

Luis Valentín Ferrada Walker*

Consideraciones generales sobre la normativa chilena antártica (1939-2011)

General considerations on Chilean Antarctic Territory regulations (1939-2011)

Resumen

En el presente artículo se efectúa un análisis general de las normas jurídicas referidas a la Antártica promulgadas en Chile entre 1939 y 2011. Se consideran tanto las leyes y actos administrativos de origen nacional como los tratados internacionales y la recepción en el ordenamiento jurídico interno de las normas producidas por los órganos del Sistema del Tratado Antártico. Como resultado, se establece un “estado de la cuestión” a fin de propender a la sistematización y optimización de la normativa chilena antártica, necesaria tanto para el logro de los objetivos que el Estado de Chile se ha planteado al respecto como para la consecución de los propósitos del Sistema del Tratado Antártico.

Palabras clave

Normas antárticas - Sistema del Tratado Antártico – recepción de normas internacionales en derecho interno.

Abstract

This article is aimed make a broad analysis of legal rules related to Antarctica enacted in Chile between 1939 and 2011. It considers both law –and administrative acts of domestic origin– and international treaties –and reception in the domestic legal order of the rules produced by the organs of the Antarctic Treaty System. As a result, a “state of affairs” is established in order to tend to the systematization and optimization

* *Licenciado en Ciencias Jurídicas (Universidad de los Andes, 2007), Abogado (2009), Candidato a Doctor en Derecho (Universidad de Chile, 2010). Profesor de Historia del Derecho en la Universidad San Sebastián. Asesor en materias antárticas. lvferradaw@gmail.com.*

of Chilean Antarctic Territory regulations, necessary both for the achievement of the objectives that the State of Chile has set about to achieve and the purposes of the Antarctic Treaty System.

Keywords

Antarctic regulations – Antarctic Treaty System – international law reception in domestic law.

1. Generalidades

La Antártica y su ecosistema poseen, para Chile y para el mundo, una importancia crucial. Como reserva de agua dulce, por sus recursos alimentarios, como fuente de riquezas hasta hoy incluso desconocidas, por su posición geoestratégica, por su incidencia en el clima global, por su belleza escénica, en fin, desde las más diversas perspectivas.

Sin embargo, y a pesar de la situación geográfica privilegiada que tiene nuestro país respecto a ese continente, los temas antárticos son relativamente desconocidos para los chilenos. Ello, sin perjuicio de que los diversos gobiernos nacionales, aunque con oscilaciones en cuanto a su intensidad, han desarrollado una política medianamente activa durante las últimas siete décadas.

La perspectiva asumida por Chile para abordar la política antártica ha evolucionado a través del tiempo, en el mismo sentido en que lo ha hecho la consideración mundial al respecto.¹ Aunque las etapas de este proceso no son delimitables en forma estricta, es posible plantear que se ha evolucionado desde la hegemonía de los intereses geopolíticos a la supremacía de los intereses referidos a los recursos económicos, para culminar en la preponderancia de los intereses ecológicos. En esta sucesión de fases jamás se ha superado por completo el período anterior, y la ciencia ha sido en forma constante, aunque no siempre evidente, un instrumento de los intereses predominantes.

Esta evolución se manifiesta claramente en la historia antártica chilena, así como la coexistencia de los intereses superpuestos se refleja en forma nítida en los objetivos establecidos por la Política Antártica vigente.²

¹ Vid. Infante Caffi, M.T., “La Política Antártica chilena: nuevas realidades”, en *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, Año XXXIX, N° 155, oct./dic. 2006, pp. 37-51; Orrego Vicuña, F., “La consolidación de la Política Antártica”, en *Anales del Instituto de Chile*, Año 1987, Instituto de Chile - Editorial Universitaria, Santiago, 1988, pp. 101-116.

² Promulgada mediante Decreto Supremo N° 429 del Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante MINREL), publicado el 18 de mayo del 2010.

Chile, con sus 6 bases permanentes,³ es actualmente el segundo país del mundo en número de instalaciones en funcionamiento durante todo el año, precedido por Rusia y en igualdad con Argentina; y el cuarto en cantidad promedio de personal anualmente destinado a la Antártica (224 personas, civiles y militares) precedido por Estados Unidos de Norteamérica, Rusia y Argentina. Los índices de productividad científica son menos favorables que los de presencia soberana. Una comparación de las publicaciones sobre la Antártica en revistas indexadas de todo el mundo para el período 1980-2004 arrojó que solo el 0,6% de ellas provenía de Chile, siendo los países más relevantes los Estados Unidos de Norteamérica con un 26,7%; Reino Unido con un 13,8%; Australia con un 9,7%; Alemania con un 8,8%; e Italia con un 6,0%; de los países latinoamericanos, el de mayor contribución es Argentina, con un 1,7%.⁴ Si bien desde el año 2004 a la fecha el promedio anual de publicaciones científicas antárticas chilenas de categoría ISI (Institute for Scientific Information) se ha duplicado,⁵ es previsible que los resultados de productividad científica no varíen ostensiblemente en tanto no se aumente, en general y en forma sostenida, la inversión nacional en ciencia y tecnología. No puede dejar de considerarse, en este sentido, que Chile invierte en investigación y desarrollo solo el 0,53% de su producto interno bruto, frente al 2,63% de los Estados Unidos de Norteamérica, al 2,47% de Alemania, al 1,83% de Australia, al 1,78% de Reino Unido, al 1,10% de Italia, y al 0,45% de Argentina, por citar a los países con mayor productividad científica antártica que el nuestro.⁶

Pero el interés gubernamental no solo se ha manifestado en las actividades de presencia soberana y en el apoyo a la ciencia, también lo ha hecho en la producción normativa, la que, desde 1939 a la fecha, ha sido bastante superior a lo que podría creerse. Esto se ha reflejado en la promulgación de normas de derecho local y en la incorporación de normas internacionales en el ordenamiento jurídico interno. Ellas comprenden un amplio conjunto de materias, desde los intereses geopolíticos hasta la preocupación ambiental, pasando por la ordenación territorial y la preservación de los recursos.

³ Dependientes del Ministerio de Defensa Nacional (en adelante MDN): (1) Base Naval Capitán Arturo Prat (1947) [62°29'S, 59°40'W], Isla Greenwich, Shetland del Sur; (2) Base General Bernardo O'Higgins (1948) [63°19'S, 57°54'W], Península Trinidad, Península Antártica; (3) Base Presidente Eduardo Frei Montalva (1969) [62°12'S, 58°58'W], Isla Rey Jorge, Shetland del Sur; (4) Aeródromo Teniente Rodolfo Marsh (1980) [62°11'S, 58°59'W], Isla Rey Jorge, Shetland del Sur; (5) Gobernación Marítima Antártica Chilena y Capitanía de Puerto "Bahía Fildes" (1987, permanente desde 2005) [62° 12' S, 58°57' W], Isla Rey Jorge, Shetland del Sur. Dependiente del Instituto Antártico de Chile (en adelante INACH): (6) Estación Julio Escudero (1994) [62°12'S, 58°58'W], Isla Rey Jorge, Shetland del Sur. Existen otras 15 bases y refugios nacionales, los que se activan a requerimiento durante el período estival.

