

RESEÑAS

Reflexiones sobre la nueva Ley Chilena Antártica

Camilo Sanhueza Bezanilla 

Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile

¶ Luis Valentín Ferrada (editor), *Reflexiones sobre la nueva Ley Chilena Antártica*, Santiago, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2021.

En el marco de las Terceras Jornadas Chilenas de Derecho Antártico, llevadas a cabo el 9, 10 y 11 de noviembre de 2021, se ha presentado la obra que titula estas páginas, ocasión en la que tuve la oportunidad de referirme a ella. Agradezco nuevamente por la invitación al decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, el profesor Pablo Ruiz-Tagle; al director del Departamento de Derecho Internacional, el profesor Claudio Troncoso; y al presidente del Comité Organizador del encuentro, el profesor Luis Valentín Ferrada Walker. Asimismo, quisiera felicitarlos por la continuidad que le han dado a esta importante actividad académica.

En las Primeras Jornadas, realizadas en 2019, tuve la oportunidad de presentar un esquema sobre la institucionalidad chilena antártica, todo esto cuando aún no contábamos con la Ley 21.255, ocasión en la que compartí con panelistas de universidades extranjeras.

Me permito comentarles que escribo estas líneas el sábado 6 de noviembre de 2021. Como se sabe, es una fecha muy relevante, ya que se conmemora la promulgación del Decreto Supremo 1.747 de 1940 del Ministerio de Relaciones Exteriores, que dio continuidad a una tradición histórica, geográfica y jurídica que se remonta a la Capitanía General de Chile.

En efecto, esta norma delimita de manera oficial el territorio chileno antártico, lo que se vincula directamente con la actual Ley Antártica y sirve de marco no solo para entender el espíritu soberano de este nuevo cuerpo legal, sino también la importancia que tuvo preservar en él nuestro patrimonio jurídico antártico anterior a 1959. A ello me referiré más adelante, ya que primero quisiera reconocer el aporte entregado por la Universidad de Chile, en especial por su Facultad de Derecho, al desarrollo y a la profundización de la normativa antártica tanto doméstica como internacional.

La contribución del profesor de esa Facultad y funcionario de la Cancillería, Julio Escudero Guzmán, es un ejemplo distinguido de ello. No solo fue el redactor del citado Decreto Supremo 1.747 de 1940, sino que contribuyó notablemente al liderazgo

de Chile en la elaboración y en la negociación del Tratado Antártico. En esa misma línea, destaco el rol desempeñado por los embajadores Óscar Pinochet de la Barra y Jorge Berguño Barnes, el primero exalumno de esta Escuela y el segundo muy vinculado a ella.

El embajador Jorge Berguño fue fundamental en la elaboración y en la negociación de la Convención sobre la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos, y ambos jugaron un rol esencial en el Protocolo de Protección del Medioambiente Antártico, entre muchos otros legados que no alcanzaríamos a describir en este espacio, pero que tuvieron un valor incalculable.

También quiero mencionar a los exalumnos y embajadores María Teresa Infante Caffi, actual jueza del Tribunal del Mar, y Fernando Zegers Santa Cruz, por su aporte significativo. La embajadora Infante contribuyó particularmente en la negociación del Anexo VI del mencionado Protocolo Medioambiental, mientras que Fernando Zegers hizo lo propio en la negociación de la Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos, que finalmente no entró en vigor. A excepción del profesor Escudero, he tenido el privilegio de conocerlos personal y profesionalmente a cada uno de ellos.

El profesor Luis Valentín Ferrada es un digno representante y continuador de ese linaje, al consagrar su labor docente e investigativa al conocimiento y mejor entendimiento del derecho antártico y formar con ahínco a nuevas generaciones de juristas en este importante ámbito para nuestro país.

Finalmente, cabe señalar que el impulso final a la nueva Ley Antártica se dio con el decidido apoyo del excanciller Teodoro Ribera Neumann y el proceso posterior a su adopción, con el especial empuño del actual ministro de Relaciones Exteriores, Andrés Allamand Zavala, ambos exalumnos de esta casa de estudios.

