



Apunte 7 / 2019

Revisión de la política antártica chilena Desde una perspectiva histórica hasta su reciente actualización

Bárbara Cortés Cabrera*

Durante más de un siglo Chile ha trabajado de manera intensa y permanente en su consolidación como país antártico, pues gracias a su privilegiada posición geográfica, a tan solo 974 Km. del continente blanco, ha asumido obligaciones en el contexto nacional e internacional, con una visión y gestión multisectorial, para lograr – como señala su Política Antártica Nacional¹ que Chile sea un “país puente” y “puerta de entrada” a la Antártica.

Chile ha tenido una vinculación histórica con la Antártica, cuyos primeros antecedentes se remontan a fines del siglo XIX, en el que comenzó a perfeccionar su derecho de prioridad frente a la exploración antártica extranjera², abordando la regulación de la explotación y comercio de recursos marinos³.

Durante los inicios del siglo XX este interés alcanzó mayor notoriedad a través de los diversos acontecimientos que fortalecieron la posición soberana de este país frente a la Antártica, perfeccionando su título polar. En efecto, uno de los precedentes de las reclamaciones territoriales de Chile en la Antártica data del año 1902, cuando el Gobierno Chileno dictó el primer decreto de concesión pesquera⁴, también denominado “Concesión Benavides”, consistente en el otorgamiento de un arrendamiento a don Pedro Pablo Benavides G., de las islas Diego Ramírez y San Ildefonso (situadas las primeras en el grado 56° 35’ de latitud y 68° 37’ de longitud, y la segunda en el grado 55° 53’ de latitud y 69° 19’

de longitud, a 80 millas más o menos al Sur del Cabo de Hornos); y también las islas e islotes estériles que se hallan a 20 ó 30 millas al Sur y Sur Oeste de la Tierra del Fuego. Sin embargo, este decreto también pretendía vigilar los mares australes y antárticos difíciles de fiscalizar, impidiendo la pesca clandestina en ellos, por lo que particularmente llama la atención que estipulara que el arrendatario en ningún caso podría *extender la pesca para el Norte, más allá de los límites señalados, pero sí podrán efectuarse trabajos hacia el Sur indefinidamente* ⁵.

Luego, en 1906 Chile manifestó su propósito de hacer efectiva su soberanía sobre vastas islas australes y sobre el Continente Antártico⁶ para lo cual creó la Comisión Antártica Chilena, organismo dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, que tuvo como misión la planificación y envío de la primera comisión al continente antártico⁷. En la misma orientación, durante el mismo año, se planificó una primera política para administrar, poblar y explotar los territorios subantárticos y antárticos que contempló la fundación de poblaciones penales en las islas australes, la contratación de familias de pescadores para fundar una colonia en isla Elefante y la preparación una expedición a dicha isla en un buque de la Armada de Chile para llevar a cabo la primera expedición antártica. Indudablemente, Chile había comenzado a desarrollar una política de reconocimiento de derechos soberanos antárticos, sobre la cual procedió en el año 1906 a autorizar a los ciudadanos chilenos Enrique Fabry y Domingo Toro Herrera a la ocupación por 25 años de algunas islas de las Shetland del Sur y de tierras situadas más al sur; y asimismo, mediante decreto autorizó a la Sociedad Ballenera de Magallanes para ocupar las islas Shetland del Sur con estaciones balleneras⁸.

Lo anterior posteriormente fue reafirmado mediante el Decreto Supremo N° 1.747, del 6 de noviembre de 1940, que precisó los límites del territorio Chileno Antártico, expresando que *“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 53º longitud Oeste de Greenwich y 90º longitud Oeste de Greenwich”*, con una superficie de 1.250.257,6 km. Para todos los efectos legales, el Territorio Chileno Antártico corresponde a una zona fronteriza.

De esta manera, la reclamación de los derechos antárticos de Chile se encuentran fundados sobre bases geográficas, históricas y jurídicas, consolidadas y comunicadas a la comunidad internacional, con una presencia efectiva en el territorio antártico desde el año 1947 ⁹, año

en que se realizó la expedición para instalar la Base Naval Soberanía, integrada por personal del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

La sólida relación que Chile ha mantenido con el continente antártico hizo necesario el otorgamiento de atribuciones en la materia a autoridades regionales del país. Así, en 1955 se publicó la ley N° 11.846¹⁰, que dispuso que corresponderá al Intendente de Magallanes el conocimiento y resolución de los asuntos administrativos referentes a la Antártica Chilena o Territorio Antártico Chileno. Esta misma ley, en su artículo 2°, estableció que, atendida la naturaleza especial del Territorio Antártico Chileno, éste será administrado en definitiva mediante un régimen especial que se determinará en un Estatuto del Territorio Antártico Chileno. Por ello, en 1956 se publicó el Decreto con Fuerza de Ley N°298, que aprobó el primer Estatuto del Territorio Antártico Chileno.

