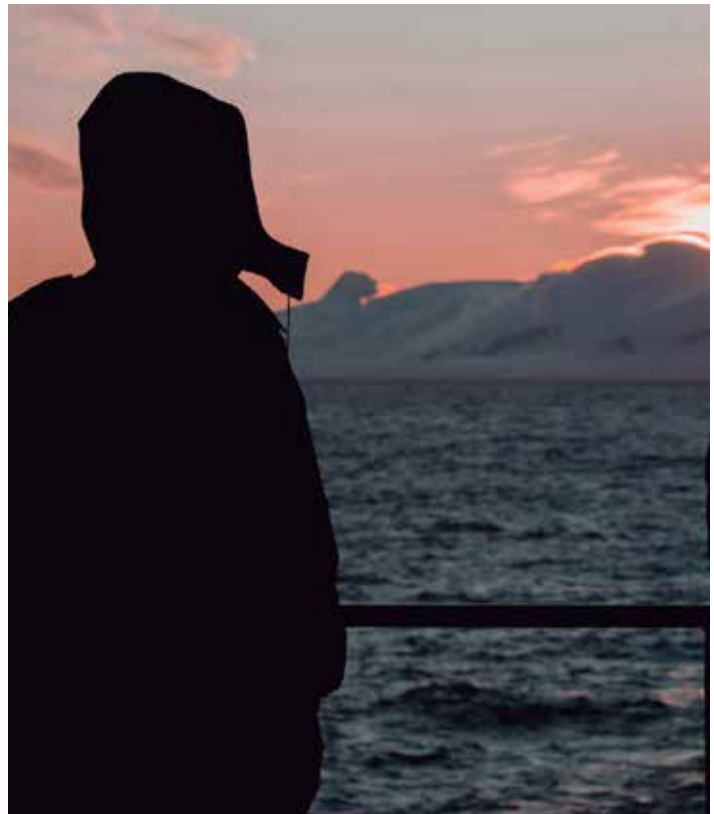


antártico y a la legislación general chilena por hechos acontecidos en la Antártica, sin perjuicio de las atribuciones de las demás autoridades competentes en la materia; y,

7. Toda otra facultad que le encomiende la legislación vigente.

Por su parte, las atribuciones del Gobierno Regional de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena en materia antártica son:

1. Promover la identidad antártica;
2. Decidir la destinación a proyectos específicos a desarrollarse en el Territorio Chileno Antártico, de recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de los programas de inversión sectorial de asignación regional que contemple anualmente la Ley de Presupuestos;
3. Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medioambiente en el Territorio Chileno Antártico, con sujeción al Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente, y a las normas legales y reglamentarias que rijan la materia;
4. Fomentar el turismo en el Territorio Chileno Antártico, resguardando la protección medioambiental y en conformidad a las normas del Sistema del Tratado Antártico;
5. Promover la investigación científica y tecnológica, en concordancia con la Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo, y de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, contempladas en los artículos 18 y 20 de la Ley 21.105 (2018), respectivamente;
6. Financiar y difundir actividades culturales en el Territorio Chileno Antártico y en relación con la Antártica; y,
7. Toda otra facultad que le encomiende la legislación vigente.



Si bien los verbos rectores de cada una de estas facultades dan algunas señales al intérprete sobre el ámbito propio de cada una de estas autoridades, es previsible que en su ejecución práctica existan superposiciones. Además, podrían llegar a existir conflictos de competencia con otros organismos, como por ejemplo entre el Gobierno Regional y el Instituto Antártico Chileno (INACH). Es de esperar que ello no ocurra, pero en realidad solo la efectiva aplicación de la ley lo dirá.

También es posible advertir que tales facultades, salvo parcialmente en lo que pudiera ser el facilitar la coordinación entre las autoridades de las bases antárticas chilenas, no se refieren a actuaciones realizadas en la Antártica propiamente tal. Por lo mismo, el que haya permanecido en vigor el Estatuto del Territorio Chileno Antártico (1956) resulta fundamental. Sin embargo, ello obligará a un análisis casuístico que no siempre será sencillo, destinado



a determinar con precisión qué partes de él no han sido tácitamente derogadas o requieren ser re-interpretadas conforme a las nuevas normas.

El gobierno y administración del Territorio Chileno Antártico se vincula con otros tres temas que no desarrollaremos aquí pero que es necesario dejar al menos esbozados. El primero de ellos dice relación con la dualidad propia que todo lo antártico posee para Chile, en el sentido de que tales espacios son una parte integrante y esencial del territorio nacional, ejerciéndose a su respecto las facultades soberanas correspondientes, pero, al mismo tiempo, el país ha sido parte de la creación de un régimen de gobernanza internacional al que se somete toda el área al sur de los 60° de latitud sur, y para algunos efectos al sur de la convergencia antártica, a través de los mecanismos contemplados en los instrumentos del Sistema del Tratado Antártico. Esta dualidad nacional/internacional obliga a ejercer el gobierno y administración del Territorio Chileno Antártico con singular sutileza política, ponderación y visión estratégica.

El segundo aspecto vinculado dice relación con que, por una parte, los derechos y garantías constitucionales que la Carta Fundamental chilena asegura a todas las personas poseen plena vigencia en el Territorio Chileno Antártico, pero, por otra, el Estado de Chile se ha comprometido internacionalmente a limitar muchas de aquellas libertades en pro de la protección del medioambiente o de otros objetivos garantizados por el Sistema del Tratado Antártico. Esto debiera dar lugar a una norma constitucional explícita, según he propuesto al menos desde el año 2013 y espero se considere en el nuevo texto constitucional.

Finalmente, la ejecución práctica del gobierno y administración del Territorio Chileno Antártico se vincula con el ejercicio de las facultades de control, fiscalización y sancionatoria, así como con el ejercicio jurisdiccional, lo que está tratado en otros títulos de la Ley Antártica y se aborda en otros capítulos de este libro.





En conclusión, bajo la égida de la nueva Ley Antártica, el gobierno y administración del Territorio Chileno Antártico se realizará mediante una aplicación combinada de las normas propias de esa ley, de otras leyes de alcance general tal como la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, de la Ley 11.846 (1955), y del Decreto Supremo 298 del Ministerio de Relaciones Exteriores (1956), Estatuto del Territorio Chileno Antártico. Esto obligará a ciertos esfuerzos interpretativos, lo que en realidad ocurre cada vez que se aplica una

norma a un caso concreto, pero que en este caso deberán además tener en cuenta la singularidad del contexto político-jurídico de la Antártica. Ello no es en absoluto sencillo, e impone la necesidad de que Chile destine a sus mejores juristas, diplomáticos y políticos a atender estas importantes materias ■



Financiamiento de las actividades antárticas en la nueva Ley Chilena Antártica



Fernando Vicencio Araneda

Egresado de Derecho de la Universidad de Chile.





Hemos analizado anteriormente diversos aspectos de la nueva Ley Chilena Antártica (Ley 21.255-2020), tales como la regulación de las actividades en la Antártica, su fiscalización o las posibles sanciones. En este artículo nos enfocaremos en el financiamiento de la actividad antártica nacional.

¿Es importante que el tema del financiamiento se trate dentro de la nueva Ley Chilena Antártica? Por supuesto. Debido a que una buena gestión de recursos, en este caso económicos, es la base para desarrollar adecuadamente un proyecto, tal como la realización de actividades antárticas, así como para adquirir los bienes y servicios indispensables para cumplir con los objetivos fijados. La provisión de los recursos en la cantidad y forma apropiada es lo que hará posible aumentar la productividad científica o incrementar los niveles de innovación tecnológica. Además, con un financiamiento claro es más fácil planificar las actividades antárticas futuras y proyectarlas en el tiempo.

De forma general la nueva Ley Chilena Antártica consagra en su título IV el financiamiento de la ac-

tividad antártica nacional, estableciendo en su artículo 21 que “la Ley de Presupuestos del Sector Público deberá consultar anualmente recursos para financiar la actividad antártica nacional, de acuerdo a lo señalado en el Programa Antártico Nacional [... el que] será identificado anualmente de manera desagregada...”.

Esta es una innovación en dos sentidos. En primer lugar, garantiza de manera anual fondos para financiar la actividad antártica nacional, en coherencia con el Programa Antártico Nacional. Segundo, contempla como partida específica y desagregada la inversión en actividades antárticas, de manera que no dependa exclusivamente de la gestión de ministerios o gobiernos regionales, sino que se entienda como un esfuerzo nacional en ese sentido.

Otro punto a resaltar es la orientación del financiamiento. Al vincularse la entrega de recursos al Programa Antártico Nacional que haya aprobado el Consejo de Política Antártica, se estará dando continuidad a los proyectos y reforzando la institucionalidad antártica. Como se sabe, el Programa Antártico



Nacional de cada año contempla un conjunto de tareas y actividades concretas que se han planificado para una determinada campaña antártica en cumplimiento del Plan Estratégico Antártico y de la Política Antártica Nacional.

El financiamiento está primordialmente dirigido a las actividades de los operadores antárticos estatales, en particular el Instituto Antártico Chileno (INACH), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores (y a través de él a toda la comunidad científica), y las reparticiones antárticas de las Fuerzas Armadas, dependientes del Ministerio de Defensa Nacional. Esto es importante porque de alguna forma se reconoce el trabajo y la trayectoria que han tenido esas instituciones en el desarrollo de la cuestión antártica en Chile. Las Fuerzas Armadas en temas de apoyo operativo y logístico, seguridad, mantención de bases, etc., y el INACH en labores científicas y educativas. Ellas requieren contar con los recursos necesarios de manera más estable, simple y expresa, a fin de continuar con su labor y mejorar su desempeño.

Este reconocimiento legal para el financiamiento de la actividad antártica chilena no es una creación espontánea de los legisladores, recogiendo el interés que ha manifestado el Estado chileno en el último tiempo en relación con su quehacer antártico. Así, por ejemplo, podemos apreciar un aumento progresivo en el financiamiento del INACH. El año 2015 recibió por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, vía Ley de Presupuestos, la suma de \$4.778.850.000; mientras que para el año 2019 aumentó a \$6.170.497.000. Esto significa un incremento del 30% en cuatro años (Dirección de Presupuestos, 2019).

Esto es fundamental, ya que le ha permitido llevar adelante diversos proyectos, tales como, la Feria Antártica Escolar, la Plataforma Antártica, los concu-



ros de proyectos científicos, e incrementar la cooperación internacional. Todo ello ha repercutido a su vez en el desarrollo de la ciencia y de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena. De hecho, en conformidad a datos del año 2016, la ciencia y logística antártica generaron un aporte cercano a los \$21.000 millones de pesos al Producto Interno Bruto regional (Ferrer, 2016).

Sin embargo, si comparamos el financiamiento chileno a la actividad antártica con la experiencia de otros países, tenemos todavía un largo camino que recorrer. Australia, por ejemplo, siguiendo su Estrategia Antártica Australiana, cuenta con un presupuesto \$25 millones de dólares para la investigación científica, centrado en el clima y los ecosistemas antárticos. Por su parte, Reino Unido, en su programa UK Science in Antártica 2014 destinó más de \$200 millones de libras esterlinas para la investigación acerca del impacto climático y la biodiversidad del territorio antártico (Abujatum, 2018).





Como podemos apreciar, las inversiones y recursos destinados a la actividad antártica nacional aún están lejos de los estándares internacionales de las principales potencias antárticas, entre las que nos queremos contar. Sin embargo, el presupuesto chileno ha crecido en el último tiempo y probablemente lo seguirá haciendo. Ello permite calificar a nuestro programa como de tamaño medio en el concierto mundial, pero con una alta eficiencia y productividad, lo que se ve además facilitado por nuestra cercanía al Sexto Continente (Ferrer, 2016).

En conclusión, podemos evidenciar un incremento sustantivo en el interés del Estado de Chile en las actividades antárticas, conforme demuestra la forma en que se aborda el financiamiento de tales actividades en la nueva Ley Chilena Antártica, Ley 21.255 (2020). En dicha norma se entrega estabilidad y continuidad al desarrollo de los objetivos de la Política Antártica Nacional, al vincular el financiamiento a los proyectos desarrollados para darles cumplimiento. Esto permite continuar promoviendo el desarrollo de la ciencia antártica y la consolidación de la Región de Magallanes y de la Antártica

Chilena como centro logístico internacional para el desarrollo de actividades en la Antártica. Cabe recalcar que aún estamos lejos en materia de financiamiento antártico de las principales potencias a nivel mundial, pero la dictación de esta ley y el funcionamiento de la Institucionalidad Antártica nos muestra que Chile continúa por un buen camino ■

Bibliografía

Abujatum, J (2018). "Inversiones en territorio Antártico en la experiencia comparada". Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26000/1/Inversiones_en_continente_Antartico_final.pdf

Dirección de Presupuestos (2019). "Evaluación y Control de Gestión". Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-194879_doc_pdf.pdf

Ferrer, C. (2016). "¿Cuánto invierte Chile en la Antártica?" Disponible en: <https://www.inach.cl/inach/?p=20529>

La regulación de las actividades antárticas según la nueva Ley Chilena Antártica



Catalina Sepúlveda Illanes

Abogada de la Universidad de Chile.





Cuando pensamos en el continente antártico nos imaginamos un lugar extremadamente frío, con limitada población humana y muy lejano a nuestra realidad. Sin embargo, su belleza, excepcionalidad y riqueza de recursos naturales, en conjunto a los avances tecnológicos en los medios de transporte, han incrementado sustancialmente la actividad humana en el Sexto Continente. Efectivamente, hoy la Antártica no solo es un lugar de destino para los científicos, sino también para los deportistas, turistas, artistas, entre otros, además de la industria pesquera.

