

LA CUESTION ANTARTICA: UN ENFOQUE JURIDICO A PROPOSITO DE LOS 10 AÑOS DE ACTIVIDAD ANTARTICA PERUANA

Ricardo Manrique*

1. INTRODUCCION

La Antártida ha sido siempre un tema fascinante. Sea simplemente por su imponente y lejana naturaleza, helada e intacta, que evoca en la mayoría de nosotros pingüinos, ballenas azules y témpanos de hielo, o para quienes han profundizado más en sus aspectos económicos y científicos, su relevancia en la pesca mundial, en los cambios climáticos globales, y en las corrientes marinas hemisféricas, siempre será un tema aparte, un enfoque único.

También desde la perspectiva jurídica, este «sexto continente» ha significado un desarrollo propio dentro del Derecho Internacional, y a partir de 1991, dentro del Derecho Internacional del Medio Ambiente, generándose principalmente durante los últimos 35 años una fina estructura de normas internacionales que superan ampliamente esquemas similares en temas como seguridad internacional, paz, ciencia y protección del medio ambiente.

Esta estructura jurídica internacional tiene una característica principal: Regula desde inicios de la década de los años sesenta, y probablemente por varios decenios más, toda actividad que lleven a cabo las naciones interesadas a partir de los 60° latitud Sur. En este punto, toma contacto con las actividades antárticas peruanas, las cuales se han regido desde sus inicios por los parámetros que establecía y establece esta estructura jurídica internacional, conocida como el «Sistema del Tratado Antártico». Sea mediante expediciones, u operando una pequeña estación de verano, año tras año las élites científicas civiles y militares de nuestro país han asegurado durante los últimos 10 años nuestra presencia en este lejano continente, entre otras 41 naciones interesadas, incorporando a su quehacer los lineamientos de conducta que el desarrollo jurídico de la región les iba imponiendo.

En esta secuencia lógica, por actualidad y por relevancia, correspondería en este artículo hacer un detenido análisis del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección al Medio Ambiente de 1991, también conocido como Protocolo de Madrid. Una norma a punto

* Abogado (Pontificia Universidad Católica del Perú).

de entrar en vigor, que no sólo ha integrado respecto de la Antártida los últimos avances doctrinarios del Derecho Internacional del Medio Ambiente, sino que además ha reordenado y en muchos aspectos revolucionado temas más prácticos, como son la gestión ambiental, la gestión de desechos, las evaluaciones medio ambientales o la prevención de contaminación marina. En este sentido, esta norma será la llamada a modificar sustancialmente los parámetros que rigen las actividades antárticas en el futuro inmediato, incluyendo por supuesto a las actividades peruanas.

Sin embargo, un adecuado estudio del Protocolo de Madrid requiere tener presente toda la estructura jurídica actualmente vigente, una estructura compleja de la cual por lo general se sabe poco. Sin ese conocimiento, difícilmente se podrán entender los cambios y avances que va a significar este Protocolo respecto del Sistema del Tratado Antártico.

Durante los últimos 5 años, poco se ha escrito sobre este Sistema o sus componentes, por lo que difícilmente se puede remitir al lector a textos anteriores. Así, más que realizar un análisis detallado y solitario del Protocolo de Madrid, sea quizás pertinente analizar esquemáticamente dicha norma dentro de la estructura de instrumentos internacionales que rigen en la Antártida, tanto en la actualidad alrededor de lo que se conoce como el Sistema del Tratado Antártico, como en un futuro inmediato, alrededor propiamente del Protocolo. Sólo así se podrá identificar, en un siguiente artículo, la relevancia e influencia detallada de este acuerdo internacional respecto de las actividades antárticas al filo del siglo XXI.

2. LA ANTARTIDA¹: ANTECEDENTES JURIDICOS

Es sumamente difícil resumir en unas cuantas oraciones la naturaleza antártica. Al extremo sur del planeta, con una extensión de más de 14 millones de kilómetros cuadrados, cubiertos en 99% por una capa de hielo de hasta cuatro kilómetros y medio de espesor, se encuentra el sexto continente, el más insoluto e intacto. Sus temperaturas fluctúan entre 0 grados en la península antártica (en verano), y -89.6 grados cerca al Polo Sur. La rodea el Océano Austral, unidad hidrográfica de 36 millones de kilómetros cuadrados, zurdado por témpanos de hielo que se desprenden del continente en tamaños a veces superiores al territorio de la República del Uruguay, y placas de hielo marino, delgadas pero

1 La raíz epistemológica del término «Antártica» se origina en la mitología griega. Los antiguos griegos llamaron a la constelación de la osa mayor sobre el polo norte «Arktos» (referente a «oso»), debido a que el polo norte se encuentra marcado exactamente por la estrella polar o estrella alfa perteneciente a esta constelación. «Arktos» se convirtió en «Arktikos», y se usó para identificar las regiones del extremo norte de la tierra. «Anti-arktikos» viene a definir lo opuesto, que serían las tierras al extremo sur. La acepción «Antártida» resulta de la simbiosis de «Antiarktikos» y «Atlántida», nombre mitológico del «continente perdido». Fue Aristóteles el primero que consideró la existencia de un continente al sur, debido a que en su concepción esférica y simétrica del mundo, existía un balance en el sur para las tierras del norte. Microbios en 410 a.C., al diseñar zonas climáticas paralelas, llegó a la conclusión que si había una zona helada al norte, una zona mediterránea, y luego una zona tórrida (Africa), entonces por simetría al extremo sur debía haber nuevamente tierras heladas.

Los términos «Antártica» y «Antártida» son usados indistintamente dentro del Sistema del Tratado Antártico. Ver JOYNER, Christopher C., *Antarctica and the Law of Sea*, 1992, Amsterdam, p. 2 y CAPOZOLI, Ulisses, *Antártida, a Ultima Terra*, 1991, Sao Paulo, p. 141.

erráticas. Su límite al norte se denomina «convergencia antártica», un frente sinuoso natural donde cambian las condiciones del agua y del ecosistema marino. En la Antártida viven contra todo pronóstico cerca de 800 tipos de especies vegetales, ninguna más alta que un pasto², y 160 especies de insectos. El océano en cambio maneja otras dimensiones. Hogar de siete tipos de ballenas, entre ella la azul -el mamífero más grande del planeta-, así como de las colonias de focas y pingüinos más extensas del mundo, alberga también 120 especies de peces, 72 de calamares y 35 de aves.

La importancia de la Antártida para el hombre reside en esta naturaleza: Para mitades del siglo XVIII a la par con su descubrimiento, las poblaciones de ballenas y de focas. Luego su territorio, del tamaño de Estados Unidos y Canadá juntos, inhóspito pero despojado, y por tanto apropiable. Siguió sus minerales y el petróleo que se presumen en sus entrañas, inalcanzables. Para inicios de la segunda Guerra Mundial, su caprichosa geografía, que la hacía vital para el control de los corredores transoceánicos australes. Inmediatamente de finalizado el último conflicto mundial, sus cualidades científicas, su influencia en las corrientes marinas y atmosféricas del hemisferio sur y por tanto en el clima del planeta, y su participación en la eliminación del CO₂ ambiental. Hacia el futuro, su condición de mayor reservorio de agua limpia del planeta, con 75% del agua dulce existente convertido en hielo, y de despensa proteica, con las esperanzas puestas en el krill, un pequeño crustáceo cuya biomasa acumulada se calcula superior por mucho a la de cualquier otro recurso marino.

Este continente nunca estuvo ajeno a la actividad jurídica del hombre moderno. De manera indirecta antes de su descubrimiento -por ejemplo en las reales cédulas del Siglo XVI-, a partir de 1770 ingresó lentamente a la conciencia de las naciones, conforme las expediciones peleteras y balleneras de todo el mundo hacían descubrimientos cada vez más australes de este territorio. Sin embargo, los efectos jurídicos de la mayoría de estas actividades no fueron considerados sino hasta inicios del siglo XX, cuando varias naciones se fueron distinguiendo del resto de países al definir un interés apropiativo sobre la Antártida, sustentándolo en los descubrimientos, la ocupación y documentos jurídicos emitidos en los siglos precedentes.

Estos países se conocen como los Estados reclamantes o territorialistas, y responden quizás a la única distinción jurídica que subsiste desde inicios de presente siglo hasta hoy. Se definen como las naciones que en algún momento han hecho declaraciones de soberanía sobre parte del continente antártico, y que sin duda tienen los intereses más antiguos en la región. El primer país en hacer reclamos territoriales en la Antártida fue el Reino Unido. Con declaraciones en 1908, 1923 y 1933, reclamó tres territorios diferentes que sumados cubrían casi 2/3 del continente blanco. Posteriormente, y conforme a los acuerdos del Commonwealth, cedió uno de los territorios a Nueva Zelanda y otro a Australia, integrándose así dos nuevos Estados reclamantes a la escena política antártica. Francia hizo su reclamo sobre la región denominada tierra de Adelia en 1924, colocándolas bajo la administración de Madagascar. Noruega hizo lo propio en Tierra de la Reina Maud en 1939, presionado por las actividades alemanas en la región. Chile reclamó su territorio austral en 1940, y Argentina hizo lo propio en 1939, 1946 y 1957.

