

**ANUARIO
DE DERECHO
PÚBLICO**

2021

UNIVERSIDAD
DIEGO
PORTALES

VV.AA, Ediciones Universidad Diego Portales, Domingo Lovera (editor) /
Anuario de Derecho Público 2021

Santiago de Chile: la universidad: Facultad de Derecho de la universidad, 2021,
1° edición, p. 674, 17 x 24 cm.

Dewey: 341.4810983

Cutter: An89

Colección Derecho

Incluye palabras de Decano de la facultad Jaime Couso Salas y Domingo Lovera
Pardo director del anuario. Con notas al pie.

Cátedra Jorge Huneeus Zegers “¿Hacia una transformación constitucional viable
en Chile?” por Rosalind Dixon.

Materias:

- COVID-19 (Enfermedad). Chile.
- Derecho ambiental. Chile. Cambio climático.
- Chile. Constitución 1980.
- Reformas constitucionales. Chile.
- Migrantes.
- Derecho internacional. Chile.
- Pandemia.
- Estallido social. Chile.
- Estados de excepción constitucional. Chile.
- Prisioneros políticos. Chile.
- Ahorro para el retiro.
- Pensiones. Chile.

ANUARIO DE DERECHO PÚBLICO 2021

© Domingo Lovera (editor), 2021

© VV.AA., 2021

© Ediciones Universidad Diego Portales, 2021

Primera edición: diciembre de 2021

ISBN 978-956-314-506-9

Universidad Diego Portales
Dirección de Publicaciones
Av. Manuel Rodríguez Sur 415
Teléfono (56 2) 2676 2136
Santiago – Chile
www.ediciones.udp.cl

Diseño: Mg estudio

Impreso en Chile por Salesianos Impresores S. A.

**ANUARIO
DE DERECHO
PÚBLICO
2021
UNIVERSIDAD
DIEGO
PORTALES**

COMITÉ EDITORIAL

Lidia Casas
Javier Couso
Jorge Correa Sutil
Rodolfo Figueroa
Matías Guiloff
Domingo Lovera
Judith Schönsteiner

DIRECTOR

Domingo Lovera



EDICIONES
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

LEY 21.255 (2020): LA NUEVA LEY ANTÁRTICA CHILENA

Luis Valentín Ferrada W.¹

Resumen

Chile posee una gran cantidad de normas legales y reglamentarias que se refieren, total o parcialmente, a la Antártica. Algunas han sido promulgadas en ejercicio de las facultades soberanas sobre el Territorio Chileno Antártico, en tanto otras materializan la recepción en el derecho doméstico de los acuerdos internacionales alcanzados en el marco del Sistema del Tratado Antártico. La necesidad de ordenar, sistematizar y modernizar estas disposiciones se manifestó al menos desde el año 2000, aunque solo el 2007 se dieron instrucciones expresas, y no se logró avanzar decididamente en ello sino hasta el 2011. La elaboración del proyecto de Ley Antártica Chilena, así como su tramitación parlamentaria, dan cuenta de las dificultades implícitas en un tema de alta sensibilidad geopolítica y en que convergen múltiples perspectivas e intereses. El resultado, manifestado en la Ley 21.255 (2020), constituye un hito en la historia del derecho chileno antártico, al establecer por primera vez una regulación general sobre la Antártica que tiene en cuenta tanto los intereses soberanos como los compromisos internacionales. En este artículo se explica la historia de la norma, su contenido y características principales. Entender este proceso resulta de especial relevancia tanto para los interesados en el derecho internacional como para el público en general.

¹ Doctor en Derecho (Universidad de Chile, 2015), académico del Departamento de Derecho Internacional de la Universidad de Chile, miembro del Comité Permanente en Humanidades y Ciencias Sociales del *Scientific Committee on Antarctic Research* (SCAR), integra la lista de árbitros de la Corte Permanente de Arbitraje Internacional (La Haya) en materias de protección medioambiental antártica, asesor en materias de Derecho Antártico en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Mail: lvferrada@derecho.uchile.cl ID: <https://orcid.org/0000-0002-9769-4664>

Introducción

La nueva Ley Antártica Chilena (Ley 21.255),² constituye el máximo avance de Chile en materia de normativa antártica en toda su historia. El país cuenta con numerosísimas regulaciones legales y reglamentarias al respecto, habiendo existido una producción normativa desde mediados del siglo XIX, y que se intensificará crecientemente desde mediados del siglo XX, pero cuyos fundamentos pueden rastrearse en forma concatenada hasta fines del siglo XV, en la América española.³ Algunas de estas normas son de un gran valor e importancia histórica y jurídica, tal como la que delimitó en 1940 el Territorio Chileno Antártico⁴ o la que estableció en 1956 el Estatuto del Territorio Chileno Antártico,⁵ pero ninguna de ellas abordaba de un modo tan amplio y completo la temática antártica ni tenía una densidad normativa como la nueva ley. Tampoco habían pretendido satisfacer un doble imperativo de la complejidad del que ahora se persigue: Proteger los derechos soberanos del país sobre el Territorio Chileno Antártico y, al mismo tiempo, dar cumplimiento a las obligaciones internacionales con el Sistema del Tratado Antártico.

Antes de exponer el contenido y principales alcances de esta ley, debo necesariamente declarar, para conocimiento del lector, que tuve una participación directa en su gestación y tramitación por más de una década, siendo el principal redactor del proyecto de ley y luego de las indicaciones presentadas por el Ejecutivo durante su discusión en el Congreso.⁶ Esto, sin dejar de te-

2 Ley 21.255, aprobada por el Congreso el 4 de agosto del 2020, promulgada el 21 de agosto del 2020, publicada en el *Diario Oficial* el 17 de septiembre del 2020, y en vigor desde el 16 de marzo del 2021.

3 Véase, entre otros, Ferrada, Luis Valentín, “Evolución del Sistema del Tratado Antártico: Desde su génesis geoestratégica a sus preocupaciones ambientalistas”, en *Revista de Derecho*, N° 18 (Universidad San Sebastián), 2012, pp. 131-151; Ferrada, Luis Valentín, “Iniciativa privada y estatal en la actividad antártica. Pasado, presente y futuro”, en Baltazar Morales (coordinador), *Estado, sociedad y participación. XLIII Jornadas chilenas de derecho público* (Santiago: Universidad de Concepción/Thomson Reuter/LegalPublishing), 2014, pp. 539-558; y Ferrada, Luis Valentín, “Consideraciones generales sobre la normativa chilena antártica (1939-2011)”, en *Revista de Derecho Público*, N° 77 (Universidad de Chile), 2012, pp. 277-293, y la abundante bibliografía que ahí se cita.

4 Decreto Supremo 1.747 del Ministerio de Relaciones Exteriores, promulgado el 6 de noviembre de 1940, publicado en el *Diario Oficial* el 21 de junio de 1955.

5 Decreto Supremo 298 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 3 de octubre de 1956; dictado en cumplimiento de la Ley 11.846, de 21 de junio de 1955.

