

LA DICOTOMÍA ENTRE REGULACIONES ESTRICTAS Y LA ELECCIÓN DE BASE OPERACIONAL PARA EL TURISMO ANTÁRTICO: UN ENFOQUE EN LA COLABORACIÓN ENTRE CHILE Y ARGENTINA

Catalina Ovando Arias

Introducción

El turismo antártico ha experimentado un crecimiento significativo en las últimas décadas, ofreciendo a los viajeros la oportunidad de explorar uno de los últimos ecosistemas más prístinos del planeta. Entre 1992 y 2020, la cantidad de visitantes se multiplicó por diez, alcanzando 75,000 en la temporada 2019-2020 y llegando a 104,897 en la temporada 2022-2023 (IUCN 2020).

Sin embargo, este tipo de turismo plantea un reto único en términos de sostenibilidad, ya que opera en un entorno extremadamente vulnerable. Las operaciones turísticas en la Antártica generan un impacto ambiental considerable en sus dos modalidades; por vía marítima y de aero-crucero, siendo las emisiones de CO₂ uno de los aspectos más críticos.

Las actividades en la Antártica están bajo la regulación del Sistema del Tratado Antártico (STA), que incluye el Protocolo de Medioambiente, el cual establece lineamientos generales para el turismo. Sin embargo, la gestión diaria es mayormente autorregulada por la propia industria a través de las pautas de la Asociación Internacional de Operadores Turísticos de la Antártica (IAATO).

Ante este contexto, tanto la agenda nacional como internacional han empezado a centrarse en la necesidad de establecer regulaciones más estrictas para preservar el ecosistema antártico. La Declaración de Helsinki 2023 es un ejemplo reciente que subraya la urgencia de adoptar medidas adicionales para proteger la biodiversidad de la región frente a amenazas globales como el calentamiento global y la acidificación de los océanos. Para esto, se requiere la cooperación de las partes interesadas, incluyendo la industria turística (IAATO y sus miembros), investigadores, organizaciones de conservación y gobiernos (a través de sus programas antárticos nacionales).

Para esto, es esencial que las dos principales puertas de entrada a la Antártica, unan sus criterios y desarrollen un

marco regulatorio vinculante para el turismo antártico sostenible, considerando que son las puertas de entrada al Continente Austral con más actividad turística lo que repercute directamente en la economía e impacto ambiental de ambas naciones.

Este artículo explora cómo la cooperación entre Chile y Argentina puede ayudar a mitigar este riesgo y promover una gestión sostenible del turismo en la Antártica.

Acuerdos e iniciativas ambientales internacionales

El marco regulatorio que rige el turismo antártico está profundamente influenciado por acuerdos internacionales, siendo el Tratado Antártico y el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente los pilares fundamentales. Estos documentos establecen que cualquier actividad en la Antártica, incluyendo el turismo, deben realizarse de manera que no cause impactos ambientales adversos. A pesar de estas protecciones, la falta de regulaciones vinculantes para los operadores turísticos ha permitido una expansión descontrolada de la actividad, lo que incrementa el riesgo de deterioro ambiental.

El Protocolo sobre Protección del Medioambiente, más conocido como el Protocolo de Madrid, es un acuerdo internacional, ratificado por Chile y Argentina, lo que significa que sus disposiciones son vinculantes a nivel nacional. Este protocolo prohíbe las actividades mineras en la Antártica y establece principios para la protección ambiental, incluyendo la regulación del turismo. También requiere la realización de evaluaciones de impacto ambiental para las actividades turísticas y otras actividades (Secretaría del Tratado Antártico [STA], 1991).

La Declaración de Helsinki, firmada por las Partes Consultivas del Tratado Antártico y los miembros del

Comité para la Protección del Medio Ambiente (CPA) en junio del 2023, reafirma el compromiso de los países firmantes, incluidos Chile y Argentina, para combatir los efectos adversos del cambio climático en la Antártica. La declaración subraya la importancia de fortalecer las medidas de protección ambiental, especialmente en términos de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorar la resiliencia del ecosistema antártico (STA, 2023).

La IAATO ha desempeñado un papel central en la promoción de un turismo antártico responsable. Las directrices de la IAATO han sido fundamentales para minimizar el impacto ambiental de las operaciones turísticas, a través de la implementación de protocolos que limitan estas actividades en el continente. No obstante, estas directrices no son vinculantes y dependen del cumplimiento voluntario de los operadores, lo que resalta la necesidad de regulaciones nacionales que sean más estrictas y exigibles.