⁴ Por todo, *Vid.* Dastidar, P., "National and institutional productivity and collaboration in Antarctic science: an analysis of 25 years of journal publications (1980-2004)", en *Polar Research*, N° 26, Instituto Polar Noruego, Tromsø, 2007, pp. 175-180. Se complementó la información citada en cuanto consideraba para Chile solo 5 bases permanentes.

⁵ *Vid.* "Programa Nacional de Ciencia Antártica, PROCIENT 2012" [en línea] INACH, Punta Arenas, diciembre del 2011, p. 25 <<http://www.inach.cl/wp-content/uploads/2011/12/PROCIENT-2012.pdf>> [consulta: 21 de febrero del 2012].

⁶ Porcentajes promedio para el período 1996-2009. Datos obtenidos de "Science and Technology. Table 26: GERD as a percentage of GDP and GERD per capita", [en línea] UNESCO, Institute for Statistics, Data Center, <<http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/ReportFolders.aspx>> [consulta: 21 de febrero del 2012].

Una revisión preliminar ha permitido identificar un total de 165 normas chilenas referidas de un modo más o menos directo a la Antártica. Esto, sin considerar los aspectos presupuestarios,⁷ los que merecen un estudio por separado que permita aquilatar cómo la preocupación de Chile por la Antártica se manifiesta en términos concretos más allá de lo meramente discursivo. También se han omitido aquellas normas vinculadas al derecho del mar y a la contaminación marina, muchas de las cuales son eventualmente aplicables en el Océano Austral. Las normas generales se han considerado en cuanto ellas tengan una incidencia relevante en los aspectos antárticos.

Estas 165 normas corresponde a 25 leyes (15,2%), 11 decretos leyes (6,7%), 12 decretos con fuerza de ley (7,3%), 103 decretos supremos (62,4%), incluyendo los que promulgan normas de origen internacional, y otros 14 actos administrativos de menor categoría pero de especial relevancia en estas materias (8,5%). En total, son 53 normas de origen internacional (32,1%) y 112 normas internas (67,9%).

Si bien algunas de estas regulaciones podrían estimarse como tácitamente derogadas (solo 6 de las 165 normas se encuentran derogadas en forma expresa), formalmente prácticamente todas ellas se encuentran en vigor.

Tanto la cantidad de normas, dispersas y no sistematizadas, como su vigencia y superposición, genera una serie de problemas de técnica jurídica al momento de su aplicación o bien dificultan el cumplimiento de los compromisos internacionales del país. En términos concretos, muchas de esas normas han dejado de aplicarse y es evidente que algunas de ellas han sido dictadas con la presumible intención de remplazar normas anteriores, pero, como bien se sabe, ninguna de estas circunstancias significa la pérdida de eficacia jurídica de aquellos preceptos formalmente vigentes, al menos no de una manera inmediata.

A esto se agrega que, en el caso de las normas de origen internacional, y sin perjuicio del acto administrativo de derecho interno que las ha promulgado, ellas solo pueden ser modificadas, suspendidas o derogadas en la forma prevista en los tratados que las consagran o de acuerdo a las normas generales de derecho internacional (art. 54 N° 1 inc. 5° de la Constitución).

En general, las causas por las cuales una norma jurídica pierde su eficacia (deja de ser obligatorio su cumplimiento para efectos del derecho) se clasifican en extrínsecas e intrínsecas.⁸

La causa extrínseca por antonomasia es la derogación. Ella puede ser expresa, cuando la nueva norma deroga expresamente la norma anterior (art. 52 inc. 2° del Código Civil); o tácita, cuando las nuevas disposiciones resultan inconciliables con aquellas vigentes (art. 52 inc. 3° del Código Civil). Asimismo, puede ser parcial o total, dependiendo

⁷ El Estado de Chile asigna anualmente recursos para actividades científicas y de presencia en la Antártica mediante la Ley de Presupuesto, tanto a través del MINREL (Consejo de Política Antártica) como del MDN.

⁸ Respecto a los párrafos que siguen *Cfr.*, entre otros, Alessandri, A., Somarriva, M., y Vodanovic, A., *Derecho Civil, Parte Preliminar y Parte General*, t. I, 5ª Ed., Ediar Conosur, Santiago, 1990, pp. 190-198.

del alcance de la misma en relación a la norma derogada (art. 52 inc. 4º del Código Civil). Por último, se dice que es orgánica cuando la nueva norma regula omnicomprensivamente toda la materia que era regulada por una o más normas anteriores.

Las principales causas intrínsecas son el cumplimiento del plazo o condición dispuesto en la misma norma, el cumplimiento del fin para el cual fue dictada, y la desaparición del supuesto fáctico o de una institución esencial para su cumplimiento. Sin embargo, el desuso no hace perder la vigencia a la norma. El problema común de estas situaciones es que no apartan materialmente a la norma ineficaz del orden jurídico, y ella permanece integrada al mismo hasta que un acto de autoridad disponga su abrogación.

Lo mismo puede decirse de la derogación tácita, la cual, aun en los casos en que opera efectivamente, deja siempre lugar a dudas y a la interpretación sobre cuáles son sus alcances. Esto genera una serie de problemas a apreciar caso a caso, en extremo complejos. En especial por el mandato del art. 53 del Código Civil, “La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley”. Ello hace necesario un análisis en detalle para determinar qué normas, y con qué alcances, podrían estimarse como tácitamente derogadas para cada caso concreto, pero aun así se carecería de un acto de autoridad que apartara de un modo general y definitivo a dicha norma del ordenamiento jurídico.

El término de la eficacia jurídica de una norma por causas intrínsecas o por su derogación tácita produce una eventual situación de incertidumbre jurídica que solo puede ser resuelta, para casos específicos, por decisión de un tribunal; pero que tendrá efectos generales únicamente en virtud de una decisión legislativa (art. 3º del Código Civil) o bien mediante la declaración de inconstitucionalidad (art. 93 N° 7 y 16 de la Constitución). Por lo mismo, la forma más perfecta para determinar la pérdida de eficacia de una norma, en cuanto garantiza la seguridad jurídica y la aplicación uniforme del derecho, es la derogación expresa. Se reitera, no obstante, la inaplicabilidad de los preceptos y procedimientos internos respecto a la pérdida de eficacia jurídica de las normas de origen internacional (art. 54 N° 1 inc. 5º de la Constitución).