6 Fui el encargado, como asesor en la Dirección de Antártica del Ministerio de Relaciones Exteriores, de realizar los estudios preliminares y de redactar el proyecto de ley (2011-2013). Este se prestó finalmente al Congreso en marzo del 2014, sin que yo interviniera en los ajustes finales que se le hicieron. Paralelamente, fui encargado de temas de Derecho Internacional y Antártica en la Subsecretaría de Defensa, Ministerio de Defensa Nacional (2011-2015). El proyecto de ley no tuvo mayores avances hasta el año 2018, fecha en que nuevamente me hice cargo de los aspectos sustantivos de su tramitación, como asesor de la Cancillería.

ner presente, por cierto, que durante el proceso pre-legislativo y legislativo intervienen innumerables personas e instituciones, con mayor o menor nivel de incidencia, y que las decisiones finales son tomadas por las autoridades políticas respectivas más allá de lo que muchas veces consideremos los especialistas.

En los últimos años, he escrito varios artículos académicos y de extensión sobre este tema. Como resulta inevitable, ya que en definitiva la ley que se analiza es una misma, hay ideas que necesariamente se recogen tanto en aquellos textos como en estas páginas. Sin embargo, gran parte de lo que aquí se publica es innédito o se aborda desde un nuevo enfoque.

En las siguientes páginas se harán, en primer lugar, algunas reflexiones generales sobre los desafíos de normar las actividades antárticas, exponiendo luego el proceso de elaboración y aprobación de la ley, una visión sinóptica de la misma, la forma en que sus objetivos orientan su aplicación, y finalizando con algunas conclusiones.

1. Los desafíos de normar lo antártico

Previo a analizar los detalles de la nueva Ley Antártica, es fundamental considerar ciertos claroscuros, matices y dualidades que debe saber equilibrar cualquier norma sobre la Antártica dictada en Chile (y en general en los otros seis países que afirman soberanía sobre porciones del Sexto Continente). En esto no sirve una visión binaria (lo uno o lo otro), sino que se requiere una mirada holística que penetre en las complejidades políticas, jurídicas y naturales de uno de los espacios más interesantes del planeta. Se necesita una fina sensibilidad política e intelectual que permita, sin perder la coherencia, entender que requerimos una visión que asuma esta complejidad.

Para empezar, todo lo antártico es para Chile, a un mismo tiempo, un tema nacional e internacional. El Territorio Chileno Antártico es parte integrante y esencial de nuestro territorio nacional, ejerciéndose a su respecto las facultades soberanas correspondientes; pero, en paralelo, el país ha promovido y participado en el desarrollo del Sistema del Tratado Antártico como régimen de gobernanza internacional sobre todo el Sexto Continente y los mares que lo circundan, incluyendo sus ecosistemas dependientes y asociados. Como parte del Tratado Antártico (1959, en vigor 1961), Chile ha estado dispuestos a suspender las controversias sobre sus derechos soberanos, que dicho instrumento reconoce expresamente (artículo IV), a cambio de garantizar la paz (artículo I) y participar en el gobierno de la Antártica como un todo (artículo IX).

Una segunda dualidad se refiere al ámbito geográfico en que es eficaz la nueva ley, desde que ella tiene una aplicación tanto territorial (en todo Chile y en particular en el Territorio Chileno Antártico) como extra-territorial (en toda la Antártica y sus mares circundantes, en cumplimiento de los compromisos internacionales del país).

Otra doble o más bien triple perspectiva tiene que ver con el modo en que se distribuyen las competencias antárticas: centralizadas, desconcentradas y descentralizadas. Por sus implicancias para el país en su conjunto y sus consecuencias internacionales, todo lo antártico es parte de la Política Exterior y competencia propia del Presidente de la República, asesorado por el Consejo de Política Antártica y por el Ministro de Relaciones Exteriores. Pero junto a ello hay una multiplicidad de otros órganos del Estado con competencias antárticas desconcentradas o descentralizadas, tal como las Fuerzas Armadas, el Instituto Antártico Chileno o las autoridades de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena.

Vinculado a lo anterior, existen también ámbitos de toma de decisiones diversos. Por definición y por su vinculación con la preservación del territorio nacional, por su imbricación con la Política Exterior, por la trascendencia que posee para el país en su conjunto, por la multiplicidad de ministerios implicados, lo antártico es un tema eminentemente de alcance nacional cuyas decisiones deben ser tomadas en los niveles más altos de la Administración del Estado. Sin embargo, al mismo tiempo, todo cuanto se hace en términos materiales en la Antártica posee una clara dimensión regional y una vinculación directa con las ciudades de Punta Arenas y Puerto Williams. Mientras las grandes decisiones estratégicas sobre la Antártica se adoptan en los más altos niveles del Estado de Chile, las decisiones sobre aspectos concretos se toman de forma local, desconcentrada o descentralizada.

Una última dualidad se da en la acción estatal, desarrollada a través de actividades de ciencia, pero también de presencia soberana. Desde 1957 en adelante,⁷ progresivamente, la ciencia se ha transformado en una de las principales herramientas del Estado para llevar a cabo su Política Antártica Nacional. Pero Chile no solo realiza ciencia en la Antártica, sino que también le interesa ejercer una presencia soberana relevante y permanente.

La Ley Antártica debe compatibilizar todas estas dualidades, equilibrando las perspectivas nacional, regional e internacional.

7 El año 1957-1958 se desarrolló el Año Geofísico Internacional, una de cuyas áreas de investigación estuvo centrada en la Antártica, pasando a ser un de los antecedentes de la Conferencia de Washington (1959) en que se adoptó el Tratado Antártico.

2. El proceso de elaboración y aprobación de la ley

Para efectos cronológicos, es posible distinguir las siguientes etapas en el proceso de elaboración de la Ley Antártica: (1) Trabajos previos (2000-2010); (2) Estudios preliminares y elaboración del anteproyecto de ley (2011-mayo 2013); (3) Conclusión del proyecto de ley (junio 2013-marzo 2014); (4) Tramitación parlamentaria (marzo 2014-agosto 2020); (5) Promulgación, publicación y entrada en vigor de la ley (septiembre 2020-marzo 2021); y (6) Elaboración de reglamentos y adecuaciones normativas (en curso).

2.1. Trabajos previos

Aunque la necesidad de que Chile cuente con una legislación antártica moderna y actualizada pareciera no requerir de una mayor justificación, la preocupación al respecto ha sido oscilante. La mayor parte de las de normas legales y reglamentarias existentes abordan en forma inorgánica ciertos aspectos parciales. La recepción en el derecho doméstico de las normas internacionales, por su parte, en especial de las generadas en las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico y en las reuniones de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, ha sido también irregular y más bien formal.

Sin embargo, la primera constancia escrita que he encontrado sobre el interés, aunque indirecto, de modernizar nuestro ordenamiento jurídico antártico solo se encuentra en la Política Antártica Nacional del año 2000.⁸ Esto es coherente con el hecho de que ella sea una actualización de los objetivos de Chile al respecto, orientada por la entrada en vigor en 1998 del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente (1991).

Pasarían todavía varios años para que esta idea tomara fuerza. En efecto, recién en la XLVII Reunión del Consejo de Política Antártica (2007) se dispuso formalmente avanzar en este sentido.⁹ Entre los años 2008 y 2010 se intentó sin mayores resultados la redacción de un texto, en una iniciativa liderada por el embajador Jorge Berguño Barnes.