Por lo anterior, inevitablemente se han generado nuevos temas que abordar en el ámbito del Tratado Antártico (1959, en vigor 1961), y para su resolución se han celebrado diversos acuerdos com-

plementarios y adoptado medidas dentro de las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico. Este grupo de normas conforma el denominado Sistema del Tratado Antártico. Los principales instrumentos complementarios son la Convención para la Conservación de las Focas Antárticas (1972, en vigor 1978); la Convención sobre la Conservación de los Recursos Marinos Antárticos (1980, en vigor 1982); y el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente (1991, en vigor 1998).

En el plano nacional, Chile carecía de una normativa orgánica y actualizada que atendiera la realidad política y jurídica del Territorio Chileno Antártico y a la evolución que ha experimentado el Sistema del Tratado Antártico en las últimas décadas. De hecho, el profesor Luis Valentín Ferrada ha indicado



al respecto que: “Aunque existen cientos de normas legales y reglamentarias que abordan aspectos parciales de nuestro quehacer antártico, desde hace un tiempo, y en especial tras la creación de la Dirección de Antártica del Ministerio de Relaciones Exteriores (2011), que venía planteándose la necesidad de armonizar, sistematizar y modernizar esta regulación”. Es así que, se establece la nueva Ley Antártica Chilena, Ley 21.255 (2020, en vigor desde el 16 de marzo del 2021), como un marco normativo para regular las actividades que se realicen en la Antártica y los mares australes con una visión nacional, regional y global.

Dentro de los objetivos propuestos por la nueva Ley Antártica Chilena está: “Potenciar y regular las actividades antárticas de Chile, incrementando su calidad de prestador de servicios operativos, logísticos, tecnológicos y científicos antárticos e incentivando el desarrollo del país ligado a las actividades antárticas, estatales y no estatales” (artículo 1 N° 4). Luego, agrega como objetivo: “Fomentar la actividad antártica de Chile, promoviendo el desarrollo social y económico de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena” (artículo 1 N° 5).

Sumado a esto, el Plan Estratégico Antártico 2020-2024 señala que uno de los propósitos fundamentales de la actuación nacional será “consolidar una posición de liderazgo como país operador o conductor de actividades en el continente y en el mar, cumpliendo un papel en la comunidad científica antártica acrecentando de forma especial la calidad de Chile como un país puente hacia y desde la Antártica”.

En cuanto a la regulación de las actividades antárticas en la nueva Ley Chilena Antártica, ésta dispone que la Antártica se utilizará exclusivamente para fines pacíficos, en concordancia con el artículo I del



Tratado Antártico. Entre ellas, están las actividades científicas, tecnológicas, comerciales, turísticas, deportivas, artísticas y culturales y, en general, aquellas que puedan realizarse de un modo racional y sostenible, y que sean planificadas y realizadas de forma que se prevenga y limite el impacto perjudicial sobre el medioambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados (artículo 22 inciso N° 2). Además, dispone de una serie de actividades cuyo ejercicio en la Antártica está prohibido (artículo 23).

También la Ley Antártica Chilena enuncia las actividades que requieren de autorización previa y expresa del Instituto Antártico Chileno (artículo 24), y luego prescribe las autorizaciones previas que se requerirán para el desarrollo de las actividades antárticas no estatales (artículo 25), así como las que realicen los órganos del Estado, las que deberán ser informadas al Ministerio de Relaciones Exteriores por la entidad estatal a cargo de su planificación





(artículo 26). Enseguida, establece las autorizaciones especiales y de coordinación para las actividades científicas y tecnológicas antárticas (artículo 27); sobre autorización de zarpe y despegue de naves y aeronaves nacionales o que participan en algunas de las actividades antárticas nacionales (artículo 28); sobre actividades científicas (artículo 29), artísticas, culturales y deportivas (artículo 30), turísticas (artículo 31), y pesqueras y otras de captura de recursos vivos marinos antárticos (artículo 32); y, sobre las actividades de búsqueda y rescate (artículo 33) y de ejecución de expediciones antárticas (artículo 34).

La trascendencia de estas disposiciones sobre las actividades en el Sexto Continente y los mares australes está en su visión responsable y previsoras frente a una mayor presión sobre el medioambiente antártico que pueda derivarse del fomento de Punta Arenas y Puerto Williams como vías de acceso para terceros países a la Antártica. De hecho, Punta Arenas ya es utilizada por las expediciones de más de 20 de los alrededor de 30 países que desarrollan actividades en la Antártica (Ruiz, 2017: 5). Así las cosas, se ha señalado que “Chile ha triplicado el número de proyectos científicos en ese territorio en los últimos siete años. Existe interés creciente de los países por propiciar la cooperación internacional” (Cárdenas, 2014). Sin embargo, las ciudades australes chilenas no son las únicas desde las que se emprenden viajes hacia el Sexto Continente. De hecho, Ushuaia lidera como puerto de zarpe del turismo marítimo antártico. De este modo, aún existiendo un incremento de la actividad antártica en Chile, eso debe también analizarse en términos comparativos con lo que se está haciendo en otros lugares, como Ushuaia, Ciudad del Cabo, Hobart y Christchurch.

En definitiva, la nueva Ley Antártica Chilena refuerza el impulso a las actividades antárticas en Chile y, a su vez, contempla las normas pertinentes para

que ellas sean realizadas de acuerdo a los principios de protección ambiental, de las normas del Sistema del Tratado Antártico y de otras disposiciones jurídicas nacionales e internacionales aplicables. Ello, mediante el establecimiento de distintas exigencias y controles para el ingreso de personas al Sexto Continente, como también para el desarrollo de las actividades antárticas. En este contexto, el Instituto Antártico Chileno asume un gran protagonismo, lo que resulta acertado, por tratarse de una institución especializada en materias antárticas y con la trayectoria suficiente para asumir tales tareas con éxito. En ese sentido, confiamos en que la nueva Ley Antártica Chilena otorgará las herramientas necesarias para cumplir los objetivos y desafíos actuales de nuestro país ■

Bibliografía

Cárdenas, César (2014). “¿Qué nos falta para ser “la” puerta de entrada a la Antártica?”, INACH. Disponible en: <https://www.inach.cl/inach/?p=15011>

Ferrada, Luis Valentín (2021). “Una visión general sobre la Ley 21.255 del 2020, nueva Ley Antártica Chilena”. U-Antártica.

Ruiz, Alejandra (2017). “Punta Arenas: Puerta de entrada a la Antártica”. Documento elaborado dentro del programa de Diplomado en Asuntos Antárticos de la Universidad de Magallanes.



Actividades que requieren de autorización previa según la Ley Chilena Antártica



Mariana Bruna Opazo

Licenciada de Derecho de la Universidad
de Chile.



Uno de los principios más relevantes que rigen el Sistema del Tratado Antártico (en adelante, STA) es que la Antártica se utilizará exclusivamente para fines pacíficos. Este principio se encuentra consagrado en el artículo I del Tratado Antártico y por él debe regirse la realización de actividades en el continente antártico. A su vez, el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente (en adelante, "Protocolo sobre Medioambiente" o "Protocolo") establece, en su artículo 2, que las Partes se comprometen a la protección global del medioambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados (en adelante, "EDA") y, mediante el Protocolo, designan a la Antártica como reserva natural consagrada a la paz y a la ciencia.

En el ámbito nacional, la necesidad de utilizar el continente austral para fines exclusivamente pacíficos se confirma en la nueva Ley Chilena Antártica

en el artículo 22, relativo a la regulación de actividades antárticas. Se establece que la Antártica se utilizará únicamente en tal sentido y con pleno respecto a los principios de protección medioambiental y demás regulaciones impuestas por la ley, el Sistema del Tratado Antártico y otras disposiciones del derecho nacional e internacional que resulten aplicables.

En ese sentido, la Ley 21.255 reafirma los derechos antárticos de Chile, y sin modificar en su esencia los principios que han orientado su actuar, los actualiza y perfecciona, en especial en relación con el desarrollo del Derecho del Mar y la protección del medioambiente (Ferrada, 2020:102-103). Así, en lo relativo a las actividades antárticas, no sólo establece qué actividades pueden o no ser realizadas en el continente antártico, sino que también consagra expresamente que su realización debe cumplir con lo establecido en el STA, en específico, un uso pa-



cífico del continente y sujetando la actividad en el territorio antártico a estándares medioambientales. Esto incluye las actividades científicas, tecnológicas, comerciales, turísticas, deportivas, artísticas y culturales y, en general, aquellas actividades que puedan realizarse de un modo racional y sostenible.

Estos objetivos son resguardados por una detallada regulación de las diferentes actividades antárticas que se llevan a cabo en el continente. Hay actividades que se encuentran absolutamente prohibidas, como efectuar explosiones nucleares y eliminar desechos radiactivos, cuya comisión acarrea sanciones. Por otra parte, hay actividades que requieren de una autorización previa para poder ser realizadas. Sin perjuicio de ciertos procedimientos más específicos, la entidad encargada de emitir dicha autorización es el Instituto Antártico Chileno (en adelante, "INACH"), uno de los operadores antárticos y, a su vez, uno de los principales organismos chilenos asociados al quehacer antártico.

La Ley Chilena Antártica establece que se deberá dictar por el Ministerio del Medioambiente, con la firma del Ministerio de Relaciones Exteriores, un reglamento que establezca los requisitos para otorgar la autorización para realizar las actividades señaladas en el artículo 24. Este reglamento debe estar en concordancia con lo previsto en el Protocolo sobre Medioambiente y sus anexos, además de fijar el procedimiento administrativo que deberá seguir INACH para otorgarla. Para la dictación de este reglamento, el Ministerio del Medioambiente tiene dos años desde la fecha de entrada en vigor de la ley.

En particular, las actividades que requieren de la autorización en comento, conforme establece el artículo 24, son:



1. Ingresar a una Zona Antártica Especialmente Protegida, designada de conformidad con lo previsto en el Anexo V del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente.
2. Efectuar una toma o intromisión perjudicial respecto de la fauna y flora antártica, conforme con las definiciones de la presente ley, y en particular respecto de las Especies Especialmente Protegidas, según lo previsto en el Anexo II del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente.
3. Introducir en la Antártica especies animales o vegetales no nativas o exóticas.
4. Introducir en la Antártica productos o elementos químicos potencialmente dañinos para el medioambiente.

La autorización por parte del INACH se requiere ya que se trata de actividades que acarrear un riesgo alto de afectar, de manera perjudicial y en distintos





niveles, el medioambiente antártico y sus EDA. En este sentido, con la autorización previa de dichas actividades se busca prevenir y limitar el impacto adverso que éstas pueden provocar. No es un secreto que el continente antártico tiene un ecosistema bastante particular y frágil, ni que el calentamiento global está causando estragos en todo el mundo, incluida la Antártica. Por estos motivos, es imperioso que el cuidado y protección del medioambiente antártico sea una prioridad para el desarrollo de actividades en dicho lugar.

En concordancia a lo señalado, la ley en comento plantea una serie de objetivos en su artículo 1°. Entre ellos se encuentra el de promover la protección y el cuidado del medioambiente antártico y sus EDA, así como su condición de reserva natural, dedicada a la paz y a la investigación científica. Adicionalmente, considera el objetivo de potenciar y regular las actividades antárticas de Chile, incrementando su calidad de prestador de servicios operativos, logísticos, tecnológicos y científicos antárticos, e incentivando el desarrollo del país ligado a las actividades antárticas, estatales y no estatales. Así, la autorización requerida persigue lograr ambos objetivos, a saber, que se sigan realizando actividades de distinta índole en el continente antártico pero sin sacrificar su medioambiente.

Para esto, la Ley Chilena Antártica no sólo plantea la necesidad de la autorización entregada por INACH, sino también impone la obligación de que toda actividad que se planifique o realice en el territorio antártico se someta a un procedimiento de evaluación de impacto medioambiental, a cargo del Comité Operativo para la Evaluación del Impacto Ambiental, y conforme un reglamento que deberá ser dictado por el Ministerio del Medioambiente.

A pesar de lo lejos que se encuentra el continente antártico, éste no es un lugar que deba entenderse aislado desde una perspectiva medioambiental. Los efectos del calentamiento global afectan a la Antártica de igual, o incluso mayor, forma que al resto del mundo. Así, la protección del medioambiente antártico ha sido y debe seguir siendo una de las prioridades de Chile, lo cual queda de manifiesto no sólo en los párrafos anteriores que detallan muy someramente las disposiciones de la nueva Ley Antártica Chilena en esta materia, sino también en la Política Antártica Nacional (PAN). La PAN recientemente dictada consagra como uno de los objetivos en materia antártica el “proteger y promover el cuidado del medioambiente antártico, incluyendo el medioambiente marino y sus ecosistemas dependientes y asociados, e impulsar el establecimiento de Áreas Marinas Protegidas en distintas zonas de la Antártica y en especial el Área Marina Protegida en el Dominio 1 de la Península Antártica y el sur del arco de Scotia”.

Es en ese contexto que la autorización que deberá otorgar el INACH para la realización de ciertas actividades en territorio antártico es de suma relevancia. De su necesidad puede concluirse que si bien Chile busca potenciar el desarrollo de distintos tipos de actividades en el continente, busca hacerlo de manera responsable con el medioambiente antártico y sus EDA ■

Bibliografía

Ferrada, Luis Valentín (2020). “La nueva ley Antártica Chilena”. *Escenarios Actuales*, 25 (4): 101-105.



Protección y conservación del medioambiente antártico en la Ley 21.255



Gisselle Gajardo Flores

Egresada de Derecho de la Universidad
de Chile.





Uno de los objetivos de la nueva Ley Chilena Antártica (Ley 21.255-2020) es promover la protección y el cuidado del medioambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados, así como su condición de reserva natural, dedicada a la paz y a la investigación científica. Esta ley marco (que entró en vigor el 16 de marzo del presente año) busca adecuarse a los desafíos del presente y dar cumplimiento a las obligaciones internacionales contraídas por el Estado de Chile en materias antárticas.