2 Es por tanto el único continente sin árboles.

El Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Francia, Noruega, Chile y Argentina son hoy los países que se consideran reclamantes de territorios antárticos. Sin embargo, existieron dos pretensiones de soberanía más. En nota diplomática de 1940 dirigida a Chile, a raíz de su declaración de soberanía antártica, el gobierno japonés hizo referencia a los derechos que le correspondían en base a su expedición austral de 1910. Esta pretensión sin embargo fue expresamente renunciadas al firmarse el Tratado de Paz de San Francisco en 1951³. También la Alemania hitleriana, por decreto del 12 de agosto de 1939, reivindicó los territorios que con anterioridad había reclamado Noruega. Si bien ninguna de las Alemanias de la postguerra tuvo que abdicar formalmente de dichas pretensiones antárticas, tampoco fueron consideradas existentes para sus respectivas políticas exteriores.

De las siete declaraciones de soberanía antárticas, tres -las de Argentina, Chile y el Reino Unido- se superponen (en los años 20 también se sobrepusieron temporalmente reclamaciones antárticas de Australia y de Francia). Entre Chile y Argentina existe un reconocimiento de soberanía establecido mediante la declaración de Los Cerrillos del 02 de Febrero de 1959 y confirmada mediante declaración conjunta el 23 de Junio de 1961, sin definir sus fronteras antárticas comunes. El Reino Unido y los demás países reclamantes europeos y del Commonwealth también se han reconocido mutuamente sus soberanías. Ningún país no reclamante ha reconocido derecho alguno sobre el continente blanco. A pesar de la proliferación de reclamos reseñada, aún queda cerca de 1/3 de la Antártida sin reivindicaciones territoriales, convirtiéndose así en la extensión más grande del planeta sin soberanía declarada.

Dos países mantienen una posición híbrida⁴: Estados Unidos y Rusia. Ambos han declarado que, a pesar de no reconocer ningún reclamo territorial en la Antártida y considerarse por tanto dentro del bloque de países no reclamantes (luego se identificarían como «internacionalistas»), mantienen vigente la base para un reclamo territorial futuro. Sustentando esta posición desde fines de la Segunda Guerra Mundial, Rusia basa sus derechos en el descubrimiento del continente por el científico Fabián von Bellinghausen en 1819 y Estados Unidos en la expedición del almirante Bryd en 1929 y en sus superexpediciones *Highjump*, *Deep Freeze I* y *Deep Freeze II* realizadas entre 1946 y 1955.

3. LA ACTUALIDAD: EL SISTEMA DEL TRATADO ANTARTICO (STA)

A fines de los años 50, la preocupación del hombre por la Antártida ingresó decididamente a una etapa de acción internacional. La ciencia, de manera encubierta los aspectos económicos, y el balance de poderes, se ven reglamentados por una estructura jurídica que

3 Tratado de Paz firmado entre Japón y los EEUU que dio fin a la segunda Guerra Mundial. El artículo pertinente es el art. 2.e. Ver al respecto WATTS, Arthur, **International Law and the Antarctic Treaty System**, 1992, Cambridge, p. 120.

4 Lo que ambas superpotencias expresan es una política de dos frentes, donde a pesar de pertenecer al bloque no reclamante, mantienen su posibilidad de llegado el momento sostener la posición contraria. En cuanto al territorio que consideran «reclamable» no hay una declaración oficial de estos países, pero se presume que sustentarían cada uno un reclamo sobre todo el continente. Ver WATTS, Arthur, **International Law and the Antarctic Treaty System**, 1992, Cambridge, p. 123.

desplaza -si bien no formalmente, si prácticamente- los esfuerzos normativos nacionales. El inicio se da con la firma del Tratado Antártico en 1959. A partir de allí, subsecuentes acuerdos, tanto dentro de la estructura del Tratado Antártico como separados de él, van formando una compleja amalgama de normas internacionales obligatorias que de manera efectiva establecen un régimen de administración colectiva en la región. A este conjunto de acuerdos internacionales se le ha denominado «Sistema del Tratado Antártico».

3.1. El Tratado Antártico

En 1958, las élites científicas del mundo llevaron a cabo el «Año Geofísico Internacional» (AGI), un conjunto de actividades de investigación que incluían 12 programas antárticos de un año, siete patrocinados por los países reclamantes y cinco por países no reclamantes: Bélgica, la Unión Soviética, Estados Unidos, Japón y Sudáfrica. Luego de un año de sorprendente convivencia y cooperación científica, y contra todo pronóstico, los cinco países no reclamantes activos en la Antártida se negaron al retiro de sus bases australes, desconociendo expresamente todo derecho soberano en la región.

Las conversaciones diplomáticas posteriores, enriquecidas por las fracasadas negociaciones que 10 años antes habían sostenido Estados Unidos y Chile sobre el tema Antártico⁵, desembocaron en una reunión convocada bajo un criterio totalmente apolítico: La participación con programas científicos antárticos durante el AGIO. Con este primer paso, los 12 países participantes lograron durante las negociaciones mantener en su mira una prioritaria finalidad científica, elaborando un acuerdo de características muy especiales que se firmó el 01 de Diciembre de 1959 y entró en vigor el 23 de Junio de 1961: El Tratado Antártico o Tratado de Washington. Tratado de duración indefinida, al cual sólo pueden acceder los Estados, delimitando como «Area del Tratado Antártico» (ATA) la región al sur de los 60° latitud sur, tiene como objetivo principal generar las condiciones óptimas para la investigación científica. Sin embargo, sus principales logros son políticos.

3.1.1. La creación de una zona de paz internacional

El Tratado Antártico utiliza dos mecanismos para cumplir con este objetivo: El primer mecanismo define a la región antártica como una zona donde se prohíbe toda actividad no pacífica (introducción, arts.I y IX). Esto significa que, si bien las Fuerzas Armadas pueden participar en las actividades antárticas, no lo pueden hacer con fines militares, defensivos o agresivos. No podrán por tanto existir bases militares, armas convencionales o no convencionales, o instrumental de uso no civil. El segundo mecanismo, congela las pretensiones territoriales en el continente blanco (art.IV). Así, el tema de la soberanía se retira de la agenda antártica, resguardándola bajo la premisa que ningún acto de los Estados firmantes -territorialistas o no- posterior a 1959 puede modificar la situación de dichos recla-

5 Las conversaciones Green-Escuderos, llevadas a cabo entre Estados Unidos y Chile durante 1948, dejaron dos enseñanzas muy importantes: Primero, los países reclamantes no iban a abandonar sus pretensiones antárticas. Segundo, no se iba a lograr un acuerdo valido sin la concurrencia de la Unión Soviética, presencia que los Estados Unidos había tratado de evitar. Ver GALLARDO VILLAROE, Enrique. «Antecedentes de la negociación diplomática previa al Tratado de 1959 y la posición de Chile», en: **Política Antártica de Chile**, 1984, Santiago de Chile, p. 85.

mos, o generar nuevos reclamos. La observancia que han logrado estos preceptos han convertido al Tratado Antártico en uno de los acuerdos de paz más efectivos del mundo, donde ninguna de las múltiples situaciones bélicas entre sus miembros ha repercutido significativamente en la región austral.

3.1.2. La No nuclearización de la Antártida

Establecida en el art. V, esta disposición sustrae a la Antártida del contexto de la guerra fría existente al momento de la firma del tratado. La prohibición implica las explosiones atómicas y el depósito de desechos nucleares. Esta última disposición obligo a los Estados Unidos en 1962 a retirar varias toneladas de tierra antártica contaminada, luego que uno de sus reactores nucleares instalados en la base *Mc. Murdo* tuviera una fuga. Luego de ello y hasta la fecha, la única aplicación de energía nuclear en la región ha sido el uso de radioisotopos científicos⁶.

3.1.3. La prioridad científica y la cooperación internacional

Mencionado en la introducción y los arts. II, III, IX, no cabe duda de la importancia que tiene para el continente blanco el que los países firmantes hayan logrado durante más de 30 años mantener focalizado el esfuerzo común hacia esta actividad. Es gracias a la ciencia que el mundo conoció la Antártida, y es gracias a que la ciencia se mantuvo como actividad principal cuando los intereses económicos y geopolíticos intentaron relegarla, que hoy la Antártida puede reservarse casi intacta para las generaciones futuras. Si la ciencia es el móvil, la cooperación internacional (art.II) es la vía. Tomando como base la cooperación científica evidenciada en el AGI -apolítica y agnóstica por excelencia- la cooperación internacional se identifica como el medio ideal para reducir las fricciones propias de esta situación de convivencia *sui generis*, generándose un esquema de intercambio y transparencia que hoy en día sería imposible de eliminar de las actividades antárticas.