En la XLVIII Reunión del Consejo de Política Antártica (2011) se reiteró la necesidad de elaborar una nueva ley antártica, lo que quedó asimismo reflejado en el Plan Estratégico Antártico 2011-2014, aprobado en la ocasión.¹⁰ Se

8 Decreto Supremo 429 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 18 de mayo del 2000.

9 Acta de la XLVII Reunión del Consejo de Política Antártica (Santiago, 30 de noviembre de 2007), pp. 5-7, 13-14 y 20-21.

10 Acta de la XLVIII Reunión del Consejo de Política Antártica (Puerto Williams, 18 de abril del 2011), p. 6.

encomendó tal tarea a la recién creada Dirección de Antártica del Ministerio de Relaciones Exteriores.¹¹

2.2. El anteproyecto de ley (2013)

A fin de cumplir tal tarea, se me solicitó hacerme cargo de los estudios preliminares y de la redacción del proyecto de ley. Entre fines de abril o mayo del 2011 y abril del 2013, en forma prácticamente ininterrumpida, nos reunimos una o dos veces por semana con el Director de Antártica, Camilo Sanhueza Bezanilla, y la Subdirectora, María Luisa Carvallo Cruz, a discutir sobre los lineamientos generales de la ley o la propuesta de artículos.

Convinimos en desarrollar dos estudios previos. El primero, sobre legislación comparada. Se determinó centrarse en las normas dictadas a partir de la década de 1990 (esto es, estatuidas teniendo en consideración el Protocolo de Protección del Medioambiente Antártico), en aquellos países más relevantes para una comparación, ya fuera porque también afirmaban su soberanía sobre porciones de la Antártica, servían de último puerto/aeropuerto hacia el Sexto Continente, o tenían un mayor protagonismo en los temas antárticos (Argentina, Australia, China, Estados Unidos, Francia, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido, Rusia y Sudáfrica). El segundo estudio preliminar estuvo destinado a identificar, recopilar y analizar la numerosa y dispersa normativa antártica chilena.¹² Una de las finalidades de esta indagación histórico-jurídica era determinar qué normas debían ser expresamente derogadas o al menos advertir cuándo se produciría una derogación tácita. Sin embargo, en definitiva, no se incluyeron normas al respecto, salvo una que preserva el patrimonio histórico-jurídico antártico de Chile, de importantes consecuencias geopolíticas.

Una vez que concluimos y discutimos los alcances de estos estudios preliminares, nos dimos a la tarea de pensar cómo debía ser el marco jurídico general del ordenamiento antártico chileno, cuál debía ser el índice de materias

11 Creada por la Orden de Servicio 31 de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, de 1 de febrero del 2011.

12 El resultado de ese trabajo iniciado el 2011 y al que he dedicado ya una década, se dará a conocer en un libro de mi autoría de próxima publicación tentativamente denominado *Historia del Derecho Chileno Antártico*. Avances sobre este estudio han sido presentados en las XLI Jornadas Chilenas de Derecho Público (2011), en una ponencia posteriormente publicada como Ferrada, Luis Valentín, “Consideraciones generales sobre la normativa chilena antártica (1939-2011)”, en *Revista de Derecho Público*, N° 77 (Universidad de Chile), 2012, pp. 277-293; y en la ponencia de mi autoría “La Antártica como objeto de regulación del derecho chileno: 1892-2018”, en los XVIII Encuentro de Historiadores Antárticos Latinoamericanos, Centro de Estudios Hemisféricos y Polares, San Esteban (Los Andes), 5 al 7 de septiembre del 2018, texto inédito. Esta indagación ha determinado la existencia de más de 300 normas legales y reglamentarias dictadas por Chile desde mediados del siglo XIX al año 2020 que, de modo total o parcial, se refieren a asuntos antárticos.

de la futura ley, cómo se vincularía con el resto del orden jurídico chileno, y acerca de qué limitaciones (domésticas e internacionales) teníamos que considerar al redactar las normas.

El punto de partida fue el convencimiento de que Chile requería normas actualizadas y coherentes para preservar sus intereses soberanos en el Continente Austral, solucionar las deficiencias en su quehacer antártico, y responder a los desafíos de las próximas décadas. Esto incluía considerar el desarrollo del derecho internacional desde 1959 en adelante.

Lo anterior llevó a plantear un nuevo esquema jurídico que comprendía tres niveles concatenados: (a) *Constitucional*, a través de la incorporación en la Constitución Política de una norma que consagrara al Territorio Chileno Antártico como territorio especial, habilitando la restricción de ciertas garantías y derechos constitucionales;¹³ (b) *Legal*, mediante la promulgación de una ley marco que estableciera los lineamientos generales para el quehacer antártico nacional; y (c) *Reglamentario*, por medio de la promulgación de diversos reglamentos que desarrollaran en detalle los aspectos que así lo requieran.

Definido lo anterior, comencé a elaborar las propuestas de artículos, que semana a semana discutíamos y aprobábamos. Hacia fines de marzo del 2013 estaban ya redactados un anteproyecto de reforma constitucional y un anteproyecto ley. El día 10 de abril de ese año los presentamos al Ministro de Relaciones Exteriores, Alfredo Moreno Charme, y a otras autoridades de la Cancillería. Dichas propuestas no pretendían estar acabadas, y de hecho esperábamos recibir aportes sobre diversos aspectos, pero representaban un esfuerzo bien estructurado que armonizaba, sistematizaba y actualizaba la normativa antártica chilena, podía servir de base para una discusión pre-legislativa al respecto. Se hizo también una presentación ante la Comisión Especial sobre Política Antártica de la Cámara de Diputados.¹⁴

2.3. El proyecto de ley (2014)

En los meses siguientes, en que por distintas razones las tres personas que habíamos estado a cargo de la elaboración del anteproyecto de ley dejamos la Dirección de Antártica, ese texto fue discutido con diversos ministerios

13 Ferrada, Luis Valentín, "La Antártica en la nueva Constitución chilena", en Galdámez, Liliana; Millaqueo, Salvador; y Saavedra, Bárbara (eds), *Una Constitución Socioecológica para Chile: Propuestas Integradas*, (Santiago: Universidad de Chile – WCS), 2021, pp. 81-84.

14 Cámara de Diputados, "Informe de la Comisión Especial sobre Política Antártica Chilena", 14 de enero del 2014.

y entidades, y tras habérsele sacado, de forma equivocada a mi parecer, una serie de normas propuestas, y aún capítulos enteros, fue ingresado como proyecto de ley a la Cámara de Diputados el 4 de marzo del 2014.¹⁵

Si bien muchas de las disposiciones omitidas fueron posteriormente reincorporadas durante la tramitación en el Congreso, esta versión truncada del anteproyecto había perdido su coherencia interna y cambiado notablemente su enfoque, diluyendo la defensa de los intereses nacionales (perdiendo por tanto el necesario equilibrio entre lo nacional/internacional), y adoptando una perspectiva centrada en las tareas del Ministerio de Relaciones Exteriores, sacrificando la visión general imprescindible cuando se combinan tantos intereses y poseen competencias tantos órganos del Estado.