Este Estatuto, en concordancia con la Ley N° 11.846, fijó una institucionalidad antártica marco, con énfasis en la presencia soberana nacional, en el ejercicio de jurisdicción, en el control de pesca, en la recaudación de impuestos, y en la autorización de concesiones.

Paralelo a ello, en el año 1956, se creó la primera Política Antártica Nacional, que tuvo por objetivo continuar reforzando los derechos antárticos nacionales, y disponer la participación activa de Chile en el Año Geofísico Internacional 1957-1958, lo que posteriormente daría lugar a la suscripción del Tratado Antártico el año 1959¹¹.



Tratado Antártico

En este escenario, y producto de la coyuntura internacional, Chile concurrió a la negociación y suscripción del Tratado Antártico en 1959, que tuvo por finalidad proteger la Antártica, y para ello la transformó en el primer continente desmilitarizado y en una zona

de paz, desnuclearizada, libre de conflictos y destinada a la cooperación internacional de carácter científico.

El Tratado Antártico es un instrumento original, construido sobre la base de la cooperación internacional que caracterizó el Año Geofísico Internacional (1957-1958), situando a la cooperación internacional, en particular en materia científica (artículos II y III), en el centro de la actividad antártica. En el contexto de la Guerra Fría, el primer artículo de este Tratado establece que la Antártica es un continente desmilitarizado, con un sistema de inspecciones (artículo VII), para garantizar que sea utilizada para fines exclusivamente pacíficos¹².

Los países signatarios del Tratado Antártico en el año 1959 fueron Chile, Argentina, Nueva Zelandia, Australia, Noruega, Bélgica, Sudáfrica, Rusia, Francia, Gran Bretaña, Japón y Estados Unidos. De estos doce países signatarios, siete de ellos - Argentina, Australia, Chile, Francia, Noruega, Nueva Zelanda y el Reino Unido- aseguran tener soberanía sobre diferentes áreas y en algunos casos son superpuestos. Por otra parte, Rusia y Estados Unidos no han definido una zona propia, pero aseguran tener fundamentos para reclamar derechos soberanos.

En relación con la reclamación de derechos de soberanía territorial, todas estas posiciones han sido contempladas en el artículo IV del Tratado Antártico, que mantiene el *status quo* al establecer que¹³:

“1. Ninguna disposición del presente Tratado se interpretará:

- (a) como una renuncia, por cualquiera de las Partes Contratantes, a sus derechos de soberanía territorial o a las reclamaciones territoriales en la Antártica, que hubiere hecho valer precedentemente;
- (b) como una renuncia o menoscabo, por cualquiera de las Partes Contratantes, a cualquier fundamento de reclamación de soberanía territorial en la Antártica que pudiera tener, ya sea como resultado de sus actividades o de las de sus nacionales en la Antártica, o por cualquier otro motivo;
- (c) como perjudicial a la posición de cualquiera de las Partes Contratantes, en lo concerniente a su reconocimiento o no reconocimiento del derecho de soberanía territorial, de una reclamación o de un fundamento de reclamación de soberanía territorial de cualquier otro Estado en la Antártica.

2. Ningún acto o actividad que se lleve a cabo mientras el presente Tratado se halle en vigencia constituirá fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial en la Antártica, ni para crear derechos de soberanía en esta región. No se harán nuevas reclamaciones de soberanía territorial en la Antártica, ni se ampliarán las reclamaciones anteriores hechas valer, mientras el presente Tratado se halle en vigencia”.

De esta manera, el Tratado Antártico estableció que mientras éste se encuentre vigente no podrán realizarse nuevas reclamaciones de soberanía, y prescribiendo un régimen respetuoso de las posiciones de las Partes en esta materia.

Sin embargo, el reconocimiento de los derechos territoriales de los Estados Parte no era la única preocupación de la comunidad internacional, pues comenzó a ser patente que la protección de la Antártica debía abarcar no solo la prohibición de los usos bélicos, naciendo las primeras preocupaciones medioambientales plasmadas en instrumentos internacionales que forman el denominado Sistema de Tratado Antártico.

Sistema del Tratado Antártico

El Sistema del Tratado Antártico está compuesto por el Tratado Antártico; por la Convención para la Conservación de Focas Antárticas (CCFA, Londres, 1972); por la Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA, Canberra, 1980); y por el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente (Madrid, 1991) y sus Anexos. Por ello, el Sistema de Tratado Antártico, debe comprenderse como un todo, que funciona de manera integral y sistematizada entre todos los instrumentos internacionales. Estos instrumentos comprenden la protección de este territorio, que abarca desde la prohibición de los usos bélicos del continente a la protección ecosistema antártico.