Como siempre menciono, tanto el mar como la Antártica son dos espacios fundamentales para el desarrollo y el progreso de Chile. El libro *Reflexiones sobre la Nueva Ley Chilena Antártica*, editado por el profesor Ferrada, ofrece un claro ejemplo de cómo relevar la significación de estos espacios.

A fin de adentrarme en materia, permítaseme efectuar algunos recuerdos en línea con los descritos por el profesor Ferrada en el capítulo dedicado al gobierno del territorio antártico, y que se justifican en razón de que permiten comprender mejor la génesis de la ley, sus alcances y complejidades.

Con el profesor Ferrada trabajamos en la elaboración de esta ley en dos tiempos, situación que nos permitió, se podría decir, abordar prácticamente de principio a fin su confección. Si bien la necesidad de contar con una nueva Ley Antártica se expresa, a instancias del embajador Berguño, a principios de este siglo, no sería sino hasta la creación de la Dirección de Antártica del Ministerio de Relaciones Exteriores, en 2011, de la cual tuve el privilegio de ser su primer director, que se iniciarían los trabajos que llevan a su materialización.

En una primera etapa, que va entre 2011 y 2013, en la que también participó la abogada de la Universidad de Chile, asesora jurídica de la Dirección de Antártica, y en ese entonces su subdirectora María Luisa Carvallo Cruz, se definió el trabajo a acometer en tres niveles: constitucional, legal y reglamentario. Se pensó la norma como una ley marco, que sistematizara y modernizara la amplia legislación existente, teniendo igualmente en cuenta los compromisos adquiridos por Chile y la evolución del derecho internacional a partir de 1959.

Para ello, se efectuó un trabajo de recolección y compilación, así como de análisis de derecho comparado entre la legislación dictada por los actores antárticos más protagónicos, entiéndase los reclamantes y aquellos Estados que se reservan el derecho de reclamar territorio en la Antártica, principalmente.

Pusimos especial empeño en imaginarnos los desafíos venideros para así poder desarrollar una norma con visión de futuro, pero que, al mismo tiempo, como indicamos, preservara nuestro patrimonio jurídico, en especial aquel previo a la adopción del Tratado Antártico (1959) y a su entrada en vigor (1961). Esperábamos, con toda humildad y aún lo seguimos haciendo, que esta norma permaneciera por un tiempo largo como parte de nuestro ordenamiento jurídico. Ello lo fundamos en la longevidad de la Ley 11.846 de 1955, desarrollada por el Decreto Supremo 298 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1956, única norma de alcance general antes de la adopción de la ley objeto del libro que comentamos, y en la continuidad que ha tenido a lo largo de los años la política antártica nacional. Todo, por cierto, reconociendo la necesidad de que sea permanentemente actualizada, perfeccionada y debidamente complementada.

Esta primera etapa concluyó, en lo que a nosotros se refiere, mediante la presentación de un anteproyecto de ley al canciller de la época, Alfredo Moreno Charme. Este anteproyecto fue discutido con otras instancias del Ejecutivo y, por razones que desconozco, perdió contenido, tanto en el número de títulos como en su articulado. De esta manera, ingresó al Congreso en marzo 2014 en un formato abreviado que será objeto de críticas.

Una segunda etapa tuvo lugar entre 2018 y 2020, ocasión en que el Ejecutivo concedió urgencia al proyecto de ley. Es importante mencionar que esta coincidió con mi segundo período como director de Antártica y con la recontractación del profesor Ferrada como asesor jurídico de la Dirección, con el cometido particular de avocarse a la tramitación del proyecto de ley.

Durante esta etapa crucial, a mi juicio, en la redacción de la ley, se aborda este proyecto como una cuestión de Estado y con visión de futuro. Da fe de ello la activa participación e interacción de los tres poderes. La Corte Suprema analiza el proyecto de ley, efectúa observaciones y propone modificaciones. El Parlamento lo discute en las comisiones de zonas extremas, de la Cámara y del Senado, y en la Comisión de Relaciones Exteriores de esta última. Estas instancias hacen lo propio y realizan nume-

rosas propuestas. El Ejecutivo, en su afán por mejorar el texto, tras numerosas discusiones, principalmente a través de sus carteras de Interior, Defensa, Medioambiente, Ciencia y Tecnología, Economía y Hacienda, donde el Ministerio Secretaría General de la Presidencia condujo la tramitación, y la Cancillería actuó como facilitador y asesor en todo el proceso, consensuaron posturas y aportes e introdujeron más de cien indicaciones. En definitiva, hubo mejoras sustantivas al texto ingresado el 2014.