2.4. Primer trámite constitucional

El primer trámite constitucional, en la Cámara de Diputados, se prolongó hasta el 23 de enero del 2019. Fue un período de casi cinco años en que el avance del proyecto de ley fue muy irregular. Tras ser asignado a la Comisión de Zonas Extremas, luego llamada Comisión de Zonas Extremas y Antártica Chilena, no se realizó gestión alguna por varios meses. Luego, la Comisión recibió al Director de Antártica de la Cancillería y al Director del Instituto Antártico Chileno,¹⁶ tras lo cual el Ejecutivo puso “urgencia simple” al proyecto.¹⁷

Dada la disconformidad que existía en varios actores relevantes en materias antártica con el proyecto de ley tal como había sido presentado, se trabajaba entonces en un conjunto de indicaciones, negociación interministerial que la urgencia venía a complejizar. Dado que una de las carteras más interesadas en tales cambios era el Ministerio de Defensa Nacional, donde yo era el encargado de estos temas, convencí al Ministro para que hiciera las gestiones necesarias para retirar la urgencia, la que en definitiva solo duró un día.¹⁸

La Comisión realizó algunas gestiones más, tal como solicitar el parecer de la Corte Suprema sobre el proyecto de ley,¹⁹ y sesionó el 28 de octubre del

15 Cámara de Diputados, Proyecto de Ley Boletín 9256-27, Mensaje 377-361, 4 de marzo del 2014.

16 *Historia de la Ley 21.255 (2020)*, pp. 45-46.

17 Mensaje 370-362 del Presidente de la República a la Cámara de Diputados, de 12 de agosto del 2014.

18 Mensaje 375-362 del Presidente de la República a la Cámara de Diputados, de 13 de agosto del 2014.

19 Conforme la Constitución Política de la República, artículo 77; y la Ley 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, artículo 16. Vid. Cámara de Diputados, Oficio 014-2014, 7 de agosto del 2014; y respuesta de Corte Suprema, Oficio 116/2014, 10 de diciembre del 2014. Se volvería a pedir la opinión de la Corte Suprema en varias ocasiones a medida que avanzaban las instancias en la discusión del proyecto de ley.

2014 en la Base Frei, en la Antártica.²⁰ En los siguientes dos años y medio no volvería a abocarse al proyecto de ley.²¹

Recién en marzo del 2017 el Ejecutivo ingresó un conjunto de indicaciones que buscaban corregir algunos de los aspectos deficitarios del proyecto de ley.²² Estas indicaciones serían posteriormente retiradas,²³ pero reactivaron el trabajo de la Comisión. Entre mayo y septiembre de ese año se recibió a una serie de autoridades y personas vinculadas con los asuntos antárticos,²⁴ aunque no hubo avances concretos en la discusión del articulado y es dudosa la utilidad de las reflexiones realizadas, ya que tras las elecciones parlamentarias de fines del 2017 el proyecto de ley lo concluiría aprobando una Comisión con una conformación casi absolutamente distinta.

La tramitación solo se reiniciaría tras así acordarlo el Consejo de Política Antártica en su sesión extraordinaria del 25 de junio del 2018,²⁵ a un tiempo que se gestionó mi reincorporación como asesor de la Dirección de Antártica. Si bien planteamos la posibilidad de ingresar una indicación sustitutiva, que solucionara el listado relativamente extenso de observaciones que existían sobre el proyecto en tramitación, se dispuso trabajar indicaciones parciales y acotadas, aunque ellas terminarían siendo muchas y muy sustantivas.

Se formó un grupo de trabajo liderado por la Dirección de Antártica de la Cancillería, y con una activa participación de los ministerios de Defensa Nacional, Medioambiente, Justicia, Economía, entre otros, que tras una serie de reuniones desde mediados de julio a principios de octubre del 2018, propuso una serie de mejoras al proyecto de ley. Ellas coincidían en gran parte con aquellos títulos y artículos suprimidos del anteproyecto del 2013. En paralelo, se puso “urgencia simple” a la tramitación en el Congreso.²⁶ Entre el 1 de agosto y el 3 de octubre del 2018, la Comisión de Zonas Extremas y Antártica

20 Prensaantartica.cl, “Diputados de Comisión de Zonas Extremas sesionaron por primera vez en la Antártica”, 29 de octubre del 2014.

21 En el intertanto, en marzo del 2015 yo renuncié al Ministerio de Defensa Nacional, concentrando todas mis labores en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, por lo que no volví a tener una participación directa en estos asuntos hasta mediados del 2018, en que me reintegré como asesor de la Dirección de Antártica de la Cancillería.

22 Oficio 361-364 de la Presidenta de la República a la Cámara de Diputados, de 8 de marzo del 2017.

23 Oficio 158-366 del Presidente de la República a la Cámara de Diputados, de 22 de octubre del 2018.

24 *Historia de la Ley 21.255 (2020)*, pp. 47-53.

25 Acta de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Política Antártica (Santiago, 25 de junio del 2018), p. 9.

26 Mensaje 195-366 del Presidente de la República a la Cámara de Diputados, de 10 de julio del 2018; y numerosos mensajes posteriores en que la urgencia simple fue renovada.

Chilena recibió a una serie de autoridades e invitados, y luego aprobó por unanimidad la idea de legislar.²⁷

Por desinteligencias que nunca es posible evitar de un modo absoluto, el muy buen trabajo hecho en el estudio de las indicaciones se frustró a último minuto por cambios inconsultos y sin sentido hechos en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia antes de ingresarlas al Congreso.²⁸ En estas condiciones, que mejoraban el proyecto de ley en algunos pocos aspectos pero que perpetuaban sus deficiencias en muchos otros, la Comisión de Zonas Extremas y Antártica Chilena votó en particular y aprobó el proyecto de ley y sus indicaciones en las sesiones del 21 y 28 de noviembre, y 12 de diciembre del 2018.²⁹ Además, el día 6 de diciembre del 2018 el Ejecutivo ingresó un segundo conjunto de indicaciones, propuestas por algunos diputados en forma extemporánea.³⁰ El 23 de enero del 2019, el proyecto de ley fue votado y aprobado en la Sala de la Cámara de Diputados en general y en particular a la vez, por casi la unanimidad (139 votos a favor, una abstención), siendo despachado al Senado para segundo trámite constitucional.³¹

2.5. Segundo trámite constitucional

El proyecto de ley fue estudiado en el Senado primero por la Comisión Especial de Zonas Extremas y Territorios Especiales,³² y luego por la Comisión de Relaciones Exteriores. Esta última recibió a una serie de autoridades e invitados, aprobando el 11 de julio del 2019 el proyecto de ley en general, por unanimidad, y emitiendo su informe.³³ El 23 de julio del 2019 se aprobó en general en la Sala del Senado prácticamente por unanimidad (39 votos a favor, un pareo, ninguno en contra), fijándose plazo para indicaciones.³⁴

El error cometido con las indicaciones presentadas en la Cámara de Diputados forzaba a presentar un nuevo conjunto de indicaciones en el Senado. Ya había sido complejo justificar que un proyecto de ley ingresado con la

27 *Historia de la Ley 21.255 (2020)*, pp. 53-59.

