
Evolución y perspectivas del Sistema Antártico

Jorge Berguño

Las regiones más remotas de la Tierra, las más apartadas de la ecumene humana, los parajes polares, han logrado, recientemente, interesar a la atención pública con mayor fuerza y justicia que en épocas pasadas, cuando la edad heroica de la exploración ártica y antártica dibujaba un perfil engañoso que parecía atraer únicamente por la exaltación de valores y rivalidades nacionales orientados a la conquista de sus míticos espacios, incluyendo el Polo Sur. La Antártida ha sido históricamente más desfavorecida que otras zonas, incluyendo las comarcas árticas, por su barrera climática, su distancia de los centros civilizados y las dificultades de su abordaje. La tecnología moderna, llamada a zanzar esos obstáculos, privilegió en una época la exploración del espacio exterior, olvidando las grandes fronteras de nuestro propio planeta que los desafíos del cambio climático, la contaminación global, el recalentamiento de los océanos y las amenazas a la diversidad biológica, han puesto nuevamente de relieve durante el Año Polar Internacional.

Con todo, una visión abarcadora de la realidad antártica no puede prescindir del aporte de todas las ciencias, incluyendo las sociales. Esta observación no va dirigida a revivir el debate sobre “las dos culturas” a las cuales se refería C.P. Snow, sino a realzar la naturaleza necesariamente interdisciplinaria de los estudios antárticos, en los que la paleontología, la botánica o la meteorología conviven con visiones de política exterior, significación estratégica, valoración económica, protección ambiental y seguridad internacional. En este aspecto, la literatura sobre la gobernabilidad internacional de la Antártida ha privilegiado justificadamente los temas de derecho internacional, pero un examen más profundo y adecuado al tipo de régimen político y jurídico establecido en el Continente Antártico demostraría el

interés que presenta dicho régimen para la teoría de las relaciones internacionales y otras disciplinas afines.¹

Uno de los logros fundamentales ha sido la voluntad política sostenida y compartida de construir una verdadera Zona de Paz y Cooperación Internacional. La existencia del Tratado Antártico, suscrito en Washington el 1 de enero de 1959, ha garantizado lo siguiente: el uso del Continente Antártico exclusivamente para fines pacíficos, la no militarización de la zona, la única desnuclearización efectiva y plena en una región del mundo, la más amplia libertad para efectuar investigaciones científicas conforme a los patrones de cooperación y división internacional del trabajo científico establecidos durante el Año Geofísico Internacional (AGI), un mercado común del conocimiento científico, y la preservación del medio ambiente antártico y de sus ecosistemas dependientes y asociados a través de numerosos instrumentos de protección ecológica.

El Tratado de Washington ha dado origen a un sistema de convenciones especializadas que integró más estrechamente el protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente (Protocolo de Madrid) suscrito en 1991. La preservación de la paz y la seguridad en toda la región situada al Sur de los 60° Sur, el intercambio fluido de información y de personal, la asistencia y colaboración frente a una naturaleza hostil y el constante riesgo vital, han creado las condiciones para un régimen singular de administración de la Antártica, por cuyo constante perfeccionamiento velan los Estados integrantes del llamado Sistema Antártico.

El otro valor fundamental, además de los usos pacíficos amparados por el Artículo I del Tratado Antártico, es la ciencia antártica, promovida a un nivel de alta jerarquía por el Artículo II. La amplia gama de investigaciones, la estructuración de programas multinacionales de vastos alcances, la cooperación con las organizaciones internacionales con especialización o vocación antártica, la fecunda asociación del sistema político del tratado con el mundo científico representado por el Comité Científico de Investigación Antártica (SCAR) y el reconocimiento creciente del valor de la Antártica para

¹ C.P. Snow, Introducción de Stefan Collini. Buenos Aires: Nueva Visión, 2000. Isaac Asimov, *Nueva Guía para la Ciencia*. Barcelona: Plaza y Janés, 1985. Daniel J Boorstin, *Los descubridores*. Barcelona: Crítica, 1986.

los procesos de cambio global colocan a la ciencia antártica como un componente indisociable del Sistema del Tratado. El Tratado es básicamente un acuerdo de cooperación científica, pero el objeto y fin de esa cooperación se integran con el objetivo político de administrar internacionalmente una vasta región de la Tierra.