Los diversos capítulos del libro cubren un importante espectro de las normas y de las materias contenidas en la ley, lo que se puede observar simplemente revisando los objetivos y los diferentes títulos de la norma.¹ Igualmente, el desarrollo de la obra en comento permite apreciar cómo la ley conversa con los principios y objetivos de la Política Antártica Nacional, y no solo con su última versión, sino que con cada una de las que la han precedido a partir de 1983.

La noción de continuidad se tuvo siempre en mente y no fue una tarea menor en el trabajo de sistematización y actualización. Esto queda bien reflejado en el capítulo sobre gobierno y territorio, especialmente al resaltarse el cuidado que se tuvo en preservar el patrimonio jurídico, reforzando los actos anteriores a la adopción y a la entrada en vigor del Tratado Antártico. Este patrimonio jurídico antártico es justamente el que tiene la virtud de servir de fundamento de nuestros derechos soberanos en el sexto continente.

Es importante la alusión que se hace en este mismo capítulo a ciertos temas que conviene sean objeto de estudios ulteriores, ya que explican el trasfondo y la complejidad de la nueva ley: la dualidad nacional e internacional que posee todo lo antártico; la limitación internacional a la que nos hemos comprometido y que afectan tanto los derechos como las garantías constitucionales; así como la ejecución práctica de las facultades de control, fiscalización y sancionatoria, en definitiva del ejercicio jurisdiccional.

1. La Ley 21.255 de 2020 señala, en su artículo 1, los objetivos de esa norma: i) 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 sus 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. Por su parte, los títulos en que se dividen las materias tratadas por la ley son: disposiciones generales, institucionalidad antártica, gobierno y administración, financiamiento, regulación general de las actividades, principios de protección y conservación del medioambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados que tales actividades debe respetar, fiscalización y sanciones, y las disposiciones finales.

El capítulo referido a la institucionalidad antártica, escrito por Giovannina Sutherland, plasma también el propósito de continuidad en la armonización y actualización entre los principales actores al tratar de la asignación de competencias. Se destaca la figura del presidente de la República, el rol de algunas carteras pivótales, del Consejo de Política Antártica, de ciertos servicios especializados, de la Política Antártica Nacional, y cómo de ella se deducen los planes estratégicos y los programas anuales. Si bien es cierto que en el quehacer antártico hay un rol para todo el aparato estatal, y así debe ser, cabe reconocer que a la Cancillería le cabe desempeñar un papel primordial en la conducción, coordinación y representación de la Política Antártica Nacional. Así se aprecia en la ley y da perfecta cuenta este artículo.

En el territorio chileno antártico rige la legislación nacional general. En este entendido, la nueva ley viene a tipificar infracciones administrativas y delitos especiales contra el medioambiente antártico. Se establece a quién o a qué entidad le corresponde la facultad fiscalizadora y sancionadora, como bien lo aborda el capítulo pertinente del libro de autoría de Bárbara Silva. Se detallan las infracciones o delitos que serán multados o sancionados con penas privativas de libertad, así como sus cuantías, y se describen los casos de inmunidad de jurisdicción y los procedimientos de impugnación. Se menciona la eficacia territorial y extraterritorial, esta última aplicable a todo el continente antártico y a los mares que lo circundan. El capítulo referido a medidas coercitivas, escrito por Carolina Flores, el cual se complementa bien con el recién aludido acápite, destaca cómo el legislador reafirma la soberanía nacional y, al mismo tiempo, crea mecanismos que aseguran el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa emanada del Sistema del Tratado Antártico. La ley, mediante sus prohibiciones y sanciones, materializa las obligaciones contraídas internacionalmente por Chile.