28 Oficio 158-366 del Presidente de la República a la Cámara de Diputados, de 22 de octubre del 2018.

29 *Historia de la Ley 21.255 (2020)*, pp. 60-87.

30 Oficio 340-366 del Presidente de la República a la Cámara de Diputados, de 6 de diciembre del 2018.

31 *Historia de la Ley 21.255 (2020)*, pp. 104-122.

32 *Historia de la Ley 21.255 (2020)*, pp. 139-187.

33 *Historia de la Ley 21.255 (2020)*, pp. 188-222.

34 *Historia de la Ley 21.255 (2020)*, pp. 223-236.

firma del Presidente Piñera (en su primer gobierno), debiera ser objeto de extensas indicaciones como las presentadas en la Cámara nuevamente con la firma del Presidente Piñera (en su segundo gobierno). Explicar ahora que en segundo trámite constitucional el Ejecutivo debía una vez más presentar indicaciones a un proyecto de su propia iniciativa, resultaba verdaderamente arduo. Primero logramos convencer a algunas autoridades en la Cancillería y tuvimos un inesperado apoyo de algunos funcionarios de La Moneda; a eso se había sumado un oficio de la Corte Suprema en que coincidía con muchas de nuestras aprensiones;³⁵ y finalmente recibimos el patrocinio del nuevo Ministro de Relaciones Exteriores, Teodoro Ribera, quien se mostró especialmente interesado por la tramitación del proyecto de ley y porque este recuperara el debido equilibrio entre las perspectivas nacional/internacional de todo lo antártico.³⁶

Nuevamente se constituyó un grupo de trabajo interministerial, al que se agregaron los asesores legislativos de los senadores de la Comisión de Relaciones Exteriores y de otros interesados en el tema. Esto permitió avanzar de forma rápida y expedita en la discusión de las indicaciones, a las que se sumaron indicaciones particulares de algunos senadores.³⁷

La Comisión de Relaciones Exteriores volvió a recibir a una serie de invitados, revisando las indicaciones presentadas en las sesiones de los días 1 y 15 octubre, 26 de noviembre y 2 de diciembre de 2019. Producto de las conversaciones sostenidas, el 6 de enero del 2020 se acordó abrir un nuevo plazo, de solo unas horas, para presentar indicaciones, las que fueron aprobadas el 7 de enero de 2020. Una semana más tarde, se evacuó el segundo informe,³⁸ siendo remitido a la Sala del Senado.³⁹

La pandemia del COVID-19, que ciertamente afectó la labor del Congreso Nacional, dio tiempo para que el proyecto de ley continuara siendo analizado por las diversas entidades competentes. Esto llevó a solicitar que este volviera a la Comisión de Relaciones Exteriores, a efectos que ella emitiera un informe complementario.⁴⁰ La Comisión, que entre tanto había cambiado de composi-

35 Corte Suprema de Chile, Oficio 20/2019, de 30 de enero del 2019.

36 *Historia de la Ley 21.255 (2020)*, pp. 196-197.

37 *Historia de la Ley 21.255 (2020)*, pp. 237-255.

38 *Historia de la Ley 21.255 (2020)*, pp. 256-354.

39 *Diario de Sesiones del Senado*, Legislatura 367°, Sesión 99°, Ordinaria, 21 de enero del 2020.

40 *Diario de Sesiones del Senado*, Legislatura 368°, Sesión 35°, Especial, 9 de junio del 2020.

ción, celebró sesiones los días 16, 23 y 24 de junio, y 7 y 14 de julio del 2020, emitiendo su informe complementario en esta última fecha.⁴¹

La Sala del Senado discutió y votó el proyecto en particular el 21 de julio del 2020, aprobándolo con modificaciones, casi por unanimidad (38 votos a favor, un pareo).⁴² Dados los cambios introducidos, el proyecto de ley debió someterse a tercer trámite constitucional.⁴³

2.6. Tercer trámite constitucional y finalización

De regreso en la Cámara de Diputados, el 4 de agosto del 2020 el proyecto de ley fue discutido y votado en Sala. Se hicieron dos votaciones separadas. En la referida a los artículos que no tenían requisito de quorum, se aprobaron por unanimidad (142 votos a favor, sin votos en contra ni abstenciones). En la segunda votación, sobre las normas que requerían quorum, fue una casi-unanimidad (138 votos a favor, ninguno en contra, cuatro abstenciones).⁴⁴

Con ello se dio por despachado el proyecto de ley, oficiando al Presidente de la República.⁴⁵ Al día siguiente este comunicó que no haría uso de su facultad de veto,⁴⁶ por lo que la Cámara de Diputados procedió a remitirlo al Tribunal Constitucional.⁴⁷ Un par de semanas más tarde, esta magistratura resolvió la constitucionalidad de la ley aprobada, aunque con votos disidentes y prevenciones,⁴⁸ que se basan sin embargo en un cierto desconocimiento sobre el régimen antártico. Ese mismo día, el Presidente de la Cámara de Diputados, en tanto cámara de origen, comunicó al Presidente de la República la conclusión de los trámites respectivos, a fin que pudiera procederse a la promulgación de la nueva ley.⁴⁹

41 *Historia de la Ley 21.255 (2020)*, pp. 361-394.

42 *Historia de la Ley 21.255 (2020)*, pp. 396-425.

43 *Historia de la Ley 21.255 (2020)*, pp. 426-443.

44 *Historia de la Ley 21.255 (2020)*, pp. 454-466.

45 Cámara de Diputados, Oficio 15.722 (de Cámara de Origen al Ejecutivo), 4 de agosto del 2020; *Historia de la Ley 21.255 (2020)*, pp. 468-486.

46 Presidencia de la República, Oficio 225/368, 5 de agosto del 2020.

47 Cámara de Diputados, Oficio 15.748 (examen de constitucionalidad), 5 de agosto del 2020; *Historia de la Ley 21.255 (2020)*, pp. 487-505.

48 Sentencia en causa Rol N° 9066-20-CPR, 18 de agosto del 2020; *Historia de la Ley 21.255 (2020)*, pp. 506-512.

49 *Historia de la Ley 21.255 (2020)*, pp. 513-531.

El decreto promulgatorio fue firmado por el Presidente Sebastián Piñera en la ciudad de Punta Arenas el 21 de agosto del 2020.⁵⁰ Posteriormente se asignaría a la nueva ley el número 21.255, se remitiría a la Contraloría General de la República y, tras la toma de razón, la Ley Antártica Chilena sería finalmente publicada en el *Diario Oficial* del día 17 de septiembre del 2020. De acuerdo a lo prescrito en su artículo primero transitorio, la norma entró en vigor 180 días después de su publicación, el 16 de marzo del 2021.