En la convocatoria misma de la Conferencia de Washington hecha por los Estados Unidos se contenían los elementos claves que garantizarían su éxito, lo que no quiere decir que las negociaciones de la reunión preparatoria y de la propia conferencia hayan sido fáciles en momento alguno. Sin embargo, un supuesto que presidió el desarrollo del Año Geofísico Internacional y que se tradujo, primero en una declaración conjunta argentino-chilena y posteriormente en una resolución de una de las conferencias preparatoria del Año Geofísico Internacional, en el sentido que las actividades científicas y logísticas no alterarían el *statu quo* antártico, se transformó en Washington en una norma que otorgaba seguridad que la posición jurídica de cada uno de los Estados participantes en la reunión, en lo concerniente a sus derechos y al reconocimiento de tales derechos o posiciones, no se verían afectados por el resultado de las deliberaciones. El Artículo IV resultaría la pieza maestra del equilibrio jurídico-político consolidado por el Tratado Antártico y los instrumentos posteriores que configuran su Sistema.²

El régimen de inspecciones establecido en el Artículo VII del Tratado contribuyó a garantizar la transparencia del Sistema y la observancia de sus normas, siendo interesante atestiguar cómo la previsión de sus redactores permitió que un instrumento de verificación y control de la desmilitarización y la desnuclearización resultase válido y apropiado no tan sólo para prevenir todo conato de introducción de algún factor bélico destabilizador, sino para enfatizar el cumplimiento de una pluralidad de objetivos del Sistema.

Finalmente, el Artículo IX, que prevé reuniones periódicas de las Partes Consultivas –aquellas que participan más directamente en el proceso de adopción de decisiones– facilitó la adecuación del Sistema a la regulación

² El autor intelectual del Artículo IV es el jurista chileno Julio Escudero a través de una propuesta de “Declaración Antártica” transmitida a los Estados Unidos en 1949, cuya inspiración proviene de los acuerdos de *statu quo* suscritos en 1908 por las potencias europeas y aplicables al Mar Báltico. La redacción definitiva proviene principalmente del Asesor Jurídico del “Quai d’Orsay”, André Gros, y fue perfeccionada durante la Conferencia de Washington.

de los nuevos desafíos, tales como la protección del medio ambiente y los ecosistemas dependientes y asociados, la regulación de la conducta humana incluyendo actividades no gubernamentales y turísticas, y el desarrollo de la cooperación en el dominio científico y en todo los campos de apoyo logístico, tecnológico y de gestión de la investigación.

La investigación histórica ha contribuido particularmente al estudio de la génesis de este Sistema, cuya maduración prosigue con los acuerdos encaminados a la protección de especies marinas (Convención para la Conservación de las Focas Antárticas en 1972 y Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos en 1980) y de los recursos minerales (Convención para la Regulación de las Actividades Minerales Antárticas en 1988). En la literatura que contempla estos desarrollos, el nacimiento del Tratado y la evolución de su Sistema son casi siempre examinados a partir de la firma del propio Tratado, o bien como consecuencia del clima de colaboración creado por el Año Geofísico Internacional. Este es un error de perspectiva, ya que las negociaciones multilaterales antárticas se inician en 1948, cuando el litigio antártico ya abarca a toda la familia de las naciones que una década después suscribirán el Tratado.³

El error siguiente es considerar que el Sistema del Tratado se desarrolla, a partir de su firma en 1959 y su ratificación en 1961, en forma relativamente armónica y sin mayores fracturas internas o externas. La lectura de los textos de las convenciones antárticas refuerza un sentimiento de unidad, complementariedad y homogeneidad, que conduce a la concepción del Sistema Antártico como una totalidad organizada, articulada y disciplinada. Esta visión es fundamentalmente correcta, pero encubre o disimula diferencias profundas, tradiciones, estilos y a veces también comportamientos que revelan una diversidad y ocasionalmente incluso antagonismos, que el Sistema logra acomodar en el espíritu de “ambigüedad constructiva” que consiguió plasmar su Artículo IV.

Mas allá de estas diferencias, que no son simples matices, aproximaciones diversas o enfoques estratégicos en pos de un mismo objetivo, el

³ La fuente más importante para el estudio de estas negociaciones es la publicación *Foreign Relations of the United States*, por el Departamento de Estado, a partir de los volúmenes correspondientes al año 1947.