Las normas sobre protección y conservación del medioambiente antártico se encuentran contenidas en el Título VI de esta ley, y su artículo 35 establece el principio que debe regir en todas las actividades antárticas, sean actividades científicas, logísticas o de turismo. En efecto, la norma dispone que “Todas las actividades que se planifiquen o ejecuten en la Antártica deberán tener en cuenta la protección y conservación del medioambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados, y deberán efectuarse considerando prevenir y reparar las alteraciones al ecosistema que eventualmente pro-

duzcan tales actividades, de conformidad con lo previsto en el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente”.

Así las cosas, el Título VI se refiere a las siguientes materias:

1. Eliminación y tratamiento de residuos, los cuales deberán planificarse a fin de minimizar los efectos ambientales, estableciéndose además la obligación de devolución de los desechos producidos por expediciones chilenas al territorio nacional americano siempre que ello fuere posible (artículo 36).
2. Evaluación de impacto ambiental de actividades antárticas. Cualquier actividad que se desarrolle en la Antártica deberá someterse a los procedimientos de evaluación de impacto sobre el medioambiente antártico o en los ecosistemas dependientes o asociados (artículo 37).
3. Acceso a información relevante sobre protección al medioambiente para los operadores antárticos, a saber: actividades prohibidas en la Antár-

- tica; lista de Especies Especialmente Protegidas; Zonas Especialmente Protegidas o Administradas; monumentos históricos; y las conductas que constituyan infracciones o delitos y sus respectivas sanciones (artículo 39).
4. Obligación de informar sobre daños al medioambiente antártico a las autoridades chilenas. Esta obligación pesa sobre todas las personas, independientemente de su país de origen (artículo 40).
 5. Obligación de las autoridades nacionales competentes de dar una respuesta rápida y efectiva en caso de emergencias ambientales (artículo 41).
 6. Obligación que tiene toda persona de reparar los daños causados no sólo en el Territorio Chileno Antártico, sino que en todo el continente antártico o en el Océano Austral (artículo 42).



El Título VI establece la obligación de dictar dos reglamentos: (i) Reglamento sobre almacenamiento, eliminación, tratamiento y remoción de residuos; y (ii) Reglamento sobre evaluación de impacto ambiental de actividades antárticas. Según lo dispuesto en el artículo segundo transitorio, estos deberán dictarse dentro del plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley.

La obligación de reparación del daño medioambiental es tal vez la parte más importante de este capítulo, y la Ley Antártica, siguiendo el criterio general de nuestra legislación, establece un régimen de responsabilidad subjetiva, toda vez que se requiere de culpa o dolo para que pueda atribuirse responsabilidad por daño al medioambiente antártico. Esto contrasta con la normativa internacional, puesto que el Anexo VI del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente, que se refiere a la responsabilidad emanada de emergencias am-

bientales (y aunque aún no haya entrado en vigor), contempla un sistema de responsabilidad objetiva.

Los sistemas de responsabilidad objetiva se caracterizan por prescindir de la culpabilidad (elemento subjetivo) como factor de atribución de responsabilidad. Estos atienden única y exclusivamente al daño producido, es decir, basta que este se produzca para que el autor sea civilmente responsable. Estos sistemas objetivos se fundan en el riesgo de la actividad desarrollada, y buscan compensar la desigualdad derivada de la dificultad de probar la culpabilidad o la intencionalidad del autor del daño, además de otras consideraciones.

Sin perjuicio de todo lo anterior, el artículo 43 establece una presunción de culpa, morigerando de esta manera el sistema de responsabilidad subjetivo: “Se presume legalmente la culpa del autor del daño al medioambiente antártico si en la realización de



la actividad antártica que causó el daño ambiental existe infracción a las normas previstas en la presente ley, a los reglamentos dictados conforme a ella, o a las normas del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente y sus anexos”.

Finalmente, la ley señala que la titularidad de la acción ambiental (destinada a reparar el daño en el medioambiente antártico) corresponde exclusivamente al Estado de Chile -representado por el Consejo de Defensa del Estado-, sin perjuicio de la acción indemnizatoria que pueda presentar toda persona natural o jurídica, pública o privada, que haya sufrido perjuicios en razón del daño ambiental. Esto es distinto a lo prescrito en el artículo 54 de la Ley sobre Bases Generales del Medioambiente (Ley N° 19.300), debido a las connotaciones inter-

nacionales que posee todo lo antártico. Dicha ley se aplicará subsidiariamente para todo lo que no se encuentre regulado en la Ley Antártica (en materia medioambiental) y siempre que no se oponga a esta última.

Este conjunto de disposiciones vienen a crear un marco jurídico que, recogiendo los preceptos internacionales sobre la materia y desarrollándolos como normas domésticas, garantizan una mejor protección del medioambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados, lo que constituye en gran logro ■

Las Evaluaciones de Impacto Ambiental en la Ley 21.255



Chantal Lazen Muñoz

Egresada de Derecho de la Universidad de Chile.





La nueva Ley Chilena Antártica contempla la protección y conservación del medioambiente antártico como uno de sus principios fundamentales. Así se manifiesta a lo largo del Título VI de esta norma, y en este sentido, una de las formas de llevar este principio rector a un ámbito práctico es la implementación de Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), herramienta regulada en sus artículos 37 y 38.

La EIA es una herramienta consagrada a nivel internacional dentro del Sistema del Tratado Antártico, específicamente en los artículos 3 y 8 del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente (el Protocolo), su Anexo I que profundiza en los detalles de su aplicación, y los Lineamientos para la Evaluación de Impacto Ambiental adoptados por la Resolución 1 (2016), documento en el cual constan directrices de aplicación recomendadas para los programas antárticos a nivel nacional.

El artículo 3 del Protocolo señala que “las actividades en el área del Tratado Antártico deberán ser

planificadas y realizadas sobre la base de una información suficiente, que permita evaluaciones previas y un juicio razonado sobre su posible impacto en el medioambiente antártico y en sus ecosistemas dependientes y asociados, así como sobre el valor de la Antártica para la realización de investigaciones científicas”. Mientras que el artículo 8 del mismo documento introduce el concepto de “evaluación del impacto ambiental sobre el medioambiente”, y en base a un factor diferenciador llamado impacto mínimo y transitorio[1], distingue tres niveles:

1. Menor que un impacto mínimo o transitorio.
2. Un impacto mínimo o transitorio.
3. Mayor que mínimo o transitorio.

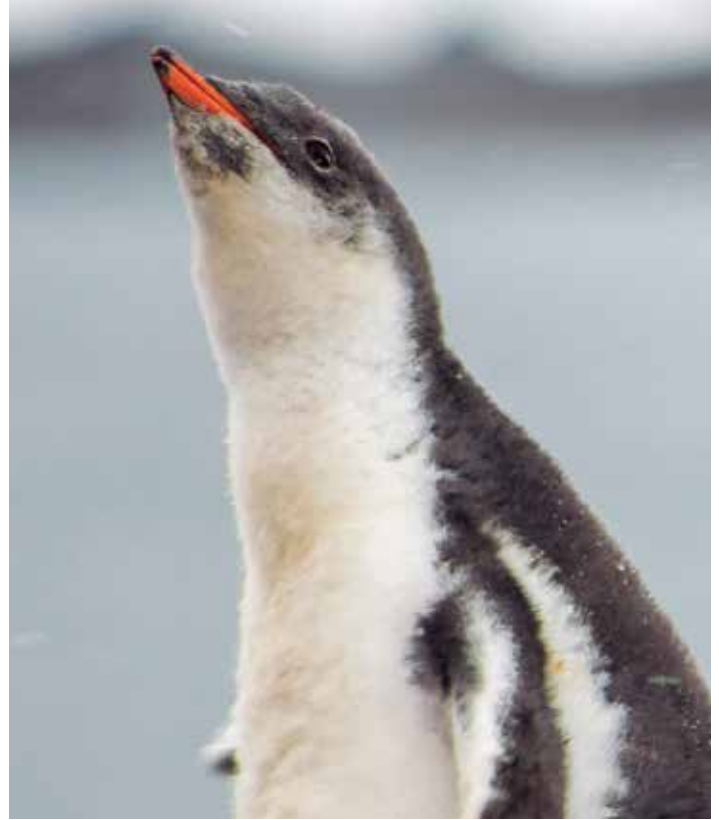
Los procedimientos para evaluar los impactos ambientales se describen detalladamente en el Anexo I del Protocolo, el cual requiere:

- Evaluaciones medioambientales preliminares: Para actividades que se estima tendrán un impacto menor a mínimo o transitorio. Estas se ha-

cen a nivel doméstico de forma previa al inicio de la actividad a ejecutar, de conformidad a los procedimientos nacionales apropiados. Si se determina que la actividad provocará un impacto menor que mínimo o transitorio, dicha actividad podrá iniciarse sin dilación.

- Evaluaciones medioambientales iniciales: Para actividades que se estima tendrán un impacto no mayor a mínimo o transitorio. Esta contendrá datos suficientes para evaluar si la actividad propuesta puede tener un impacto más que mínimo o transitorio, y comprenderá una descripción de la actividad propuesta incluyendo su objetivo, localización, duración e intensidad; y la consideración de las alternativas a la actividad propuesta y de las de cualquier impacto que la actividad pueda producir, incluyendo los impactos acumulativos a la luz de las actividades existentes o de cuya proyectada realización se tenga conocimiento.
- Evaluaciones medioambientales globales: Para actividades que se estima tendrán un impacto mayor a mínimo o transitorio. El proyecto de Evaluación Medioambiental Global se pondrá a disposición pública y será enviado a todas las Partes Consultivas del Tratado Antártico, que también lo harán público, para ser comentado. Se concede un plazo de 90 días para la recepción de comentarios, y una vez que estén incorporados, el borrador se envía al Comité para la Protección del Medioambiente y a las Partes Consultivas, al menos 120 días antes de la próxima Reunión Consultiva del Tratado Antártico, para su consideración.

Cabe mencionar que este Anexo no se aplicará en situaciones de emergencia relacionadas con la seguridad de la vida humana o de buques, aeronaves, equipos o instalaciones de alto valor, ni con la protección del medioambiente o situaciones reguladas



en otros tratados internacionales.

Ahora bien, los procedimientos para la EIA deben efectuarse a nivel doméstico, y para ello, el Anexo I establece los requisitos mínimos que deben observarse (Bastmeijer y Roura, 2007). A su vez, los Lineamientos para la EIA tienen como objetivo tanto lograr transparencia y efectividad en el proceso durante las etapas de planificación, como uniformar el enfoque del cumplimiento de las obligaciones del Protocolo.

En este sentido, y con el fin de dar un cabal cumplimiento a las obligaciones internacionales contraídas por Chile como Parte del Sistema del Tratado Antártico, además de desempeñar el rol de país vía de ingreso a la Antártica, la nueva Ley Antártica en su artículo 37 desarrolla e implementa la figura de las EIA, estableciendo:



“Durante la etapa de planificación de cualquier actividad que se desarrolle en la Antártica, de conformidad con los programas de investigación científica, con el turismo y con las actividades gubernamentales y no gubernamentales, especialmente aquellas que requieran de notificación previa conforme al inciso tercero del artículo 34, así como las actividades de apoyo logístico correspondientes, éstas deberán someterse a los procedimientos de evaluación de impacto sobre el medioambiente antártico o en los ecosistemas dependientes o asociados. Se exceptúan de la evaluación contemplada en este artículo las actividades pesqueras y de extracción contempladas en el artículo 32”.

Quien esté interesado en proponer un proyecto o actividad a desarrollarse en la Antártica, y si esta es de las que requieren evaluación previa, debe presentar una solicitud formal ante el Ministerio de Relaciones Exteriores con al menos seis meses de anticipación al inicio del proyecto o actividad que se pretende ejecutar. El Ministerio de Relaciones Exteriores se encargará de comprobar que no pugne con la Política Antártica Nacional ni con la política exterior de Chile ante el Sistema del Tratado Antártico, pudiendo solicitar antecedentes adicionales si es necesario.

Esta ley también establece, en su artículo 17, un Comité Operativo para la Evaluación de Impacto Ambiental sobre el Medioambiente Antártico, el cual estará encargado de evaluar el impacto en el medioambiente y certificar que las actividades y proyectos que se planifiquen para ser desarrollados en la Antártica cumplan con los requisitos ambientales dispuestos por las normas nacionales e internacionales respectivas. Este comité se encargará de elaborar, evaluar y calificar las propuestas de proyectos o actividades, y se encontrará sujeto a las normas que establezca el reglamento que dictará por de-

creto supremo el Ministerio del Medioambiente, y que suscribirá el Ministro de Relaciones Exteriores. En este sentido, y para dar un cumplimiento efectivo a la ley, ya se ha presentado el primer borrador de lo que será el reglamento en cuestión desde el Ministerio del Medioambiente.

Este decreto debe contener y detallar, a lo menos, lo siguiente:

1. Determinación de actividades o proyectos que se deben someter en forma previa al procedimiento de EIA.
2. Contenidos mínimos detallados de las propuestas de proyectos y actividades, documentación y antecedentes que debe presentar el proponente, a cada una de las tres categorías de EIA aplicable.
3. Criterios, parámetros e indicadores que permitan determinar, sobre una base científica, el momento en que una actividad puede producir un impacto menor que mínimo o transitorio, mínimo o transitorio, o mayor que mínimo o transitorio.
4. Procedimiento administrativo para la EIA, considerando, a lo menos: etapas; plazos; forma de consulta y coordinación de los Órganos de la Administración del Estado con atribuciones ambientales sectoriales; mecanismos de aclaración, rectificación y ampliación del contenido de los proyectos o actividades que se sometan a evaluación, en el evento que sea necesario; y forma de notificación del pronunciamiento del Comité sobre el proyecto o actividad.

