

EL NUEVO RÉGIMEN NACIONAL DE PROTECCIÓN AL MEDIOAMBIENTE ANTE LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS ANTÁRTICAS

Isidora Martínez Fariña

Introducción

Si bien es difícil identificar cuando el primer turista llegó a la Antártica (Galimberti, 2020: 270), sabemos que ya en la temporada 1957-1968 el territorio Antártico fue visitado por 1.000 turistas (Flores, 2019). Desde entonces, el turismo antártico ha aumentado exponencialmente, llegando a un total de 122.072 turistas en la temporada 2023-2024.¹

El interés en la Antártica no ha sido el único factor que ha llevado a un aumento en la cantidad de turistas que visitan el territorio antártico, sino que otro factor importante ha sido el desarrollo de nuevas tecnologías que facilitan el acceso al Continente Austral (Flores, 2019). Además, la actividad turística se ha diversificado, contemplando actividades novedosas tales como kayak, snorkel, esquí y la posibilidad de acampar en el territorio antártico (Lee et al, 2024: 1037).

El aumento de la actividad turística antártica ha producido diversos efectos sobre el medioambiente antártico. A modo de ejemplo, se puede mencionar: (i) la introducción de animales, plantas o microorganismos no nativos; (ii) la degradación de sitios turísticos por la repetida visita de turistas, es decir, los daños acumulativos; (iii) la interrupción de ciclos de apareamientos de los animales antárticos; (iv) la pérdida de objetos relacionados a la actividad turística antártica (ropa, desechos y equipaje personal); y (v) el aumento de potenciales daños al medioambiente por accidentes en tierra, mar y aire (Verbitsky, 2013; Hughes et al, 2023: 9).

Por lo tanto, se puede concluir que el turismo antártico es difícil de complementar con la protección y preservación del medioambiente antártico (Salazar, 2018: 130). A esto se le suma, que la regulación de las actividades antárticas es insuficiente. Por ejemplo, en el Sistema del Tratado

Antártico (STA) diversos ámbitos del turismo antártico no son abarcados o las disposiciones respecto al turismo antártico no son vinculantes para los Estados Parte (Verbitsky, 2013).

Dentro de las disposiciones del STA podemos destacar la obligación de tener autorización para realizar actividades turísticas antárticas y la evaluación de impacto ambiental previa a dicha autorización. Por otro lado, a nivel internacional, también existen reglamentos acordados por los propios operadores turísticos antárticos, quienes se reúnen en la Asociación Internacional de Operadores Turísticos en la Antártica (conocida como IAATO). No obstante lo anterior, cabe destacar que la aplicación de estas normas depende de los Estados o de los operadores turísticos antárticos.

Por lo tanto, es importante investigar sobre las regulaciones nacionales de las actividades turísticas antárticas. Particularmente, en lo que respecta al cuidado del medioambiente antártico. Así, lo que busco en este artículo es sistematizar la regulación chilena del turismo antártico y exponer sus desafíos.

Chile y su rol en el turismo antártico

Chile tiene un rol en el turismo antártico, en parte, debido a su cercanía con el Sexto Continente (Flores, 2019). Sin embargo, el turismo antártico chileno se ve debilitado por los altos costos de su realización y porque los turistas suelen preferir empresas turísticas de su propia nacionalidad (Salazar, 2018: 128). Respecto a lo último, los turistas antárticos provienen principalmente de Estados Unidos, Europa, Australia y China (Galimberti, 2020: 275).

1 Sahana Ghosh. "Regulate surging tourism in Antarctic, treaty partners say", <https://www.nature.com/articles/d44151-024-00097-5> [Consulta: 24.ago.2024].

En la actualidad, Chile es el líder en cuanto a los aerocruceros (Antártica21, Quark, Aurora Expeditions, Silver Expeditions, Albatros Expeditions y Aerovías DAP) y vuelos al interior del continente (Antarctic Logistics Expeditions y Red de Aventura a la Antártica) (Castro, 2020: 265). En este sentido, la cuota de operadores turísticos antárticos que utiliza Chile como puerta de entrada a la Antártica es de un 10% (Galimberti, 2020: 275). Sin embargo, en cuanto a la cantidad de embarcaciones turísticas que parten desde Chile al territorio antártico es pequeña en comparación a Ushuaia, la ciudad de entrada de Argentina (Flores, 2019).