Sistema ha experimentado avances y estancamientos a partir de la entrada en vigor del Tratado. El corazón del Artículo IX se encuentra en su Artículo IX. De conformidad con sus estipulaciones, ha surgido la práctica de reuniones consultivas para considerar la adopción de medidas relacionadas con la utilización de la Antártida para fines pacíficos. Hasta ahora, una de las cuestiones mencionadas como posibles temas de regulación es la jurisdicción, que permanece formalmente intocada, aún cuando algunos desarrollos de regulación y protección de determinados recursos se traducen en la práctica en el ejercicio de una jurisdicción común.⁴

Por otra parte, la mención en el Artículo IX de la conservación de los recursos vivos ha constituido la vertiente más fecunda, cuyos hitos han sido las Medidas Convenidas para la Protección de la Fauna y Flora Antárticas, que declaró “Zona de conservación” a toda el área terrestre del Tratado; la Convención para la Conservación de las Focas Antárticas; la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos; la Convención para la Regulación de los Minerales Antárticos y el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente.

Entre la Convención de Wellington sobre los Minerales y el Protocolo de Madrid sobre el Medio Ambiente existe continuidad y fractura. La continuidad se aprecia en la lectura del convenio que regulaba los minerales mediante un método de rigurosa protección ambiental basado en el concepto de decisiones informadas y planificadas, sobre la base de evaluaciones estrictas. La fractura se origina por una conjugación de factores que incluyen una negativa de dos Estados reclamantes, Australia y Francia, que concurrieron a la adopción de dicho convenio y luego se desistieron de suscribirlo, encabezando una rebelión a la que se sumaron rápidamente un número importantes de países no reclamantes europeos –Alemania, Bélgica, España e Italia, entre otros. El rechazo australiano-francés coloca-

⁴ El tema de la jurisdicción fue inscrito por Uruguay tentativamente en la agenda de una Reunión Consultiva a raíz de un incidente entre uno de sus nacionales y un ciudadano ruso que perdió la vida, pero posteriormente retirado. La regulación de los minerales, el hielo antártico, la protección de especies antárticas y del patrimonio natural y cultural antártico, involucran implícitamente el ejercicio de una jurisdicción compartida por todas las partes, cuyos fundamentos difieren según las respectivas posiciones jurídicas. El aumento de los flujos turísticos y de la presencia humana en la Antártica debiera conducir al desarrollo de una jurisdicción del Estado de partida de expediciones antárticas no gubernamentales.

ba una lápida sobre la Convención para la Regulación de las Actividades Minerales Antárticas (CRAMRA) debido a que su participación era indispensable conforme a las cláusulas finales de la CRAMRA y a que los esfuerzos desplegados singularmente por Estados Unidos y el Reino Unido resultaron infructuosos para revertir la resolución de Canberra y París.

A esta división interna se sumaba la presión que ejercían los países del Grupo de los No Alineados y el Grupo de los 77, liderados principalmente por Malasia, en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Con posterioridad a la inscripción del tema “La Cuestión de la Antártida”, se generaron votaciones anuales de resoluciones que requerían la inmediata suspensión de las negociaciones sobre minerales antárticos, la modificación del régimen político antártico bajo la forma de un fideicomiso u otro tipo de administración internacional. Las resoluciones se aprobaban rutinariamente pero carecían de peso político, debido a la oposición de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas). Al sumarse a este grupo la India y Brasil, que se incorporaron activamente a las negociaciones sobre los minerales antárticos, la mayoría de la población del mundo discrepaba de la posición que adoptaban los países asiáticos, africanos y algunos latinoamericanos que abogaban por un Sistema Antártico más democrático, participativo y sometido al imperio de las Naciones Unidas.

Con todo, era imprescindible recomponer el régimen político que había asegurado la gobernabilidad del Continente Antártico. Una iniciativa de Chile en la XV Reunión Consultiva (París, 1990) convocando a una reunión consultiva extraordinaria que se inició en Viña del Mar, Chile, y culminó en Madrid, España, en 1991, produjo el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente (Protocolo de Madrid), cuyo artículo 7 estipuló escuetamente: “Cualquier actividad relacionada con los recursos minerales, salvo la investigación científica, estará prohibida”. El consenso respecto de esta decisiva determinación estuvo temporalmente bloqueado por Estados Unidos, país que requirió como moneda de cambio la opción de una convocatoria, después de transcurridos 50 años de la entrada en vigor del Protocolo, a una conferencia de revisión de su funcionamiento, que podría consensualmente modificar cualquiera de sus normas y abolir, *inter alia*, la interdicción de la minería. Esta cláusula es similar a la contenida