Cuando estas actividades ya se encuentren en desarrollo, deberán someterse a una nueva EIA cuando las afecte cualquier cambio de consideración, como un aumento o disminución de la intensidad de la actividad existente, la adición de una nueva acti-





vidad, que se cierre una instalación, o a cualquier otra causa.

Si las actividades o proyectos provocan o amenazan con provocar repercusiones en el medioambiente antártico o en sus ecosistemas dependientes o asociados, estas podrán ser modificadas, suspendidas o canceladas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, previo informe del Comité Operativo.

Los operadores estatales cuyas actividades o proyectos estén enmarcados en el Programa Antártico Nacional no requerirán el pronunciamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores para los efectos de estas normas, pero sus proyectos y actividades de todos modos deberán someterse a EIA si se cumplen los requisitos para ello. Por el contrario, se excluyen de las EIA las actividades del artículo 32 de la ley, el cual se refiere a actividades pesqueras y otras

actividades comerciales relacionadas con los recursos vivos marinos antárticos, ya que ellas se encuentran sujetas a las normas de la Ley General de Pesca y Acuicultura y a la normativa de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. Además, esto se origina en que el propio Protocolo, que es la norma que crea este sistema de EIA, excluye de sus normas a las actividades comprendidas en la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, que regula la pesca y actividades conexas.

Cuando alguna actividad sea planificada conjuntamente por Chile y otro u otros Estados Partes del Sistema del Tratado Antártico, el Ministerio de Relaciones Exteriores coordinará la aplicación de los procedimientos de EIA a fin de determinar si se realizarán en Chile o en otro Estado.



En el artículo 38 se establecen las categorías de EIA, que aplicando la normativa internacional a nivel doméstico se distinguen en tres:

1. Evaluación de impacto ambiental preliminar, si la actividad planificada causará menos que un impacto mínimo o transitorio.
2. Evaluación de impacto ambiental inicial, si la actividad antártica planificada causará un impacto mínimo o transitorio.
3. Evaluación de impacto ambiental global, si la actividad antártica causará más que un impacto mínimo o transitorio.

El operador de la actividad antártica podrá presentar una EIA preliminar, inicial o global según lo estime pertinente, de acuerdo al nivel de impacto que prevé que pueda causar lo que pretende desarrollar:

- Si se ha presentado una EIA preliminar y tras el estudio de los antecedentes el Comité determina que la actividad antártica planificada requiere de una EIA inicial o global, lo informará al operador para que la prepare de conformidad a los requisitos establecidos en el reglamento.
- Si tras el estudio respectivo el Comité determina que una EIA preliminar cumple con los parámetros requeridos, lo certificará y le comunicará al interesado que puede desarrollar la actividad en conformidad a lo informado.
- Si determina que una EIA inicial cumple con las exigencias pertinentes, lo certificará y comunicará al interesado que, una vez que se establezcan los procedimientos apropiados para evaluar y verificar el impacto ambiental de la actividad, puede dar inicio a la misma.
- Aprobada la EIA global por el Comité, será presentada por el Ministerio de Relaciones Exteriores ante el organismo competente del Sistema

del Tratado Antártico, conjuntamente con la autorización del artículo 25 (autorización para actividades antárticas no estatales) y los antecedentes en que se funda, y se seguirá con el procedimiento internacional previsto en el artículo 3 del Anexo I del Protocolo, antes de iniciar la actividad planificada.

En conclusión, la nueva Ley Antártica viene a reforzar y completar los mecanismos de evaluación ambiental de actividades antárticas de manera que se adecuen a los principios, prácticas y directrices consagrados a nivel internacional dentro del Sistema del Tratado Antártico. De esta forma, las EIA cumplen un rol de gran importancia en tanto establecen un vínculo clave entre las propuestas de actividades nacionales (o privadas) y la protección ambiental internacional en el área del Tratado Antártico (Bastmeijer y Roura, 2007).

Las EIA son un instrumento valioso a nivel internacional e incluso han sido consideradas como el núcleo del derecho medioambiental contemporáneo. En 2010, la Corte Internacional de Justicia resolvió que, basado en la práctica contemporánea de los Estados, las evaluaciones de impacto ambiental (en materia transfronteriza) debían considerarse “un requerimiento de derecho internacional general” (costumbre internacional) (Ferrada, 2019). Por ello, su consagración en el Protocolo y su posterior desarrollo en el Anexo I y las Directrices de Implementación, son una gran contribución para someter las actividades tanto gubernamentales como no gubernamentales dentro del Sexto Continente a un control preventivo que permita limitar los impactos perjudiciales sobre el medioambiente antártico.

Sin embargo, y para matizar esta exposición, se puede mencionar una crítica que distintos autores



hacen sobre las EIA, y es que la decisión en último término sobre a qué tipo de EIA debe someterse una actividad (preliminar, inicial o global), se toma íntegramente a nivel nacional y con intereses nacionales en mente, lo que puede dar lugar a amplios niveles de discreción (Bastmeijer y Roura, 2007).

Más allá de ello, es un hecho relevante el que la nueva Ley Antártica haya desarrollado las EIA y dispuesto la dictación de un reglamento sobre sus detalles, ya que eso permitirá perfeccionar y dar mayor certeza jurídica a los procedimientos de EIA en materia antártica que, aunque se han desarrollado en Chile desde 1998, carecían hasta ahora de respaldo legal ■



[1] Como se explica en los “Lineamientos para la Evaluación de Impacto Ambiental en la Antártica” (Revisados en 2016): Aunque la clave para decidir si una actividad será precedida por una evaluación de impacto ambiental inicial o una evaluación de impacto ambiental global es el concepto de “impacto mínimo o transitorio”, aún no se ha logrado consenso en la definición de este término (pueden encontrarse contribuciones a estas discusiones en los documentos XX RCTA/ IP2, Nueva Zelanda; XXI RCTA/ WP35, Nueva Zelanda; XXI RCTA/ IP55, Argentina, XXII RCTA/ IP66, Rusia, y XXII RCTA/ WP19, Australia, entre otros). La dificultad para definir este término parece radicar, hasta el momento, en la dependencia de una serie de variables asociadas a cada actividad y a cada contexto ambiental. Por lo tanto, la interpretación de dicho término debe ser realizada sobre la base de un análisis de cada caso.

Bibliografía

Bastmeijer, Kees y Roura, Ricardo (2007). “Environmental Impact Assessment in Antarctica”, en *Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment*. Leiden: Brill Nijhoff, pp. 175-219.

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.



Responsabilidad por daños al medioambiente antártico: Anexo VI sobre Responsabilidad Emanada de Emergencias Ambientales y la Ley Chilena Antártica



Diego Caldera Herrera

Abogado de la Universidad de Chile.



1. Introducción

“El nuevo Anexo VI implica que Chile asume, y deberá hacerlo efectivo en la práctica, a través de todos los organismos competentes, un nivel más alto de exigencias, tanto en las actividades que realice en la Antártica como operador estatal, como respecto de operadores no estatales, sujetos a sus normas...”. Con este compromiso ingresó a la Cámara de Diputados el Mensaje Presidencial, Boletín 14.056-10, que solicita, en conformidad al artículo 54 N°1 de la Constitución, la autorización del Congreso Nacional para aprobar la Medida 1 (2005) adoptada por la XXVIII Reunión Consultiva del Tratado Antártico, RCTA (Estocolmo, 2005). Esta contiene el Anexo VI al Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente, sobre Responsabilidad Emanada de Emergencias Ambientales (en adelante, “Anexo VI”). El pasado 27 de abril de 2021, el acuerdo aprobatorio fue despachado por la Cámara de Diputados y remitido a la Comisión de Relaciones

Exteriores del Senado para continuar con su tramitación legislativa.

Una vez concluido el proceso de aprobación por el Congreso, el Ministerio de Relaciones Exteriores estará en condiciones de comunicar al Depositario del Tratado Antártico (Estados Unidos), que nuestro país aprueba la Medida 1 (2005). Con esto, Chile se sumaría a los 18 países que ya la han aprobado. El Anexo VI entrará en vigor una vez que se completen las aprobaciones de los 28 Estados que tenían la calidad de Partes Consultivas del Tratado Antártico al momento de que ella fue adoptada.

Aunque ello ocurrirá en una fecha aún incierta, la entrada en vigor de esa norma en el ámbito internacional llevará a la consecuente promulgación y publicación en el Diario Oficial del Anexo VI como norma doméstica chilena. Ella complementará en una materia tan relevante como la responsabilidad



medioambiental la protección que otorga tanto el propio Sistema del Tratado Antártico (en adelante, “STA”), como nuestra legislación nacional a través de la recientemente publicada Ley 21.255 (2020) (en adelante, “Ley Chilena Antártica”). En efecto, las normas sobre emergencias ambientales que contiene el Anexo VI robustecen significativamente aquellas sobre responsabilidad penal, administrativa y especialmente, medioambiental y civil que contiene la Ley Chilena Antártica.

El presente artículo tiene por objeto aportar al estudio del funcionamiento de la Ley Chilena Antártica en materia de responsabilidad por daños al medioambiente, contextualizar la adopción del Anexo VI sobre Responsabilidad Emanada de Emergencias Ambientales por parte de la XXVIII RCTA en 2005 y las implicancias de su aprobación por parte del Estado de Chile.

2. Ley Chilena Antártica

La Ley Chilena Antártica significó un importante avance hacia la consolidación de los derechos soberanos de Chile en la Antártica, y viene a otorgar certeza jurídica respecto de la normativa aplicable, especialmente, a los acontecimientos al sur de los 60° de latitud sur [1].

Ésta, entre otras normas, introduce a la legislación antártica doméstica un régimen de responsabilidad penal, administrativa y medioambiental. En primer lugar, tipifica un catálogo de delitos contra el medioambiente antártico. Se trata de delitos que apuntan a la manipulación de especies animales o vegetales autóctonas, la introducción de especies foráneas, la actividad minera, el vertimiento de sustancias y la descarga de hidrocarburos en el Océano Austral. Las conductas tipificadas son sancionadas con penas privativas de libertad y multas de hasta 10.000 UTM, según la gravedad de la infracción.

Para investigar y juzgar estos delitos, respectivamente, le entrega competencia a la Fiscalía Regional de Punta Arenas y a los Juzgados de Garantía y Tribunal Oral en lo Penal de Punta Arenas.

En segundo lugar, le otorga competencia a la Superintendencia del Medioambiente para conocer de las infracciones que comete quien realiza una actividad en la Antártica sin la autorización ni evaluación de impacto ambiental, cuando correspondiere, y quien, contando con dicha autorización, obre sin darle cumplimiento a la planificación y obligaciones establecidas. Así también, la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante tiene competencia para conocer de las infracciones que comete quien elimine desechos en el mar de la Antártica o la Antártica misma. Los infractores responderán por multas que van desde 100 hasta 10.000 UTM.

La tercera parte del esquema de responsabilidad en la Ley Chilena Antártica es, precisamente, la responsabilidad medioambiental. Al tratar la responsabilidad por daños al medioambiente antártico, más allá de crear un sistema ad hoc, hace uso de las instituciones existentes y contempla una remisión expresa a la acción de reparación ambiental contenida en la Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medioambiente, norma supletoria en temas ambientales, con la particularidad de que el único titular de la acción ambiental es el Estado de Chile a través del Consejo de Defensa del Estado, sin perjuicio de que los particulares puedan también instar por la indemnización de los perjuicios patrimoniales que se les haya causado.

Por primera vez se incluye para el régimen antártico un mecanismo que se hace cargo del deterioro que sufre el medioambiente en sí, además de la indemnización de los perjuicios que experimentan las per-



sonas o su propiedad. En efecto, la reparación es la “acción de reponer el medioambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas”. [2] Esta remisión resulta ser un acierto por cuanto introduce elementos distintivos de la responsabilidad por daños al medioambiente y permite dar cuenta de las características únicas de cada recurso natural (Orlando, 2015: 293).

A pesar de la ingeniosa manera en que la Ley Chilena Antártica trata la responsabilidad por daños al medioambiente, omite normas que son esenciales para dar una completa protección al medioambiente antártico. Se trata de la regulación en materia de emergencias ambientales. En efecto, frente a un evento de emergencia ambiental, la Ley Chilena Antártica establece una obligación para cualquier persona que tome conocimiento de la ocurrencia de un

daño al medioambiente antártico de informar a las autoridades a la brevedad (artículo 40), a quienes se les requiere disponer de una respuesta rápida y efectiva, pudiendo solicitar la asistencia de otros Estados Parte cuando fuere pertinente (artículo 41). Sin embargo, ni la Ley Chilena Antártica ni aquella que establece las Bases Generales del Medioambiente contienen una definición de emergencia ambiental, tampoco una obligación propiamente tal para operadores o autoridades en el sentido de tomar acciones de respuesta y, por último, la naturaleza reactiva de dicha legislación pareciera no ser apropiada para lidiar efectivamente con situaciones más complejas de emergencias medioambientales que requieren la adopción de medidas inmediatas.

Esta omisión constituye una invaluable oportunidad para reafirmar el compromiso con la protección del medioambiente antártico y otorgar una protección comprensiva mediante la pronta aprobación del



Anexo VI, y una acción internacional efectiva por parte del Estado de Chile para obtener su próxima entrada en vigor.