Es destacable el impulso personal que pusieron en la tramitación de la ley los ministros Teodoro Ribera y Andrés Allamand, de Relaciones Exteriores, y Alberto Espina, de Defensa Nacional. Importante rol cupo también a los senadores José Miguel Insulza, Kenneth Pugh, Carolina Goic y Carlos Bianchi. En lo personal, tuve el honor y la responsabilidad de escribir materialmente la mayor parte de la ley, muchas veces buscando reflejar el resultado de las reflexiones comunes con las que coincidía y en otras intentando una redacción que me pareciera lo menos peligrosa posible para los intereses de Chile en aquellos puntos en que había sido necesario transar con otros ministerios o con las ideas de alguna autoridad. Pero el resultado alcanzado no habría sido posible sin el apoyo y consejo permanente, decidido y prudente del Director de Antártica, Camilo Sanhueza; la capacidad de llevar nuestras ideas al debate parlamentario del Jefe de Gabinete del Ministro de Defensa, Pablo Urquizar; y el trabajo puntilloso e inteligente en la redacción final de los textos del sectorialista de relaciones exteriores del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Cristián Eyzaguirre.

3. Visión sinóptica de la ley

La Ley Antártica, Ley 21.255 (2020), cuenta con ocho títulos que agrupan un total de 58 artículos más tres artículos transitorios.

En el Título I, Disposiciones Generales, se fijan los objetivos de la ley (artículo 1°), reiterando la delimitación del Territorio Chileno Antártico hecha en 1940 con las actualizaciones derivadas de la evolución del Derecho de Mar (artículo 2°). La soberanía chilena se ejercerá con pleno respeto a las normas del Derecho Internacional (artículo 3°), aplicándose la ley en todo el territorio de la República, incluido el Territorio Chileno Antártico, así como en toda la Antártica y sus aguas circundantes a fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales del país (artículo 4°). Se definen legalmente una serie de términos empleados en la ley (artículo 5°).

⁵⁰ Reyes, Carlos, "Piñera promulga el Estatuto Antártico Chileno: 'Guarda plena soberanía y asume todas las obligaciones internacionales que Chile ha aceptado'", *La Tercera*, 21 de agosto del 2020.

La institucionalidad antártica chilena es abordada en el Título II. Si bien, en definitiva, a todos los órganos del Estado les puede corresponder ciertas tareas vinculadas con la acción antártica nacional, aquí se definen y coordinan las competencias antárticas de aquellas entidades más relevantes en la materia y los instrumentos que orientan su actuar. El principal documento directivo es la Política Antártica Nacional, que fija los grandes objetivos de Chile en la Antártica (artículo 6°), debiendo ser aprobada por el Presidente de la República a propuesta del Consejo de Política Antártica, entidad interministerial regulada en esta ley (artículo 7°) así como en la del Ministerio de Relaciones Exteriores.⁵¹ De la Política, que debe revisarse al menos cada 10 años, se desprende el Plan Estratégico Antártico, que orienta las tareas y acciones concretas de las entidades estatales en un lapso de cinco años (artículo 8°), las que anualmente se disponen en el Programa Antártico Nacional (artículo 9°). La conducción de la Política Antártica Nacional, la coordinación interministerial y la representación internacional de Chile en temas antárticos es una función propia del Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 10), sin perjuicio de otras misiones específicas de esta cartera (artículo 11). Existen también competencias relevantes de los Ministerios de Defensa Nacional (artículo 12), y de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (artículo 13). Los operadores antárticos serán los encargados de organizar y realizar las actividades operativas, logísticas, científicas y tecnológicas (artículo 14), considerando entre ellos al Instituto Antártico Chileno (artículo 15) y a los operadores antárticos dependientes del Ministerio de Defensa Nacional (artículo 16). Se da rango legal al Comité Operativo para la Evaluación de Impacto Ambiental sobre el Medioambiente Antártico (artículo 17) y se considera una serie de Secciones y Comités Antárticos Nacionales como contrapartida doméstica de los diversos foros del Sistema del Tratado Antártico (artículo 18).

El Título III trata del gobierno y administración del Territorio Chileno Antártico, considerando las atribuciones y funciones del Delegado Presidencial Regional (artículo 19) y del Gobierno Regional de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena (artículo 20). En cuanto no sea contradictorio con esta ley, se seguirá aplicando al respecto el Estatuto Chileno Antártico (1956).

El financiamiento de la actividad antártica nacional, a que se refiere el Título IV, se asignará anualmente mediante la Ley de Presupuestos, en forma desagregada y en conformidad al Programa Antártico Nacional (artículo 21),

51 Ley 21.080, de 20 de marzo del 2018, artículos 50-52.

aunque hay muchas otras inversiones antárticas que provienen de otras partidas del presupuesto.

En el Título V se fija la regulación general para las actividades antárticas, las que deberán orientarse por fines exclusivamente pacíficos, ser sustentables, garantizar la protección del medioambiente y realizarse conforme a las normas de esta ley, del Sistema del Tratado Antártico y otras que fueran aplicables (artículo 22). Hay ciertas actividades prohibidas (artículo 23) y otras que requieren permiso previo (artículo 24), así como un sistema de autorizaciones para actividades no estatales (artículo 25), científicas y tecnológicas (artículo 27) y para el zarpe y despegue de naves y aeronaves hacia la Antártica (artículo 28). Se establecen regulaciones especiales para las actividades antárticas estatales (artículo 26), científicas (artículo 29), artísticas, culturales y deportivas (artículo 30), turísticas (artículo 31), y pesqueras y extractivas (artículo 32). Se dispone sobre las acciones de búsqueda y rescate (artículo 33), y respecto a la notificación previa de las expediciones antárticas (artículo 34), así como procedimientos de homologación para actividades, expediciones, naves y aeronaves extranjeras (artículos 25, 27 y 28).

El Título VI 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 (artículo 35), considerando los procedimientos adecuados para la eliminación y tratamiento de residuos (artículo 36), y sometándose a una evaluación previa de impacto ambiental (artículos 37 y 38). Se suministrará a los operadores información al respecto (artículo 39) y quienes tengan conocimiento de la ocurrencia de un daño medioambiental antártico deberán comunicarlo a las autoridades pertinentes (artículo 40). Se dispondrá una acción de respuesta rápida y efectiva ante las emergencias ambientales (artículo 41) y todo daño ambiental antártico doloso o culpable dará lugar a las acciones de reparación ambiental (artículo 42), presumiéndose legalmente la culpa de quien ha infringido las normas pertinentes (artículo 43). El Estado de Chile será el titular de la acción ambiental, mediante el Consejo de Defensa del Estado, sin perjuicio de la acción indemnizatoria de quien haya sufrido perjuicios (artículo 44). Será competente el Tribunal Ambiental correspondiente (artículo 45) y se aplicará subsidiariamente la Ley de Bases Generales del Medioambiente (artículo 46).

En cuanto a la fiscalización y sanciones, el Título VII establece quienes serán las autoridades encargadas de controlar el cumplimiento de esta ley, tanto en el Continente Antártico como en el resto del país, sin perjuicio que toda

persona podrá denunciar ante ellas las infracciones que conozca (artículo 47). Se tipifica un conjunto de infracciones que pueden cometer personas naturales y jurídicas, sancionándolas con multas (artículo 48). Será competente para conocer al respecto la Superintendencia del Medioambiente o la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, según los casos (artículo 49), y conforme las normas de procedimiento e impugnación que se fijan (artículo 50), incluyendo las disposiciones sobre prescripción (artículo 52). Toda sanción infraccional deberá ser comunicada al Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 51). Se establece también una serie de delitos especiales en materia antártica (artículo 54), que serán investigados y perseguidos por la Fiscalía Regional de Punta Arenas y conocidos por el juzgado de garantía y el tribunal de juicio oral en lo penal competente (artículo 53).