3.2. Las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico (RCTA)

Las RCTA nacen a partir del art. X del Tratado Antártico. Sin embargo, su actividad y desarrollo durante los últimos 35 años la configura como una fuente propia de normas en el contexto del Tratado Antártico. Dinámica y flexible, estas reuniones son el centro neurálgico de todas las manifestaciones de política internacional antártica.

3.2.1. Su historia

Se pueden considerar 3 etapas en la formación de las RCTA. La primera se inicia en 1961 con la I RCTA en Canberra, y llega hasta 1972 con la VII RCTA en Wellington. Du-

6 A pesar de ello, la comunidad antártica ha tenido que resistir varios intentos por utilizarla atómicamente. Como ejemplos, en 1972 durante un simposio de la *International Atomic Energy Agency* se propuso crear en el continente antártico un depósito de radionucleidos, y en 1992 Stanfield Turner propuso en el Senado Norteamericano guardar las ovijas nucleares soviéticas en la capa de hielo austral hasta su destrucción. Ver **Senado de los Estados Unidos de América**, «Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty (Treaty Documents. 102-22)», 1992, Washington D.C., pp. 9-10.

rante este período se identifica al Tratado Antártico como un instrumento con una finalidad exclusivamente científica, y las reuniones se estructuran conforme a este enfoque, estableciendo medidas que buscan viabilizar la cooperación antártica y la necesaria coordinación internacional. La segunda etapa se inicia tíbiamente durante la VII RCTA de Wellington, cuando las RCTA evidencian lentamente su interés por los recursos naturales antárticos. A partir de ese momento, el Tratado Antártico comienza a ser interpretado como un tratado-marco, donde las ambiguas previsiones del mismo no inhiben la regulación de los temas no mencionados. Consecuentemente, las RCTA se convierten en foros cuasi-legislativos, donde se reglamentan en reuniones especiales aspectos que el Tratado no preveía, principalmente la explotación de recursos. Es también su época más política, pues tienen que enfrentar movimientos internacionales contestatarios y una cada vez más fuerte preocupación ambiental. Con una intensificación a partir de 1983, esta etapa concluye con la aprobación de la Convención para la Reglamentación de la Actividad sobre los Recursos minerales Antárticos (CRARMA) en 1988. A partir de allí, una cada vez mayor presencia de la variable ambiental rompe los esquemas diplomáticos tradicionales, dando inicio a la actual etapa en el desarrollo de estas reuniones. El medio ambiente se convierte en un asunto prioritario, igualando en presencia e importancia a la ciencia. El tema de los recursos Antárticos se relega y, en el caso de los recursos minerales, se prohíbe. Las actividades antárticas se enfrentan a esquemas más estrictos de preparación, supervisión y gestión, en atención a consideraciones ambientales.

Las RCTA han tenido siempre un frente interno y uno externo. En el frente interno, la acomodación de los intereses de los países reclamantes es sin duda la principal preocupación, por lo que las asambleas se rigen por consenso. En el frente externo, uno de los objetivos principales de las RCTA es mantener el control efectivo sobre la Antártida, para lo cual a partir de los años 70 han asimilado a sus asambleas todos los temas referidos a la región. Si bien se ha evitado así que se formara algún organismo o asamblea paralela, se potenció también varias críticas dentro de la comunidad internacional, lo que ha convertido al frente externo en uno de los aspectos más sensibles de todo el sistema. La primera crítica fue respecto de la composición de las RCTA sólo de «países ricos» y la participación de Sudáfrica. Luego de la integración de importantes naciones tercermundistas (India, China y Brasil), se criticó la discriminación interna en base a un criterio de cientificidad que descartaba a la mayoría de países de la toma de decisiones. Siguió la exclusión de la comunidad internacional de los proyectados beneficios económicos que iba a generar esta región. Cuando se proscribió la CRARMA y Sudáfrica dejó el *Apartheid*, las críticas -de una menor intensidad a partir de la aprobación de Protocolo de Madrid- se centraron en la protección del medio ambiente antártico.

3.2.2. Los participantes

Las Partes Consultivas: Son los Estados que tienen el derecho reconocido para nombrar representantes con voz y voto para las RCTA. Este derecho nace del reconocimiento de una «actividad científica importante» conforme lo establece el art. IX.2. En el caso de las Partes Consultivas originarias, vale decir los 12 Estados que participaron en el AGI y luego firmaron el Tratado Antártico, esta actividad científica se presume sin prueba en contrario. En el caso de las Partes Consultivas no originarias, esta actividad debe sustentarse, normalmente mediante la realización de una expedición científica o la construcción de una base. En el caso de este tipo de Parte Consultiva el derecho de voto es una concesión temporal, válida mientras el Estado mantiene dicha actividad científica impor-

tante, obligando así a las Partes Consultivas no originarias a realizar no una única investigación, sino todo un programa continuo, manteniendo así el objetivo de la actividad científica como prioridad de todo programa antártico. Aparte de esta distinción, todos los derechos y obligaciones son idénticos entre ambos tipos de Parte Consultiva. Son Partes Consultivas originarias Argentina, Chile, Reino Unido, Bélgica, Noruega, Francia, Estados Unidos, Rusia, Japón, Sudáfrica, Nueva Zelanda y Australia. Son a la fecha Partes Consultivas no originarias Polonia, Holanda, Alemania, Brasil, Uruguay, Italia, Perú, España, China, India, Suecia, Finlandia, Corea del Sur, y Ecuador.

Las Partes Adherentes: También conocidas como Partes No Consultivas, estas, si bien han firmado el Tratado Antártico, no han realizado aún esa «actividad científica importante». Sin derecho a voto, a partir de 1983 tiene el derecho de asistir a las RCTA en calidad de invitados con capacidad de participación. A la fecha son Partes Adherentes Austria, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, República Checa, Eslovaquia, Dinamarca, Grecia, Guatemala, Hungría, República Democrática de Corea, Papúa Nueva Guinea, Rumania, Suiza, y Ucrania.

Observadores del Sistema del Tratado Antártico: Son los representantes de otros componentes, cuya participación se sustenta en una razón de coordinación en el Sistema del Tratado Antártico. Actualmente son observadores la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, y el SCAR. Los observadores sólo están autorizados a informar en la reunión plenaria respecto de su área de competencia.

Expertos de las Organizaciones Internacionales: La lista de expertos a invitarse se determina en la RCTA previa, siempre que estas tengan un «interés científico o técnico» en la Antártida y relación con algún tema a tratarse. A diferencia de los observadores, los expertos pueden participar en todos los temas de las reuniones plenarias.

3.2.3. Las reuniones

Las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico (RCTA): También conocido como ordinarias, son en estricto las reuniones plenarias que realizan las Partes Consultivas cada año (hasta 1992 eran cada dos años) para discutir diversos temas antárticos. Lo que distingue a estas reuniones de las demás es la amplitud de temas que pueden tratar, además de ser las únicas que pueden formular las medidas (recomendaciones) conforme lo establece el art. IX del Tratado Antártico. Hasta 1997 se han realizado 22 RCTA.

Las Reuniones Consultivas Especiales (RCE): Es un tipo de reunión consultiva creada en 1977 inicialmente con el objeto de permitir el ingreso de nuevas Partes Consultivas. Sin embargo, se fue desarrollando rápidamente como un foro idóneo para la discusión de temas que por su especialidad o complicación no convenía tratarse en reuniones ordinarias. Así, la II RCE elaboró la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos de 1980, la IV RCE elaboró la Convención para la Regulación de las Actividades Mineras Antárticas de 1988, la X RCE se reunió para determinar el régimen de responsabilidad de la Convención Minera, y la XI RCE elaboró el Protocolo de Madrid de 1991. La estructura interna de estas reuniones es similar a la de las ordinarias, con excepción que no tienen una limitación temporal, razón por la cual pueden durar inclusive varios años.

Otros tipos de reuniones: Cuando las RCTA tenían una periodicidad bianual, se realizaban Reuniones Preparatorias (RP), con el objetivo de coordinar aspectos administrativos, establecer la agenda e ir sondeando posiciones respecto de ciertos tópicos. A partir de la XVII RCTA las RP no fueron más necesarias. También desde las primeras asambleas plenarios, los miembros consultivos establecieron las Reuniones de Expertos (RE), para discutir problemas prácticos relativos a las actividades antárticas. Finalmente existen diversos grupos de trabajo o coordinación, como el Grupo de Trabajo Informal sobre Turismo, o el Grupo Informal de las Partes del Tratado Antártico en las Naciones Unidas.

3.2.4. Las decisiones

Existen cuatro rasgos de fondo que las Partes Consultivas han acuñado desde el primer momento a sus decisiones: Son exclusivas (solo las RCTA pueden tomar decisiones sobre la Antártida), extensas (cubren todas las actividades en la Antártida) inimputables (no están sujetas a revisión por otro organismo), y consensuales (se establece un derecho de veto). En cuanto a la forma sin embargo, debe distinguirse dos etapas: la primera desde 1961 hasta la 1995, y la segunda a partir de dicho momento.