3. Anexo VI al Protocolo al Tratado antártico sobre protección del medioambiente sobre responsabilidad emanada de emergencias ambientales

A lo largo de la evolución que ha tenido el STA, la protección al medioambiente tomó un nuevo cariz con la adopción del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente (suscrito en 1991, en vigor desde 1998; en adelante el “Protocolo”). El Protocolo consagra la protección ambiental como un principio orientador de todas las actividades en la Antártica (Ferrada Walker, 2019: 10) y reconoce su valor intrínseco, abarcando el valor de la vida silvestre que alberga, su valor estético y su valor para el desarrollo del conocimiento científico.

El Protocolo contiene un apéndice sobre arbitraje y cinco anexos en vigor. Cuatro de ellos fueron acordados y entraron en vigor junto con éste, a saber, los anexos de Evaluación de Impacto Ambiental, de Conservación de la Fauna y Flora, de Eliminación y Tratamiento de Residuos, y de Prevención de la Contaminación Marina. El quinto anexo sobre Protección y Gestión de Zonas fue acordado en la XVI RCTA (Bonn, 1991), y entró en vigor en 2002. Estos anexos cubren distintas áreas y son partes integrales del Protocolo, en conjunto, complementan el Tratado Antártico para hacer un régimen de protección medioambiental comprehensivo (Bederman y Keskar, 2005: 1383, 1386). A mayo del 2021, son 41 los Estados Parte del Protocolo.

Como es costumbre en los acuerdos internacionales sobre protección del medioambiente, los Estados hicieron lo posible para evitar la inclusión de normas sustantivas sobre responsabilidad (Lefebvre,

2000: 182), en parte, para facilitar el proceso de negociación. Ello se refleja en la redacción del artículo 16 del Protocolo, que contiene un mandato para que, garantizando la protección global del medioambiente antártico y de los ecosistemas dependientes y asociados, las Partes elaboren normas y procedimientos relacionados con la responsabilidad derivada de daños provocados por actividades que se desarrollen en el área del Tratado Antártico y cubiertas por el Protocolo.

Adoptar un régimen de responsabilidad vinculante para los Estados suele ser un área muy delicada, especialmente en materia medioambiental, y son múltiples las razones para ello. En el plano teórico, existe una postura más radical que niega la existencia de una obligación general de los Estados de remediar, salvo casos limitados, la mayor parte de los daños al medioambiente que suelen ser causados por actos lícitos o no prohibidos, e incluso de reconocer su existencia (Conforti, 1991: 179). Por otra parte, desde la perspectiva técnica, el esquema adversarial entre demandante y demandado no siempre es óptimo para hacer frente a la justicia internacional medioambiental. Es particularmente complejo tratándose de daños causados por una serie de hechos no relacionados que tienen efectos acumulativos en el tiempo, como la merma de la capa de ozono o el cambio climático. Adicionalmente, en el plano político, la diferencia en las capacidades de los Estados para hacer frente a los estándares regulatorios emergentes en el área de la protección ambiental, de acuerdo con los principios de desarrollo sustentable y responsabilidades comunes pero diferenciadas (Fuentes, 2005), hacen extremadamente difícil la aplicación de responsabilidad internacional (Francioni, 1994: 224).

Para cumplir con el mandato del artículo 16 del Protocolo, en la XVII RCTA (Venecia, 1992) se en-



comendó a un Grupo de Expertos Jurídicos la tarea de desarrollar un anexo específico sobre ello.[3] El proceso que antecede a la adopción del Anexo VI fue tan extenso como complejo, en tanto debió conciliar distintas posturas para lograr el consenso de todos los Estados Consultivos. El Grupo de Expertos Jurídicos se reunió nueve veces entre 1993 y 1998 y su trabajo culminó con una propuesta de anexo.[4] En el marco de la XXII RCTA (Tromsø, 1998), se decidió continuar con la negociación sobre normas y procedimientos de responsabilidad por daños en el área del Tratado Antártico, pero esta vez con un Grupo de Trabajo de naturaleza política.[5] Lo anterior, a fin de destrabar el proceso de negociación (Skåre, 2000: 178).

Una de las principales dificultades experimentadas se originaba en la interpretación del artículo 16 del Protocolo y la extensión con la cual se entendería cumplida la obligación de regular la responsabilidad. La discusión se enmarcó en dos posturas. Por una parte, hubo Partes tales como Alemania, Francia, Suecia, Finlandia, Noruega, Países Bajos, Bélgica, Italia, España, y Australia, que defendieron la idea de implementar un enfoque exhaustivo, es decir, aquel en el cual todos los elementos de un régimen de responsabilidad deben encontrarse incluidos dentro de un único anexo. Por la otra parte, bajo el liderazgo de Estados Unidos, un grupo de Estados Parte favorecieron concentrar los esfuerzos a través de un enfoque paso a paso, es decir, aquel en el cual existe un régimen de responsabilidad, pero contenido en distintos anexos consecutivos (Addison-Agyei, 2007: 314).

Sin duda se trató de una pregunta política más que jurídica. La decisión que se tomara respecto al alcance del mandato del artículo 16 del Protocolo influenciaría el resultado final y la posibilidad de llegar a acuerdos sobre la base de concesiones recíprocas,



proceso extremadamente complejo en materia de responsabilidad.

Finalmente, debido a las posturas adoptadas por Estados Unidos, Japón y Rusia, se decidió redirigir los esfuerzos a un enfoque paso a paso. Ello permitió dar una mirada pragmática y descomprimir la negociación para llegar a un primer consenso y diferir aquellas materias más contenciosas para una negociación futura a fin de cumplir con el mandato del artículo 16 del Protocolo Medioambiental. El primero de dichos pasos fue atender a las acciones de respuestas ante emergencias medioambientales. De esta manera, en el marco de la XXVIII RCTA (Estocolmo, 2005) se adoptó la Medida 1 (2005), que contiene el Anexo VI al Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección al Medioambiente, así como la Decisión 1 (2005), la cual expresa el compromiso de las





Partes en el sentido de tomar los pasos futuros hacia un régimen de responsabilidad más exhaustivo.

El Anexo VI es esencialmente un régimen de reembolsos por las acciones tomadas ante emergencias ambientales. De esta manera, establece normas de resguardo que previenen que ocurran incidentes en un primer momento, para luego disponer acciones específicas en la eventualidad de un accidente y, finalmente, adjudicar responsabilidad financiera ante la circunstancia de que los operadores directamente responsables fallen en dichas acciones.

En principio, el régimen obliga al operador estatal o no estatal, a tomar medidas preventivas razonables para reducir la probabilidad de que una emergencia ambiental ocurra y a establecer planes de contingencia ante el impacto adverso que pueda tener. Sin perjuicio de estas medidas preventivas, en el evento de que se genere un accidente que, a su vez, resulte o inminentemente amenace con resultar en cualquier impacto importante y perjudicial al medioam-

biente antártico, se obliga al operador que lo causó a tomar una acción de respuesta rápida y efectiva. La acción de respuesta consiste en toda medida razonable adoptada después de ocurrida la emergencia ambiental para evitar, reducir al mínimo o contener su impacto. Para el caso que el operador falle en proveer una acción de respuesta pronta y eficaz, el Anexo VI insta a las Partes a tomar dicha acción a expensas del operador. De esta manera, el operador que causó la emergencia ambiental es estrictamente responsable de pagar los costos de cualquier acción de respuesta efectivamente tomada. Si la Parte no pudiera recuperar del operador todos los costos, puede pedir a la Secretaría del Tratado Antártico el reembolso de los costos razonables y justificados con cargo a un fondo especial. Por otra parte, si no se toma acción de respuesta alguna, es decir, ni el operador ni una Parte realiza la acción de respuesta, el operador estará obligado a pagar al Fondo los costos de la acción de respuesta que debería haber tomado, pero no realizó.



A pesar del logro en términos de protección al medioambiente antártico, de cooperación internacional y de técnica jurídica que significó adoptar el Anexo VI, este adolece de importantes limitaciones. Una de ellas es la falta de inclusión del daño al medioambiente como parámetro para su aplicación. Ello tiene por consecuencia, en primer lugar, que se excluye el caso en que el daño al medioambiente sea de carácter irreparable, circunstancia que suele ser de común ocurrencia. En segundo lugar, escapa de su competencia la situación en la cual el daño medioambiental no es causado por una emergencia medioambiental, tal como la acumulación gradual de efectos nocivos o la destrucción intencional de hábitats. En tercer lugar, tampoco contempla la responsabilidad subsidiaria o residual del Estado Parte, sino que sólo los insta a actuar en caso que el operador no lo haga (Orlando, 2015: 299). Ello, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado en caso de

no haber “tomado medidas apropiadas en el marco de su competencia, incluida la aprobación de leyes y reglamentos, acciones administrativas y medidas para aplicar las disposiciones, a fin de asegurar el cumplimiento del presente Anexo” (artículo 10).

Quizás su más grande limitante es precisamente el acotado ámbito de aplicación, que incluye únicamente a los costos de la acción de respuesta mas no la obligación de tomar medidas de restauración para recuperar al medioambiente (MacKay, 2000: 473).

4. Conclusión

Dentro del STA, la regulación especial en materia de responsabilidad por daños al medioambiente antártico que contiene el Anexo VI aún no ha entrado en vigor. Actualmente, a falta de un régimen de responsabilidad especial para la Antártica, se debe aplicar el



derecho internacional general. Desafortunadamente, existe consenso en que el derecho internacional aún no contempla la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad por daños medioambientales per se. Si bien ha habido un avance importante en esta materia en los últimos años, está lejos de ser tenida como costumbre internacional. Así, ante la ausencia de un régimen especial, el derecho internacional sólo considera aquella compensación por pérdida de vida o perjuicios en la persona o propiedad que corresponde de manera directa al daño causado al medioambiente antártico (Wolfrum, Langenfeld y Minnerop, 2005: 503).

En este contexto, es indudable que la aprobación por parte de Chile del Anexo VI sobre Responsabilidad Emanada de Emergencias Ambientales, constituirá un avance en el esfuerzo global por dotarse de un régimen jurídico apropiado. Una vez que entre en vigor internacional, su consecuente promulgación y publicación, de acuerdo con las normas del ordenamiento chileno, tiene múltiples implicancias para la protección del medioambiente antártico, especialmente, en materia de responsabilidad medioambiental.

Por una parte, viene a complementar parte esencial de la Ley Chilena Antártica, la que deberá actualizarse en esta materia. En efecto, la incorporación en el derecho nacional de estas normas aportarán una regulación detallada para prevenir, hacer frente y asignar responsabilidad por emergencias ambientales. Por otra parte, el propio Anexo VI se integrará a un estatuto de responsabilidad más amplio, que tipifica delitos, contiene procedimientos administrativos y judiciales de reclamación, y dispone de una acción cuyo propósito es reparar el medioambiente, además de la acción indemnizatoria ordinaria para perseguir el resarcimiento de los perjuicios sufridos por las personas o su patrimonio.

En consecuencia, la aprobación por parte del poder legislativo del Anexo VI al Protocolo sobre Protección al Medioambiente viene a confirmar una vez más el compromiso de Chile en el sentido de desplegar una protección completa para el medioambiente antártico, sus recursos naturales, su valor intrínseco y su valor como fuente de conocimiento científico. Ratifica asimismo el interés en la materia demostrado por el Estado de Chile con la reciente entrada en vigor de la Ley Antártica ■

[1] Mensaje de proyecto de Ley Chilena Antártica (Boletín 9256-27), "Tanto esta ley como las demás normas que integran el ordenamiento jurídico nacional en la materia, se aplicarán en el Territorio Chileno Antártico. No obstante, es necesario prever que las actividades antárticas no se limitan a ese territorio y por tanto, también el resto del continente antártico, regido por el Tratado Antártico, requiere de atención de este cuerpo legal. Como se expone, existen casos en que es necesaria una aplicación extraterritorial de la ley nacional, por mandato de normas internacionales, y porque el país ha asumido obligaciones internacionales por tratados que integran el Sistema del Tratado Antártico, así como las resoluciones vinculantes que se han adoptado en su seno..." (p. 10).

[2] Ley 19.300 que Aprueba Ley sobre Bases Generales del Medioambiente, artículo 2 letra s).

[3] Informe Final XVII RCTA (Venecia, 1992) párr. 37-40.

[4] XXII RCTA (Tromsø, 1998), WP 1 (Grupo de Expertos Jurídicos) 19.

[5] Informe Final XXII RCTA (Tromsø, 1998), párr. 65.





Bibliografía

Addison-Agyei, Sange (2007). "The Liability Annex Regional Affairs: Antarctica." *Environmental Policy and Law*, 37(4): 313–20.

Bederman, David J., y Keskar, Soniya P. (2005). "Antarctic environmental liability: The Stockholm Annex and beyond." *Emory International Law Review*, 19(3): 1383 – 1405.

Conforti, Benedetto (1991). "Do States Really Accept Responsibility for Environmental Damage?", en *International Responsibility for Environmental Harm*, by Francesco Francioni and Tullio Scovazzi, London; Dordrecht; Boston: Graham & Trotman, p.499.

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.

Francioni, Francesco (1994). "Liability For Damage to the Common Environment The Case of Antarctica." *Review of European Community & International Environmental Law*, 3(4): 223–30.

Fuentes, Ximena (2005). "La responsabilidad internacional por daño ambiental y los esfuerzos por alcanzar un desarrollo sustentable: implicaciones para los países en desarrollo." *Revista de Derecho Ambiental*, 2: 53-68.

Lefeber, René (2000). "The Legal Need for an Antarctic Environmental Liability Regime", en *Implementing the Environmental Protection Regime for the Antarctic*, edited by Davor Vidas. *Environment & Policy*. Dordrecht: Springer Netherlands, pp.181-197.

MacKay, Don (2000). "The Proposed Antarctic Treaty On Environmental Damage." Disponible en: <https://core.ac.uk/display/51091803?recSetID=>.

Orlando, Emanuela (2015). "From Domestic to Global Recent Trends in Environmental Liability from a Multi-Level and Comparative Law Perspective." *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 24: 289–303.