En las disposiciones finales del Título VIII se señala que la ley no irrogará gasto fiscal (artículo 55), aunque el potenciar la acción antártica nacional debiera traducirse sin duda en una mayor inversión. Para garantizar la conservación y defensa de los derechos soberanos antárticos chilenos, se mantienen en vigor, en lo que no pugnen con esta ley, el Decreto Supremo 1.747 (1940/1955) del Ministerio de Relaciones Exteriores, que delimitó el Territorio Chileno Antártico, junto a la Ley 11.846 (1955) y el Decreto Supremo 298 (1956) del Ministerio de Relaciones Exteriores, que disponen sobre su gobierno. Estas normas son anteriores al Tratado Antártico (1959), constituyendo una afirmación incuestionable e inatacable de nuestro dominio sobre el Territorio Chileno Antártico (artículo 56).⁵² Finalmente, se declara como norma supletoria general a la Ley sobre Bases de los Procedimientos Administrativos (artículo 57), y se hacen modificaciones a la Ley del Ministerio de Relaciones Exteriores respecto al Consejo de Política Antártica (artículo 58).

Conforme a las Disposiciones Transitorias, la ley comenzó a regir 180 días después de su publicación (artículo 1° Transitorio), debiendo dictarse en un plazo de dos años desde entonces los reglamentos que esta contempla (artículo 2° Transitorio). Por último, se señaló que hasta que no entrara plenamente en vigor la Ley de Gobiernos Regionales, las menciones al Delegado Presidencial Regional y al Gobernador Regional debían entenderse efectuadas al Intendente Regional (artículo 3° Transitorio).

52 Dispone el artículo IV.2 del Tratado Antártico que “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”, por lo que, *a contrario sensu*, todos los actos anteriores a 1961 poseen un singular valor como sustento de la soberanía antártica.

Sin perjuicio de lo que la aplicación de la ley pueda ir requiriendo, ella dispone desarrollar mediante normas administrativas las siguientes materias: Comité Operativo para la Evaluación de Impacto Ambiental sobre el Medioambiente Antártico (artículo 17), Secciones y Comités Antárticos Nacionales (artículo 18), actividades que requieren autorización previa (artículo 24), autorización para realizar actividades antárticas no estatales (artículo 25), actividades científicas y tecnológicas antárticas (artículo 27), actividades turísticas (artículo 31), actividades pesqueras y otras actividades de captura de recursos vivos marinos antárticos (artículo 32), y protección y conservación del medioambiente antártico, incluyendo la eliminación y tratamiento de residuos (artículo 35). Además, debe considerarse el Reglamento del Consejo de Política Antártica,⁵³ dictado en cumplimiento del artículo 52 de la Ley del Ministerio de Relaciones Exteriores.

4. Los objetivos de la ley como criterio de aplicación e interpretación

La extensión de este artículo no permite un análisis detallado de cada una de las normas de la ley, pero me parece que profundizar en su artículo 1°, que enuncia los objetivos que han llevado a dictarla, permite complementar adecuadamente la visión sinóptica que de ella se ha dado. Como se sabe, los objetivos de una ley constituyen un importante elemento de interpretación de la misma⁵⁴ y debe orientar en su aplicación.

Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que los objetivos de la Ley Antártica no son los mismos que los de la Política Antártica Nacional.⁵⁵ Estos, aunque se recogen en un decreto supremo, están en un plano superior a cualquier norma positiva, desde que constituyen los fines del Estado de Chile, en tanto entidad política, en su acción antártica. La ley es un instrumento al servicio de los mismos.

Es necesario también considerar que el orden en que están dispuestos los objetivos de la ley revela una jerarquía entre ellos. Esta prelación es fruto de las vicisitudes en la búsqueda de un equilibrio entre una mirada más territorialista/soberanista y otra más internacionalista sobre el rol de Chile en la

53 Decreto Supremo 34 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 26 de noviembre del 2020.

54 Código Civil, artículo 19 inc. 2°.

55 Decreto Supremo 56, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 12 de diciembre del 2017. En la LVI Reunión del Consejo de Política Antártica (Santiago, 16 de marzo del 2021), se adoptó una modificación menor y actualización de tales objetivos, pero el decreto supremo respectivo aún no ha sido publicado ni entrado en vigor.

Antártica. De hecho, es distinta la enunciación de estos objetivos en el Anteproyecto de ley (2013), en que se planteaba un equilibrio con preeminencia del interés nacional; en el Proyecto de ley (2014), en que primaba una preocupación por lo internacional; y en la Ley Antártica (2020), en que se retorna al equilibrio original. Como todo resultado de una transacción, es posible que él no satisfaga a ninguna de las posiciones más extremas (ni a aquellos que ven al Territorio Chileno Antártico simplemente como un sector más de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, sin tener en cuenta ni los elementos de cogobierno internacional ni la superposición territorial con Argentina y Reino Unido, ni a aquellos que ven al Sexto Continente como un patrimonio común de la humanidad), y ello está bien. En el delicado balance geopolítico antártico, se ha buscado un punto intermedio, pero que privilegia decididamente el interés nacional. Se da preeminencia a la protección de los derechos soberanos, pero sin dejar de considerar la faceta internacional de todo lo antártico, en especial en lo ligado a la mantención de la paz y lo medioambiental.

Señala el artículo 1° que,

“La presente ley tiene como objetivos:

1. Proteger y fortalecer los derechos soberanos antárticos de Chile, con claros fundamentos geográficos, históricos, diplomáticos y jurídicos.
2. Establecer los principios conforme a los cuales el Estado de Chile, a través de los órganos competentes, conduce la política antártica y ejerce sus competencias en materia antártica.
3. Promover la protección y el cuidado del medioambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados, así como su condición de reserva natural, dedicada a la paz y a la investigación científica, a través del reforzamiento y profundización del Sistema del Tratado Antártico.
4. Potenciar y regular las actividades antárticas de Chile, incrementando su calidad de prestador de servicios operativos, logísticos, tecnológicos y científicos antárticos, e incentivando el desarrollo del país ligado a las actividades antárticas, estatales y no estatales.
5. Fomentar la actividad antártica de Chile, promoviendo el desarrollo social y económico de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena”.

Se busca así compatibilizar la consideración del Territorio Chileno Antártico como parte integrante y esencial del territorio nacional, y sometido por tanto a la soberanía chilena, con el hecho que, al mismo tiempo, nuestro país sea un actor protagónico y relativamente activo en la creación y desenvolvimiento de un régimen de gobernanza internacional al que se encuentra sometida toda el área al sur de los 60° de latitud sur y, para algunos efectos, al sur de la convergencia antártica.⁵⁶ Esta dualidad nacional/internacional exige alcanzar muy delicados equilibrios, priorizando la defensa de los intereses nacionales, pero sin llegar a vulnerar nuestros compromisos internacionales.