Las decisiones antes de 1995. Recomendaciones, Informes Finales y Pautas Voluntarias: Las recomendaciones son las «..medidas para promover los principios y objetivos..» del Tratado Antártico que se deben recomendar por consenso a los gobiernos, conforme lo establece el art. IX, para su ratificación unánime. De redacción confusa, nunca se estableció claramente su grado de obligatoriedad, dejándose en la mayoría de los casos que el contexto de la propia recomendación establezca su valor legal. Aún así, estas fueron hasta 1995 el mecanismo principal de formalización de decisiones, aprobándose más de 200 recomendaciones de los temas más variados.

Los informes finales son el resumen de los temas y avances realizados dentro de las asambleas plenarios y los grupos de trabajo, tanto de las RCTA como de las RCE. La obligatoriedad de estos Informes dependen de la reunión donde se aprueban. Respecto de las RCTA, si bien en principio los informes finales no son obligatorios, la práctica ha llevado a que se les anexe muchas veces normas administrativas. En el caso de los informes finales de las RCE, los poderes de decisión con los que son investidos los representantes a estas reuniones, permite que los acuerdos que integran el informe final tengan carácter vinculante para las partes. También corresponde a los informes finales de las RCE dar cuenta de interpretaciones que se hacen a los nuevos instrumentos internacionales.

La necesaria ratificación de las recomendaciones establece una diferencia práctica entre las medidas aprobadas y totalmente ratificadas -por tanto en vigor-, y las que aunque están aprobadas, aún requieren la ratificación general. En este segundo tipo de medidas, cuando la finalidad requiere algún tipo de respuesta por parte de los Estados, se acostumbra considerar a la recomendación, «en la medida de lo posible, como una pauta». Corresponde así a cada país decidir si aplica los preceptos de la recomendación aún no vigente, limitado sólo por la obligación general de no frustrar el objeto y fin de esa medida.

Las decisiones a partir de 1995. Medidas, Decisiones, Resoluciones e Informes Finales: En la XIX RCTA (1995), las Partes Consultivas asimilan normativamente algunos de los cambios que hacían falta en su esquema decisorio luego de 33 años de desarrollo jurídico del sistema. Tomando cuenta de las deficiencias precedentes, las Partes Consultivas

acuerdan plasmar el resultado de sus deliberaciones en Medidas, Decisiones, Resoluciones y en el Informe Final.

Conforme a las deficiones establecidas en la Decisión 1 (1995), una «Medida» es un texto que contiene disposiciones que tienen la intención de ser legalmente vinculantes una vez que haya sido aprobado por todas las Partes Consultivas. Una «Decisión» en cambio es un acuerdo sobre un tema interno de índole organizativa que entra en vigencia en el momento de su adopción o en un momento expresamente especificado. Una «Resolución» es un texto exhortativo, y por tanto no tiene efectos vinculantes, y finalmente los «Informes Finales» mantienen la misma estructura legal que tenían antes de 1995.

Conforme a ello, las Medidas vendrían a ser lo más similar a las recomendaciones, pero sin incluir aspectos de índole interna y organizativa, las cuales se plasmarían en Decisiones, y las meramente exhortativas, reflejadas a partir de 1995 en Resoluciones. Con ello se deja claramente establecido que las Medidas son acuerdos vinculantes y obligatorios, cuyas disposiciones deben ser acatadas por las Partes Consultivas que las ratifiquen.

3.3. Las Medidas Convenidas para la Protección de la Flora y Fauna Antárticas (Medidas Convenidas)

Esta recomendación, considerada por algunas Partes Consultivas con el valor jurídico de una convención, fue aprobada en 1964 y completamente ratificada 19 años después, en 1983. Su negociación fue consecuencia directa de que varios Estados habían considerado ya en 1959 que el tema de la protección de los recursos vivos, revisado sólo tangencialmente en el art. IX.1.f. del Tratado Antártico, no había sido debidamente desarrollado.

Cinco aspectos de estas Medidas Convenidas han sido fundamentales para el desarrollo posterior del Sistema del Tratado Antártico. Primero, la declaración de la Antártida como «Zona Especial de Conservación», la cual si bien no se define, permite inferir la importancia ecológica de este continente. Segundo, la prohibición general de matar, herir, capturar o maltratar a las focas y aves, así como intervenir perjudicialmente en su habitat, salvo por razones de alimentación, ciencia o cultura. Tercero, la creación de dos categorías de protección especial: Las «Especies Especialmente Protegidas» y las «Zonas Especialmente Protegidas»(ZEP). Cuarto, la prohibición de introducción de animales, plantas y parásitos no indígenas, salvo autorización. Quinto, la creación del concepto de «autorización por autoridad competente» sobre una esquema nacional, fundamental para los desarrollos administrativos futuros.

Pero las Medidas Convenidas tienen también limitaciones. Primero, su aplicación sólo a la actividad científica y de apoyo logístico. Enfoque justificable en su época, hoy ha sido superado largamente. Segundo, su aplicación sólo al continente antártico, plataformas de hielo e islas, dejando sin protección a la fauna en el mar o el hielo flotante. Debido a ello, se tuvo que negociar un nuevo instrumento internacional aplicable al hielo flotante y mar: La Convención para la Conservación de las Focas Antárticas.

3.4. La Convención para la Conservación de las Focas Antárticas (CCFA)

Aprobada en Londres el 9 de Junio de 1972, en una conferencia diplomática formal-

mente separada de las RCTA, esta norma complementa el esquema de protección de focas creado por las Medidas Convenidas, aplicándose al mar y hielo flotante al sur de los 60° latitud sur. Asistiendo las 12 Partes Consultivas del Tratado Antártico en ese momento existentes, todas menos Nueva Zelanda han ratificado esta convención. Con posterioridad se adhirieron Polonia, Alemania, Canadá, Brasil e Italia.

Son tres los elementos de esta norma importantes para el Sistema del Tratado Antártico. Primero, su relación con el Tratado Antártico. En este sentido, reitera el congelamiento de pretensiones soberanas en la región, y establece que la adhesión de nuevos miembros a la CCFA sólo es posible con la previa aprobación de «todas las partes contratantes» de la CCFA, en este caso coincidentemente todos Partes Consultivas del Tratado Antártico. Así, las RCTA mantienen un control efectivo sobre la convención, que como tal forma parte de un «sistema». Segundo, su esquema de protección, basado en cinco mecanismos interactuantes: La prohibición genérica de capturas, salvo autorización (art.4), las «especies protegidas», las temporadas de veda y caza, las «zonas de captura de la foca», y las «reservas de focas» (arts. 2 al 5 del apéndice). Tercero, una estructura administrativa basada en el criterio de «captura comercial». Conforme a ella, mientras no se produzca la explotación comercial de la foca, se mantiene una estructura funcional mínima constituida por reuniones de revisión, medidas conforme a la convención, y el SCAR como órgano científico. Sólo una vez iniciada la captura comercial, se aplicaría un esquema administrativo más complejo.

3.5. El Código de Conducta para Expediciones Antárticas y Actividades de las Expediciones (Código de Conducta).

Esta recomendación fue aprobada en 1975. Básicamente dirigido a las estaciones antárticas, fue el primer intento serio por coordinar y administrar las actividades humanas con el objetivo de reducir su impacto sobre el medio. En este sentido, establece una primera catalogación de residuos, distinguiendo entre desechos sólidos, combustibles, líquidos y peligrosos. Los tratamientos recomendados son, para la actualidad, rudimentarios: Arrojamientos al mar, incineración, y sólo en el caso de los desechos peligrosos -baterías, radioisótopos y productos plásticos o de caucho- retiro del ATA. Se complementa con recomendaciones no vinculantes destinadas a evitar el uso de combustibles que contengan plomo, bromuro, o cloruro de etileno. Adicionalmente, establece por primera vez la necesidad de evaluaciones medioambientales (EIA), bajo un esquema mínimo que solamente requiere en calidad de información la descripción de la acción propuesta, sus beneficios y sus repercusiones sobre el medio ambiente. Aún así, implicó el primer paso hacia un procedimiento que se constituirá en la columna vertebral del Protocolo de Madrid. El Código de Conducta fue enmendado en la XV RCTA (rec. XV-2), pero no llegó a ratificarse, en parte porque el Anexo III del Protocolo de Madrid se ocupa específicamente del tratamiento de desechos, y el Anexo I de las evaluaciones medioambientales.

3.6 La Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA)

Esta Convención se aprobó durante una conferencia diplomática en Canberra, Australia, en 1980, como un primer esfuerzo de las Partes Consultivas por concentrar los temas Antárticos del momento dentro de su esfera de decisiones. Primera norma propiamente de administración de recursos, esta tuvo como objetivo político primario el evitar que

las declaraciones de soberanía marítima que se iban dando en el mundo conforme a los avances doctrinarios de la III Conferencia del Mar, afecten en su momento el balance establecido por el Tratado Antártico en la región austral, logrando a su vez encausar las actividades de pesca de terceros Estados como Taiwán y Corea del Sur. Por otro lado, esta Convención da inicio a una paulatina institucionalización del Sistema del Tratado Antártico, vigente hasta estos días.