Skåre, Mari (2000). "Liability Annex or Annexes to the Environmental Protocol: A Review of the Process within the Antarctic Treaty System", en *Implementing the Environmental Protection Regime for the Antarctic*, edited by Davor Vidas. *Environment & Policy*. Dordrecht: Springer Netherlands, pp.163-180.

Wolfrum, Rudiger; Langenfeld, Christine; y Minnerop, Petra (2005). *Environmental Liability in International Law: Towards a Coherent Conception*. Erich Schmidt Verlag.

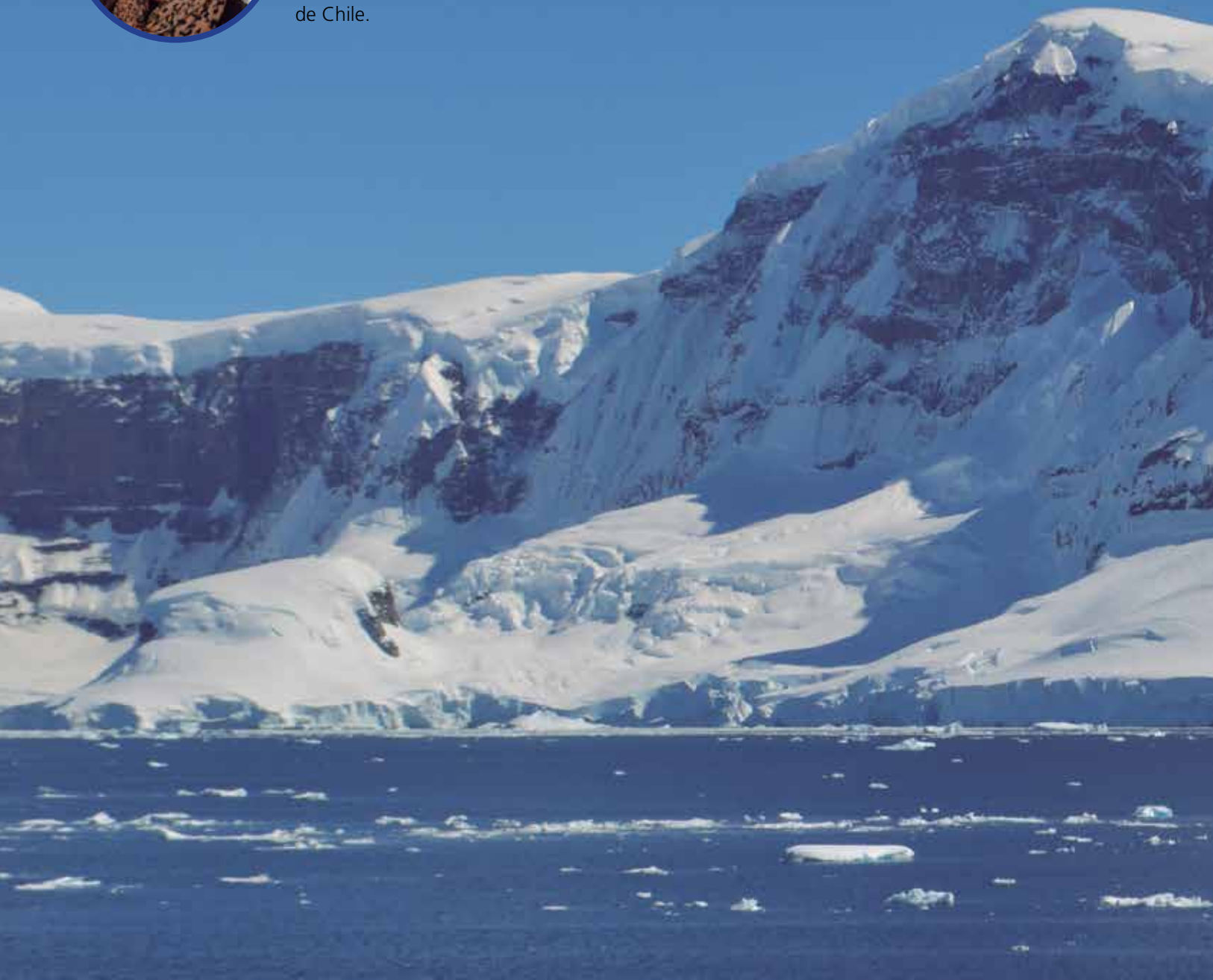


Fiscalización y sanciones en la nueva Ley Chilena Antártica



Bárbara Silva Ordóñez

Licenciada de Derecho de la Universidad de Chile.





Con la entrada en vigor de la Ley Chilena Antártica (Ley 21.255 del 2020) este 16 de marzo del 2021, se marca un hito importante en la historia antártica y jurídica de nuestro país. Los artículos 16 y 21 del Código Orgánico de Tribunales confieren expresamente la jurisdicción y competencia a los tribunales de Punta Arenas y a su Corte de Apelaciones para conocer sobre los delitos cometidos en el territorio antártico, sin perjuicio de la supervigilancia y coordinación de los asuntos antárticos que corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores. Además de las diversas sanciones infraccionales que puedan imponer las autoridades o entidades de la Administración que corresponda.

En el Territorio Chileno Antártico rige, desde luego, la legislación nacional general. De hecho, hay jurisprudencia que ha aplicado el Código Penal u otras normas chilenas tal como se hace en el resto del territorio nacional. Complementando lo anterior, la

nueva Ley Antártica viene a tipificar infracciones administrativas y delitos especiales contra el medioambiente antártico y sus respectivas sanciones, llenando un vacío en la legislación nacional. Esto significa un enorme avance en cuanto a mejorar la protección que la normativa chilena da al medioambiente antártico, implicando asimismo una importante colaboración de nuestro país al esfuerzo internacional por proteger tal ecosistema. En este sentido, debe considerarse que la Ley Antártica, además de su eficacia territorial respecto al Territorio Chileno Antártico sujeto a la soberanía nacional, posee una eficacia extraterritorial, aplicándose a todo el continente y los mares que lo circundan, conforme los compromisos internacionales de nuestro país.

El título VII de la ley se refiere a la fiscalización y sanciones.



En relación a la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones relativas a las actividades antárticas, la protección y conservación del medioambiente antártico, entre otras materias, la ley encomienda su fiscalización estableciendo una distinción: En el continente antártico, la fiscalización es llevada a cabo por los funcionarios del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y del Instituto Antártico Chileno, actuando en calidad de ministros de fe los jefes de bases antárticas de las instituciones mencionadas; mientras que en el resto del país la función fiscalizadora es realizada por las autoridades que corresponda según la materia de que se trate.

Además, cualquier persona podrá denunciar las contravenciones a las disposiciones de la ley o sus reglamentos, así como también las infracciones a cualquier norma del Sistema del Tratado Antártico (STA), según lo dispuesto en el inciso final del artículo 47.

Por su parte, el artículo 48 señala que cualquier persona natural o jurídica que realice alguna actividad en la Antártica o en el Océano Austral será administrativamente castigada si incurre en alguna de las cuatro conductas que se señalan a continuación:

1. Que se lleve a cabo cualquier actividad sin contar con las evaluaciones y autorizaciones de impacto ambiental que prevé la ley. Será competente de conocer estas infracciones la Superintendencia del Medioambiente (inciso primero del artículo 49).
2. Que estando debidamente autorizado, cumpliendo los requisitos anteriores, no cumpla estrictamente con lo planeado o con lo autorizado para realizar actividades antárticas no estatales (artículo 25) o actividades científicas y tecnológicas antárticas (artículo 27). También será competente de conocer estas contravenciones la Superintendencia del



- Medioambiente (inciso primero del artículo 49).
3. Que deposite cualquier tipo de basura en el mar antártico según lo previsto en el artículo 5 del Anexo IV del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente o elimine cualquier tipo de basura o residuo en la Antártica, ya sea en el mar, hielo o en tierra, lo cual será castigado con una multa entre 100 y 10.000 UTM. Será competente de conocer estas infracciones la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (inciso segundo del artículo 49).
4. Que descargue en el Mar Austral aguas residuales en los términos señalados en el artículo 6 del Anexo IV del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente. Tendrá una multa igual al caso anterior y también será competente de conocer estas infracciones la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (inciso segundo del artículo 49).



Las multas señaladas en estos casos serán aplicables sin perjuicio de las acciones establecidas en los artículo 42 y siguientes de la ley.

Cabe destacar que el inciso final del artículo 49 dispone que los extranjeros que gozan de la suerte de inmunidad de jurisdicción prevista por el artículo VIII del Tratado Antártico y el artículo XXIV de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, quedan fuera de la competencia de la Superintendencia del Medioambiente ni por la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante.

Respecto al procedimiento, el artículo 50 dispone que la Superintendencia del Medioambiente conocerá de las contravenciones conforme al procedimiento establecido en el artículo segundo de la Ley 20.417. La forma de impugnar las resoluciones de la Superintendencia se regirá por las reglas de su ley orgánica.

Por otra parte, la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante conocerá conforme al procedimiento establecido en el Título IX del Decreto Ley 2.222. El afectado podrá impugnar la resolución dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, ante la Corte de Apelaciones de Punta Arenas. El reclamante tendrá que cumplir con las reglas establecidas en el inciso final del artículo 50. El fallo que resuelva la reclamación es inapelable, sin perjuicio que el afectado pueda presentar recurso de casación ante la Corte Suprema, conforme a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.

Toda sentencia firme condenatoria recaída en los procesos anteriormente mencionados deben ser informadas por los tribunales competentes, lo más brevemente posible, al Ministerio de Relaciones Exteriores, según dispone el artículo 51.



El artículo 52 señala que el plazo de prescripción de las acciones para perseguir las contravenciones a esta ley es de cinco años, contados desde la fecha en que se cometió la infracción. Además, las sanciones que se impongan también prescribirán en el plazo de cinco años desde que quede firme la sentencia condenatoria.

La ley, en su artículo 53, se refiere a los delitos especiales en materia medioambiental antártica, cometidos en la Antártica o en el Océano Austral. Estos serán investigados y perseguidos por la Fiscalía Regional de Punta Arenas y serán competentes para conocer sobre estos delitos el Juzgado de Garantía y el Tribunal Oral en lo Penal de Punta Arenas.

El artículo 54 tipifica los delitos contra el medioambiente antártico y sus respectivas sanciones, tanto pecuniarias como privativas de libertad.

En primer lugar, se contempla que las personas que sin contar con la correspondiente autorización realicen alguna de las siguientes actividades serán sancionadas con presidio menor en su grado medio y multa de 100 a 5.000 UTM:

1. Manipulen o maltraten a un mamífero o cefalópodo autóctono de la Antártica o del Océano Austral.
2. Retiren o dañen plantas o algas nativas de la Antártica o el Océano Austral en cantidades tales que afecte significativamente a su abundancia o distribución local.
3. Introduzcan en la Antártica o en el Océano Austral especies animales o vegetales no nativas o exóticas.
4. Realicen una intromisión perjudicial conforme a la ley. La pena será solo de multa en los casos de la letra f) número 8 del artículo 5 de la ley (siempre que no corresponda

una pena mayor conforme al artículo 54).

5. Dañen o trasladen un sitio o monumento histórico clasificado como tal de conformidad con el STA.

En segundo lugar, se dispone que el que practicare caza en la Antártica o en el Océano Austral sin la respectiva autorización, o en infracción al STA, será sancionado con presidio menor en su grado máximo y multa de 500 a 5.000 UTM. Respecto a la pesca, esta es regulada y sancionada en conformidad a lo establecido en la Ley General de Pesca y Acuicultura, la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos y lo que establezca la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura.

En tercer lugar, se prescribe que será sancionado con presidio menor en su grado medio a máximo y multa de 100 a 10.000 UTM, todo aquel que sin contar con la correspondiente autorización o en infracción al STA:

1. Ejecute actividades de prospección, exploración o explotación minera en la Antártica, el Océano Austral o en la plataforma continental de la Antártica.
2. Derramare sustancias contaminantes en el Océano Austral afectando gravemente el medio marino. Se entiende que afecta gravemente el medio marino el cambio que consista en ser de una extensión relevante (según las características ecológicas o geográficas de la zona contaminada), o tener efectos prolongados en el tiempo, ser irremediable o dificultosamente reparable o alcanzar a un conjunto importante de especies.
3. Efectúe una descarga de hidrocarburos petrolíferos o mezclas petrolíferas en el Océano Austral. En este último caso, el tribunal podrá rebajar la pena privativa de libertad en un grado y la multa hasta en un 50% (sin perjuicio de las indemnizaciones)



zaciones correspondientes), cuando esta fuere producto de una avería sufrida por un buque o sus equipos, siempre que el transgresor obrase con diligencia para prevenir una descarga mayor.

Finalmente, será sancionado con presidio menor en su grado máximo y multa de 500 a 1.000 UTM, aquel que, sin contar con la correspondiente autorización, extraiga, produzca, posea, distribuya o introduzca en la Antártica o en el Océano Austral sustancias nucleares o materiales radiactivos o disponga de ellos. Y si es que produce daño nuclear se sancionará con la pena de presidio mayor en sus grados medio a máximo según lo dispuesto en el inciso primero del artículo 47 de la Ley 18.302 de Seguridad Nuclear, si causó daño solo por imprudencia o negligencia será sancionado con la pena de presidio menor en sus grados medio a máximo (inciso segundo art. 47 de la ley anteriormente mencionada).