En la misma tónica de lo que venimos describiendo, los capítulos referidos a la regulación de las actividades y aquellas que requieren de autorización previa, desarrollados por Catalina Sepúlveda y Mariana Bruna, respectivamente, complementan y refuerzan lo dicho precedentemente al resaltar los intereses de Chile. Se hace ver, acertadamente, la vinculación que asigna la ley al desarrollo del país, particularmente de la Región de Magallanes y de la Antártica chilena, en especial de Punta Arenas y Puerto Williams, en el contexto de las ciudades desde las que se accede a la Antártica.

Asimismo, al distinguir entre actividades permitidas y prohibidas, entre públicas y privadas, y teniendo como norte los principios relevantes de uso pacífico y protección del medioambiente antártico, así como de sus ecosistemas dependientes y asociados, se da cuenta igualmente de cómo la ley dialoga con el Sistema del Tratado Antártico.

Los capítulos que abordan la protección y conservación del medioambiente, escrito por Gisselle Gajardo, las evaluaciones de impacto ambiental de Chantal Lazen y la responsabilidad por daños contemplada en el Anexo VI del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente de Diego Caldera, describen detallada-

mente las respectivas materias. Se enuncia la obligación de dictar reglamentos que se trabajarán ulteriormente a fin de completar la norma. La decisión de contar con ellos, estoy convencido, en su momento permitió no solo aliviar el texto, sino que también descomprimir las discusiones y aprobar la ley de manera muy oportuna. A modo de dar cumplimiento a las obligaciones estipuladas en el Protocolo Medioambiental, y los procedimientos de evaluación descritos en su Anexo I, la nueva ley desarrolla e implementa la figura de las evaluaciones de impacto ambiental antártico, y establece un Comité Operativo para ello. Si bien estos procedimientos ya se realizaban, como bien se muestra en el libro, hoy pasan a contar con un respaldo legal.

Resalto la importante explicación referida al establecimiento de un régimen de responsabilidad subjetiva, que requiere de culpa o dolo, lo que contrasta con el sistema de responsabilidad objetiva contemplado en el Anexo VI al Protocolo Medioambiental. Así también aquella sobre la titularidad de la acción, la cual recae en el Estado de Chile, representado por su Consejo de Defensa, sin perjuicio de la acción indemnizatoria que pueda presentar toda persona natural o jurídica, pública o privada, que haya sufrido perjuicios. Aquí se tuvo en mente la dualidad de la cuestión antártica, doméstica e internacional anunciada más arriba y en la cual será importante ahondar.

Destaco el artículo dedicado específicamente al Anexo VI, lo que cobra especial valor ahora que Chile se ha constituido como el decimonoveno país que lo ha aprobado (dos de ellos no consultivos), aunque aún estamos lejos de los 28 Estados consultivos que deben aprobarlo para su entrada en vigor. Como se sabe, todo régimen de responsabilidad vinculante resulta un área muy sensible. La complejidad que entrañan, por ejemplo, los efectos acumulativos de hechos no relacionados o la diferencia en las capacidades de los Estados para cumplir con estándares regulatorios, explican las dificultades en la adopción de un régimen de responsabilidad, particularmente uno medioambiental. Por ello, los negociadores, en vez de adoptar un enfoque exhaustivo, optaron por uno paso a paso, contenido en anexos distintos y sucesivos. A pesar de las limitaciones del Anexo VI, que se evidencian en nociones como el carácter irreparable, acumulación gradual, falta de responsabilidad subsidiaria y el acotado ámbito de aplicación, entre otras, el hecho de incorporarlo a nuestra legislación, estamos convencidos, refuerza y complementa la nueva ley.

Chile, como país reclamante, signatario original, líder en la negociación y redacción de los diversos componentes de este régimen internacional y, particularmente, como custodio y puerta de entrada a la Antártica, asume frente al mundo la responsabilidad de poner en práctica, respaldar y hacer exigible a quienes se encuentran bajo su jurisdicción los compromisos internacionales asumidos.