La CCRVMA desarrolla cinco aspectos relevantes para la estructura en ese momento existente. Primero, la generación de lazos más estrechos y complejos con el Tratado Antártico. Remitiendo a los principios de tratado para eliminar de las actividades de pesca cualquier valor jurídico para reclamos de soberanía marítima, subordinando el desarrollo de la convención a la actividad reguladora general de las RCTA, e instalando un criterio discriminatorio basado en la actividad pesquera y científica marina para determinar el derecho a voz y voto en la Comisión y así generar un mecanismo de veto para los Estados que firmaron originalmente este acuerdo internacional, coincidentemente todos Partes Consultivas del Tratado Antártico, la CCRVMA evidencia un concepto de «sistema» mucho más agresivo que el de sus antecesores. Segundo, y como consecuencia de su finalidad política, esta norma acuñó el concepto de *bifocal approach*, una herramienta por medio del cual el mismo texto de una norma permite llegar a dos conclusiones contrarias. Necesario para extender el balance estratégico del Tratado Antártico a las zonas marítimas sin afectar las libertades del mar, esta solución fue ampliamente utilizada en los acuerdos internacionales posteriores. Tercero, se crea un esquema basado en principios, más que en provisiones de conservación operacional, los que en función a un objetivo (la conservación de los recursos vivos marinos antárticos) deben ser hechos efectivos por la Comisión. Estos «principios de conservación» son: Evitar la sobreexplotación, tener presente la relación depredador-depredado, llevar las especies sobreexplotadas a niveles estables, y minimizar los riesgos sobre el ecosistema marino cuya alteración no sea reversible en 2 a 3 décadas. Cuarto, se establece un enfoque «ecosistémico» de la convención, revolucionario para la época. Basado en una concepción unitaria del medio, este enfoque obliga a que el área de aplicación de la convención coincida con los límites del medio ambiente marino (la convergencia antártica), más al norte de los 60° latitud sur. Adicionalmente obliga a tener presente las interrelaciones dentro del ecosistema, la relación depredador-depredado (art.II.3.b), y la relación medio-especie (art.II.3.c). Quinto, inicia la institucionalización del Sistema del Tratado Antártico mediante la creación de una Comisión y un Comité Científico.

3.7 La Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (La Comisión)

Tradicionalmente, los Estados reclamantes han vetado toda institucionalización en la Antártida, interpretándolo siempre como un intento de consolidar una administración internacional sobre territorios que ellos consideran propios. En este sentido, la creación de la Comisión como primer cuerpo permanente dentro del Sistema del Tratado Antártico⁷ es significativo. Aún así, este organismo no se pudo librar de las peculiaridades que implicó el desarrollo de una norma que conjuga la administración de recursos marinos con el mantenimiento de un delicado balance político, formándose un cuerpo singular.

7 Las RCTA se consideran reuniones periódicas.

Son tres los elementos relevantes en la estructura de esta Comisión. Primero, la aplicación de la regla de consenso en los asuntos de fondo, bastante más común en un instrumento político que en uno de administración de recursos, sustentado en la necesidad de derecho de veto para los Estados reclamantes respecto de decisiones que podían considerar atentatorias a sus derechos soberanos. Segundo, la existencia de un criterio discriminatorio doble (actividad científica o pesquera importante) para el otorgamiento de membresía plena, muy similar al del Tratado Antártico. Así, los 15 Estados contratantes originarios son automáticos miembros plenos de la Comisión (con voz y voto), presumiéndose su actividad científica o pesquera, mientras que los Estados accedentes adquieren ese derecho, siempre que cumplan con la actividad científica o pesquera, y sólo mientras ésta se realice. Quedan como observadores los Estados accedentes simples (entre ellos el Perú), las organizaciones intergubernamentales, y a ONGs. Tercero, el esquema de decisiones de la Comisión es más precisa que la del Tratado Antártico en ese momento, basándose para ello en «medidas de conservación» consideradas expresamente vinculantes y en resoluciones no obligatorias.

La historia de la Comisión refleja una lucha constante entre los países conservacionistas y los tradicionalmente pesqueros. Aprovechándose del *bifocal approach* que trascendió en la CCRVMA los aspectos netamente políticos, países como Rusia, Polonia, Taiwán, Corea del Sur y Japón invariablemente interpretaron las medidas de protección restrictivamente, ampliando así su libertad de pesca. Bajo el rotulo de «falta de información suficiente», boicotearon desde el inicio toda medida, amparados en las disposiciones de la convención que sólo permitían la regulación de un recurso ante argumentos científicos debidamente probados. Sólo cuando el Comité Científico luego de varios años pudo suministrar esa información relevante que los países pesqueros retenían, unido como consecuencia de la desintegración soviética a la pérdida de liderazgo del bloque pesquero a partir de 1990, permitió a la Comisión desarrollar su función reguladora.

3.8 El Comité Científico para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (El Comité Científico).

Este Comité Científico, constituido por todos los miembros de la Comisión, puede resumir sus obligaciones a dos: El acopio y manipuleo de información, y la investigación científica. Si bien la CCRVMA establece que las recomendaciones resultantes debían ser tomadas «..plenamente en cuenta..» por parte de la Comisión, durante los primeros años no recibieron más que un valor referencial. Sólo el paciente trabajo Científico del Comité Científico y la paulatina despolitización de la Comisión permitieron determinar la obligatoriedad de estas recomendaciones, llevando a que ambos organismos trabajen de manera coordinada.

3.9. El Consejo de Operadores de Programas Antárticos Nacionales (COMNAP)

El COMNAP es el más joven de los componentes del Sistema del Tratado Antártico. El «Operador del Programa Antártico Nacional» es el funcionario nacional responsable de la planificación y conducción de la presencia de un país en la Antártida, normalmente como jefe de la organización que cuenta con el financiamiento del gobierno para ese fin. Sus objetivos son la coordinación regular de asuntos operacionales y el intercambio de información entre los diferentes programas científicos antárticos. También facilita las res-

puestas nacionales a asuntos comunes, en particular la aplicación de las medidas de las RCTA y la creación de planes de contingencias, así como contribuye con el SCAR en las cuestiones relacionadas con la ciencia y las operaciones logísticas. En este sentido, el COMNAP es el mecanismo de cooperación internacional más directo existente.

3.10. Un punto aparte: El Comité Científico de Investigaciones Antárticas (SCAR).

Es evidente con la simple lectura de este artículo, la importancia que el SCAR tiene dentro del Sistema del Tratado Antártico. A pesar de ello, formalmente este organismo científico no es un elemento integrante del Sistema. La razón para ello es mantener una cualidad principal: Su condición apolítica. Así, cuando las Partes Consultivas enfrentan asuntos controversiales, los derivan al SCAR, para que éste -conforme a sus estatutos- realice las profundizaciones en los aspectos científicos y ambientales del problema, dando tiempo a las RCTA para reacomodar sus posiciones y encontrar una opción políticamente viable. Adicionalmente, el SCAR tiene una función asesora que se convierte en una red de vasos comunicantes a través de todo el Sistema, y que hoy en día va dirigida a adecuar esta ciencia antártica a los requerimientos del Protocolo de Madrid.

4. EL FUTURO INMEDIATO: EL PROTOCOLO DE MADRID

Se indicó al referirnos a la historia de las RCTA, que estas ingresaron a partir de 1988 en un proceso que desembocó en el inicio de su tercera etapa evolutiva, una etapa donde adquiere especial relevancia la consideración del medio ambiente. No es posible debido a su complejidad, resumir en este trabajo todos los hechos que se suscitaron entre la aprobación de la Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre los Recursos Minerales Antárticos (CRARMA) en 1988, y la aprobación del Protocolo de Madrid en 1991. Bastara tener presente que la negociación del Protocolo nació como una reacción política a varias presiones de corte ambiental, sobre todo en dos Estados reclamantes: Francia y Australia. Estas presiones, unidas a consideraciones como la falta de regalías para los países reclamantes, permitió que sólo 3 meses después de aprobada la CRARMA, una Convención con un largísimo y complejo proceso de negociación, publicitada como la norma de vanguardia en explotación de recursos minerales y protección ambiental, estos dos países con derecho de veto negaran su necesaria ratificación. Con ello se desató el primer cisma de proporciones al interior de las RCTA, llevando a sus miembros hacia posiciones antagónicas irreconciliables, que sólo cedieron a la inteligencia diplomática a partir de la XV RCTA (1989). Durante dicha reunión consultiva y en las dos reuniones especiales posteriores, los miembros de la comunidad antártica tuvieron que tomar debida cuenta de una impresionante presión pública internacional que se fue desplegando principalmente a través de ONGs conservacionistas como *Greenpeace*, *ASOC* o *Antarctic Project*. Conforme transcurrían los meses, la balanza se fue inclinando cada vez más hacia el bloque ambientalista, llegándose a la XI RCE (reunión convocada específicamente para ver este tema) con la convicción de que era necesaria la revisión de todo el esquema de gestión del Sistema del Tratado Antártico, en busca de lograr integrar la variable ambiental como un componente vital de las decisiones y objetivos de la comunidad austral. El resultado fue el Protocolo de Madrid.