La actividad turística antártica que se realiza desde Chile es un aporte al valor turístico nacional. Asimismo, fortalece la imagen país y refuerza su posición como puerta de entrada a la Antártica (Castro, 2020: 266).

Políticas y Estrategias

Antes de abundar en la regulación nacional, se debe destacar que el Estado de Chile ha creado una política entorno al turismo antártico. Esta se ha enfocado tanto en su desarrollo nacional, como en potenciar la sustentabilidad de estas actividades.

En primer lugar, en el año 2015 el Consejo de Política Antártica aprobó el documento “Chile en la Antártica. Visión Estratégica al 2015”, donde se identifica la importancia de la infraestructura tanto para el apoyo logístico del turismo como para la industria hotelera en Punta Arenas (Flores, 2019). Particularmente, este documento indica que dentro

de las oportunidades del país se encuentra “el aumento sostenido de la actividad turística antártica con base en la Región de Magallanes y la Antártica Chile”. Asimismo, se busca poder promover y liderar discusiones sobre el turismo dentro del marco del STA.

En segundo lugar, en enero del 2020 la Dirección Antártica publicó la “Política Nacional del Turismo Antártico”, que desarrolla una Política Nacional del Turismo Antártico en torno a la idea de que el turismo antártico debe ser controlado y sustentable.

Por último, la Política Antártica Nacional, que fija los grandes objetivos de Chile en la Antártica (Ferrada, 2021: 618), trata el turismo antártico en su objetivo N°7. En específico destaca la consolidación de Chile como proveedor de servicios turísticos antárticos. Se recalca que la Política Nacional Turismo Antártico debe ser aplicada y actualizada. Igualmente se vuelve a destacar la idea que las actividades turísticas antárticas deben ser controladas y sustentables. Por ejemplo, utilizando medios de transporte sin emisiones y protegiendo a los sitios históricos.

Por lo tanto, en lo que se vincula con el medioambiente antártico, se puede concluir que existen políticas que buscan que el turismo sea controlado y sustentable, siendo una temática constante en los diversos documentos políticos revisados.

Sin embargo, no se hace una vinculación directa y explícita entre el medioambiente antártico y cómo la actividad turística debe regularse para efectivamente cuidar de este.



Fotografía: Arón Cádiz Véliz

Pareciera más bien que, al usar los términos controlado y sustentable, las políticas apuntan a la idea del “uso razonable” presente en la Convención para la Conservación de los Recursos más que a un paradigma medioambientalista más cercano al Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente (el Protocolo).

Legislación nacional

A diferencia de las políticas presentadas anteriormente, en los últimos años la legislación chilena se ha hecho cargo del cuidado del medioambiente antártico ante las actividades turísticas antárticas. Tanto la Ley N° 21.255, como el Decreto 63, establecen normas al respecto.

Por otro lado, si bien la Ley N° 21.595 sobre Delitos Económicos no se vincula directamente con el turismo antártico, si tipifica ciertos delitos económicos relacionados con el daño del medioambiente antártico (a partir de los delitos al medioambiente antártico establecidos en la Ley 21.255). Las acciones tipificadas podrían perfectamente ser aplicadas en el marco de las actividades turísticas antárticas.

Sin embargo, no se debe olvidar que la Política Antártica Nacional se encuentra en un plano superior a cualquier norma legal. La ley es un instrumento para llevar a cabo los fines del Estado de Chile determinados en dicha política.

Ley N° 21.255 que establece la Ley Chilena Antártica

La Ley N° 21.255 es el mayor avance que ha tenido Chile en materia de regulación antártica, equilibrando la protección de los derechos soberanos de Chile en el Territorio Antártico Chileno y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales provenientes del Sistema del Tratado Antártico (Ferrada, 2021: 606).

El artículo 1 de la ley N° 21.255 establece cómo uno de los objetivos de la Política Antártica Nacional debe ser “fomentar la actividad antártica de Chile, promoviendo el desarrollo social y económico de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena”.