en el Artículo XII del Tratado Antártico que autoriza a cualquier miembro consultivo a requerir la convocatoria de una conferencia de revisión del funcionamiento del Tratado después de transcurridos 30 años de su entrada en vigor. Como es sabido, ese plazo se cumplió en 1991 y en lugar de revisar el Tratado, las Partes lo consolidaron mediante un Protocolo que contribuyó a su institucionalización mediante la creación de un importante órgano, el Comité sobre Protección del Medio Ambiente (CEP) que, además de proporcionar asesoramiento, puede formular recomendaciones a las Partes del Sistema.

En las agendas de las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico figura permanentemente el tema de la operatividad del Sistema, que fue objeto de consideración substantiva a partir de la XII RCTA (Canberra, 1983) y se mantiene en permanente consideración desde esa fecha. Tres áreas fundamentales han sido objeto de análisis:

- a) La eficiencia y coordinación interna del Sistema.
- b) Una mayor difusión de la realidad de dicho Sistema.
- c) Una mayor vinculación con organismos y entidades con un interés calificado en la Antártica, incluyendo los componentes del sistema de las Naciones Unidas.

Los informes de las Reuniones Consultivas y sus recomendaciones, posteriormente transformadas en medidas, decisiones y resoluciones, muestran elocuentemente el avance que ha experimentado la modernización del Sistema. La reglamentación del acceso al estatuto consultivo, la integración de todas las Partes Contratantes a cada una de las reuniones consultivas y de expertos; un régimen más liberal para los observadores; la publicidad y difusión de la documentación; los informes periódicos al Secretario General de las Naciones Unidas; el establecimiento de un Coordinador de las Partes del Tratado en Nueva York; la obligación de informes periódicos por todos los componentes del Sistema que examinaremos por separado a continuación; la petición de informes a agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas y a organizaciones no-gubernamentales asociadas al Sistema Antártico: notoriamente la Asociación Internacional de Operadores Turísticos Antárticos (IAATO) y la Coalición Antártica y del Océano Austral (ASOC), son todas etapas significativas de maduración del Sistema Antártico.

Un legado importante del Año Geofísico Internacional y de las conferencias especiales que prepararon su advenimiento fue el establecimiento del Comité Especial para la Investigación Antártica, posteriormente rebautizado Comité Científico de Investigación Antártica (SCAR). En las negociaciones previas a la convocatoria a la Conferencia de Washington se habían descartado diversas modalidades institucionales de cooperación científica y durante la Conferencia Preparatoria se rechazó la sugerencia chilena, formulada diez años antes por el Director de UNESCO Thomas Huxley, de un Instituto de Investigaciones Antárticas de las propias Partes Consultivas pero abierto a los países adherentes. Se resolvió encomendar la asesoría científica al SCAR, abriéndose una veta de fecunda colaboración e interpenetración entre el quehacer científico y la actividad política y diplomática de los Estados Partes. Esa cooperación se vio limitada durante muchos años por un afán de limitar esa relación y confiarla a una asesoría, sin institucionalización del diálogo. La misma limitación se producía con el emergente grupo de conductores de los programas antárticos que se habían reunido en el Consejo de Administradores de Programas Nacionales Antárticos (COMNAP) y aún cuando la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos había establecido un Secretariado, no existía una relación fluida entre el Sistema y sus componentes.⁵

El gran vuelco se produjo en la trascendental Recomendación XIII-2 adoptada por la XIII RCTA (Bruselas, 1989). La Reunión resolvió incluir un punto sobre el funcionamiento del Sistema en todas las reuniones posteriores y agrupar bajo este título todos los informes de las partes integrantes del Sistema, incluidos los presidentes de reuniones consultivas especiales o de expertos, el presidente o Secretario Ejecutivo de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) y el Presidente del SCAR. Posteriormente se incorporarían informes del Depositario del Tratado (Estados Unidos), del Coordinador en Nueva York, del

⁵ En septiembre 1948, el Director General de UNESCO Julian Huxley sugirió la creación de un Instituto Internacional de Investigación Científica Antártica que no fue acogida (Richard Fifield, *International Research in the Antarctic*. Oxford Science Publications, 1987). En la antesala del Tratado, Chile propuso diez años después un Instituto Internacional de las Partes del Tratado que tampoco fue aceptado (Peter Beck. "Preparatory Meetings for the Antarctic Treaty 1958-59". *Polar Record*, 22 (141), pp. 653-664).