El artículo de Fernando Vicencio referido al financiamiento de las actividades, por último, deja ver que el tema fue abordado de manera escueta en la ley. Ello se explica porque, de alguna manera, siempre estuvo latente la aprensión de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de ver incrementado el gasto. No obstan-

te, como se hace ver en el artículo, la solución alcanzada permite entregar estabilidad y continuidad al desarrollo de los objetivos de la Política Antártica Nacional al quedar vinculado principalmente a las actividades de los cuatro operadores estatales nacionales, y asegurar la mantención de los altos estándares alcanzados por nuestro país en el quehacer antártico.

El libro, en definitiva, consigue dar cuenta de los objetivos principales de la ley. La norma se manifiesta firme y resueltamente por la soberanía nacional antártica y, a la vez, confirma nuestro compromiso con el reforzamiento y la profundización del Tratado Antártico y su Sistema. La ley le concede legitimidad al régimen en el que Chile ve mejor resguardado sus intereses.


El estudio describe cómo la ley promueve las actividades económicas nacionales, pero controladas y sustentables, e impulsa a la Región de Magallanes y de la Antártica chilena como polo de desarrollo y principal puerta de entrada al continente austral. Da cuenta, por último, de que la nueva norma aborda con dedicación la cuestión ambiental, consciente de la fragilidad antártica y de su papel como regulador climático planetario. Esta preocupación, por uno de los mayores desafíos que enfrenta la humanidad, proyecta una imagen sólida y responsable de nuestro país en materias antárticas.

Como complemento, cabe señalar que el ejercicio de redacción de la ley estuvo acompañado de otras iniciativas legales: la aprobación del Anexo VI del Protocolo Medioambiental; la aprobación del reglamento del Consejo de Política Antártica; la aprobación del reglamento que determina la organización interna de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores y en que se establece su División de Asuntos Antárticos, a diez años de la creación de la Dirección de Antártica; la aprobación de la Política Antártica Nacional, que deberá ser revisada y actualizada cada diez años; la aprobación del Plan Estratégico Antártico, que se debe elaborar cada cinco años; la aprobación del Programa Antártico Nacional anual; y, por último, la aprobación de una primera versión de la Política Nacional de Turismo Antártico.

Pendiente se encuentra, a nuestro juicio, la actualización de la visión estratégica que abarque hasta el 2050, los reglamentos que la ley ordena dictar en un plazo de dos años, de los cuales queda poco más de uno, y la incorporación de la temática antártica a nivel constitucional, que quizás encuentre su momento en un futuro próximo.

Antes de concluir, no puedo dejar de celebrar la alta participación femenina en la redacción de este libro. Hemos visto, recientemente, de manera coincidente, el involucramiento paritario de jóvenes investigadoras en el ámbito de la ciencia antártica. El continente austral, por su rigor climático y lejanía, por los desafíos logísticos, operativos y el tipo de actividades extractivas que en él se desplegaban, fue por muchos años un espacio reservado casi exclusivamente a los hombres, lo que parece estar cambiando.

Sobre el autor

CAMILO SANHUEZA BEZANILLA es embajador de Chile ante Hungría. Anteriormente fue director de Antártica en el Ministerio de Relaciones Exteriores (2011-2013 y 2018-2020). Como diplomático de carrera, se ha especializado en temas multilaterales en materia de desarme, derecho del mar, asuntos antárticos y Unión Europea. Es graduado de la Academia Diplomática de Chile «Andrés Bello» y posee estudios de grado y posgrado en Historia, Geografía, Derecho, Ciencias Políticas y Filosofía por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Universidad de Santiago, la Universidad Católica de Lovaina y por el Instituto de Altos Estudios Universitarios de Ginebra. Su correo electrónico es csanhueza@minrel.gob.cl.  <https://orcid.org/0000-0003-1338-5520>.

REVISTA TRIBUNA INTERNACIONAL

La *Revista Tribuna Internacional* busca fomentar la reflexión, el debate, el análisis y la comunicación pluralista y con rigor científico en las áreas del derecho internacional público, derecho internacional privado, relaciones internacionales y derecho internacional de los derechos humanos. Los artículos y ensayos son seleccionados mediante revisión de pares externos a la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Se reciben trabajos en castellano y en inglés.

EDITOR GENERAL

Luis Valentín Ferrada Walker

SITIO WEB

tribunainternacional.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

revistatribuna@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipografía
(www.tipografica.io)