De esta forma, advertimos que la nueva Ley Chilena Antártica viene a crear un catálogo de infracciones, delitos y sanciones mediante una norma de carácter

general que toma en especial consideración la importancia de proteger el medioambiente antártico. Al mismo tiempo, al ejercer esta facultad de normar lo que acontece en la Antártica se reafirma la soberanía nacional sobre el Territorio Chileno Antártico, a un tiempo que se crean mecanismos para asegurar el cumplimiento y respeto de los tratados internacionales y las normas del STA con las que nuestro país se ha obligado. Todo ello teniendo en cuenta siempre la cooperación internacional y la vocación permanente de mantener la paz en la región ■



Las medidas coercitivas de la Ley Chilena Antártica en cumplimiento de los compromisos internacionales de Chile bajo el Sistema del Tratado Antártico



Carolina Flores Barros

Abogada de la Universidad de Chile.
Master Avanzado (Adv. LLM.) en Derecho
Internacional Público, Universidad de Leiden.





1. El compromiso de adoptar medidas y sanciones en el Sistema del Tratado Antártico

Al entrar en vigor la Ley 21.255, Ley Chilena Antártica, a través de sus diferentes prohibiciones y sanciones Chile pone en práctica las obligaciones adquiridas en los diferentes instrumentos que conforman el Sistema del Tratado Antártico (STA). Al 2021 son ya 60 años en que Chile se ha comprometido bajo el derecho internacional a la consagración del Sexto Continente como un espacio de paz y ciencia, a lo cual se sumó con posterioridad la protección de su prístino medioambiente. Sin perjuicio de ello, cabe hacer presente que el compromiso de este país con el continente antártico data incluso de una época anterior a la existencia del Sistema del Tratado Antártico.

Como uno de los 12 signatarios originales del Tratado Antártico (1959, en vigor 1961), bajo su artículo X Chile se comprometió a “hacer los esfuerzos apropiados, compatibles con la Carta de las Naciones Unidas, con el fin de que nadie lleve a cabo en

la Antártica ninguna actividad contraria a los propósitos y principios del presente Tratado”. Asimismo, a medida que fue se fueron adoptando los consecuentes instrumentos partes del STA, Chile fue reiterando sus deberes con el continente.

Bajo el artículo 2 de la Convención sobre la Conservación de las Focas Antárticas (1972, en vigor 1978), Chile se obligó a “adoptar las leyes, reglamentos y otras medidas, incluso un sistema de permisos según sea apropiado, que puedan ser necesarios para la ejecución de esta Convención”. En forma similar, como parte de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (1980, en vigor 1982), Chile se comprometió a “adoptar las medidas adecuadas” en este ámbito (artículo XXI), obligación que luego también adquirió para asegurar el cumplimiento de las disposiciones del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente (1991, en vigor 1998, en adelante el “Protocolo Medioambiental”), lo cual expresamente incluye la adopción de leyes,



reglamentos, actos administrativos y medidas coercitivas (artículo 13).

Sin perjuicio de ello, y no obstante el activo rol que ha demostrado dentro de STA hasta la fecha, para efecto de cumplir con las obligaciones anteriores Chile tenía pendiente dar un paso más y poner en práctica las medidas a las cuales se había comprometido. Para dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales, no basta con que un Estado agregue su nombre a la lista de Estados Parte. El derecho internacional exige que los Estados cumplan con los tratados, lo cual es conocido como la norma consuetudinaria del Pacta Sunt Servanda. Por ello, suscribir un tratado no es suficiente por sí mismo, sino que además estos deben ser cumplidos de buena fe, tal como es establecido en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (1969, en vigor 1980), de la cual Chile es parte. Ello incluye, por cierto, que las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, bajo la jurisdicción del Estado en cuestión actúen también en conformidad a las obligaciones internacionales que este haya asumido.

En el contexto del STA, lo anterior se traduce en que los Estados Parte deberán hacer efectivas las obligaciones adquiridas en las diferentes fuentes del derecho que conforman este régimen internacional, especialmente los tratados ya mencionados. Y es exactamente esto lo que Chile ha realizado a través de la Ley Chilena Antártica, en particular, respecto a la adopción de medidas coercitivas para asegurar el cumplimiento del Protocolo Medioambiental.

2. Medidas coercitivas en la Ley Antártica

A continuación, se revisará las disposiciones de la Ley Chilena Antártica que establecen medidas coercitivas ante la infracción de ciertas normas primarias provenientes del STA, a fin de determinar cómo



la norma nacional recoge y hace suyo el mandato internacional. Varias de estas sanciones son abordadas, desde la perspectiva del derecho doméstico, por Bárbara Silva Ordóñez en el artículo “Fiscalización y sanciones en la nueva Ley Chilena Antártica, Ley 21.255”, en esta misma publicación.

En primer lugar, el artículo 42 regula las hipótesis de responsabilidad por daño ambiental, disponiendo que “todo daño ambiental en el Territorio Chileno Antártico, en la Antártica o en el Océano Austral, causado culposa o dolosamente por una persona natural o jurídica sujeta a la presente ley, dará lugar a las acciones de reparación medioambiental previstas en la Ley N° 19.300.” De estas acciones, conforme a lo estipulado en artículo 45 de la Ley Chilena Antártica, conocerá el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya originado el hecho que causa el daño, o el de cualquier lugar en que el daño se haya producido, a elección del afectado. En consecuencia, si el daño se originó en Antártica o sus efectos se han producido en este continente, conocerá el



Tercer Tribunal Ambiental, el cual tiene jurisdicción desde la Región del Bío Bío hasta la de Magallanes y de la Antártica Chilena.

El artículo 42 viene a cumplir de cierta manera con el mandato establecido en el artículo 16 del Protocolo Medioambiental, el cual dispone “[...] las Partes se comprometen a elaborar normas y procedimientos relacionados con la responsabilidad derivada de daños provocados por actividades que se desarrollen en el área del Tratado Antártico y cubiertas por este Protocolo [...].” De esta manera se asegura la existencia mecanismos efectivos para reparar y compensar la ocurrencia de un daño ambiental antártico. La Ley 19.300, de Bases Generales del Medioambiente, que es el régimen común en materia de responsabilidad ambiental chilena, busca reparar el daño ambiental, reponiendo el medioambiente o uno o más de sus elementos dañados a una calidad similar a la que tenían con anterioridad

al daño o, en caso de no ser posible lo anterior, reestablecer sus propiedades básicas.

La aplicación del derecho doméstico a casos de daño ambiental ocurridos en Antártica es algo que ya había sido llevado a la práctica por otros países. Por ejemplo, en el caso *Martin Beattie et al. contra Estados Unidos* [1], por el estrellamiento de un avión neozelandés en el monte Erebus, la Corte del Distrito de Columbia estableció su competencia para conocer del asunto y la aplicación de la ley estadounidense, según lo dispuesto en el *Federal Tort Claims Act* de 1982. El criterio anterior fue profundizado en el caso *Environmental Defense Fund Inc. contra Massey* [2], en el cual se reafirmó la aplicación de la ley estadounidense, en base al control legislativo que Estados Unidos ejerce sobre sus actividades federales en la Antártica.



Enseguida, el artículo 48 detalla cuatro conductas cuya infracción dará lugar a sanciones administrativas. El numeral 1 trata sobre no contar con las autorizaciones y evaluaciones de impacto ambiental que la ley prevé, mientras que el numeral 2 hace referencia a no cumplir estrictamente con la planificación y las obligaciones establecidas para una actividad antártica que haya sido debidamente autorizada y que cuente con la evaluación del impacto ambiental. En este punto debe hacerse una distinción entre las obligaciones vinculadas a la evaluación del impacto ambiental de las actividades y las autorizaciones para la realización de actividades antárticas.

Respecto a los deberes relacionados con las evaluaciones de impacto ambiental dispuestos en la Ley Chilena Antártica, éstos vienen a poner en práctica las obligaciones análogas establecidas en el Protocolo Medioambiental. Este, en su artículo 3, declara como un principio la protección del medioambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados, constituyendo una consideración fundamental para la planificación y realización de todas las actividades en el área del Tratado Antártico. Para ello, las actividades deben planificarse y realizarse en base a información suficiente, de manera que se limite el impacto perjudicial en el medioambiente y sistemas asociados. El artículo 8 del Protocolo Medioambiental y su Anexo I, "Evaluación del Impacto sobre el Medioambiente", detallan las obligaciones de los Estados respecto a evaluar el impacto ambiental de las actividades al momento de planificarlas. En consecuencia, la obligación de contar con una evaluación de impacto ambiental es un deber impuesto en el Protocolo Medioambiental y cuya omisión se sanciona en el artículo 48 de la Ley Chilena Antártica, la que también dispone sobre su realización en los artículos 17, 23.11, 37 y 38, entre otros, además del reglamento que debe dictar respecto a la materia.



Respecto a la ejecución de las actividades con posterioridad a ser evaluadas ambientalmente, el artículo 5 del Anexo I al Protocolo Medioambiental establece procedimientos de observación que pueden generar información que acredite la necesidad de suspender, cancelar o modificar la actividad, pero no detalla que exista una obligación de los Estados de cumplir con los procedimientos que se hayan establecido como resultado de la evaluación de impacto ambiental. En este punto, la Ley Chilena Antártica va un paso más allá, al establecer sanciones administrativas para quien incumpla lo anterior.

Algo similar ocurre con las autorizaciones para actividades antárticas. Ni en el Tratado Antártico ni en el Protocolo Medioambiental se dispone expresamente que las actividades a realizarse en la Antártica deban contar con una autorización por parte de



algún Estado, aunque ha existido un desarrollo interpretativo en función de la obligación de informar que contempla el artículo VII.5 del primero y del artículo 3.4 del segundo. Chile consagra así en términos normativos esta evolución sancionando administrativamente el no contar con las autorizaciones previstas en la ley, específicamente en los artículos 24 y 25, este último referido a actividades antárticas a realizarse por particulares.

Sin perjuicio de que no existan disposiciones expresas en los instrumentos del STA respecto a los deberes derivados de las evaluaciones de impacto ambiental ni de los deberes de contar con autorizaciones para realizar actividades en la Antártica, los Estados Parte del Tratado Antártico, como instrumento fundacional del STA, se han comprometido, como veíamos, a “hacer los esfuerzos apropiados, compatibles con la Carta de las Naciones Unidas, con el fin de que nadie lleve a cabo en la Antártica ninguna actividad contraria a los propósitos y principios del presente

Tratado” (artículo X). Podría argumentarse que las disposiciones del artículo 48 N° 1 y 2 de la ley tienen como objetivo poner en práctica lo anterior. En particular, respecto a las autorizaciones necesarias para realizar actividades en la Antártica, el Protocolo Medioambiental ha identificado en su Artículo 3.2.c) el deber de planificar y realizar las actividades en el área del Tratado Antártico sobre la base de una información suficiente. Las mencionadas autorizaciones son un instrumento útil para contar con dicha información y para así poder anticipar su impacto sobre el medioambiente antártico.

Los artículos 48.3 y 48.4 de la Ley Chilena Antártica regulan las infracciones relacionadas con la eliminación de basura, residuos o aguas residuales en Antártica o el mar de la Antártica. De esta manera, se cumple con las obligaciones detalladas en el Anexo IV del Protocolo Medioambiental, relativo a la Prevención de la Contaminación Marina, el cual prohíbe la descarga de hidrocarburos petrolíferos, la





descarga de sustancias nocivas líquidas, eliminación de basuras y aguas residuales en el mar (salvo en lo autorizado por los Anexos del MARPOL 73/78).

Por su parte, el artículo 54 describe algunos delitos contra el medioambiente antártico. Todas las conductas constitutivas de estos ilícitos constituyen vulneraciones graves a las normas previstas en el Protocolo Medioambiental y sus anexos. La manipulación o maltrato de un mamífero, ave o cefalópodo autóctono de la Antártica o el Océano Austral sin permiso; el retiro o daño de plantas o algas nativas; la introducción de especies animales o vegetales no nativas o exóticas; y la intromisión perjudicial, son conductas contempladas en el Anexo II al Protocolo Medioambiental, sobre Conservación de la Fauna y Flora Antárticas. El daño o traslado de un sitio o monumento histórico pone en práctica las disposiciones contenidas en el Anexo V al Protocolo Medioambiental, sobre Protección y Gestión de Zonas. La Ley Chilena Antártica además hace expresamente aplicable las normas dictadas conforme o

en cumplimiento de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, en cuanto a las infracciones, delitos y penalidades aplicables en lo relativo a la pesca.

Finalmente, respecto a la prohibición de la prospección, exploración o explotación minera en la Antártica, el Océano Austral o en la plataforma continental de la Antártica, recordemos que el artículo 7 del Protocolo Medioambiental prohibió cualquier actividad relacionada con los recursos minerales, salvo la investigación científica. Asimismo, el vertimiento de sustancias contaminantes en el Océano Austral que afecten gravemente el medio marino y la descarga de hidrocarburos o mezclas petrolíferas en el Océano Austral, son conductas prohibidas por el Anexo IV del Protocolo Medioambiental.

Las distintas disposiciones de la Ley Chilena Antártica descritas en los párrafos anteriores no distan



necesariamente de las tomadas por algunos otros Estados Parte de este régimen internacional en sus legislaciones internas. Además del ejemplo ya entregado sobre Estados Unidos, podría considerarse el caso de Reino Unido, que a través de su Antarctic Act de 1994 (Territorios de Ultramar), también ha regulado sanciones para el caso en que se infrinjan las disposiciones sobre permisos de ingreso o permanencia en la Antártica, medidas contra actos que afecten la conservación de fauna y flora antártica, zonas restringidas bajo el Protocolo, sitios históricos y monumentos, y zonas protegidas, lo cual incluye arrestos.