Es factible hacer consideraciones sobre la adecuación de algunas de las normas vigentes frente a los cambios producidos en el último medio siglo en el Sistema del Tratado Antártico y en el resto de la legislación y organización estatal chilena. Pero, en realidad, ello carece de consecuencias prácticas en el ámbito de la técnica normativa, pues el cambio en los motivos que se tuvo para dictar una norma no importa su derogación, al menos no en forma automática.

2. Contexto histórico de la producción normativa

Sin perjuicio de que los fundamentos jurídicos de los derechos soberanos chilenos se remontan a la época de la dominación española, y con mayor cercanía temporal a las

declaraciones y actos realizados por el Gobierno de Chile en los primeros años del siglo XX,⁹ se estima que la parte más interesante y activa de la historia del derecho antártico chileno se inicia el año 1939.

No es este el lugar para exponer un panorama exhaustivo de la historia antártica en sus facetas política, social, económica y diplomática, pero debe resaltarse que la historia del derecho antártico no puede comprenderse sin considerarlas. Asimismo, para ahondar en cualquier temática jurídica antártica, se hace imprescindible adoptar una perspectiva multidisciplinar, considerando, al menos, las facetas históricas, geopolíticas, económicas, de relaciones internacionales y ecológicas.¹⁰ Esbozaremos algunos rasgos mínimos.

Si bien los griegos habían concebido la existencia de un sexto continente, recién a fines del siglo XVIII se cruzó el Círculo Antártico. Desde entonces, la caza de focas y ballenas se convirtió en una significativa actividad económica. En 1820 se efectuó el primer descubrimiento confirmado del continente y entre 1830-32 él fue circunnavegado. Hacia fines del siglo XIX comenzó el auge de las exploraciones científicas, incentivadas por ser la Antártica el único continente que permanecía como un desafío para el conocimiento humano. Junto con tales exploraciones, en una relación entre ciencia y política relativamente estable a través de la historia antártica, se dio inicio al proceso de reclamaciones soberanas. La primera fue la anexión francesa de las islas Kerguelen, en el Océano Índico, en 1893. Poco después, los grandes exploradores antárticos alcanzarían un hito imperecedero cuando el 14 de diciembre de 1911 el noruego Roald Amundsen arribe el Polo Sur; un mes más tarde lo haría el británico Robert Falcon Scott. Las reclamaciones sobre porciones del continente se iniciarán con Reino Unido en 1908 y 1917; Nueva Zelanda en 1923, Francia en 1924, Australia en 1933, y Noruega en 1938.¹¹

Frente a esto, y en momentos en que la Segunda Guerra Mundial comenzaba a enrarecer la política mundial y que las potencias fijaban su vista en la Antártica, el Gobierno chileno retomaría el interés que había manifestado entre 1892 y 1917,

⁹ Pinochet de la Barra, O., *La Antártica chilena*, 4ª ed., Editorial Andrés Bello, Santiago, 1976, pp. 47-97.

¹⁰ Berguño, J., "Evolución y perspectiva del sistema antártico", en *Istor*, N° 39, México DF, 2009, pp. 70-84; Orrego Vicuña, F., "Una Política para los recursos antárticos", en Orrego Vicuña, F. (Ed.), *La Antártica y sus recursos. Problemas científicos, jurídicos y políticos*, 2ª ed., Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile – Editorial Universitaria, Santiago, 1997, p. 16.

¹¹ De la extensa bibliografía sobre historia antártica, véase, entre otros, Dodds, K., "La administración del continente polar: los orígenes geopolíticos del tratado antártico de 1959", en *Istor*, N° 39, México DF, 2009, pp. 29-43; Pinochet de la Barra, O., "El Tratado Antártico y el Protocolo de Protección de la Antártica", en *Diplomacia*, N° 120, Santiago, jul-sep. 2009, pp. 9-16; Fuchs, V., "La Antártica. Su historia y desarrollo", en Orrego Vicuña, F. (Ed.), *La Antártica y sus recursos. Problemas científicos, jurídicos y políticos*, 2ª ed., Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile – Editorial Universitaria, Santiago 1997, pp. 29-35; Pinochet de la Barra, O., "Antártica, un continente para el tercer milenio", en Lausic, S. (Ed.), *La Antártica, continente de la esperanza. Primeras Jornadas Antárticas de Punta Arenas (1989)*, Museo Regional Salesiano – Fundación para el Desarrollo de la XII Región-Magallanes, Punta Arenas, 1990, pp. 21-37. También en *Estudios Internacionales*, N° 92, Santiago, oct-dic.1992, pp. 499-511; Lausic, S., "La Antártica y los inicios de su historia", en Lausic, S. (Ed.), *La Antártica, continente de la esperanza. Primeras Jornadas Antárticas de Punta Arenas (1989)*, Museo Regional Salesiano – Fundación para el Desarrollo de la XII Región-Magallanes, Punta Arenas, 1990, pp. 119-133; Pinochet de la Barra, O., *La Antártica chilena*, 4ª ed., Editorial Andrés Bello, Santiago, 1976, pp. 29-45.

época en que se desarrollaron diversas iniciativas para reforzar la presencia chilena en tales confines.¹² Al efecto se dictó el DS N° 1.541 del MINREL, publicado el 7 de septiembre de 1939, mediante el cual se comisionó a Julio Escudero Guzmán, profesor de Derecho de la Universidad de Chile, para que estudiara los antecedentes necesarios para fijar los límites del Territorio Chileno Antártico. Al año siguiente se promulgarían dos decretos fundamentales en la historia antártica nacional. Por una parte, el 2 de noviembre del 1940 se dictaría el DS N° 1.723 del MINREL, que encomendó al Ministerio de Relaciones Exteriores el conocimiento de todos los asuntos antárticos. Este acto administrativo no fue jamás publicado, a pesar que en él se ordenaba expresamente su completa tramitación.¹³ Cuatro días más tarde, el DS N° 1.747 del MINREL, promulgado el 6 de noviembre de 1940, fijó los límites del Territorio Antártico Chileno. Si bien el contenido del decreto fue conocido en aquella época, y suscitó incluso ciertas reacciones, solo sería formalmente publicado quince años más tarde, en el Diario Oficial del 21 de junio de 1955.¹⁴

Conforme este acto administrativo, “Forman la Antártica Chilena o Territorio Chileno Antártico todas las tierras, islas, islotes, arrecifes glaciares (pack-ice), y demás, conocidos y por conocerse, y el mar territorial respectivo, existentes dentro de los límites del casquete constituido por los meridianos 53° longitud Oeste de Greenwich y 90° longitud Oeste de Greenwich”. Esta demarcación no tiene límite Norte debido a su continuidad con el Chile americano.

Dos años después que Chile, en 1942, Argentina haría su reclamación.

Durante la década que se inicia con la *Antarctic Highjump Expedition* de 1946-47 (en la que participaron 4.700 soldados, 13 buques y decenas de aeronaves norteamericanas al mando de los almirantes Richard E. Byrd y Richard H. Cruzen)¹⁵ la tensión

¹² Vid. Mansilla, P., “Algunos antecedentes sobre la Política Antártica chilena, 1892-1917”, en *Estudios Hemisféricos y Polares*, Vol. 2, N° 3, Centro de Estudios Hemisféricos y Polares, Viña del Mar, 2011, pp. 115-128.