En la actualidad, el Tratado Antártico cuenta con 53 Estados Parte, de los cuales 29 tienen carácter consultivo (derecho a voz, voto y veto) y 24 no consultivos (solo derecho a voz). Empero, la evolución del Sistema del Tratado Antártico ha demandado políticas vigentes y acuerdos a las exigencias de la comunidad internacional y a los intereses nacionales en materia antártica.

De este modo, en medio de las transformaciones del Sistema del Tratado Antártico, en 1983 Chile actualizó su Política Antártica Nacional, estableciendo como objetivo principal “consolidar la soberanía nacional en la Comuna Antártica, según los límites definidos por el Decreto Supremo 1747 del 6 de noviembre de 1940”. Sin embargo, la propia evolución del Sistema del Tratado Antártico ha requerido de una política antártica coherente, actualizada e integradora, por lo que en el año 2000 ésta fue actualizada, a fin de identificar las prioridades, señalar los principios que la sustentan e indicar los horizontes hacia los cuales debe encaminarse la acción del país en el Continente Antártico.

Manteniéndose este dinámico escenario, durante el año 2017 nuevamente Chile renovó su Política Antártica Nacional, con el objetivo de establecer un conjunto de lineamientos políticos, operacionales y logísticos que permitan avanzar en la construcción de una visión unitaria y consensuada del quehacer antártico nacional. Dentro de los objetivos de la Política Antártica Nacional destacan¹⁴:

- La protección de los derechos soberanos de Chile sobre el Territorio Chileno Antártico.
- La protección y promoción del cuidado del medio ambiente antártico, incluyendo el medio ambiente marino y sus ecosistemas dependientes y asociados.
- Desarrollo de la investigación en ciencias naturales y sociales en materia antártica.
- Desarrollo y promoción de la Región de Magallanes y Antártica Chilena como un centro de actividad antártica nacional e internacional, incluyendo su consolidación como un polo de desarrollo científico y logístico para la Antártica.
- Perfeccionamiento de la institucionalidad y la legislación antártica nacional con miras a facilitar la implementación de esta Política Antártica Nacional.

El ámbito de la Defensa Nacional

El posicionamiento de Chile como país antártico se expresa no solo a través de los fundamentos geográficos, históricos y jurídicos expuestos, sino también a través de una participación nacional importante en asuntos relativos a la Antártica mediante las actividades que desarrollan los operadores antárticos. Particularmente, en el ámbito de la defensa nacional, lo anterior se plasma en la vasta trayectoria y experiencia de las Fuerzas Armadas como operadores antárticos, en el alto nivel de sus capacidades, en la especializada producción cartográfica antártica, en la presencia efectiva del personal capacitado, en la disposición de recursos logísticos e infraestructura antártica, y en la permanente colaboración para el desarrollo de investigación científica.

En la actualidad, Chile cuenta con la presencia de 11 bases en la Antártica. Particularmente, en cuanto a defensa, las Fuerzas Armadas realizan presencia soberana a través de 5 bases permanentes y 4 bases estivales, destacando dentro de estas últimas la Estación Polar Científica Conjunta Glaciar Unión, ubicada a 1200 KM. del Polo Sur.

La existencia de estas bases posibilita que las Fuerzas Armadas, como operadores antárticos dependientes del sector defensa, puedan desempeñar diferentes roles en el continente blanco, tales como: mantener la presencia efectiva de Chile en la Antártica y en las cercanías del Polo Sur, favoreciendo la conexión entre Chile continental sudamericano y la Antártica; apoyando el desarrollo de proyectos de investigación científicos antárticos; proveyendo de transporte estratégico; desarrollando tareas de mantención a las bases, estaciones y refugios chilenos; prestando colaboración internacional con los programas antárticos extranjeros a través de la materialización de las operaciones y de la logística internacional; realizando actividades de búsqueda y salvamento antártico; fiscalizando la normativa nacional e internacional del Sistema del Tratado Antártico; contribuyendo al fortalecimiento de la institucionalidad antártica y representando al país en el Sistema Internacional Antártico.