El Título V de esta ley, que regula las actividades antárticas, establece que estas “deberán orientarse por fines exclusivamente pacíficos, ser sustentables, garantizar la protección del medioambiente [...]” (Ferrada, 2021: 619). Particularmente, el artículo 20 regula las actividades

turísticas antárticas estableciendo que el Ministerio de Relaciones Exteriores le corresponderá “fomentar el turismo en el Territorio Chileno Antártico, resguardando la protección ambiental y en conformidad con las normas del Sistema del Tratado Antártico”.

El artículo 31, también presente en el Título V, establece disposiciones especiales para las actividades turísticas. En lo que respecta al medioambiente, es obligatorio que todo operador que administre o ejecute actividades turísticas en la Antártica cuente “con seguros para responder por los costos de las acciones de contención o reparación que sean necesarias para emprender ante eventuales daños ambientales [...]”.

El Título VI de esta ley “dispone que todas las actividades que se planifiquen o ejecuten en la Antártica deberán observar los principios de protección y conservación del medioambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados” (Ferrada, 2021: 619). En cuanto al turismo, el artículo 37 especifica que, durante la planificación de actividades turísticas antárticas, estas se deben someter a procedimientos de evaluación de impacto ambiental, teniendo que efectuarse una nueva evaluación en caso de que haya un cambio en la planificación de la actividad.

La evaluación de impacto ambiental será efectuada por el Comité Operativos para la Evaluación de Impacto Ambiental sobre el Medioambiente Antártico. El procedimiento de las evaluaciones de impacto ambiental está regulado en su artículo 38.

La regulación de las evaluaciones de impacto ambiental se adecúa “a los principios, prácticas y directrices consagrados a nivel internacional dentro del Sistema del Tratado Antártico” (Lanzen 2021: 43). Específicamente, lo establecido en el artículo 8 del Protocolo y su Anexo I. Además, esta regulación le otorga mayor certeza jurídica a la protección del medioambiente (Lanzen, 2021: 44).

Por último, el artículo 54 de esta ley establece los delitos contra el medioambiente antártico, los cuales serán analizados al estudiar la Ley N° 21.595.

En conclusión, la Ley N° 21.255 establece no solo el principio de que las actividades turísticas antárticas deben planificarse y ejecutarse con consideración al medioambiente antártico, sino que también medidas concretas de protección como los seguros y la evaluación de impacto ambiental. En este sentido, complementa y pone en práctica lo establecido en el Protocolo.

Decreto 63 que aprueba el Reglamento sobre las Condiciones y Requisitos para realizar las Actividades de Turismo en la Antártica

El Decreto 63 que aprueba el Reglamento sobre las Condiciones y Requisitos para realizar Actividades de Turismo en la Antártica (el Decreto). Este reglamento es regulado en el artículo 31 de la Ley N° 21.255 y su objetivo es “las condiciones y requisitos para realizar las actividades de turismo en la Antártica”.

No profundizaré respecto cada una de las disposiciones de este Decreto, sino que solo las que se conecten con el medioambiente antártico. Sin embargo, a modo de resumen, resulta relevante mencionar que los títulos de este decreto son: (i) Disposiciones generales (Título I), (ii) actividades de turismo antártico y (iii) el procedimiento para solicitar y la terminación de la autorización para realizar actividades del turismo antártico (Títulos III y IV).

Respecto al medioambiente, en primer lugar, se encuentra el artículo 3 del Decreto que establece que:

El turismo antártico deberá realizarse a través de actividades ambientalmente responsables y no invasivas, considerando fundamentalmente la protección del medio ambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados, sujeto a los parámetros y controles rigurosos que garanticen la protección del territorio y su medio ambiente.

El artículo 5 agrega que los operadores turísticos antárticos deberán, entre otros, educar e informar a los participantes de las actividades turísticas sobre la protección del medioambiente y las actividades prohibidas en el Sexto Continente.

En lo que respecta al procedimiento para obtener la autorización para realizar actividades turísticas en el Territorio Antártico Chileno, se deben mencionar los artículos 9 y 13. El artículo 9 estipula que, al revisar los antecedentes de la solicitud de autorización de las actividades turísticas antárticas, la División de Asuntos Antárticos podrá realizar consultas a los “órganos de la Administración del Estado, operadores antárticos,

compañías aseguradoras y otros terceros interesados a objeto de aclarar aspectos o antecedentes que resulten necesarios u oscuros” para asegurar la protección del medioambiente antártico.