¹³ El DS N° 1.723 del MINREL (1940) fue promulgado, pero jamás sometido a toma de razón ni publicado, pudiendo estimarse que, en términos estrictos, carece de eficacia jurídica. Sin embargo, el problema formal de esa norma fue subsanado por el DS N° 298 del MINREL (1956), que en cumplimiento a la Ley N° 11.846 (1955), aprobó el “Estatuto del Territorio Antártico Chileno”, señalando que “Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente Estatuto, corresponderá al Ministerio de Relaciones Exteriores la supervigilancia y superior coordinación de todos los asuntos referentes a la Antártica Chilena, la que se ejercerá por intermedio de los Ministerios competentes” (art. 15 del DS N° 298 del MINREL (1956)). Luego, el DFL N° 161 del MINREL (1978), “Estatuto Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores”, dictado en cumplimiento del DL N° 2.101 (1978) que ordenó reorganizar tal repartición, dispuso que a tal ministerio “corresponderá, entre otras materias, coordinar las actividades de los distintos Ministerios y Organismos Públicos en aquellos asuntos que inciden en la política exterior e intervenir en... todas las cuestiones que atañen a... la política antártica” (art. 1° inc. 2° del DFL N° 161 del MINREL (1978)), y que el Consejo de Política Antártica, organismo dependiente del Ministro de Relaciones Exteriores, quien lo preside, “tiene por función determinar las bases políticas, científicas, económicas y jurídicas de la acción nacional en el Territorio Antártico Chileno” (arts. 13 y 14 N° 1 del DFL N° 161 del MINREL (1978)). En la actualidad, la Dirección de Antártica (DIRANTARTICA), creada por Orden de Servicio N° 31 de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, de 1° de febrero del 2011, es la repartición encargada de estas materias.

¹⁴ Una explicación plausible sobre las razones jurídicas y políticas que habrían provocado esta demora en Jara, M., “El Territorio Antártico Chileno y la Ley N° 11.846: ¿Cuestión de política interna o externa?”, en *Derroteros de la Mar del Sur*, N° 13, Asociación de Historia Marítima y Naval Iberoamericana, Lima, 2005, pp. 68-72.

¹⁵ Entre la numerosa bibliografía al respecto, destacan las memorias de uno de los periodistas que acompañaron a la expedición, Henry, T., *The White Continent: The Story of Antarctica*, William Sloane Associates, New York,

en la Antártica se incrementaría vertiginosamente. Al mismo tiempo que las tropas estadounidenses operaban en las proximidades del Mar de Ross, Chile fundaba la Base Prat en la isla Greenwich (6 de febrero de 1947) y un año más tarde el Presidente Gabriel González Videla inauguraría la Base O'Higgins (18 de febrero de 1948).¹⁶

La superposición de las reclamaciones de Chile, Argentina y Reino Unido sobre la Península Antártica;¹⁷ el interés antártico de los Estados Unidos y de la Unión Soviética durante la posguerra; y la necesidad de asegurar el libre paso entre el Atlántico y el Pacífico, serían los elementos que marcarían los primeros años de la década de 1950.

3. La normativa chilena antártica

a. *El inicio de la preocupación normativa de Chile*

De la década de 1950 provienen importantes normas chilenas antárticas. Entre ellas la Ley N° 11.846 (1955), que entrega al Intendente de Magallanes el conocimiento y resolución de los asuntos administrativos referentes al Territorio Chileno Antártico y ordena dictar un estatuto especial sobre la materia. Este se promulgará mediante el DS N° 298 del MINREL (1956). Dicha norma establece una jerarquía de mando para el personal chileno en la Antártica, confiere atribuciones como ministro de fe y registro civil a la máxima autoridad militar que allí se encuentre, da atribuciones sobre el control de la pesca y caza, dispone sobre la concesión de terrenos en la Antártica, y confiere jurisdicción y competencia a los tribunales de Punta Arenas, entre otras materias. Todo lo anterior, sin perjuicio de la “supervigilancia y superior coordinación” de los asuntos antárticos que corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Hacia fines de esa década, la organización del Año Geofísico Internacional 1957-1958, orientado a la investigación científica antártica, pero colmado de facetas políticas, logrará templar los ánimos y crear un ambiente propicio para suscribir el Tratado Antártico en 1959 (en vigor desde 1961).¹⁸

1950.

¹⁶ Vid. Villalón, E., León, C., y Jara, M., *Jalonando Chile Austral Antártico. El Ejército en la Antártica, 1948*, Instituto Geográfico Militar, 2010, pp. 115-259.

¹⁷ Chile reivindica el territorio ubicado entre los meridianos 53° O y 90° O, hasta el Polo Sur, con una superficie de 1.250.257 Km². Argentina, el área ubicada al sur del paralelo 60° S, entre los meridianos 74° O y 25° O, hasta el Polo Sur, con una extensión de 965.597 km². Reino Unido, el territorio ubicado al sur del paralelo 60° S, entre los meridianos 20° y 80° O, hasta el Polo Sur, con una superficie de 1.709.400 km².

¹⁸ El Tratado Antártico fue suscrito en Washington el 1° de diciembre de 1959; aprobado por el Congreso Nacional conforme oficio N° 1.936, de 7 de junio de 1961; depositada la ratificación el 23 de junio de 1961; promulgado mediante DS N° 361 del MINREL, del que tomó razón la Contraloría y fue originalmente publicado en el Diario Oficial, con errores en el texto, el 14 de julio de 1961, y que volvió a publicarse, enmendado, el 2 de diciembre de 1961. El DS N° 174 del MINREL, publicado el 29 de mayo de 1962, dispuso que este último debía tenerse como texto auténtico.

Las disposiciones hasta ahora citadas manifiestan una dicotomía que constituirá una característica distintiva de la normativa chilena antártica, y que, de hecho, se profundizará con el paso de los años. Por una parte, incluso en normas relativamente recientes, se da al Territorio Chileno Antártico un trato soberano relativamente equivalente, con todas las salvedades que su condición geográfica impone, al del resto del territorio nacional. Bajo esta perspectiva territorialista (todo lo voluntarista y tal vez ingenua que se quiera, pero efectivamente materializada a nivel normativo) se han dictado múltiples disposiciones legales y reglamentarias que consagran a la Comuna de Antártica como una unidad espacial de características singulares, pero de idéntica naturaleza a la del resto de las comunas del país. Por otra parte, incluso en normas anteriores al Tratado Antártico, y con mayor razón luego de su entrada en vigor, existe, en paralelo, una perspectiva internacionalista. Desde este punto de vista es que se consagra al Ministerio de Relaciones Exteriores como máxima autoridad nacional en los temas antárticos y se abordan los asuntos relativos a tal territorio como materias de relaciones internacionales.