Presidente del COMNAP, del Depositario de la Convención de la Foca (Reino Unido). El Informe Final expresa: “Estos informes contribuirán a que exista una idea clara del funcionamiento del Sistema del Tratado Antártico”. Con anterioridad, se había preparado el camino para este nuevo esquema de coordinación con una revisión en 1987 de las Reglas de Procedimiento. Al iniciar por primera vez la presentación de su informe en la XIV RCTA, el presidente del SCAR, un destacado glaciólogo francés, se congratuló de poder hacerlo como miembro pleno del Sistema y no como se acostumbraba, como “hijo ilegítimo del Tratado”.

Desde el inicio de la serie de Reuniones Consultivas, se había puesto sobre el tapete la cuestión de la infraestructura, esto es, la posibilidad de contar con un secretariado mínimo, eficiente y con competencias delimitadas. La VII RCTA aseguró la continuidad de las labores de secretaría en lo referente a la transmisión de la documentación, que Estados Unidos ofreció centralizar sin que su propuesta recogiese la unanimidad necesaria. Se estableció, casi *de facto*, una Secretaría Provisional que se transmitía de un país sede de la RCTA a su sucesor. Los partidarios de la Secretaría aumentaron gradualmente y en la XIV RCTA (Río de Janeiro, 1987) los opositores estaban reducidos a Argentina, Brasil, Chile y Francia. El establecimiento de una Secretaría en Hobart, Australia, para la CCRVMA y la aprobación del Protocolo de Madrid, que creaba un órgano asesor permanente, el Comité de Protección Ambiental (CEP), inauguraba un escenario extraordinariamente favorable para este cambio estructural.

No se dio fácilmente. Se intentó crear la Secretaría en el texto del propio Protocolo Ambiental y Argentina solicitó más tiempo para preparar a su opinión interna, sorprendiendo posteriormente a las Partes Consultivas con su propia candidatura a la sede de la Secretaría. Estados Unidos compitió brevemente por dicha posición, pero la diplomacia del presidente argentino Carlos Menem convenció al Departamento de Estado de la conveniencia de abandonar la carrera. Subsistió una oposición británica, que fue cediendo gradualmente terreno durante varias sesiones de una Reunión Consultiva Especial, cuyos parámetros fueron definidos por los países sudamericanos que en su totalidad apoyaban la candidatura argentina. Al establecerse la Secretaría en Buenos Aires, la competencia por el cargo de Secretario General se desplazó al Hemisferio Norte, venciendo el holandés Jan Huber

al noruego Olav Orheim, quien fue elegido primer presidente del CEP. Se producía así un cambio significativo en las modalidades de trabajo propias del Sistema y se iniciaba un proceso de gradual institucionalización con la cautela que la práctica del Sistema parecía aconsejar.

El crecimiento del Sistema Antártico fue cambiando de dirección a medida que se incorporaban nuevos componentes, que se traducían en la ampliación de sus competencias y, en el caso de la explotación de recursos, en eventuales conflictos con otros segmentos de la comunidad internacional. El primer enfoque, que se inauguró en 1972 con la Convención para la Conservación de las Focas Antárticas (1972) ya anticipaba una apertura al mundo exterior: la Convención estaba inicialmente abierta a terceros Estados no miembros del Tratado, lo que no ocurrió por falta de interés de éstos y por haber aceptado la conferencia que negoció el instrumento la fórmula restrictiva de invitación que propusieron Chile y la Unión Soviética, por consenso de todas las Partes del Tratado. Un nuevo intento se produjo con la CCRVMA, que se negoció como convención abierta y que permitió excepcionalmente a la Comisión de la Comunidad Europea incorporarse como miembro pleno, pero que adjuntó simultáneamente en su artículo V una “cláusula de sumisión” a los acuerdos y medidas ya acordadas por las Partes Consultivas del Tratado Antártico. Esta normativa se acentuó en los artículos 9, 10 y 11 de la Convención para la Regulación de las Actividades Minerales Antárticas (CRAMRA). Sin embargo, fue el Protocolo de Madrid el que impuso, mediante la victoria de los partidarios de un “Protocolo”, sobre los defensores de una “Convención Abierta” a terceros Estados, la supremacía de un sistema coherente pero concentrado en su propia idiosincrasia y autonomía.⁶