Estatuto Chileno Antártico

Sin perjuicio de lo anterior, y en el marco de los objetivos planteados por la Política Antártica Nacional, Chile ha decidido impulsar el proyecto de ley que establece el Estatuto Chileno Antártico¹⁵ (Boletín 9256-27), que fue ingresado por el Presidente Piñera durante el año 2014, y que tiene por finalidad constituir un instrumento regulador eficiente del actuar de Chile en la Antártica, respondiendo a los compromisos internacionales contraídos por Chile respecto del Sistema de Tratado Antártico. Asimismo, este proyecto de ley, plasma de un efecto descentralizador, al dotar de facultades en materia antártica al Gobierno Regional de Magallanes y la Antártica Chilena y la Administración Interior del Territorio Chileno Antártico.

Por la relevancia que este continente reviste para la humanidad, es de esperar que muy pronto Chile – como país puerta de entrada a la Antártica- continúe fortaleciendo su institucionalidad antártica mediante la aprobación de un nuevo Estatuto Chileno Antártico, dando respuesta a los compromisos internacionales y en sintonía con las necesidades y desafíos que presenta el territorio Antártico, como el *continente del futuro, de la paz, del desarrollo de la ciencia, y de la conservación del medioambiente*.

Bárbara Cortés Cabrera, asesora jurídica del Ministerio de Defensa Nacional de Chile y colaboradora del Centro de Seguridad Internacional (Instituto de Política Internacional).

* El presente artículo no representa la opinión del Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

¹ Política Antártica Nacional. Aprobada por el LIII Consejo de Política Antártica Nacional. 2017. p.5. Disponible en: https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20121010/asocfile/20121010172919/pol_tica_ant_rtica_nacional_2017.pdf

² Pinochet De la Barra, Oscar. *La Antártica Chilena* (4ª.ed). Editorial Andrés Bello. 1976. Santiago, Chile. p.136.

³ Mancilla, Pablo. *Algunos antecedentes sobre la política antártica chilena, 1892- 1917*. Revista Estudios Hemisféricos y Polares. Volumen 3 Nº 3. 2012. pp. 137- 150. Disponible: <http://www.revistaestudioshemisfericosypolares.cl/articulos/034-Mancilla-Antecedentes%20Politica%20Antartica%20Chilena%201892-1917.pdf>

⁴ Pinochet De la Barra, Oscar. *La Antártica Chilena*. Ibidem.

⁵ Acevedo Navarrete, Juan; Carvajal Cueto, David. *Ordenanza de Pesca de 1892: Antecedentes y Desarrollo en el Territorio de Magallanes, 1880-1902*. Revista Estudios Hemisféricos y Polares. Volumen 5 Nº 3. Julio-septiembre, 2014. pp 11-29.

⁶ Bombin Sanhueza, Juan. *La Política Antártica Chilena*. Revista Revismar Volumen 5. 2009. pp 446-459. Disponible en: <https://revistamarina.cl/revistas/2009/5/bombin.pdf>

⁷ Mancilla, Pablo. *Chile, Argentina y Gran Bretaña en el Continente Antártico, 1906- 1961. Una aproximación a las controversias diplomáticas*. Revista de Estudios Históricos. Volumen 3 N° 1. 2006. Disponible en: https://www.estudioshistoricos.uchile.cl/CDA/est_hist_impresion/0,1476,SCID%253D18825%2526ISID%253D650,00.html

⁸ Barros González, Guillermo. *Derechos de Chile en la Antártica*. Volumen 100, N° 757. Noviembre- diciembre. 1983. Disponible en: <https://revistamarina.cl/revistas/1983/6/barros-g.pdf>

⁹ Ministerio de Defensa Nacional de Chile. *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017*. 2017. Santiago, Chile p. 46. Disponible en: <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>

¹⁰ Ley N°11.846, que dispone que corresponderá al Intendente de Magallanes el conocimiento y resolución de los asuntos administrativos referentes a la Antártica Chilena o Territorio Antártico Chileno. Fecha de publicación: 21 de junio de 1955.

¹¹ Tratado Antártico, 1 de diciembre de 1959, Washington, Estados Unidos. (Entrada en vigor: 23 de junio de 1961).

¹² Política Antártica Nacional. Aprobada por el LIII Consejo de Política Antártica Nacional. 2017. p. 5. Disponible en: https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20121010/asocfile/20121010172919/pol_tica_ant_rtica_nacional_2017.pdf

¹³ Tratado Antártico, 1 de diciembre de 1959, Washington, Estados Unidos.

¹⁴ Política Antártica Nacional. Aprobada por el LIII Consejo de Política Antártica Nacional. 2017. p. 5. Disponible en: https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20121010/asocfile/20121010172919/pol_tica_ant_rtica_nacional_2017.pdf

¹⁵ Proyecto de Ley que establece el Estatuto Chileno Antártico. Boletín N° 9256- 27 (2014), Senado de la República de Chile. Disponible en: <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?#>