Esta divergencia de criterios simultáneamente coexistentes para abordar los problemas jurídicos relativos a la Antártica, se origina en la doble condición de Chile. Por una parte, es un Estado que alega derechos soberanos sobre una porción de la Antártica y, por otra, al mismo tiempo, es un Estado conciente de que las especiales condiciones de tal espacio obligan a preservar un orden internacional particular. Aún más, es conciente de su posición privilegiada y de sus sólidos fundamentos geográficos, históricos y jurídicos respecto a la Antártica, los que debe mantener y reforzar; pero también es conciente de que, dada su estatura estratégica relativa en el orden mundial, el Sistema del Tratado Antártico opera en su propio beneficio. El derecho internacional, por naturaleza, está llamado a proteger a los Estados más débiles del abuso de las potencias.

Por ello, es previsible (y conveniente para Chile) que esa dualidad simultánea de enfoques jurídicos, territorialista e internacionalista, se mantenga en el tiempo.

b. Sobre las normas internacionales incorporadas al derecho interno

A partir del Tratado Antártico surgirá una segunda línea de normas, agregándose a las de proveniencia nacional aquellas de origen internacional. Al observar estas últimas a través de los años, es evidente una evolución en la aproximación hacia la problemática antártica, desarrollo que en definitiva también influirá en la normativa interna.

Los problemas que se buscaba solucionar en 1959 eran exclusivamente geopolíticos. La Guerra Fría fue el sustrato del Año Geofísico Internacional 1957-1958 y de las negociaciones del Tratado Antártico. Lo que se perseguía era evitar el empleo de la Antártica como campo de batalla o plataforma de misiles nucleares.¹⁹ Por ello, en su Preámbulo se expresa que “es en interés de toda la humanidad que la Antártida continúe utilizándose

¹⁹ Vid. Dodds, K., “La administración del continente polar: los orígenes geopolíticos del tratado antártico de 1959”, en *Istor*, N° 39, México DF, 2009, pp. 27-49.

siempre exclusivamente para fines pacíficos y que no llegue a ser escenario u objeto de discordia internacional”, y se declara que el “uso de la Antártica exclusivamente para fines pacíficos y la continuación de la armonía internacional” promueve los principios de la Carta de las Naciones Unidas, el primero de cuyos propósitos es, precisamente, “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles”. Las referencias que se hacen en el Tratado Antártico a la ciencia y a la libertad de investigación científica son en cuanto ellas sirven como instrumentos de la cooperación internacional. En el contexto de la posguerra que se vivía, y según reconocía el Departamento de Estado norteamericano en julio de 1959, la ciencia antártica era el “escudo” de la superpotencia autoproclamada como defensora del “mundo libre”,²⁰ una simple “herramienta de la diplomacia”, según demostró el gobierno de Eisenhower.²¹ Por lo mismo, se ha manifestado que la vinculación del Tratado Antártico con el Año Geofísico Internacional, que buscaría darle un cariz científico y no-político a tal acuerdo internacional, no sería más que un “mito fundacional” para, mezclando verdad con mentira, justificar el Tratado Antártico a la luz de los nuevos tiempos.²²

Desde esta perspectiva geopolítica se avanzará primero a un enfoque centrado en la explotación racional de los recursos, justificado en la sustentabilidad económica de los mismos, y luego a una orientación preocupada de la protección medioambiental. Sin embargo, los intereses geopolíticos y económicos seguirán presentes, aunque su relevancia disminuya.

Lo que ha permitido al Sistema del Tratado Antártico adecuarse a las nuevas circunstancias y desafíos es la consagración de las Reuniones Consultivas como mecanismo de gobierno del Sexto Continente.²³ Ya en 1961 se recomendó a los gobiernos “reconocer la urgente necesidad de medidas para conservar los recursos vivos en el área del Tratado y protegerlos de la destrucción incontrolada o de la interferencia humana”, proponiendo algunas ideas básicas.²⁴ En 1962 se recomendó intercambiar información al respecto,²⁵ y en 1964 se adoptaron un conjunto de medidas tendientes a la preservación y uso racional de los recursos vivos antárticos, moderadamente ambientalistas.

²⁰ Beck, P. “Fifty years on: putting the Antarctic Treaty into the history books”, en *Polar Record*, vol. 46, Nº 236, Cambridge (Reino Unido), ene. 2010, pp. 4-7.

²¹ Berkman, P., “Common interests in the international space of Antarctica”, en *Polar Record*, vol. 46, Nº 236, Cambridge (Reino Unido), ene. 2010, p. 8.

²² Bulkeley, R., “The political origins of the Antarctic Treaty”, en *Polar Record*, vol. 46, Nº 236, Cambridge (Reino Unido), ene. 2010, pp. 9-11. Sobre el rol de los “mitos fundacionales”, Vid. Hobsbawm, E., y Ranger, T. (Eds.), *La invención de la tradición*, Editorial Crítica, Barcelona, 2002.

²³ Berguño, J., “Evolución y perspectiva del sistema antártico”, en *Istor*, Nº 39, México DF, 2009, pp. 72-73.

²⁴ Recomendación 8 y “General rules of conduct for preservation and conservation of living resources in Antarctica”, Primera Reunión Consultiva del Tratado Antártico (en adelante RCTA, individualizándose la reunión en números romanos) (Canberra, 1961). Esta y las siguientes normas generadas por el Sistema del Tratado Antártico que se citan se encuentran disponibles en “Base de datos del Tratado Antártico. Resultados de la búsqueda” [en línea] Secretaría del Tratado Antártico, <http://www.ats.aq/devAS/info_measures_list.aspx?lang=s> [consulta: 21 de febrero del 2012].

²⁵ Recomendación 2, II RCTA (Buenos Aires, 1962).

Sin embargo, ellas solo entraron en vigor en 1982,²⁶ no obstante servir entretanto como orientaciones²⁷ y exhortarse a los gobiernos a adoptar medidas voluntarias para sus nacionales y embarcaciones de su pabellón.²⁸ En 1966 se hicieron las primeras recomendaciones sobre turismo antártico,²⁹ en 1970 se sugirió estudiar el impacto de la actividad humana en el medioambiente,³⁰ y en 1975 se propuso un código de conducta para actividades antárticas.³¹ En 1994 se recomendó establecer una guía para visitantes, operadores turísticos y encargados de actividades no gubernamentales, la que no ha entrado en vigor (falta la ratificación de Ecuador).³²

Entre tanto, en 1972 y 1980, respectivamente, se suscribieron la Convención sobre Conservación de Focas Antárticas (en vigor desde 1978)³³ y la Convención sobre Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (en vigor desde 1982).³⁴ Ambos tratados, si bien manifiestan una mayor preocupación conservacionista, están orientados en realidad por un principio de explotación económica sustentable de tales recursos.³⁵ De hecho, lo que fijan son cuotas, épocas y condiciones de pesca y caza.