El Protocolo de Madrid aún no ha entrado en vigor, a pesar de haber sido aprobado hace más de 6 años. Aún así, sólo falta la ratificación de Japón, un acto que se espera se

lleve a cabo en la siguiente reunión consultiva. Una vez en vigencia, esta norma internacional, compuesta por un cuerpo de 27 artículos, un apéndice y 5 anexos, va a implicar modificaciones significativas en el esquema actualmente vigente. Las principales características de este Protocolo y los cambios más relevantes se detallan a continuación.

4.1. Los Ámbitos de Aplicación del Protocolo de Madrid

Como en toda norma, son tres los Ámbitos en los que se desenvuelve el Protocolo de Madrid: El temporal, el espacial y el que podríamos llamar personal. En el presente caso sin embargo, la comprensión de estos tres elementos es crucial para la correcta Aplicación de este acuerdo internacional.

En cuanto al ámbito de Aplicación temporal, el Protocolo de Madrid rige a partir de los 30 días de la última ratificación necesaria. La duración de esta norma conforme a sus objetivos es indefinida, con un sistema simplificado de enmienda a partir de los 50 años de vigencia.

El ámbito de Aplicación espacial, si bien no se define, se deduce como el mismo del Tratado Antártico (al sur de los 60° latitud sur), en función a la complementariedad que mantiene el Protocolo respecto de esta norma. Ello requiere dos aclaraciones. Primero, al referirnos al Area del Tratado Antártico (ATA) se está hablando de un término que ha sufrido una mutación interpretativa a través de sus 35 años de existencia, pasando de considerar solamente el continente en la década de los años 70 -en busca de no afectar las «libertades del mar»-, a considerar toda el área física al sur de los 60° latitud sur, incluyendo hielo y agua. Evidentemente, se está haciendo referencia a esta última interpretación. Segundo, el medio ambiente Antártico y los ecosistemas dependientes y asociados, si bien no se consideran como ámbito de Aplicación espacial, si se consideran como bien jurídico tutelado. Este mecanismo normativo permite salvar al Protocolo de Madrid uno de los más serios problemas de aplicabilidad, pues sin salirse del ATA, puede tomar bajo su protección todo el medio ambiente austral. Así, el Protocolo regula las actividades antárticas mientras se desarrollan en el ATA, con el objetivo de evitar que sus impactos negativos puedan afectar el medio ambiente antártico, sea dentro o fuera de esta zona, e inclusive más allá, hacia los ecosistemas dependientes y asociados.

En cuanto al ámbito de Aplicación personal, sólo los Estados que previamente hayan firmado el Tratado Antártico pueden suscribir el Protocolo de Madrid. Profundizando el análisis, y visto que el Protocolo es una norma reguladora de actividades⁸, corresponde

8 Es un tratamiento bastante común para tratados ambientales, sobre todo en áreas como contaminación marina, actividad nuclear o movimiento de tóxicos. Varios son los ejemplos: Offshore Pollution Liability Agreement (OPOL), Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Exploitation of Seabed Mineral Resources 1977 (aún no vigente). Convención de Basilea para el Control de Movimiento Transfronterizos de Desechos Tóxicos y su Disposición de 1989, Convention on the Liability of Operators of Nuclear Ships de 1962, Convention relating to Civil Liability in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Material de 1971, Viena Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy, entre otros. Ver WILDER, Martijn, *Liability on Ice: Environmental Damage and the Antarctic Madrid Protocol*, 1993, p. 14.

determinar exactamente que actividades de los Estados firmantes del Protocolo están reguladas por esta norma. En este sentido, y a diferencia de todas normas antárticas precedentes, el Protocolo de Madrid incluye bajo sus regulaciones todas las actividades que los Estados firmantes desarrollen dentro del ATA. Las únicas excepciones son tres. La primera se define en el Acta Final de la XI RCE, donde se establece que a las actividades realizadas conforme a la CCFA y la CCRVMA no les serán aplicables el art. 8 del Protocolo (Evaluaciones de Impacto Ambiental). Ello no significa una inaplicabilidad general como algunos autores sostienen, mucho menos considerando la ascendencia funcional y normativa que tienen las RCTA sobre ambas convenciones. La segunda la define el art. 11 del Anexo IV: Prevención de Contaminación Marina, la cual mediante la «cláusula de inmunidad soberana» sustrae a los buques de propiedad o al servicio de un Estado, mientras estén realizando actividades gubernamentales de carácter no comercial, de la aplicación de este anexo en específico. La tercera se define en función a ciertas actividades que tradicionalmente no están reguladas dentro del Sistema del Tratado Antártico, como por ejemplo la actividad ballenera, las cuales se rigen por las disposiciones emanadas de su propio entorno normativo.

4.2. La Organización de las Actividades Antárticas

Tal como se indico en el punto anterior, el Protocolo, al igual que todo el Sistema del Tratado Antártico, basa su estructura sobre un criterio de actividad. La ciencia, la captura peletera, la extracción de recursos marinos o minerales, criterios sectorializados en función a los objetivos de sus respectivas convenciones, todos estos fueron superados en el Protocolo Ambiental bajo un concepto integral de regulación. Justamente por referirse a una generalidad de actividades, esta norma las clasifica, usando para ello dos criterios, uno legal y uno basado en el impacto ambiental.

4.2.1. Clasificación Legal de las Actividades Antárticas

Existen bajo este criterio cuatro categorías de actividades antárticas: Las no reguladas, las prohibidas, las aceptadas y las promocionadas.

Actividades no reguladas en el Protocolo: Conforme se detallo en el punto precedente, a la caza foquera y a la explotación de recursos marinos vivos no les son aplicables las regulaciones sobre Evaluación de Impacto Ambiental y el Anexo IV no es aplicable a barcos gubernamentales o al servicio de un Estado en actividades no comerciales. Aparte de estas excepciones parciales, tampoco son actividades reguladas las que se encuentran reglamentadas específicamente por instrumentos internacionales fuera del Sistema del Tratado Antártico, como por ejemplo las actividades de caza de cetáceos conforme a la CIRCB.

Actividades prohibidas por el Protocolo: Integrando el Protocolo con el Tratado Antártico, son actividades prohibidas las actividades no pacíficas, las explosiones nucleares, la disposición de desechos radioactivos, la actividad sobre recursos minerales (art. 7 del Protocolo), y la toma o intromisión perjudicial de fauna o flora antárticas salvo permiso (art. 3.1. del Anexo II del Protocolo). Considerando el segundo discriminador de actividades, también son actividades prohibidas todas las que impliquen un impacto excesivo para el medio ambiente antártico.

Actividades aceptadas por el Protocolo: El Protocolo es explícito en su intención de incluir todas las actividades posibles bajo su manto jurídico. De allí que se puede argumentar válidamente que toda otra actividad que no esté en la relación de no reguladas, prohibidas o promocionadas, es una actividad aceptada. Sin embargo, si se consideran los antecedentes jurídicos, se puede elaborar una relación no taxativa, que incluye la operación de estaciones y de sus instalaciones conexas, la actividad sobre focas y recursos marinos vivos en lo que no se refiere a las EIA, el turismo, la preservación de monumentos históricos, la navegación y la aeronavegación.

Actividades promocionadas por el Protocolo: Conforme al art. 3.3., la actividad científica es la única actividad que el Protocolo menciona específicamente como promocionada. Sin embargo, toda la estructura jurídica del Protocolo sólo permite concluir que, a pesar de no ser expreso, también deben considerarse promocionadas las actividades relacionadas a la protección ambiental (por ejemplo la evaluación de impacto ambiental, la vigilancia ambiental o las acciones de limpieza y remoción).

4.2.2. Clasificación según su Impacto Ambiental

El art. 8 del Protocolo crea tres categorías nuevas de actividades antárticas bajo el criterio de su impacto sobre el medio ambiente: Las actividades con un impacto menor al mínimo o transitorio, las actividades con un impacto mínimo o transitorio, y las actividades con un impacto mayor al mínimo o transitorio. Esta clasificación es muy flexible, por dos razones: Primero, toda la estructura de clasificación, y consecuentemente las evaluaciones medio ambientales, se basa en un término indefinido: Impacto «mínimo o transitorio». Segundo, la correcta apreciación inicial sobre cada actividad corresponderá a la madurez ambiental de cada Parte, visto que esta se define en base a la legislación doméstica, lo que implicará criterios diferentes ante actividades básicamente similares.