Esta preeminencia del interés nacional, pero en el marco de un régimen internacional, se refleja a lo largo de todo el articulado de la ley. Como señala el artículo 3°, “la soberanía chilena se ejercerá con pleno respeto a las normas del Derecho Internacional y a los compromisos internacionales del Estado de Chile que se encuentren vigentes, en el marco del Sistema del Tratado Antártico, y en conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico chileno”. Esto es, se reitera la sujeción al orden internacional, pero siendo la normativa interna el parámetro para evaluarlo. No se trata de aquella vieja discusión sobre el mandato del artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), según el cual “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. Aquí no se está incumpliendo tratado alguno, y muy por el contrario, la ley ha sido explícitamente dictada para dar coercibilidad a través del derecho doméstico a los compromisos de Chile en el ámbito del Sistema del Tratado Antártico. De lo que se trata, más bien, es que, al momento de interpretar y aplicar la ley, de subsanar vacíos o lagunas, de dar sentido a una expresión oscura, de tomar una decisión frente a un caso concreto, debe primar el interés nacional.

En cuanto a los fundamentos de los derechos chilenos a que se hace referencia, son los títulos clásicos en que Chile ha fundado su soberanía, y que se reiteran, con una leve variación, desde el Decreto Supremo 1.747 del Ministerio de Relaciones Exteriores (1940) en adelante. Aunque algunas explicaciones al respecto pudieran requerir ser actualizadas, en términos generales siguen siendo válidas las que ya se dieron en esa época.⁵⁷

56 La *convergencia antártica* es límite físico entre los océanos Pacífico, Atlántico e Índico, y el Océano Austral, determinado por factores naturales como la salinidad del agua, las corrientes marinas y los cambios de temperatura. Para efectos normativos, el artículo 1.4 de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos fija una línea que uniendo puntos en diversas coordenadas geográficas se aproxima a ese límite natural.

57 Vid. Pinochet de la Barra, Óscar, *La Antártida Chilena o Territorio Chileno Antártico* (Memoria de prueba

El segundo objetivo de la ley se vincula estrechamente con la institucionalidad antártica nacional, tratada en lo principal en sus Títulos II y III, así como en diversas normas a lo largo del texto que fijan competencias específicas en determinadas materias. Se trata de un aspecto esencial, pues aborda el quehacer de los órganos que materializan la acción del Estado de Chile en la Antártica. Pero esto va más allá de la asignación de competencias, pues, como señala el propio objetivo, en la ley se fijan también los principios generales que deben orientar su actuación.

El tercer objetivo se refiere a la forma en que se vincula la actividad antártica de Chile con los aspectos propios del régimen de gobierno internacional de estos espacios. Los puntos de contacto son principalmente dos: uso exclusivamente pacífico y protección del medioambiente. Aunque la redacción de la disposición adopta una perspectiva centrada en lo ambiental, y que recuerda mucho a la del artículo 2° del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente, no puede olvidarse que la razón de ser definitiva de todo el Sistema del Tratado Antártico es garantizar la paz en el Sexto Continente. Ello, sin perjuicio que durante las últimas décadas la conservación y protección ambiental hayan tomado cada vez mayor importancia, acentuado hoy por los efectos del cambio climático.

Garantizar la paz al sur de los 60° de latitud sur o proteger el medioambiente antártico son objetivos cuyo logro supera las capacidades de cualquier Estado en forma individual. Ni Chile, ni ningún otro país, por poderoso que sea, puede avanzar en su consecución sin un trabajo coordinado con otros países, a través de la cooperación internacional. En forma preeminente, tales vínculos se materializan en el ámbito del Sistema del Tratado Antártico.

Además de diversas normas individuales que a lo largo de la ley van estableciendo relaciones entre el ordenamiento doméstico y el derecho internacional, los Títulos V, VI y VII, sobre regulación de actividades antárticas, protección y conservación del medioambiente antártico, y fiscalización y sanciones, respectivamente, contienen múltiples disposiciones destinadas a establecer como reglas coercitivas de acuerdo al derecho interno los acuerdos que sobre la materia se han alcanzado en el ámbito multilateral. De esta manera, las conductas que los Estados se han comprometido a promover o a

para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile). (Santiago: Imprenta Universitaria), 1944, pp. 25-154; Juliet Gómez, Raúl, "Exposición sobre la Antártica del señor Ministro de Relaciones Exteriores, don Raúl Juliet Gómez, ante el Senado de la República de Chile, en sesión extraordinaria de fecha 21 de enero de 1947", en *Revista Tribuna Internacional*, N° 11, 2017, s.p.

impedir, ahora son dispuestas como obligatorias o sancionada su comisión por parte de la ley chilena.

Los objetivos cuarto y quinto de la Ley Antártica apuntan en un mismo sentido de potenciar las actividades antárticas de Chile, el primero en un nivel nacional y el segundo centrándose en lo regional. Todo lo antártico comparte para nuestro país esta doble naturaleza. Por una parte, es un ámbito que implica a la nación en su conjunto y donde muchas de las decisiones se adoptan en los más altos niveles políticos de la República; por otra, el Territorio Chileno Antártico integra la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena y un gran número de las actividades que se realizan en la península antártica, las islas en sus proximidades, y en su proyección hacia el polo, utiliza los puertos y aeropuertos chilenos en Punta Arenas y Puerto Williams, y depende de un modo significativo de los servicios operativos y logísticos que desde tales ciudades se le prestan. La ley busca incentivar estas actividades, públicas y privadas, a nivel país y en el nivel regional, y sin perjuicio de someterlas a las regulaciones ambientales y administrativas establecidas.

De esta manera, el artículo 1° de la Ley Antártica debe leerse como una pauta de interpretación de la norma en su conjunto, fijado su sentido teleológico y razón de ser, a un tiempo que sirve también como una suerte de índice general de su contenido.

Conclusiones

Desde que el año 2000 se planteó formalmente, aunque de modo aún tímido, la necesidad de actualizar nuestra legislación antártica; o desde que el 2007 se dispuso avanzar efectivamente en ello; o desde el 2011 en que emprendimos la tarea definitiva en tal sentido, pasaron muchos años hasta que el 16 de marzo del 2021 entró en vigor la nueva Ley Antártica. Fue un proceso extenso y lleno de vicisitudes, de las que he recogido aquí únicamente las más relevantes. Más allá de ello, el resultado, aunque sin duda puede tener puntos que mejorar, debiera enorgullecernos como chilenos. Por primera vez nuestro país cuenta con una norma antártica realmente completa y en forma, que da cuenta de los aspectos nacionales e internacionales que le son propios. Tras más de seis décadas una ley chilena ha vuelto a preocuparse de la Antártica desde una perspectiva general. Con esto se refuerza y actualiza nuestra voluntad soberana respecto al Territorio Chileno Antártico, a un tiempo que receptiona en el orden doméstico y hace posible el cumplimiento de los compromisos internacionales que Chile ha

contribuido a forjar en el ámbito del Sistema del Tratado Antártico. Todo lo anterior es fundamental, si se tiene en cuenta que el Sexto Continente será sin duda uno de los espacios de mayor interés geopolítico en este siglo XXI. Ciertamente hay que esperar que la aplicación de la Ley 21.255 (2020) dé los resultados esperados, pero ya contar con ella es un gran avance para la política antártica nacional.