Paralelamente, desde 1972 se alzaba la pugna por la explotación minera, y en 1988 se adoptó la Convención de Wellington, que la autorizaba y regulaba. El enfrentamiento con las posturas ambientalistas se produjo en París en 1989, punto de origen, reunión de Viña del Mar en 1990 de por medio, de lo que sería el mayor avance en materia ambiental: el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente acordado en Madrid en 1991 (en vigor desde 1998),³⁶ que entre otras materias establece una prohibición indefinida / moratoria a la explotación mineral.³⁷ El Protocolo tiene un apéndice sobre arbitraje y cinco anexos (evaluación de impacto ambiental, fauna y flora, gestión de desechos, contaminación marina, y zonas protegidas). Además, el año

²⁶ “Medidas convenidas para la protección de la fauna y de la flora en la Antártida”, 1964.

²⁷ Recomendación 9, III RCTA (Bruselas, 1964).

²⁸ Recomendación 11, III RCTA (Bruselas, 1964).

²⁹ Recomendación 27, IV RCTA (Santiago, 1966).

³⁰ Recomendación 4, VI RCTA (Tokyo, 1970).

³¹ Recomendación 11 y “Code of Conduct for Antarctic Expeditions and Station Activities”, VIII RCTA (Oslo, 1975).

³² Recomendación 1, “Guidance for Visitors to the Antarctic” y “Guidance for those Organising and Conducting Tourism and Non-governmental Activities in the Antarctic”, XVIII RCTA (Kyoto, 1994).

³³ La Convención sobre Conservación de Focas Antárticas fue suscrita en Londres el 28 de diciembre de 1972; aprobada por DL N° 2.958, publicado el 31 de diciembre de 1979; depositada la ratificación el 7 de febrero de 1980; promulgada por DS N° 191 del MINREL, del que tomó razón la Contraloría y se publicó en el Diario Oficial del 24 de abril de 1980.

³⁴ La Convención sobre Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos fue suscrita en Canberra el 11 de septiembre de 1980; aprobada por la Junta de Gobierno mediante Acuerdo de 4 de junio de 1981; depositada la ratificación el 22 de julio de 1981; promulgada por DS N° 662 del MINREL, del que tomó razón la Contraloría y se publicó en el Diario Oficial del 13 de octubre de 1981.

³⁵ Orrego Vicuña, F., “Una Política para los recursos antárticos”, en Orrego Vicuña, F. (Ed.), *La Antártica y sus recursos. Problemas científicos, jurídicos y políticos*, 2ª ed., Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile – Editorial Universitaria, Santiago, 1997, pp. 18-19.

³⁶ El Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente fue suscrito en Madrid el 4 de octubre de 1991; aprobado por el Congreso Nacional conforme oficio N° 255, de 1° de septiembre de 1994; depositada la ratificación el 11 de enero de 1995; promulgado por DS N° 396 del MINREL, del que tomó razón la Contraloría y se publicó en el Diario Oficial del 18 de febrero de 1998.

³⁷ Pinochet de la Barra, O., “El Tratado Antártico y el Protocolo de Protección de la Antártica”, en *Diplomacia*, N° 120, Santiago, jul-sep. 2009, pp. 16-22.

2005 se acordó un sexto anexo sobre responsabilidad por emergencias ambientales, que aún no entra en vigor (lo han aprobado solo 6 de los 28 países que deben hacerlo, art. IX.4 del Tratado Antártico).

Las normas antárticas de naturaleza internacional vigentes en Chile comprenden cuatro categorías: **(1)** los tratados multilaterales que conforman el Sistema del Tratado Antártico (el propio Tratado Antártico, la Convención sobre Conservación de Focas Antárticas, la Convención sobre Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, y el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente y sus anexos); **(2)** los acuerdos y medidas que se adoptan en cada uno de los foros y regímenes del Sistema del Tratado Antártico (en especial en las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico y en las Reuniones de la Comisión de la Convención sobre Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos); **(3)** los tratados bilaterales de cooperación antártica que Chile ha suscrito con diversos países, un total de 11 a la fecha, con Argentina, Bulgaria, Ecuador, España, India, Reino Unido (dos), Italia, República Checa, Rusia, y Uruguay; y, **(4)** los tratados multilaterales aplicables a la Antártica pero que no forman parte del Sistema del Tratado Antártico (por ejemplo, los sobre caza de ballenas, la protección de la fauna, el derecho del mar, el cambio climático o la contaminación de aguas marinas).

Por las particularidades de su tramitación y entrada en vigor, es interesante profundizar en los acuerdos y medidas que se adoptan en los foros y regímenes del Sistema del Tratado Antártico. Hasta la fecha, hay 11 decretos supremos que han aprobado o promulgado recomendaciones o medidas acordadas en las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico.³⁸ Hay asimismo 23 decretos supremos que se refieren a las medidas adoptadas por la Comisión de la Convención sobre Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos.

Las reglas que rigen las formalidades y que determinan el momento de entrada en vigencia (obligatoriedad) de cada uno de estos grupos de normas internacionales son diversas entre sí. También es distinta la obligatoriedad que ellas adquieren en el ámbito internacional y que compromete exclusivamente a los Estados en cuanto sujetos de derecho internacional, de su obligatoriedad en el ámbito nacional, exigible a todas las personas dentro del territorio del Estado en cuestión.

En principio, al tratarse de normas que han sido dictadas en el marco de un tratado internacional vigente, la incorporación de las mismas al ordenamiento jurídico interno no requerirá aprobación del Congreso, siempre y cuando no comprendan materias de ley (art. 54 N° 1 inc. 4° de la Constitución).

El procedimiento general respecto a las recomendaciones o medidas acordadas en las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico, es que luego de adoptadas ellas requie-

³⁸ La Decisión 1, XIX RCTA (Seúl, 1995) dispuso que las "recomendaciones" pasaran a dividirse en "medidas", disposiciones que tienen la intención de ser legalmente vinculantes una vez que haya sido aprobado por todas las Partes Consultivas; "decisiones", que son disposiciones internas y entran en vigor desde su adopción; y "resoluciones", que son textos exhortatorios.

ren, para llegar a ser vinculantes, cumplir con lo dispuesto en el art. IX.4 del Tratado Antártico. Dicho precepto exige, para la entrada en vigencia de estas normas, el que ellas sean previamente aprobadas por todos los Estados Consultivos. Esto es, en la respectiva Reunión Consultiva los representantes de los diversos países alcanzan un determinado acuerdo, el que luego debe ser formalmente aprobado (ratificado) por sus Estados, y cuando se alcanzan todas las aprobaciones (unanimidad de quienes eran Estados Consultivos a la fecha de la adopción de la medida), las recomendaciones o medidas entran en vigor en la esfera internacional. Este proceso suele demorar varios años, existiendo casos en que las disposiciones acordadas jamás entran en vigor. Evidentemente, las normas convenidas solo pueden tener fuerza vinculante en el ámbito interno de los países a partir de que ellas tienen valor obligatorio (existencia) en el entorno internacional. Vale decir, únicamente cuando se ha alcanzado la unanimidad de las ratificaciones necesarias (con lo que entra internacionalmente en vigor) corresponde que la medida en cuestión sea promulgada y publicada en el Diario Oficial (con lo que entra en vigor para efectos del derecho interno). Esto, con independencia de que haya sido necesario emitir con anterioridad otro acto administrativo (y eventualmente legislativo) para aprobar o ratificar tal medida.