La regla de oro del Artículo IV ha logrado soslayar toda cuestión territorial en el ámbito terrestre del continente, en el cual prácticamente no existen “fronteras vivientes”. No ocurre lo mismo en el dominio marítimo,

⁶ La Convención era formalmente propuesta por Australia, Bélgica, Francia e Italia y respaldada por la mayoría de los países europeos continentales. Tres versiones de Protocolo, patrocinadas respectivamente por Reino Unido, por Estados Unidos y Uruguay, y por Nueva Zelandia, fueron presentadas. El Protocolo sigue el modelo neocelandés que, a diferencia de las otras dos propuestas de Protocolo, no era un acuerdo marco sino un tratado que abordaba en detalle los temas ambientales. El acuerdo final se hizo sobre el “Texto Andersen”, introducido por el delegado noruego Rolf Andersen pero fruto de una negociación marginal de diez países.

que ha experimentado una interesante evolución. El Artículo VI del Tratado Antártico definía su ámbito de aplicación como “la región situada al Sur de los 60° de latitud Sur, incluidas todas las barreras de hielo” pero añadía que “nada en el presente Tratado afectará de modo alguno los derechos o el ejercicio de los derechos de cualquier Estado conforme al Derecho Internacional en lo relativo a la alta mar dentro de esa región”. La Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (Convención de Canberra) estipuló su aplicación para los recursos vivos marinos situados al Sur de los 60° de latitud Sur, pero también a aquellos recursos vivos marinos antárticos comprendidos entre la latitud mencionada y la Convergencia Antártica que forman parte del ecosistema marino antártico. Las Partes del Tratado han declarado que el Océano Austral forma parte integrante del medio ambiente antártico y el Comité Antártico de Investigación Científica (SCAR) ha considerado el “Frente Polar”, concepto más amplio pero geográficamente asimilable a la convergencia como el límite de su trabajo científico.

Esta expansión del dominio marino ha estado acompañada de una reinterpretación del concepto de “alta mar”. Los imperativos de la negociación minera condujeron al reconocimiento de la existencia de una plataforma antártica conforme a las normas de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. Sobre la base de las obligaciones impuestas en el artículo 4° del Anexo II (Comisión de Límites de la Plataforma Continental) de dicha Convención, los Estados reclamantes pueden aplicar una modalidad de cumplimiento de la obligación impuesta a los Estados ribereños que se propongan establecer el límite de su plataforma continental mas allá de las 200 millas marinas presentando los antecedentes respectivos de información científica y técnica de apoyo a sus pretensiones o bien difiriendo esta presentación y formulando una reserva de derechos al respecto. Si la presentación contiene la información requerida, como ocurrió con la presentación australiana, su entrega va acompañada del requerimiento a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de Naciones Unidas de no tomar “ninguna acción” al respecto. Si la modalidad consiste en incluir una reserva del derecho a una presentación futura en una presentación sobre una plataforma no antártica, se ha utilizado también un lenguaje acordado. A pesar de estas prevenciones, estos ejercicios han sido

criticados por países no reclamantes, pero el debate se ha desarrollado en el ámbito de las Naciones Unidas y no en los foros antárticos.⁷

El Sistema del Tratado Antártico ha sido tema predilecto de los especialistas del derecho internacional, a pesar que la figura de una administración colectiva pero sobre la base de jurisdicciones concurrentes y diferenciadas en su justificación doctrinal: siete países reclamantes, dos países con fundamentos de reclamación –Estados Unidos y Rusia– y otros que tienen la prohibición de efectuar reclamaciones –Japón y Alemania– o que no las hicieron antes de la firma del Tratado. Todo sobre un territorio *sui generis*, que no es apropiable por una jurisdicción exclusiva y excluyente, pero que no está internacionalizado y no es patrimonio de la humanidad, como los fondos marinos o el espacio exterior. El Sistema opera mediante una gama de instrumentos que ejemplifican el fenómeno descrito por Prosper Weil del “estiramiento del derecho”: mientras algunos de los elementos del Sistema, como la desmilitarización y desnuclearización adquieren rango de *ius cogens*, abundan las manifestaciones de “*soft law*” en términos de resoluciones, declaraciones, guías de orientación, recomendaciones prácticas y técnicas. Más interesante aún resulta el Sistema del Tratado para los teóricos de los “regímenes internacionales”, del “comportamiento cooperativo”, del rol de las “comunidades epistémicas” y de la escuela “constructivista” en la teoría de las relaciones internacionales, que tiende un puente hacia el derecho internacional en cuyo regazo es reciprocado por la nueva escuela de juristas críticos.⁸