4.3. La Protección Comprehensive en el Protocolo de Madrid

Cuando Chile propuso incluir en la agenda de la XV RCTA la búsqueda de un sistema de protección ambiental integral, ya hace algún tiempo eran evidentes las serias deficiencias y vacíos, tanto en la normatividad como en la práctica, que existían en la gestión ambiental antártica. No hubo por tanto una resistencia a este cambio de enfoque -visto el trato sectorializado que hasta ese entonces había existido-, y la necesidad de un régimen comprehensivo de protección ambiental se convirtió en una de las razones fundamentales para crear y debatir una propuesta que finalmente dio origen al Protocolo de Madrid, basándolo en cuatro pilares: El enfoque comprehensivo, la declaración de Reserva Natural, los Principios Medio ambientales, y la información suficiente.

4.3.1. El Enfoque Comprehensive

El antecedente directo es el enfoque ecosistémico establecido en la CCRVMA. Sin embargo, dicho enfoque corresponde a una norma de administración de recursos, y como tal incluye consideraciones inapropiadas para una norma de gestión ambiental, como son la relación depredador-depredado, o el incremento máximo anual del recurso explotable. Tampoco los límites geográficos de aplicación coinciden, pues el Protocolo sólo regula las actividades dentro del ATA, mientras que el enfoque ecosistémico llega a la convergencia antártica. El enfoque comprehensivo, si bien parte de la concepción básica del enfoque

ecosistémico -la consideración del medio ambiente en su unidad-, utiliza tres mecanismos diferentes a los de la CCRVMA para lograr una perspectiva integral de la variable ambiental. Primero, identifica el medio ambiente antártico como bien jurídico protegido, logrando así tomar válidamente todo el ecosistema austral bajo su tutela, sin forzar sus límites de aplicación territorial. Segundo, protege los valores especiales de la Antártida. Ya sea considerando los valores de manera genérica (valor científico, estético o de vida silvestre), o focalizándolos en una zona geográfica específica (protección y gestión de área especiales), el Protocolo busca sistematizar los valores que durante los últimos 30 años fueron apareciendo en el Sistema del Tratado Antártico. De esta manera da cuerpo a la parte principista en la norma, con las reservas propias a esta técnica, pues si bien los valores permiten abarcar una gama mayor de consideraciones para la realización responsable de las actividades antárticas, su condición etérea permite igualmente obviarlas, sin que ello pueda ser cuestionado. Tercero, y como característica principal, su aplicabilidad a la generalidad de las actividades que se llevan a cabo en la Antártida.

4.3.2. La Reserva Natural

Conforme art. 2, las Partes «..designan a la Antártida como reserva natural, consagrada a la paz y a la ciencia». Esta designación, que va a sustituir a la «Zona Especial de Conservación» establecida por las Medidas Convenidas en 1964 una vez que entre en vigor el Protocolo de Madrid, no tiene sin embargo una definición, coincidiendo varios autores que no es un término de uso internacional⁹. Aún así, un acercamiento a partir de los pocos antecedentes existentes, permite identificar esta Reserva Natural como un espacio físico en el cual se limita o elimina la actividad humana normal, en busca de preservar sus valores naturales. Esta se convertiría en la primera reserva natural internacional, y en el parque más grande del mundo, pues hasta la fecha, el parque nacional terrestre más grande del mundo está en Groenlandia, cubriendo 0.7 millones de km², y la reserva marina más grande -el *Great Barrier Marine Park*- cubre 0.3 millones de km². La Reserva Natural de la Antártida implicaría más de 14 millones de km² protegidos.

4.3.3. Los Principios Medio ambientales

El art. 3 delinea los grandes rasgos rectores que deberá respetar toda actividad antártica. Inclusive, explica la forma como cumplir con estos principios, y por tanto establece la premisa principal de este Protocolo: Se cumple con los principios medio ambientales, minimizando o evitando el impacto de las actividades sobre el medio ambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados. Aún así, este artículo mantiene la principal deficiencia de todo esquema de principios: Lo oscuro y lato de conceptos claves. Tal como sucediera en el CCRVMA y en la CRARMA, en el art. 3 no se define «perjudicial», «significativo», «peligros adicionales», o «riesgo sustancial». Si bien un principio no puede ser demasiado rígido sin perder su esencia, estos términos son justamente los que establecen la línea divisoria entre un impacto permisible y uno que no lo es, lo que convierte esta oscuridad terminológica en un asunto bastante delicado.

9 GAUTIER Ph., **Belgium and the Antarctic**, Octubre 1992, Bruselas, p. 22, y WATTS, Arthur, **International Law and the Antarctic Treaty System**, 1992, Cambridge, p. 277.

4.3.4. La Información Suficiente

El concepto de «información suficiente» implica tener el conocimiento necesario para tomar válidamente una decisión. Dependerá del manejo de esta variable para determinar si la protección comprehensiva en el Protocolo tendrá una aplicación pragmática, o si toda la estructura de protección adolecerá de un vicio crítico. En el Protocolo se establece que la Información suficiente es la base para una evaluación previa válida, y como consecuencia de esta, de un juicio razonado. Pero si bien se establece la importancia de la información para la correcta planificación y ejecución de las actividades, la lectura del artículo no permite concluir que no se pueda iniciar una actividad si no se tiene toda la información necesaria. En otras palabras, la falta de información suficiente en el Protocolo no puede ser razón para paralizar la ejecución de una actividad, salvo que las proyecciones razonadas -y la evaluación previa es una proyección razonada- establezcan posibilidades de impacto perjudicial, quizás considerando las alternativas más negativas respecto de los vicios cognitivos.

4.4. La Prohibición de Actividades Minerales

Para la opinión pública, la Prohibición a las actividades minerales establecida en el art. 7 del Protocolo representa el mayor logro de esta norma. Sus consecuencias son varias. Primero, es la constancia de defunción de la CRARMA, pues establece la incompatibilidad entre el Protocolo y la convención mineral. Segundo, la prohibición de actividades mineras se constituye en la primera prohibición genérica dirigida hacia una actividad económica dentro del Sistema del Tratado Antártico. Hasta la fecha, las únicas limitaciones respecto de actividades económicas fueron dentro del marco de la CCRVMA, básicamente vedas y especies protegidas, vale decir desde un enfoque de reglamentación no prohibitiva de la actividad. En el caso de la prohibición del art. 7, esta es total, similar en espectro de lo que fueron en 1959 las prohibiciones a las actividades militares y nucleares. Tercero, es una Prohibición incondicional y permanente, que sólo podrá ser modificada por la unanimidad de las Partes Consultivas, y siempre que este en vigencia para ese momento un régimen regulador obligatorio. Cuarto, sólo la ciencia, conforme a su status prioritario, puede realizar actividades de investigación relacionadas con los recursos minerales.

4.5. La Estructura Funcional del Protocolo

El Protocolo mantiene una estructura funcional mínima, desarrollando como cuerpo principal a las reuniones consultivas, y creando como cuerpo asesor o especialista un Comité Ambiental.

4.5.1. Las Reuniones Consultivas

Conforme al art. 10 del Protocolo, las RCTA mantienen en su poder la definición de «..la política general para la protección global del medio ambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados». Para ello, «..examinarán el trabajo del Comité y tomarán plenamente en cuenta su asesoramiento y sus recomendaciones..», así como lo hará con el asesoramiento del SCAR. Se confirma así la condición de cuerpo principal de las RCTA y sus resoluciones, dejando el Protocolo intactas sus atribuciones en gestión ambiental antártica. El Comité Ambiental en cambio se estructura como un ente asesor sin mayor ascendencia sobre su cuerpo rector. A pesar de la poca relevancia funcional del Pro-

toloco, se van a generar cambios significativos en las RCTA a partir de la entrada en vigor de esta norma, de los cuales la más importante va a ser la creación de una nueva categoría de Parte Consultiva. En efecto el art. 25 establece en su acápite 4 que para que una enmienda luego de 50 años de vigencia entre a regir, deberá ser ratificado por 3/4 partes de las Partes Consultivas existentes en ese momento, incluyendo todas las Partes Consultivas que han aprobado originalmente esta norma. En otras palabras, los 26 Estados Consultivos que han aprobado el Protocolo el 4 de octubre de 1991 tienen un derecho de veto sobre futuras modificaciones del Protocolo que no tendrán las nuevas Partes Consultivas.