Entre las iniciativas que ha implementado, se encuentra el de la reducción de emisiones de las embarcaciones de sus miembros. En octubre de 2021, adoptaron un plan

ambicioso alineado con la estrategia de la Organización Marítima Internacional (OMI) para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Este plan busca una disminución del 50% para 2050 con respecto al año base de mediciones (2008), con un objetivo de alcanzar cero emisiones netas antes de ese año. Como parte de esta estrategia climática, los miembros de IAATO comenzarán a reportar datos sobre su consumo de combustible de forma regular (ASOC, 2023).

En cuanto a la OMI, desde 2016 ha implementado el Sistema de Consumo de Combustible de los Barcos, que requiere que todos los barcos sobre los 5000 GT informen sobre su consumo. En 2022, se publicaron varias guías relacionadas con la eficiencia energética de los barcos y la recopilación de datos sobre su consumo de combustible. Estos datos, desde 2023, se utilizan para calcular la intensidad de carbono operativa de cada barco. Si este enfoque también se aplicara a los barcos pesqueros, podría tener un impacto considerable en la Antártica y los océanos a nivel mundial. Sin embargo, la OMI aún no ha adoptado medidas obligatorias para reducir las emisiones de carbono negro en la Antártica, a pesar de años de discusiones sobre su impacto (ASOC, 2023).



Fotografía: Christian Clauwers, Instituto Milenio BASE

Marco regulatorio nacional

A nivel nacional, Chile cuenta con varios instrumentos legales y políticas que rigen el turismo antártico, enfocados en la sostenibilidad y la protección ambiental:

La Ley N° 21.255, conocida como Ley Chilena Antártica, fue promulgada el 2020 y establece el marco normativo que regula las actividades de Chile en el Territorio Antártico Chileno. La ley promueve el fortalecimiento y regulación de las actividades antárticas de Chile, mejorando su capacidad en la prestación de servicios operativos, logísticos, tecnológicos y científicos en el ámbito antártico, y fomentando el desarrollo del país en relación con las actividades antárticas, tanto estatales como privadas.

Si bien esta ley no regula específicamente el turismo antártico de manera detallada, aborda varios aspectos que afectan directa e indirectamente a esta actividad, especialmente en términos de sostenibilidad y protección ambiental, entre ellos incluye:

- Evaluaciones de Impacto Ambiental: Toda actividad, incluyendo el turismo, que se realice en la Antártica debe someterse a una evaluación de impacto ambiental, con el fin de mitigar los daños al ecosistema antártico antes de que las actividades sean autorizadas.¹
- Tratamiento y Eliminación de Residuos: Se establece la obligación de gestionar adecuadamente los residuos generados por las actividades en la Antártica, lo que aplica también a las expediciones turísticas. Los residuos deben ser devueltos al territorio nacional cuando sea posible, para minimizar el impacto ambiental en la región.²
- Responsabilidad Ambiental: La ley obliga a reparar cualquier daño causado al medioambiente antártico, responsabilizando a los operadores de actividades turísticas en caso de infringir las normativas ambientales.³

El Plan Estratégico Antártico 2021-2025, basado en la Ley N°21.255 y la Política Antártica Nacional, establece un marco para coordinar y priorizar las actividades antárticas de Chile. Su objetivo es asegurar un uso eficiente y transparente de los recursos disponibles,

reforzando el compromiso de Chile bajo el Sistema del Tratado Antártico, y promoviendo el desarrollo nacional y regional, especialmente en la Región de Magallanes. Este plan reemplaza al anterior y busca alinear las actividades con el nuevo marco normativo y los intereses estratégicos de Chile en la Antártica (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2021).

Por otra parte, el marco normativo que regula las actividades antárticas en Argentina está basado en el Decreto N° 2.316 de 1990, que establece la Política Nacional Antártica. Su objetivo principal es consolidar los derechos soberanos argentinos en la región. Este decreto orienta las actividades en territorio Antártico en torno a pilares como el fortalecimiento del Tratado Antártico, la protección ambiental y conservación de recursos, la investigación científica y cooperación internacional, dentro de la cual se promueve el uso de los puertos y aeropuertos argentinos, como los de Ushuaia y Río Gallegos, para facilitar la logística de las operaciones en la Antártica, tanto argentinas como internacionales, la presencia operacional y logística y finalmente, la cooperación con países Latinoamericanos.

Además, el decreto establece que cualquier actividad debe estar alineada con el Plan Científico-Técnico Antártico, que incluye estudios sobre recursos naturales y protección ambiental. También menciona la adecuación de la legislación nacional a las obligaciones internacionales asumidas por Argentina en el marco del Tratado Antártico (DL Antártida y Turismo 2024).