Mientras que el artículo 13 regula el último paso para obtener la autorización, que consiste en la presentación de la propuesta al Comité Operativo para la Evaluación de Impacto Ambiental sobre el Medioambiente Antártico, quien evaluará el impacto ambiental de la actividad turística (lo que se remite al artículo 37 de la Ley 21.255).

La regulación de este Comité y del procedimiento de la Evaluación de Impacto Ambiental se encuentra en el Reglamento del Comité Operativo para la Evaluación de Impacto Ambiental sobre el Medio Ambiente Antártico aprobado por el Ministerio del Medioambiente.

Así, al igual que el caso de la Ley N° 21.255, este decreto no solo establece la protección del medioambiente como principio, sino que también establece medidas concretas para su aplicación.

Ley N° 21.595 sobre Delitos Económicos

La Ley N° 21.595 establece, entre otros, un nuevo catálogo de delitos económicos.² Dentro de estos delitos se incluyen los delitos contra el medioambiente antártico regulados en el artículo 54 de la ley N° 21.255, los cuales son penados con multas e incluso penas de presidio. Así, quienes incurran en estos delitos serán responsables tanto de delitos medioambientales como delitos económicos.³

El artículo 2 de la Ley N° 21.595 establece que los delitos contra el medioambiente antártico serán considerados delitos económicos, cuando el hecho “fuera perpetrado en ejercicio de un cargo, función o posición en una empresa, o cuando lo fueren beneficio económico o de otra naturaleza para una empresa”.

A través de la categorización de los delitos contra el medioambiente antártico como delitos económicos, se refuerza las persecución y sanción de estos delitos

2 Catalina Sepúlveda. “Delitos contra el medioambiente antártico como delitos económicos según la Ley 21.595 (2023)”, <https://u-antartica.uchile.cl/delitos-contra-el-medioambiente-antartico-como-delitos-economicos-segun-la-ley-21-595-2023/> [Consulta: 25.sep.2024].

3 Camille Lin. “Chile has strengthened the application of Antarctic Law”, <https://polarjournal.ch/en/2024/07/31/chile-has-strengthened-the-application-of-antarctic-law/> [Consulta: 25.sep.2024].

y, además, extiende la responsabilidad penal por estos delitos a las personas jurídicas.⁴

Estos delitos penalizan una serie de daños contra el medioambiente antártico tales como el maltrato a animales antárticos, el daño a plantas o algas antárticas, la introducción de especies no nativas, el daño de sitios o monumentos históricos, la caza en la Antártica, el vertimiento de sustancias contaminantes, entre otros. Estos son comportamientos que también se encuentran prohibidos por el Tratado Antártico, el Protocolo y sus anexos.⁵

En el contexto del turismo antártico, los delitos contra el medioambiente antártico considerados por sí mismos podrían ser cometidos tanto a los turistas como a los operadores turísticos antárticos. Mientras que los delitos contra el medioambiente antártico podrían ser cometidos por empresas de turismo antártico y sus trabajadores.

Por lo tanto, esta serie de delitos es una protección más al medioambiente antártico, que considera algunas actividades que podrían producirse en el marco de la actividad turística antártica. Asimismo, la Ley N° 21.595 resulta fundamental para la efectividad de esta disposición y para poder regular las actividades de las empresas turísticas antárticas.

Conclusiones

Se puede evidenciar como actualmente el marco normativo a nivel nacional de la protección del medioambiente antártico en el contexto de las actividades turísticas antárticas tiene su base en la Ley N° 21.255, el Decreto 63 y la Ley N° 21.595. A su vez, esta normativa pone en práctica las diversas políticas chilenas respecto a la Antártica y su protección, particularmente, en lo que se refiere a la actividad turística.

No obstante, cabe destacar que la normativa que se ha implementado va más allá de lo dispuesto en las políticas, ya que se regula directamente la protección del medioambiente ante las actividades turísticas antárticas, mientras que las políticas simplemente buscan la ejecución de una actividad turística sustentable.