⁷ El principal ensayo sobre el tema ha sido escrito, desde la perspectiva de un país no reclamante, por Alex Oude Elferink. “The Continental Shelf of Antarctica: Implications of the Requirement to Make a Submission to the CLCS under Article 76 of the LOS Convention”. *The international journal of marine and coastal law*, Vol 17, n° 4, 2002. La visión reclamante aparece en Francisco Orrego Vicuña, “The Law of the Sea and the Antarctic Treaty System: New Approaches to Offshore Jurisdiction”, en CC. Joyner y S.K Chopra (Eds.) *The Antarctic Legal Regime*. Dordrecht, 1988, pp. 97-127.

⁸ Los estudios jurídicos más clásicos son: Francis M. Auburn (1982) *Antarctic Law and Politics*. Londres: C.Hurst.; Peter J. Beck (1985) *The International Politics of Antarctica*. Londres: Crown Helm.; W.M. Bush (1991) *Antarctica and International Law*. Nueva York: Oceana Publ. 4 vol; J.D. Myhre (1986) *The Antarctic Treaty System. Politics, Law and Diplomacy*. Boulder, Co. Westview Press y Arthur Watts (1992) *International Law and the Antarctic Treaty System*. Cambridge: Grotius. Los autores provenientes de la ciencia política y la teoría de las relaciones internacionales, con la salvedad de algunos ensayos de Oran Young, quien ha enfocado también las regiones árticas y de Paul Arthur Berkman, quien ha realizado una importante labor de difusión del Sistema Antártico, no han explotado los elementos que se mencionan en este párrafo. La mención del estiramiento del derecho aparece en Prosper Weil. “Le Droit International en quête de son identité”, *RCADI*, 1992-VI. La Haya: Martines Nijhoff Publ.

Esta trayectoria de la evolución y aparente consolidación del Sistema del Tratado Antártico no es una epifanía gloriosa. Es una construcción sólida, pluralista por la participación –mas allá de diferencias respecto al alcance y significado de las reclamaciones territoriales– de grupos de países con tradiciones y enfoque diferentes cuyo acomodo en un consenso colectivo pone a prueba la adaptabilidad del Sistema. Con todo, a pesar del aumento importante de su membresía en los últimos años, el Tratado de Washington no logra una representatividad que pueda constituirlo en instrumento de universal aceptación. La Comisión de la Comunidad Europea es parte de la Convención de Canberra, pero muchos miembros de la Unión Europea no son parte del Tratado ni de sus instrumentos complementarios. Más recientemente, ha aumentado la participación de países del Este europeo y la última reunión consultiva se celebró en Kiev, Ucrania. Pero el continente africano, el mundo árabe y el Sudeste de Asia no están en el Sistema del Tratado. En el hemisferio americano, Canadá accedió al Tratado pero no ha querido suscribir la Convención de Canberra y validar sus certificados de captura que son un instrumento indispensable en la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no regulada en aguas antárticas. México es probablemente el país latinoamericano más importante que permanece distanciado del Tratado. Independientemente de las opiniones jurídicas acerca de la oponibilidad del Tratado y sus Sistema a terceros países, hay una meta política de adhesiones deseables que aún permanece incumplida.

El subsistema antártico es indudablemente más eficiente que el sistema internacional global, del cual no puede dissociarse. Su condición real es de extrema fragilidad y su funcionalidad está ligada al desarrollo y estabilidad del sistema internacional global. El área del Tratado está desmilitarizada y desnuclearizada, pero sus aguas son penetrables en la superficie y particularmente en el fondo profundo. Está rodeada por un cinturón de zonas libres de armas nucleares (Tlatelolco, Pelindaba, Bangkok, Pacífico Sur), la mayor parte de las cuales no ha entrado en vigor, o bien no ha recibido las seguridades plenas de los Estados Nucleares que se asilan en una mal entendida “libertad de la alta mar”. Su propia prohibición de las explosiones atómicas está sujeta a la posible adopción de un acuerdo universal en el cual sean partes todas las Partes Consultivas: dicho acuerdo debió

ser el Tratado de Prohibición Total de los Ensayos Nucleares (CTBT), pero este acuerdo, que no ha entrado en vigor, contiene a su vez a una cláusula similar que hace muy difícil pero no descarta la resurrección de los ensayos nucleares.