Propuesta de Colaboración entre Chile y Argentina

Dado que tanto Chile como Argentina comparten responsabilidades en la gestión de las puertas de entrada a la Antártica, es fundamental que ambos países colaboren en la creación de un marco regulatorio armonizado. La cooperación bilateral permitiría establecer un conjunto de estándares comunes que regulen las actividades turísticas en la región, evitando la competencia por laxitud regulativa. Un ejemplo clave de esta cooperación es la propuesta conjunta de un Área Marina Protegida (AMP) para la Península Antártica y el Arco de Escocia del Sur, desarrollada por científicos de ambos países. Desde

1 Ley N°21.255 de Chile, art. 37, 2020.

2 Ley N°21.255 de Chile, art. 36, 2020.

3 Ley N°21.255 de Chile, art. 42, 2020.

2012, Chile y Argentina han trabajado en conjunto bajo la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (Comisión CRVMA), cuyo objetivo es proteger la biodiversidad antártica mientras se promueve el uso responsable de los recursos de la región. Esta propuesta, que incluye zonas de protección estricta y áreas donde se permite la pesca de kril, busca reducir el impacto de la sobrepesca y otros factores de estrés en las especies marinas, como pingüinos, focas y ballenas (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, 2020).

Este ejemplo demuestra cómo la cooperación bilateral puede no solo proteger la biodiversidad, sino también integrar los intereses de diversos actores, como la industria pesquera, ONGs y otros países miembros de la Comisión CRVMA. La colaboración entre el Instituto Antártico Argentino (IAA) y el Instituto Antártico Chileno (INACH) ha sido crucial para avanzar en este proyecto. Sin embargo, la propuesta enfrenta obstáculos debido a la falta de consenso político en la Comisión CRVMA, bloqueada principalmente por China y Rusia, que tienen intereses pesqueros y geopolíticos. A pesar de esto, la colaboración entre Chile y Argentina sigue siendo un hito en la protección de la biodiversidad antártica.

Beneficios de la Armonización Regulatoria

La armonización de las regulaciones entre Chile y Argentina no solo beneficiaría al ecosistema antártico, sino que también permitiría a ambos países posicionarse como líderes en el turismo sostenible. Al implementar un marco regulatorio común, se podría garantizar que las actividades turísticas se realicen de manera responsable, protegiendo el medioambiente, asegurando que los operadores turísticos cuenten con un plan estratégico de sostenibilidad y de reducción de emisiones y garantizando la viabilidad económica del turismo en la región. El éxito de la colaboración en la propuesta del AMP demuestra que los acuerdos bilaterales pueden funcionar en la Antártica y pueden ser un modelo para regular otros sectores, como el turismo.

Ejemplos Internacionales

Existen varios ejemplos de cooperación internacional y transfronteriza exitosa en la gestión de zonas protegidas.

En el Ártico, por ejemplo, los países han desarrollado acuerdos bilaterales y multilaterales para gestionar los impactos del cambio climático en la región.

Por ejemplo, el Acuerdo de Pesca en el Ártico Central (2018), firmado por Canadá, China, Corea del Sur, Dinamarca (en lo que concierne a las Islas Feroe y Groenlandia), Estados Unidos, Islandia, Japón, Noruega, Rusia y la Unión Europea, es un acuerdo preventivo que regula la pesca comercial no reglamentada en las aguas internacionales del Ártico central. Este territorio solía estar recubierto de hielo, lo que impedía su faena. Sin embargo, dicha cubierta ha disminuido significativamente a consecuencia del calentamiento global por lo que este acuerdo previene la explotación pesquera hasta que haya suficiente conocimiento científico sobre el impacto ambiental (Unión Europea, 2024).

Otro ejemplo es el Consejo del Ártico, una organización intergubernamental dedicada a fomentar la cooperación y coordinación entre los Estados del Ártico, los pueblos indígenas y otros residentes de la región. Su enfoque principal está en abordar temas comunes, especialmente en áreas como el desarrollo sostenible y la protección del medioambiente en el Ártico, promoviendo la interacción entre los distintos actores de la región (Arctic Council, 2024).

Otra muestra clave de colaboración es el trabajo conjunto en la creación de áreas protegidas, como el Parque Nacional de Beringia, que tiene como objetivo proteger el hábitat de especies vulnerables, como la ballena gris del Pacífico. El trabajo de Rusia y Estados Unidos se centró en la investigación científica y la implementación de políticas para mitigar el impacto del tráfico marítimo y del cambio climático en esta región.

Sin embargo, a partir de 2022, las tensiones políticas relacionadas con la guerra entre Rusia y Ucrania, han afectado negativamente la cooperación en el Consejo Ártico. Siete de los países miembros (incluyendo EE.UU.) suspendieron su participación en las reuniones oficiales, lo que fragmentó la colaboración internacional en la región. (National Park Service, 2024). A pesar de estos problemas recientes, el Consejo Ártico sigue siendo un ejemplo de cómo los países pueden trabajar juntos en cuestiones ambientales y de sostenibilidad en una región tan delicada como el Ártico lo que sirve como precedente para el tema abordado en este artículo.