Conclusiones

En el análisis anterior se puede observar que las diferentes medidas coercitivas reguladas en la Ley Chilena Antártica ponen en práctica los compro-

misos que el país ha adquirido en el seno del STA. Con esto, Chile se asegura de no simplemente suscribir a los diferentes tratados antárticos a través de su firma y ratificación, sino que efectivamente ponerlos en práctica en su legislación doméstica de modo de hacerlos exigibles a quienes se encuentran bajo su jurisdicción, reafirmando así su compromiso con el STA ■

[1] Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia, 756 F.2d 91, Martin John Beattie, et al. contra Estados Unidos de América, 26 de febrero de 1985.

[2] United States District Court, Distrito de Columbia, 772 F. Supp.1296, Environmental Defense Fund, Inc. contra Massey, 1 de octubre de 1991.



Visión sinóptica de la Ley Antártica



Prof. Luis Valentín Ferrada Walker

Doctor en Derecho por la Universidad de Chile y académico del Departamento de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la misma institución.





La Ley Antártica, Ley 21.255 (2020), publicada el 17 de septiembre del 2020 y en vigor desde el 16 de marzo del 2021, cuenta con ocho títulos que agrupan un total de 58 artículos más tres artículos transitorios.

En el Título I, Disposiciones Generales, se fijan los objetivos de la ley (artículo 1º), reiterando la delimitación del Territorio Chileno Antártico hecha en 1940 con las actualizaciones derivadas de la evolución del Derecho de Mar (artículo 2º). La soberanía chilena se ejercerá con pleno respeto a las normas del Derecho Internacional (artículo 3º) aplicándose la ley en todo el territorio de la República, incluido el Territorio Chileno Antártico, así como en toda la Antártica y sus aguas circundantes a fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales del país (artículo 4º). Se definen

legalmente una serie de términos empleados en la ley (artículo 5º).

La institucionalidad antártica chilena es abordada en el Título II. Si bien, en definitiva, a todos los órganos del Estado les pueden corresponder ciertas tareas vinculadas con la acción antártica nacional, aquí se definen y coordinan las competencias antárticas de aquellas entidades más relevantes en la materia y los instrumentos que orientan su actuar. El principal documento directivo es la Política Antártica Nacional, que fija los grandes objetivos de Chile en la Antártica (artículo 6º), debiendo ser aprobada por el Presidente de la República a propuesta del Consejo de Política Antártica, entidad interministerial regulada en esta ley (artículo 7º) y en la del Ministerio de Relaciones Exteriores. De la Política, que debe revisarse al menos cada 10 años, se des-



prende el Plan Estratégico Antártico, que orienta las tareas y acciones concretas de las entidades estatales en un lapso de cinco años (artículo 8°), las que anualmente se disponen en el Programa Antártico Nacional (artículo 9°). La conducción de la Política Antártica Nacional, la coordinación interministerial y la representación internacional de Chile en temas antárticos es una función propia del Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 10), sin perjuicio de otras misiones específicas de esta cartera (artículo 11). Existen también competencias relevantes de los Ministerios de Defensa Nacional (artículo 12), y de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (artículo 13). Los operadores antárticos serán los encargados de organizar y realizar las actividades operativas, logísticas, científicas y tecnológicas (artículo 14), considerando entre ellos al Instituto Antártico Chileno (artículo 15) y a los operadores antárticos dependientes del Ministerio de Defensa Nacional (artículo 16). Se da rango legal al Comité Operativo para la Evaluación de Impacto Ambiental sobre el Medioambiente Antártico (artículo 17) y se considera una serie de Secciones y Comités Antárticos Nacionales como contrapartida doméstica de los diversos foros del Sistema del Tratado Antártico (artículo 18).

El Título III trata del gobierno y administración del Territorio Chileno Antártico, considerando las atribuciones y funciones del Delegado Presidencial Regional (artículo 19) y del Gobierno Regional de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena (artículo 20). En cuanto no sea contradictorio con esta ley, se seguirá aplicando al respecto el Estatuto Chileno Antártico (1956).

El financiamiento de la actividad antártica nacional, a que se refiere el Título IV, se asignará anualmente mediante la Ley de Presupuestos, en forma desagregada y en conformidad al Programa Antártico



Nacional (artículo 21), aunque hay muchas otras inversiones antárticas que provienen de otras partidas del presupuesto.

En el Título V se fija la regulación general para las actividades antárticas, las que deberán orientarse por fines exclusivamente pacíficos, ser sustentables, garantizar la protección del medioambiente y realizarse conforme a las normas de esta ley, del Sistema del Tratado Antártico y otras normas que fueran aplicables (artículo 22). Hay ciertas actividades prohibidas (artículo 23) y otra que requieren permiso previo (artículo 24), así como un sistema de autorizaciones para actividades no estatales (artículo 25), científicas y tecnológicas (artículo 27) y para el zarpe y despegue de naves y aeronaves hacia la Antártica (artículo 28). Se establecen regulaciones especiales para las actividades antárticas



estatales (artículo 26), científicas (artículo 29), artísticas, culturales y deportivas (artículo 30), turísticas (artículo 31), y pesqueras y extractivas (artículo 32). Se dispone sobre las acciones de búsqueda y rescate (artículo 33), y respecto a la notificación previa de las expediciones antárticas (artículo 34), así como procedimientos de homologación para actividades, expediciones, naves y aeronaves extranjeras (artículos 25, 27 y 28).

El Título VI dispone que todas las actividades que se planifiquen o ejecuten en la Antártica deberán observar los principios de protección y conservación del medioambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados (artículo 35), considerando los procedimientos adecuados para la eliminación y tratamiento de residuos (artículo 36), y sometién- dose a una evaluación previa de impacto ambiental

(artículos 37 y 38). Se suministrará a los operadores información al respecto (artículo 39) y quienes tengan conocimiento de la ocurrencia de un daño medioambiental antártico deberán comunicarlo a las autoridades pertinentes (artículo 40). Se dispondrá una acción de respuesta rápida y efectiva ante las emergencias ambientales (artículo 41) y todo daño ambiental antártico doloso o culpable dará lugar a las acciones de reparación ambiental (artículo 42), presumiéndose legalmente la culpa de quien ha infringido las normas pertinentes (artículo 43). El Estado de Chile será el titular de la acción ambiental, mediante el Consejo de Defensa del Estado, sin perjuicio de la acción indemnizatoria de quien haya sufrido perjuicios (artículo 44). Será competente el Tribunal Ambiental correspondiente (artículo 45) y se aplicará subsidiariamente la Ley de Bases Generales del Medioambiente (artículo 46).



En cuanto a la fiscalización y sanciones, el Título VII establece quienes serán las autoridades encargadas de controlar el cumplimiento de esta ley, tanto en el Continente Antártico como en el resto del país, sin perjuicio que toda persona podrá denunciar ante ellas las infracciones que conozca (artículo 47). Se tipifica un conjunto de infracciones que pueden cometer personas naturales y jurídicas, sancionándolas con multas (artículo 48). Será competente para conocer al respecto la Superintendencia del Medioambiente o la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, según los casos (artículo 49), y conforme las normas de procedimiento e impugnación que se fijan (artículo 50), incluyendo las disposiciones sobre prescripción (artículo 52). Toda sanción infraccional deberá ser comunicada al Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 51). Se establece también una serie de delitos especiales en materia antártica (artículo 54), que serán investigados y perseguidos por la Fiscalía Regional de Punta Arenas y conocidos por el juzgado de garantía y el tribunal de juicio oral en lo penal competente (artículo 53).

En las disposiciones finales del Título VIII se señala que la ley no irrogará gasto fiscal (artículo 55), aunque el potenciar la acción antártica nacional debiera traducirse sin duda en una mayor inversión. Para garantizar la conservación y defensa de los derechos soberanos antárticos chilenos, se mantienen en vigor, en lo que no pugnen con esta ley, el Decreto Supremo 1.747 (1940/1955) del Ministerio de Relaciones Exteriores, que delimitó el Territorio Chileno Antártico, junto a la Ley 11.846 (1955) y el Decreto Supremo 298 (1956) del Ministerio de Relaciones Exteriores, que disponen sobre su gobierno. Estas normas son anteriores al Tratado Antártico (1959) y constituyen una afirmación incuestionable e inatacable de nuestro dominio sobre el Territorio Chileno Antártico (artículo 56). Finalmente, se declara como



norma supletoria general a la Ley sobre Bases de los Procedimientos Administrativos (artículo 57), y se hacen algunas modificaciones a la Ley del Ministerio de Relaciones Exteriores en lo relativo al Consejo de Política Antártica (artículo 58).

Conforme a las Disposiciones Transitorias, la ley comenzó a regir 180 días después de su publicación (artículo 1° Transitorio), debiendo dictarse en un plazo de dos años desde entonces los reglamentos que esta contempla (artículo 2° Transitorio). Por último, se señaló que hasta que no entrara plenamente en vigor la Ley de Gobiernos Regionales, las menciones al Delegado Presidencial Regional y al Gobernador Regional debían entenderse efectuadas al Intendente Regional (artículo 3° Transitorio).



Sin perjuicio de lo que la aplicación de la ley pueda ir requiriendo, ella dispone desarrollar mediante normas administrativas las siguientes materias: Comité Operativo para la Evaluación de Impacto Ambiental sobre el Medioambiente Antártico (artículo 17), Secciones y Comités Antárticos Nacionales (artículo 18), actividades que requieren autorización previa (artículo 24), autorización para realizar actividades antárticas no estatales (artículo 25), actividades científicas y tecnológicas antárticas (artículo 27), actividades turísticas (artículo 31), actividades pesqueras y otras actividades de captura de recursos vivos marinos antárticos (artículo 32), y protección y conservación del medioambiente antártico,

incluyendo la eliminación y tratamiento de residuos (artículo 35). Además, debe considerarse el Reglamento del Consejo de Política Antártica, dictado en cumplimiento del artículo 52 de la Ley del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Esta nueva Ley Antártica marcará un antes y un después en la historia antártica chilena, e indudablemente repercutirá en su acción antártica internacional ■

[1] Ley 21.080 (2018), artículos 50-52.

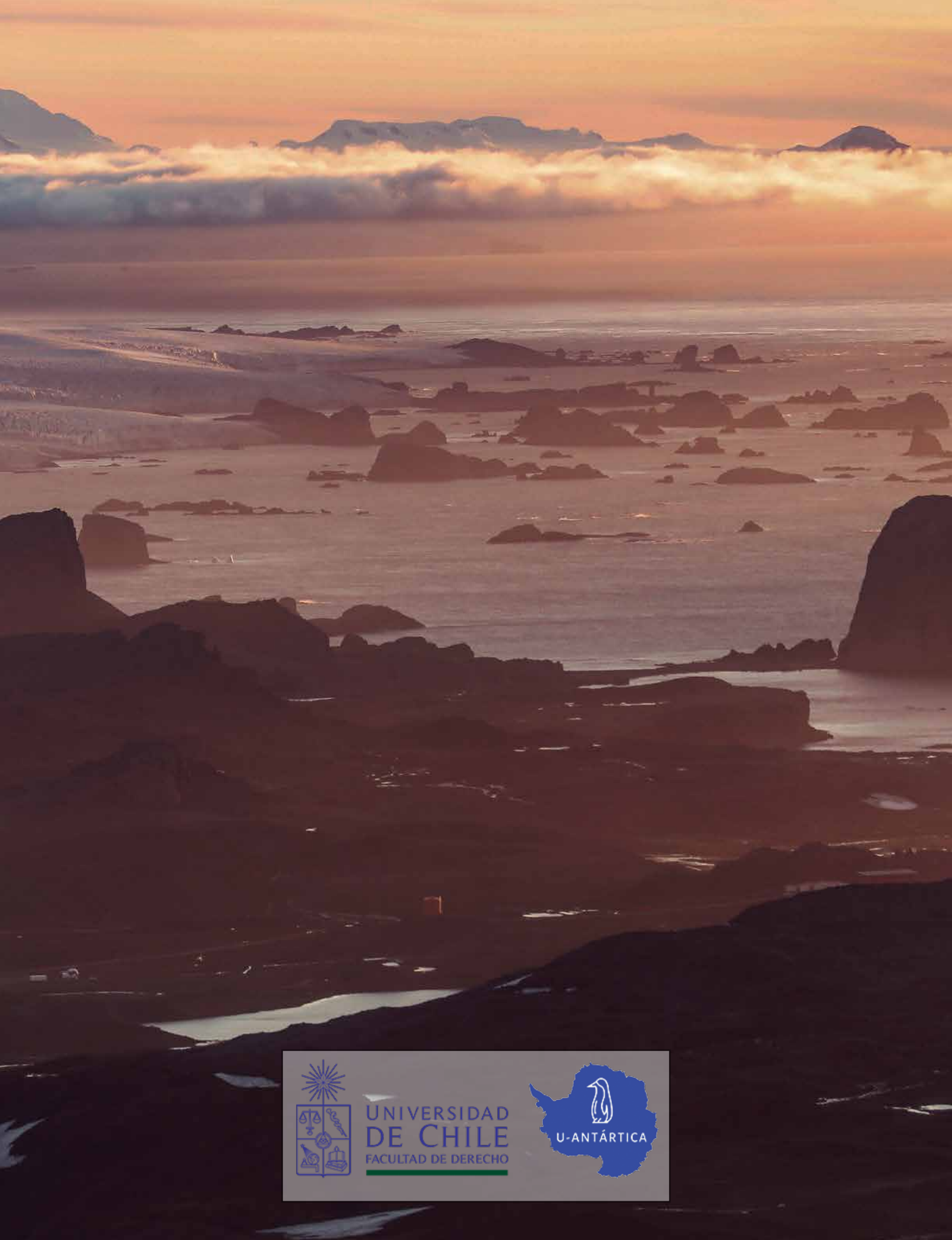




El texto oficial de la Ley Chilena Antártica,
Ley 21.255 (2020), puede ser consultado
a través del siguiente código QR.







UNIVERSIDAD
DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO

