

EL CONCEPTO DE “EXPEDICIÓN BRASILEÑA” Y LA EXTRATERRITORIALIDAD DE ACCIÓN NORMA N° 23 DEL PROGRAMA ANTÁRTICO BRASILEÑO

André Centurión Vicencio y Eduardo Fernandes Rolam Navarro

Introducción

Según el Informe de la Asociación Internacional de Operadores Turísticos Antárticos (AIOTA) para la temporada 2023-2024, presentado con el Information Paper (IP) n° 101 (Kochi, 2024) a la 46ª Reunión Consultiva del Tratado Antártico (RCTA), celebrada en Kochi, India, en 2024, 122.072 personas entraron en el Área del Tratado Antártico (ATA) durante dicha temporada a través de expediciones turísticas. El número de turistas registrados no solo superó las expectativas para el período presentado por la AIOTA en 2023, sino que también alcanzó el hito del mayor volumen registrado en la historia.

Paralelamente, los Estados Parte del Tratado Antártico (en adelante, el Tratado) también aprovecharon la ocasión de la 46ª RCTA para iniciar el desarrollo de un marco normativo coherente para la gestión de las actividades turísticas y no gubernamentales en el ATA.

En medio de este prometedor escenario para la regulación del turismo antártico, el Programa Antártico Brasileño (PROANTAR) utilizó su “Norma Padrão de Ação”, o Norma de Acción Estándar (NAE) N° 23 (Brasil, 2024) para regular cualquier expedición privada organizada por brasileños. En este sentido, la citada norma incluye algunos mecanismos legales para garantizar la extraterritorialidad de su aplicación, lo que, así como fomenta la cooperación antártica internacional, también puede dar lugar a posibles «conflictos de competencia» con los órganos de control de otros países.

Ante ello, el objetivo de este trabajo es ponderar los puntos positivos y negativos de los mecanismos de extraterritorialidad previstos en la norma estudiada, a partir de una contextualización de los debates sobre la materia regulada en los foros del Sistema del Tratado Antártico (STA).

Por ello, este análisis se dividirá de la siguiente manera: a) en primer lugar, se realizará una contextualización del

estado actual de los trabajos tendientes a crear un marco consistente para regular el turismo y otras actividades no gubernamentales en la Antártica; b) una vez hecho esto, se presentará de la NAE N° 23 elaborada por PROANTAR; y c) se examinará críticamente la extraterritorialidad de la norma estudiada, con el objeto de ponderar sus puntos positivos y negativos.

El marco regulador internacional de las expediciones turísticas y no gubernamentales en la Antártica

La regulación de las actividades turísticas y no gubernamentales en la Antártica dista mucho de ser un tema reciente en los foros de discusión del STA. Como señala Chantal Muñoz, las discusiones sobre el tema comenzaron a ser objeto de resoluciones del STA en la década de 1960, cuando el turismo en la Antártica estaba en sus inicios. Con el paso del tiempo y la generalización de las expediciones turísticas, temas como la imposición de seguros, la búsqueda y rescate, los estudios de impacto ambiental y la gestión de las expediciones comenzaron a tratarse en las RCTA (Muñoz, 2024:76)

Sin embargo, de estos debates, que se limitaron a producir resoluciones no vinculantes sobre el tema, no surgieron normas contundentes. Como consecuencia, la falta de consenso entre los miembros del STA acabó resolviéndose mediante la autorregulación del sector, normalmente representada por la AIOTA (Landau, 2011: 242). explica Chantal Muñoz:

La mayoría de estas directrices y códigos de conducta son elaborados por la industria a través de la AIOTA, y suelen ser considerados posteriormente en la RCTA al momento de realizarse propuestas para regular las actividades turísticas en la Antártica. Como bien



Fotografía: Arón Cádiz Véliz

explica Landau, la industria ha desarrollado sus propios estándares por años, a veces trabajando en conjunto con el STA, aunque la mayoría de las veces avanza con más rapidez porque se encuentra directamente involucrada en las operaciones en terreno y está menos condicionada por los requisitos necesarios para alcanzar el consenso (Muñoz, 2024: 78).

Sin embargo, aunque la autorregulación del sector ha resultado satisfactoria hasta la fecha, no se puede renunciar a un sistema funcional de regulación estatal y gobernanza multilateral que garantice la protección del continente antártico, incluidos los frágiles ecosistemas que habitan las aguas del Mar Austral. Por este motivo, la Decisión N° 6, adoptada en la 45ª RCTA¹ se encargó de iniciar un proceso para desarrollar un marco global y coherente de regulación de las actividades no gubernamentales y turísticas en la Antártica, así como de crear un grupo de trabajo especial para abordar esta cuestión.

Como resultado de la iniciativa, en la 46ª RCTA, celebrada en 2024, se presentaron diversas propuestas y modelos de marco regulador. Entre los diversos *Working Papers* (WP) y IP presentados por los Estados Parte y las partes

interesadas, cabe destacar el WP N° 3 y N° 4, debidamente acompañados de sus anexos. Sin embargo, todavía no hay indicios de que se adopte próximamente una norma contundente.

Aun así, cabe destacar que las propuestas debatidas durante la última RCTA, así como las resoluciones no vinculantes adoptadas por el STA a lo largo de las dos últimas décadas, no dejan de tener un impacto en el Derecho internacional a pesar de carecer de fuerza vinculante. Como sostiene Wagner Menezes (Menezes, 2023:463-4) al tratar del carácter transnormativo de la aplicación de las normas internacionales, los elementos naturalmente no vinculantes y vinculados a las etapas fundacionales de la norma internacional, como es el caso de las *soft laws* (como las resoluciones no vinculantes adoptadas por el STA); las normas extraídas de las prácticas comerciales transnacionales (como las normas impuestas por la AIOTA), e incluso las conclusiones alcanzadas en los foros de debate de las organizaciones internacionales (como la decisión de la RCTA que reconoció la necesidad de regular las actividades turísticas y no gubernamentales en la Antártica), pueden “cruzar” las fronteras jurídicas de los Estados y hacerse efectivas en el derecho interno.

¹ Decisión 6 de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico XLV, Helsinki, 2023. 8.abr.2023. Disponible en: <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/804>

Explica Menezes:

“Na relação transnormativa, as normas são produzidas no plano internacional e influenciam o sistema normativo interno, seja contribuindo para com o sentido normativo ou interpretativo de uma norma ou princípio, ou dando a dimensão conceitual de uma determinada regra, por ela ter sido projetada no plano internacional, no ambiente de conferências internacionais, resultado de debates e reflexões. O contrário também pode ocorrer quando a sociedade internacional absorve um conceito normativo local ou nacional, obrigando o intérprete internacionalista a buscar sentido no plano nacional, a partir dos textos e estudos em que ela foi amoldada.” (Menezes, 2023:463-4).

Así, la porosidad de las fronteras entre las esferas internacional y doméstica, acentuada significativamente por el proceso de globalización, permite que todo el proceso de elaboración de una norma contundente para regular la problemática en estudio sea voluntariamente adherido por los ordenamientos jurídicos nacionales. Esto da lugar a normas con fuerza vinculante, como en el caso de Brasil, que ha regulado las actividades turísticas y no gubernamentales en la Antártica a través de la NAE N° 23 de OPERANTAR, la cual será examinada en el siguiente apartado.

Norma de acción estándar N° 23 del Programa Antártico Brasileño

El tema principal de la Norma de Acción Estándar N° 23 del Programa Antártico Brasileño radica en establecer las “reglas y procedimientos a ser observados por las expediciones no gubernamentales a la Antártida”, habiendo sido debidamente emitida en 24 de abril de 2024. La norma en cuestión se encuentra debidamente alineada con la situación actual que enfrenta el STA, con la siguiente disposición a modo de contextualización:

2.1. O expressivo aumento da atividade turística e outras atividades não governamentais no Continente Antártico enseja grande preocupação entre os estados membros do Tratado da Antártica, não apenas pelo risco potencial

*de danos ao meio ambiente, como também pelos aspectos inerentes a precária segurança da navegação e às condições ambientais adversas prevalecentes, habitualmente desfavoráveis às atividades de busca e salvamento.*²

A continuación, la NAE, al establecer su ámbito de aplicación, somete a la jurisdicción brasileña dos tipos de expediciones: a) las expediciones brasileñas; y b) las expediciones extranjeras que preceden al territorio nacional. A continuación, se transcribe el texto aprobado:

2.3. Os procedimentos descritos nesta norma são de observância obrigatória por:

a). todas as expedições brasileiras com destino à Antártica – ou seja, as que são organizadas por cidadãos ou empresas brasileiras e/ou que utilizam navios de bandeira brasileira; e

*a). todas as expedições estrangeiras à Antártica organizadas em território nacional ou precedentes do mesmo.*³

De acuerdo con la NAE, el ciudadano o empresa brasileña, así como el armador del buque que enarbole bandera brasileña, deben notificar previamente al PROANTAR acerca de la expedición, presentando su información básica. Una vez recibida la solicitud, el PROANTAR llevará a cabo un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para verificar la conformidad de la propuesta con los estándares mínimos impuestos por el STA. La realización del EIA se regirá por la legislación brasileña específica y tomará en cuenta las directrices que se definan en las RCTA, así como otras normas nacionales e internacionales, como el Código Internacional para Buques que Operan en Aguas Polares (Código Polar).

Realizada la evaluación y emitido el dictamen favorable por parte del PROANTAR, las autoridades brasileñas informarán a la Secretaría del Tratado Antártico acerca de la expedición. No obstante, los responsables deberán presentar un informe de la expedición al PROANTAR una vez concluida.

2 Nor a Padrão de Ação nº 23 de la Comisión Interministerial para los Recursos del Mar de Brasil, 24.abr.2024. Disponible en: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/proantar/npa/NPA23-Atividades-turismo-nao-governamentais-Antartica.pdf>

3 Norma Padrão de Ação nº 23 de la Comisión Interministerial para los Recursos del Mar de Brasil, 24.abr.2024. Disponible en: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/proantar/npa/NPA23-Atividades-turismo-nao-governamentais-Antartica.pdf>

En este sentido, es relevante destacar que no solo las expediciones organizadas en, o que parte desde, Brasil deben someterse al escrutinio del PROANTAR para ser debidamente autorizadas, sino también aquellas realizadas por ciudadanos o empresas brasileñas, así como aquellas que empleen buques con bandera brasileña, lo que confiere un carácter de extraterritorialidad a la norma.

A partir de este carácter extraterritorial, un ciudadano o empresa brasileña que organice en Chile una expedición de turismo antártico utilizando embarcaciones con bandera chilena no solo debería someterse a la fiscalización del PROANTAR, sino también hacer constar, en el contrato de fletamento marítimo (Martins, 2015), de la aplicabilidad de la NAE N° 23.

A pesar del gran potencial de cooperación antártica internacional creado por la extraterritorialidad del concepto de “expedición brasileña”, previsto en el punto 2.3, letra a) de la NAE, el ámbito de aplicación definido por OPERANTAR también puede ser motivo de eventuales “conflictos de jurisdicción”, los cuales podrían surgir en el caso de que organismos de inspección de otros Estados Parte del STA reclamen jurisdicción sobre una determinada expedición.

En vista de lo anterior, el siguiente apartado se centrará en el problema identificado, de modo que el potencial de cooperación previsto en la NAE pueda aprovecharse, sin enfrentar obstáculos jurisdiccionales que puedan resolverse mediante el intercambio de información y otros mecanismos legales.

La extraterritorialidad de la NPA N° 23 y la cooperación antártica en América del sur

Como se explicó anteriormente, al regular las actividades turísticas y no gubernamentales de las llamadas expediciones brasileñas, incluso cuando se originan en otros países, la NAE N° 23 posee un gran potencial para estimular la cooperación antártica, ya que permitiría a Brasil ayudar a países como Chile y Argentina – utilizados comúnmente como puntos de salida para viajes a la Antártica – en la inspección de empresas, ciudadanos y buques brasileños.

Sin embargo, si no existe un sistema de cooperación e intercambio de información establecido de antemano, así

como reglas internacionales que delimiten la competencia de los Estados Parte del STA en la fiscalización de expediciones turísticas o no gubernamentales, podrían darse casos de conflictos de jurisdicción entre autoridades de diferentes países, así como la indeseable búsqueda de la regulación más benévola o favorable por parte de operadores de mala fe.

En este contexto, los dos principales documentos presentados en la 46ª RCTA sobre la creación de un marco regulador para las actividades no gubernamentales y turísticas en la Antártida no abordan expresamente la posibilidad de ausencia de jurisdicción, aunque sí reconocen otros problemas. A continuación, se examinará cómo el WP N° 3 aborda esta cuestión:

13. Supervision, sanctions and reporting

- 1). *Each Party shall take appropriate measures within its competence, including the adoption of laws and regulations, administrative actions and enforcement measures, to ensure that those under their jurisdiction or control, organising or conduction tourism or other non-governmental activities in the Antartic Treaty Area, comply with this Framework and to impose appropriate sanctions in case of non-compliance.*⁴

En este punto, es posible identificar que el WP prevé la necesidad de que el Estado defina los límites de su jurisdicción para asegurar el correcto cumplimiento de la normativa. No obstante, no considera que toda expedición a la Antártica implica aspectos extraterritoriales y que, ante la presencia de extraterritorialidad, existe la posibilidad de un conflicto entre jurisdicciones.

Por su parte, el WP reconoce la posibilidad de problemas tales como el conflicto negativo de jurisdicciones y la búsqueda de la regulación más favorable, pero no hace ninguna mención al conflicto positivo de jurisdicciones. El texto en cuestión expone:

6. General Provisions

Parties may wish to consider to include a provision on harmonisation of assessing/permittin procedures, for instance:

- 1). *In their domestic procedure for assessing tourism and other non-governmental activities in the Antartic Treaty*

4 Documento de Trabajo WP 03 (Finlandia, Francia, Alemania, India, Países Bajos, Reino Unido) de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico XLVI, Kochi, 24.may.2024. Disponible en: https://documents.ats.aq/ATCM46/wp/ATCM46_wp003_s.docx



Fotografía: Arón Cádiz Véliz

area, the Parties strive for international harmonization and cooperation, with special attention to: [...]

- b). the prevention of scenarios where no Party is exercising jurisdiction over a tourist or other non-governmental activity, as well as the prevention of competent authority shopping and informing other National Competent Authorities.⁵ (RCTA XLVI, WP 4, Attachment, Koichi, 2024).

En este extracto, la expresión *authority shopping* debe entenderse como el acto de presentarse deliberadamente ante la autoridad competente cuya regulación sobre la materia es más benévola y/o más favorable para el operador, eludiendo así la jurisdicción competente más estricta en cuanto al cumplimiento de las normas internacionales. Para evitar esta práctica, el WP innova ofreciendo la siguiente solución:

6. General Provisions (...)

Parties may wish to consider to include a provision on information exchange among relevant Parties about permit/authorisation refusals to prevent competent authority shopping, for instance:

- 2). *To prevent competent authority shopping, Parties shall notify the other Parties of any refusal of a permit or authorisation to conduct a tourist or other non-governmental activity in the Antarctic Treaty area. If*

*another Party receives an application request for a permit or authorisation from the relevant operator, this Party is encouraged to contact the Party that previously refused a permit or authorisation to get information on the reason(s) of the refusal.*⁶

En suma, se propone que las Partes del Tratado Antártico compartan información sobre permisos o autorizaciones que hayan rechazado para realizar actividades turísticas o no gubernamentales en la región. Sumado a ello, si una Parte recibe una solicitud de permiso de un operador, se le recomienda consultar con la Parte que negó previamente la autorización para conocer los motivos del rechazo.

Además de las medidas estatales mencionadas, también sería posible que el marco jurídico en desarrollo impusiera criterios para establecer la competencia de inspección con el fin de evitar conflictos positivos de jurisdicción sobre la misma expedición.

Conclusión

En síntesis, Brasil ha conseguido articular un conjunto de normas para regular las actividades no gubernamentales y turísticas en la Antártica, habiendo acuñado el concepto de “expediciones brasileñas”, que incorpora categorías de alcance extraterritorial con el propósito de prevenir eventuales intentos de eludir la jurisdicción nacional.

5 Documento de Trabajo WP 04 (Finlandia, Francia, Alemania, India, Países Bajos, Reino Unido) de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico XLVI, Kochi, 24.may.2024. Disponible en: https://documents.ats.aq/ATCM46/wp/ATCM46_wp004_s.docx

6 Documento de Trabajo WP 04 (Finlandia, Francia, Alemania, India, Países Bajos, Reino Unido) de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico XLVI, Kochi, 24.may.2024. Disponible en: https://documents.ats.aq/ATCM46/wp/ATCM46_wp004_s.docx

Sin embargo, dicha extraterritorialidad, la cual posibilita el ejercicio satisfactorio de la jurisdicción brasileña y permite la intensificación de la cooperación antártica con los Estados vecinos, también genera riesgos de posibles conflictos positivos de jurisdicción en ausencia de un sistema robusto de intercambio de información y una estructura reguladora internacional funcional y eficaz.

En tal contexto, si bien los esfuerzos orientados a la construcción de un marco regulatorio internacional en el ámbito del STA que aporte mayor seguridad jurídica en relación con las expediciones turísticas y no gubernamentales, han presentado propuestas que abordan estas problemáticas, es previsible que la adopción de una normativa de carácter vinculante y robusta en esta materia conlleve un período considerable antes de su implementación.

Bibliografía

LANDAU, Denise. (2011) "International cooperation and management of tourism: A world within a world." en Berkman, Paul, et. al. Science Diplomacy: Antarctic, science and the governance of international spaces. Washington: Smithsonian Institution Scholarly Press.

MENEZES, Wagner. (2023) "Curso de Direito Internacional: Doutrina, Legislação e Jurisprudência". Volume 1. São Paulo: Tirant Le Blanch.

(2004) "Ordem Global e Transnormatividade". Ijuí: Unijuí.

MARTINS, Eliane. (2015) "Curso de Direito Marítimo". Volume 3. Barueri: Manole.

MUÑOZ, Chantal. (2024) "Reuniones Consultivas del Tratado Antártico: El principio del consenso y su aplicación en la regulación del Turismo Antártico". Memoria para optar al grado académico de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile.

Decisión 6 de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico XLV, Helsinki, 2023. 8.abr.2023. Disponible en: <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/804>

Documento de Información IP 101 (AIOTA) de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico XLVI, Kochi, 24.may.2024. Disponible en: https://iaato.org/system/files/2025-01/ATCM46_ip101_e_Report-of-

[the-International-Association-of-Antarctica-Tour-Operators-2023-24.pdf](#)

Documento de Información IP 149 (ASOC) de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico XLVI, Kochi, 24.may.2024. Disponible en: <https://www.asoc.org/ice-archive/atcm-46-cep-26/>

Documento de Trabajo WP 03 (Finlandia, Francia, Alemania, India, Países Bajos, Reino Unido) de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico XLVI, Kochi, 24.may.2024. Disponible en: https://documents.ats.aq/ATCM46/wp/ATCM46_wp003_s.docx

Documento de Trabajo WP 04 (Finlandia, Francia, Alemania, India, Países Bajos, Reino Unido) de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico XLVI, Kochi, 24.may.2024. Disponible en: https://documents.ats.aq/ATCM46/wp/ATCM46_wp004_s.docx

Norma Padrão de Ação nº 23 de la Comisión Interministerial para los Recursos del Mar de Brasil, 24.abr.2024. Disponible en: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/proantar/npa/NPA23-Atividades-turismo-nao-governamentais-Antartica.pdf>

Sobre los autores André Centurió Vicencio

ORCID:0009-0004-3815-3341

Oficial de la Armada Brasileña. Cursando Máster en Derecho Internacional y Comparado en la Universidad de São Paulo (USP). LLM en Derecho del Estado y Regulación e investigador en Centro de Estudios Em Direito do Mar (CEDMAR/USP).

Correo: andre.centurion@usp.br

Eduardo Fernandes Rolam Navarro

ORCID:0000-0001-6153-1444

Abogado. Cursando Máster en Derecho Internacional y Comparado en la Universidad de São Paulo (USP). Investigador en Centro de Estudios em Direito do Mar (CEDMAR/USP).

Correo: eduardonavarro@usp.br