La minería antártica está sujeta a una prohibición indefinida, los meteoritos a una interdicción de su utilización comercial, la fauna y la flora, así como los restos históricos y los objetos de toda índole que puedan ser recogidos en la Antártica. Si no hay aduanas en el Continente, los Programas Nacionales Antárticos deben vigilar el tránsito y las prohibiciones de especies no indígenas, velando por su no introducción en la Antártica. Los perros, con una antigua tradición desde la edad heroica de la exploración, han sido exiliados. Sin embargo, los flujos turísticos, los desechos marinos provenientes de naves pesqueras o de pasajeros que circulan por aguas antárticas o en su cercanía constituyen una amenaza para la fauna y flora nativas. Las descargas de petróleo, de sustancias nocivas líquidas, la eliminación de basuras y aguas residuales son vigiladas y contrarrestadas. Pero aumentan las emergencias, los accidentes marítimos y los daños de contaminación oceánica. Recientemente, en el marco del COMNAP, los estados responsables de áreas de búsqueda y rescate marítimo en la Antártica (Australia, Nueva Zelanda, Chile, Argentina y Sudáfrica) han intensificado su coordinación para prevenir estos accidentes y los daños al ecosistema marino antártico.⁹

La vulnerabilidad de la criósfera antártica es mayor en su componente atmosférico mediante el cual se cierne sobre el aire limpio del continente un contagio inevitable derivado de las altas emisiones de carbono y otros gases en el Hemisferio Norte. La química de la atmósfera antártica, la condición prístina de sus suelos, hielos y aguas ha cambiado con la presencia de aerosoles pero, sobre todo, la identificación en la tierra y legos antárticos de metales pesados y otros ingredientes contaminantes. El gran descubrimiento antártico de hace varias décadas, la perforación de la capa de ozono, que se manifestaría posteriormente en el Ártico, daría origen a todo un régimen de protección cuyas grandes etapas han sido la Convención de

⁹ Seminario celebrado en Valparaíso, en la sede de la Dirección del Territorio Marítimo (Directemar) de la Armada, en agosto de 2008.

Viena, el Protocolo de Montreal, la Convención de Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto. ¿Cómo prevenir, reducir y mitigar los efectos nocivos en el medio ambiente antártico y en sus ecosistemas dependientes y asociados? ¿Cómo preservar el valor de la Antártica para la investigación científica y su naturaleza relativamente intacta como punto de referencia para determinar las contaminaciones ambientales locales y globales?

Finalmente, el mayor desafío al Sistema Antártico, porque apunta a su más valioso patrimonio, que es el mercado común del conocimiento antártico, proviene de la bioprospección no regulada de sus recursos. No se trata de depredación o daño a los ecosistemas, amenaza a la fauna o la flora antárticas, sino de la utilización de su patrimonio genético en el contexto de un régimen de propiedad intelectual que pone en jaque la libre circulación de la información, la obligación de entrega de todos los datos, la interdependencia y conjugación de todas las investigaciones antárticas. Las reuniones consultivas mantienen este tema en sus agendas pero no se produce avance alguno en la consideración del asunto. En parte, porque el debate en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Convención sobre Biodiversidad, La Zona Internacional de los Fondos Marinos, tampoco experimenta progresos significativos. La problemática antártica es aún más compleja. Existen riesgos para la libertad y accesibilidad de la investigación científica debido a la tendencia de valorizar primordialmente como un bien comercial dicha información, restringir su empleo mediante patentes o *royalties*; limitar los métodos de investigación por imperativos ambientales, exceso de regulación o decisiones adoptadas en otros foros internacionales. El Sistema Antártico ha privilegiado su autonomía con éxito frente a muchas tendencias disociadoras que prevalecen en el resto del mundo, pero todo hace pensar que la época de la “torre de marfil” ha concluido; y que la preservación de su integridad y sus logros exige una estrategia diferente, de activa participación en todos los foros internacionales que lo conciernen.¹⁰ 

¹⁰ La cuestión de la bioprospección, que ha figurado permanentemente en las agendas de las Reuniones Consultivas, no ha podido avanzar por oposición de los Estados Unidos, Japón y algunos otros países.