Conclusiones y Recomendaciones

La estabilidad y cooperación en las relaciones bilaterales entre Chile y Argentina, desde la firma del Tratado de Paz y Amistad⁴ en 1984, proporcionan un marco ideal para abordar conjuntamente desafíos como el turismo antártico sostenible. Ambos países han mostrado un alto grado de cooperación en áreas clave, incluyendo lo político, económico y militar, lo que ha permitido resolver disputas territoriales y fomentar la integración. Este enfoque colaborativo también puede aplicarse a la gestión del turismo antártico.

La necesidad de regulaciones más estrictas para el turismo antártico es evidente, y tanto Chile como Argentina juegan un papel esencial en la implementación de políticas sostenibles en la región. Aunque la competencia regulativa entre ambos países podría poner en riesgo la sostenibilidad del turismo, la cooperación bilateral ha demostrado ser efectiva en otros ámbitos, como en la economía y la defensa. Esta cooperación histórica y estable puede ser aprovechada para armonizar las regulaciones turísticas antárticas y desarrollar un marco común que proteja el ecosistema antártico. De esta manera, Chile y Argentina no solo pueden mitigar los riesgos de una competencia regulativa, sino también liderar un modelo de turismo sostenible que sirva como referencia a nivel global, consolidando su rol como puertas de entrada a la Antártica y actores clave en la preservación de esta.

Bibliografía

ANTARCTIC AND SOUTH OCEAN COALITION. “Carbon Footprints of Antarctic Activities.” 31 de mayo de 2023. Consultado el 2 de octubre de 2024. https://cdn.asoc.org/wp-content/uploads/2023/06/ATCM45_ip121_rev2_Carbon-Footprints-of-Antarctic-Activities.pdf.

ARCTIC COUNCIL. “About the Arctic Council.” Consultado el 2 de octubre de 2024. <https://arctic-council.org/about/>.

LEY N° 21.255, que establece el Estatuto Chileno Antártico. 17 de septiembre de 2020. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Consultado el 1 de octubre de 2024. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1149631>.

DL ANTÁRTIDA Y TURISMO. “Normativa y Documentos.” Consultado el 2 de octubre de 2024. <https://www.dl-antartidayturismo.com/nomrativa-y-documentos>.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. “Impacts of Tourism in Antarctica.” Junio de 2023. Consultado el 30 de septiembre de 2024. <https://iucn.org/resources/issues-brief/impacts-tourism-antarctica>.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE. “Plan Estratégico Antártico 2021-2025.” Aprobado el 30 de junio de 2021. Consultado el 1 de octubre de 2024. https://www.minrel.gob.cl/minrel/site/docs/20190906/20190906113642/5a_plan_estrategico_antartico_2021_2025_aprobado_30_6_2021.pdf.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO DE ARGENTINA. “Propuesta argentino-chilena de área marina protegida para la península antártica.” Cancillería Argentina, 2020. Consultado el 2 de octubre de 2024. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/propuesta-argentino-chilena-de-area-marina-protegida-para-la-peninsula-antarctica>.

NATIONAL PARK SERVICE. “International Cooperation in Beringia.” Consultado el 2 de octubre de 2024. <https://www.nps.gov/subjects/beringia/international.htm>.

TRATADO ANTÁRTICO. “Antarctic Treaty Consultative Meeting XLV - Information Paper 006.” 2023. Consultado el 3 de octubre de 2024. https://documents.ats.aq/ATCM45/ad/atcm45_ad006_s.pdf.

TRATADO ANTÁRTICO. “Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente.” 1991. Consultado el 30 de septiembre de 2024. <https://www.ats.aq/s/protocol.html>.

UNIÓN EUROPEA. “Acuerdo para Prevenir la Pesca No Regulada en Alta Mar en el Océano Ártico Central.” Consultado el 2 de octubre de 2024. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/agreement-to-prevent-unregulated-high-seas-fisheries-in-the-central-arctic-ocean.html>.

4 Tratado de Paz y Amistad, firmado entre Argentina y Chile, 29 de noviembre de 1984, https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/35109/1/Tratado_de_Paz_y_Amistad.PDF.

Sobre la autora

Catalina Ovando Arias

ORCID:0009-0008-2924-876X

Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Diplomada en Desarrollo Internacional y en Asuntos Antárticos. Actualmente Administradora de Sostenibilidad de Biocombustible de Trafigura, Tallin, Estonia.

Correo: catalina.ovando@gmail.com



Fotografía: INACH