Además de este procedimiento general, existe una regla especial de “aprobación rápida” de los planes de gestión de zonas protegidas que deben ser sancionados en las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico (art. 6º N° 1 del Anexo V del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente). Este sistema funciona de un modo equivalente al dispuesto por la Convención sobre Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, que a continuación se explica.³⁹

El procedimiento para la entrada en vigor de las medidas de conservación adoptadas por la Comisión de la citada Convención, es totalmente diverso a la regla general de las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico. En efecto, la Convención confiere a la Comisión, entre otras facultades, la de dictar estas disposiciones (art. IX N° 1 letra f) de la CCRVMA), las que tras ser notificadas a las partes, entran en vigor sin necesidad de aprobación o ratificación, siendo obligatorias a partir de los 180 días desde la notificación (art. IX N° 6 letra b) de la CCRVMA). Lo anterior, sin perjuicio de que los Estados, dentro de los 90 días desde la notificación, pueden impugnar la medida o manifestar su imposibilidad de darle cumplimiento cabal. Sin embargo, esta situación da lugar a un procedimiento particular cuyos resultados generan efectos únicamente para la parte impugnante pero que no afectan la vigencia general de la norma (art. IX N° 6 letra c) de la CCRVMA).

El hecho de que las medidas de conservación adquieran vigencia jurídica en el ámbito internacional en forma automática, por el simple transcurso del plazo de vacancia (tiempo que media entre la notificación de la medida y su entrada en vigor a los 180 días de haber sido notificada), no significa, ciertamente, que ellas no deban ser

³⁹ Con la diferencia de que el plazo para entrada en vigor así como para solicitar prórroga u oponerse a la medida es de 90 días desde la fecha de la clausura de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico en que ella se adoptó.

publicadas en el Diario Oficial para su exigibilidad interna,⁴⁰ pero esto tiene que ver con su publicidad más que con su validez en cuanto norma obligatoria de origen internacional. Al haberse convenido, al negociar y suscribir la Convención, que las medidas adoptadas no requerirían ratificación ni exigirían una ulterior aprobación por parte de los Estados, no es necesario dictar ni publicar acto aprobatorio alguno, sino simplemente un acto promulgatorio que dé a conocer su texto junto a la constancia de que ellas entrarán en vigor en una fecha determinada (a los 180 días de haber sido notificadas). Con esta publicación se materializa la incorporación de las medidas de conservación al derecho interno. Existe una antigua y reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema en el sentido de que un tratado o acuerdo internacional no publicado no es una norma obligatoria dentro de Chile, aunque lo sea para el país en el ámbito internacional.⁴¹

Debe tenerse presente que las normas acordadas en estos foros antárticos son recurrentemente dejadas sin efecto o derogadas internacionalmente, según las reglas de procedimiento correspondientes. Frente a esto, los Estados deben también proceder a derogar expresamente las normas en cuestión para efectos del derecho interno y dar la debida publicidad a este acto (art. 54 N° 1 inc. 9° de la Constitución).

En este sentido, y en especial en materias propias de la Convención sobre Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, más que en las de las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico, puede ocurrir un problema con la supervivencia, en el derecho interno, de normas que en el derecho internacional (del cual provienen) ya han perdido su vigencia y fuerza obligatoria.

La diferencia en la tramitación y procedimiento para la obligatoriedad (internacional y nacional) de las recomendaciones o medidas de las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico y de las medidas de conservación de la Convención sobre Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos obedece, de un modo principal, a los distintos tipos de materias que se regulan mediante cada uno de estos grupos de disposiciones. En efecto, las normas acordadas en el primer foro son de una naturaleza más bien política y con un efecto de largo o mediano plazo, por lo que requieren de una tramitación más reflexiva; en tanto, las del segundo foro se refieren a la preservación y uso racional de recursos, principalmente pesqueros, y tienen un efecto de corto plazo, por lo que su tramitación debe ser rápida para ser eficaz.

⁴⁰ La publicidad de los actos administrativos por los que se incorporan al derecho interno las normas de origen internacional, y la publicidad de las normas jurídicas en general, a efectos de que su cumplimiento sea exigible (que sean obligatorias), está dispuesto por los art. 8° inc. 2° y art. 54 N° 1 inc. 9° de la Constitución, los arts. 6° y 7° del Código Civil; y los arts. 48 y 49 de la Ley N° 19.880 (2003), sobre Procedimientos Administrativos, existiendo normas especiales para la publicación de acuerdos internacionales de gran extensión, Ley N° 18.158 (1982).

⁴¹ Así en 1913 en "Godoy y otros con Fisco" (Revista de Derecho y Jurisprudencia, tomo XII, 2ª parte, Sección 1ª, p. 104), en 1921 en "Sucesión Juan Gardaix con Fisco" (Revista de Derecho y Gaceta de los Tribunales, 1921, primer semestre, p. 22), en 1976 en "Recurso de Amparo en favor de Castillo Velasco y otro" (CS, 25 de agosto de 1976, no publicado), y en 1984 en "Recurso de Amparo en favor de Ortega y otro" (CS, 22 de octubre de 1984, no publicado).

El distinto contenido también explica la divergencia en la regularidad con que pierden su eficacia internacional tales normas. Muestra de ello es que en la actualidad existen 350 recomendaciones, medidas y decisiones adoptadas en la Reuniones Consultivas del Tratado Antártico que se encuentran vigentes o pendientes de aprobación, de un total de 492 disposiciones acordadas en el período 1959-2011. Esto es, un 71,1% de las regulaciones alguna vez acordadas durante los últimos 52 años son aún obligatorias o están prontas a serlo.⁴² Por el contrario, respecto a la Comisión de la Convención sobre Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos existen 77 medidas vigentes, de un total de 430 disposiciones acordadas en el período 1982-2010. Esto es, solo un 17,9% de las normas convenidas durante 28 años permanece en vigor.⁴³

La recepción en el ordenamiento interno de las disposiciones de origen internacional acordadas en los foros antárticos es sin perjuicio y con independencia de la facultad (y el compromiso) que tienen los Estados de dictar normas internas que aseguren y refuercen el cumplimiento de los objetivos de cada uno de los tratados. Así lo dispone expresamente el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente (art. 13.1), la Convención sobre Conservación de Focas Antárticas (art. 2.2), y la Convención sobre Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (art. XXI). Por lo demás, es una obligación que se deduce de la buena fe con que deben celebrarse los acuerdos internacionales.