Por otra parte, la normativa nacional cumple con las disposiciones del STA respecto a esta temática, llevándolas a la práctica en la legislación nacional y complementándolas. Así, Chile no solo cumple con sus compromisos internacionales, sino que también los complementa avanzando hacia un turismo antártico que se hace cargo de la protección del medioambiente antártico.

Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que esta normativa todavía presenta desafíos. Por ejemplo, como se ejecuta esta normativa en la práctica, cómo se vigila su cumplimiento y cómo se puede hacer de forma efectiva la denuncia de delitos contra el medioambiente antártico. A su vez, debido a lo reciente de esta normativa surgen interrogantes como qué tan eficiente va a ser el procedimiento de la evaluación de impacto ambiental.

Por último, solo queda mencionar que Chile ha tenido grandes avances en esta materia. La regulación se hace cargo tanto de potenciar la presencia chilena en las actividades turísticas antárticas como de cumplir con sus compromisos emanados del Protocolo y así preservar el medioambiente antártico.

Bibliografía

- CASTRO, Ximena (2020). "Oportunidades y desafíos del Turismo Antártico Nacional". Diplomacia, no.144: 269-276.
- FLORES, Carolina (2019). "Regulación Chilena para las actividades turísticas en la Antártica". Revista Tribuna Internacional, 8 no.15.
- FERRADA, Luis Valentín (2021). "Ley 21.255 (2020): La nueva ley chilena antártica", en Anuario de Derecho Público 2021. Universidad Diego Portales por Domingo Lovera, dir. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
- GALIMBERTI, Diana (2020). "Consideraciones sobre el desarrollo del turismo antártico y el rol de Chile en una visión innovadora" Diplomacia, no.144: 269-276.

4 Catalina Sepúlveda. "Delitos contra el medioambiente antártico como delitos económicos según la Ley 21.595 (2023)", <https://u-antartica.uchile.cl/delitos-contra-el-medioambiente-antartico-como-delitos-economicos-segun-la-ley-21-595-2023/> [Consulta: 25.sep.2024].

5 Camille Lin. "Chile has strengthened the application of Antarctic Law", <https://polarjournal.ch/en/2024/07/31/chile-has-strengthened-the-application-of-antarctic-law/> [Consulta: 25.sep.2024].

GHOSH, Sahana (2024). “Regulate surging tourism in Antarctic, treaty partners say”, <https://www.nature.com/articles/d44151-024-00097-5> [Consulta: 10.sep.2024].

LAZEN, Chantal (2021). “Las Evaluaciones de Impacto Ambiental en la Ley 21.255”, en Reflexiones sobre la nueva Ley Chilena Antártica por Luis Valentín Ferrada, edit. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho.

LEE, Jasmine et al (2024). “Conservation features of the terrestrial Antarctic Peninsula”. *Ambio*, 53: 1037-1049.

LIN, Camille (2024). “Chile has strengthened the application of Antarctic Law”, <https://polarjournal.ch/en/2024/07/31/chile-has-strengthened-the-application-of-antarctic-law/> [Consulta: 25.sep.2024].

HUGHES, Kevin et al (2023). “Loss of research and operational equipment in Antarctica: Balancing scientific advances with environmental impact”. *Journal of Environmental Management*, 348: 1-16.

SALAZAR, Miguel Ángel (2018). “Actores no estatales en la Antártica. Un análisis desde la Ciencia, el Medioambiente y el Turismo”. *Sophia Austral*, no. 22: 117-135.

SEPULVEDA, Catalina (2024). “Delitos contra el medioambiente antártico como delitos económicos según la Ley 21.595 (2023)”, <https://u-antartica.uchile.cl/delitos-contr-el-medioambiente-antartico-como-delitos-economicos-segun-la-ley-21-595-2023/> [Consulta: 25.sep.2024].

VERBITSKY, Jane (2013). “Titanic Part II?”, en *The Emerging Politics of Antarctica* por Anne-Mary Brady, edit. Nueva York, Routledge.

Sobre la autora Isidora Martínez Fariña

ORCID:0009-0006-2831-2673

Estudiante de Derecho y ayudante del Departamento de Derecho Internacional de la Universidad de Chile.

Correo: isidora.martinez@derecho.uchile.cl