En cumplimiento de la Convención sobre Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, por ejemplo, se ha dictado recientemente la Ley N° 20.509 de 10 de mayo del 2011, que modificó la Ley General de Pesca y Acuicultura (1989, texto refundido en 1992) con el objeto de adecuarla e implementar la Medida de Conservación N° 10-08 (2006).

La incorporación al ordenamiento jurídico interno de las demás normas internacionales vinculadas a la Antártica se efectúa según las reglas generales, debiendo recibir o no aprobación parlamentaria en conformidad a la materia específica que traten (art. 54 N° 1 de la Constitución).

c. Sobre las normas de derecho interno

Desde 1939 a la fecha se han dictado un total de 112 normas jurídicas de derecho local relativas específicamente a la Antártica o a sus temas accesorios o bien normas que no obstante su carácter general poseen una aplicación singular en el Territorio Chileno Antártico.

⁴² Vid. "Base de datos del Tratado Antártico. Resultados de la búsqueda" [en línea] Secretaría del Tratado Antártico, <http://www.ats.aq/devAS/info_measures_list.aspx?lang=s> [consulta: 21 de febrero del 2012].

⁴³ Vid. "Resumen de las medidas de conservación adoptadas cada año" [en línea] Comisión de la Convención sobre Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, <<http://www.ccamlr.org/pu/s/pubs/cm/11-12/08-graph.pdf>> [consulta: 21 de febrero del 2012].

Ellas comprenden una enorme variedad de temas, que es difícil de sintetizar, precisamente, por su diversidad. Entre los tópicos más importantes que abordan estas regulaciones se encuentra la fijación de los límites del Territorio Chileno Antártico; el otorgamiento de jurisdicción y competencia judicial sobre tal espacio geográfico a los tribunales de Punta Arenas y a su Corte de Apelaciones (anteriormente a la de Valdivia); la atribución de competencia administrativa a las autoridades de Magallanes y de supervigilancia a la Cancillería; la organización y facultades del Consejo de Política Antártica, en tanto máxima autoridad nacional en estas materias; la conformación o adecuación orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores o de sus entidades dependientes, en particular del Instituto Antártico de Chile, a fin de que puedan cumplir sus funciones al respecto; diversas disposiciones relativas al personal del Ministerio de Defensa Nacional que cumple servicios en la Antártica; la constitución de la Comuna de Antártica y de la agrupación de comunas que conforma junto a la Comuna de Cabo de Hornos (Puerto Williams); la elaboración de sellos conmemorativos; la denominación de las bases antárticas; la regulación de aspectos de control marítimo y aéreo, así como de las tareas de búsqueda y rescate; el funcionamiento del Servicio Electoral en el Territorio Antártico Chileno; diversas normas de exenciones tributarias; y un largo etcétera.

Respecto a todas estas normas de origen nacional es imprescindible determinar cuáles tienen real aplicación y cuáles están efectivamente en vigor, a fin de derogar expresamente las restantes.

Debe resaltarse, en cuanto a la relación entre estas normas internas y las normas de origen internacional incorporadas al derecho local, incluido el Tratado Antártico, que la adopción de estas últimas no implica en caso alguno la pérdida de eficacia jurídica de las primeras en forma automática, ni aun en lo que pudieran ser contradictorias. En efecto, tal disconformidad podría eventualmente generar responsabilidad internacional para el Estado, o cuando mucho dar lugar a una discutible derogación tácita, pero que carecería de alcances generales (art. 3º del Código Civil).

Por lo mismo, siendo imprescindible continuar y concluir los trabajos que actualmente se realizan a fin de coordinar, sistematizar, refundir, armonizar y actualizar la normativa chilena antártica, no debe caerse en la confusión de estimar que esta adecuación se debe a la mera existencia del Tratado Antártico y de las normas internacionales dictadas a su amparo. La razón del trabajo que se realiza es, simplemente, que se requiere de una mejor regulación.

En realidad, para los intereses geopolíticos de Chile, es del mayor valor la existencia de normas jurídicas que, estando vigentes hasta la fecha, provienen de una época anterior a 1959. También, y más allá de lo dispuesto por el art. IV.2 del Tratado Antártico, es de especial importancia el hecho de que al menos desde 1939 (plazo que podría adelantarse hasta 1892) y hasta la fecha, el Estado de Chile manifieste en forma constante y permanente, mediante actos de autoridad soberana tal como la promulgación de normas jurídicas, su interés y voluntad respecto a sus derechos antárticos.

4. Consideraciones finales

Primero. Es evidente, al comparar las normas de origen nacional e internacional, que Chile mantiene una postura ambivalente, pero en caso alguno contradictoria, entre dos enfoques hacia la Antártica. Por una parte, aprueba, acepta y recepciona los acuerdos internacionales, con lo que implícitamente reconoce la naturaleza *sui generis* de la Antártica; por otra, y al mismo tiempo, persevera y mantiene su enfoque nacional territorialista hacia el espacio circunscrito entre los meridianos 53° y 90° longitud Oeste, con lo que mantiene activa la reclamación soberana suspendida por el art. IV del Tratado Antártico. Esta posición de equilibrio ambivalente, se estima, es la solución apropiada para respetar y actuar dentro del Sistema del Tratado Antártico y del derecho internacional, pero sin olvidar que los intereses geopolíticos, aunque aparentemente invisibilizados, continúan siendo un elemento esencial en la aproximación de todos los Estados hacia la Antártica y lo serán cada vez más a medida que aumente el interés o la necesidad de explotar los recursos que allí se encuentran.

Segundo. Al analizar el contenido de esta extensa normativa, y en especial de aquella de origen internacional, es evidente una marcada evolución, en especial desde fines de la década de 1970, desde una aproximación puramente geopolítica a una más preocupada del medioambiente. Sin embargo, esto no debiera llevar a confusión. Se reitera: el sustrato geopolítico sigue ahí, adormecido pero completamente vigente, y más temprano que tarde volverá a discutirse sobre derechos soberanos, discusión para la cual Chile debe estar preparado desde ya.

Tercero. Es evidente, frente a la interesante y consistente normativa chilena antártica, conjunto en ocasiones carente de orden y sistematicidad, que existe la necesidad de darle un nuevo marco jurídico que la haga más coherente, uniforme, aplicable y adecuada a los desafíos que actualmente enfrenta el país y el mundo en relación al Continente Antártico. En esta labor está actualmente comprometida la Dirección de Antártica del Ministerio de Relaciones Exteriores, a fin de elaborar el o los preceptos legales y/o reglamentarios que el Territorio Chileno Antártico requiere para enfrentar el siglo XXI.