4.5.2. El Comité para la Protección del Medio Ambiente (Comite Ambiental)

Este Comité creado por el Protocolo de Madrid, a pesar de ser el primer organismo asesor propiamente dentro de la estructura del Tratado Antártico, y es el segundo -luego del Comité Científico de la CCRVMA- en el Sistema del Tratado Antártico, no ha significado mayor avance respecto de cuerpos similares. Inclusive se pueden identificar dos serios retrocesos. El primero se da en la finalidad del Comité Científico. Según el art. 12.1., corresponde al Comité asesorar y formular recomendaciones a las RCTA «..en relación con la aplicación de este Protocolo..». El peso de la actividad del Comité se centra así sobre la implementación de un instrumento internacional, reduciendo comparativamente sus posibilidades científicas o de acopio informativo. Otros cuerpos similares se constituyeron como «..foros de consulta y cooperación relativo a la compilación, estudio e intercambio de información..»¹⁰, y como centros de cooperación en la investigación científica, vale decir un aspecto más amplio de actividades. La segunda se da respecto de la obligatoriedad de sus consejos. Una formula que demostró sus deficiencias con el Comité Científico de la CCRVMA, se repite en el Protocolo de Madrid: «Las RCTA examinarán el trabajo del Comité Ambiental y tomarán plenamente en cuenta su asesoramiento y sus recomendaciones». Es evidente que las RCTA, a pesar de ya haber recortado las posibilidades independientes del Comité Ambiental, buscan mediante este esquema mantener una relación no obligatoria con el trabajo de este órgano asesor.

La implementación de este Comité dentro del Sistema del Tratado Antártico no es un asunto sencillo. Debido a ello, en 1994 se formó el Grupo de Trabajo Interino sobre Medio Ambiente TEWG (según sus siglas en inglés *Transitional Environmental Working Group*), con la intención de avanzar en la implementación del Comité Ambiental, mientras se continúa con el proceso de ratificaciones del Protocolo de Madrid.

4.6. La Opinión Pública

Sin duda uno de los mayores avances del Protocolo para la consolidación del Sistema del Tratado Antártico, demostrando también la honestidad en la intención de proteger el medio ambiente antártico, es su apertura hacia la opinión y participación pública. La evolución de este concepto fue larga pero constante. 35 años atrás, las RCTA y todas las demás conferencias y negociaciones fueron consideradas conforme a la práctica diplomática fueros reservados, y su información secreta. En 1985 se inició el cambio de rumbo, facilitándose los informes finales y los intercambios oficiales de información, pero mante-

10 Artículo XV.1. de la CCRVMA y artículo 26.1 de la CRAMRA.

niendo cada Estado la facultad de vetar la publicidad de la información que considere. La accesibilidad se iba tornando en regla general, y la confidencialidad en excepción. Finalmente, a partir de 1989, salvo indicación expresa de las Partes Consultivas o los organismos, la información sobre las RCTA quedaría en su totalidad a disposición pública.

El Protocolo representa un salto cualitativo, inclusive comparándolo con el proceso previo. Hasta antes de este instrumento internacional, la accesibilidad pública de la información ha tenido un objetivo básicamente publicitario: Hacer conocer el sistema, demostrar su viabilidad y su eficiencia. Reforzar en la conciencia internacional el especial rol que las Partes Consultivas tienen en el desarrollo de esta región. Esto cambiará a partir de la entrada en vigor del Protocolo, que generara dos niveles de accesibilidad pública de la información: La primera, como un avance del sistema de acceso público ensayado previamente, y la segunda, como un requisito para la toma de decisiones.

El primer nivel de accesibilidad pública establecido en el Protocolo, identificado también como post-decisiones, desarrolla dos características nuevas. Primero, las Partes Consultivas no tienen más la posibilidad de vetar Información referido al Protocolo. Consecuentemente, el hacer públicamente accesible la información ya no es más una facultad, sino una obligación. Segundo, la calidad de la información cambia. Al salirse de la tendencia publicitaria, y enfilar la información más hacia datos esencialmente cuestionables, en los cuales la opinión pública puede expresar su interés en acciones críticas, el Protocolo está creando un primer nivel de participación pública.

El segundo nivel de accesibilidad y participación pública lo establece el Anexo sobre Evaluación del Impacto Ambiental. Cuando una actividad presumiblemente tiene un impacto mayor al mínimo o transitorio, la Parte encargada debe hacer una Evaluación Medio ambiental Global. El art. 3.3. dispone que el proyecto de esta evaluación debe ser repartido entre todas las Partes del Protocolo, los cuales la harán públicas, recibiendo al respecto los comentarios de la comunidad durante 90 días. Estos comentarios se deben incluir en la Evaluación Medio ambiental Global definitiva, la cual, conjuntamente con la decisión tomada al respecto y la relación de impactos y ventajas de la proyectada actividad, nuevamente se harán públicas por todas las Partes del Protocolo por lo menos 60 días antes de la realización de la actividad. El esquema reseñado identifica uno de los avances más significativos del Protocolo, pues se está incorporando a la opinión pública como un elemento sustantivo del proceso decisorio en la gestión ambiental antártica.

4.7. Ciencia y Gestión Ambiental en la Implementación del Protocolo

La implementación del Protocolo superpone dos principios algunas veces complementarios, algunas veces competitivos: La protección ambiental y la investigación científica. El cambio que significará el Protocolo respecto del vigente sistema científico es que se tendrán que conducir los programas de investigación con la mayor calidad posible, minimizando impactos adversos al medio ambiente. Ciencia y medio ambiente son así dos valores del mismo nivel, y los conceptos de «ambientalmente responsable» y «científicamente amable» serán los que primen en la gestión ambiental antártica a partir de la vigencia del Protocolo. Esto ha sido interpretado por muchas instituciones científicas como una seria atadura que impide la correcta realización de sus objetivos, siendo uno de los puntos más controvertidos el del financiamiento, pues la mayor presión ambiental está desviando gran cantidad de fondos científicos hacia programas de monitoreo global. Al respecto debe acla-

rarse una percepción bastante arraigada en la comunidad científica, conforme a la cual las actividades de monitoreo ambiental y de estudios de línea de base se consideran actividades «pseudo-científicas» o de segundo grado. Bajo esta perspectiva, el Protocolo no ofrece grandes posibilidades de expansión a la ciencia, sino a esta «pseudo-ciencia», al hacerlos necesarios en las delegaciones del Comité Ambiental o en la elaboración de evaluaciones ambientales y planes de emergencia. A pesar de esta percepción, el Protocolo ofrece en realidad un sistema dinámico donde ninguna de las dos partes -gestión ambiental y ciencia en su sentido amplio-, pueden existir sin su contraparte. Así, la ciencia ofrece la información que los cuerpos gestores requieren para poder actuar responsablemente sobre el medio ambiente antártico. A su vez, estos actos de administración ambiental aseguran a la ciencia que su laboratorio primario, la Antártida, mantenga las condiciones de limpieza y prístinidad sin las cuales sería inútil como centro de estudios para la gran mayoría de actividades científicas. Esta relación sin embargo requiere un balance vital entre ambos extremos, sin lo cual, o la ciencia podría superar los requerimientos de gestión, entrando en una espiral de contaminación que finalmente destruiría el medio y consecuentemente el valor científico de la Antártida, o la gestión ambiental podría «asfixiar» las actividades científicas. Es por ello muy importante que en la implementación del Protocolo, sea a nivel nacional o internacional, se tenga bien determinados el valor y peso de los conceptos de «ciencia» y «medio ambiente», sin lo cual no se va a poder mantener el nuevo equilibrio que el Protocolo -quizás en sustitución del antiguo equilibrio entre ciencia y soberanía- trata de aplicar.

4.8. El Anexo I: Las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA)

De acuerdo al Protocolo, las EIA deben realizarse para toda actividad que se planea llevar a cabo dentro del ATA, sean investigaciones, turismo, o cualquier otra actividad gubernamental o no, sujetándose para ello a los procedimientos establecidos en el Anexo I: Evaluación del Impacto sobre el Medio Ambiente. Inclusive deberán realizarse ante cambios en las actividades evaluadas, sea porque aumenta o disminuye su intensidad, porque se le añade otra actividad, se cierra alguna instalación, u otras causas. En este sentido, el anexo supera largamente a sus predecesores, que sólo aplicaban estas evaluaciones a las actividades científicas, y con un bajo nivel de obligatoriedad. Estas evaluaciones sólo pueden -conforme al art. 8- llegar a tres diferentes respuestas: O la actividad tiene un impacto menor al mínimo o transitorio, un impacto mínimo o transitorio, o un impacto mayor al mínimo o transitorio. Con ello se uniformizan los términos, integrando los diferentes sistemas de evaluación, y condicionando la severidad y profundidad de estas.

4.8.1. La Fase Preliminar

Esta es la primera etapa de análisis y sin duda, la más débil dentro del esquema antártico de evaluación medio ambiental, a pesar de su importancia crítica. El Protocolo sólo establece dos condiciones: Primero, debe llevarse a cabo previo a la realización de la actividad. Segundo, deben usarse «...los procedimientos apropiados...». Sin definirse los términos, sólo puede concluirse que cada país, con sus propios mecanismos, va a determinar si su actividad tiene un impacto menor, igual o mayor al mínimo o transitorio, una decisión absolutamente clave dentro de toda la estructura de evaluación medio ambiental. Esto, con la relatividad de los «procedimientos adecuados» domésticos y la vaguedad de lo «mínimo o transitorio», puede ser muy peligroso para el esfuerzo de protección desplegado en esta norma. Si se determina que la actividad va a tener un impacto menor al mínimo o

transitorio, esta puede iniciarse sin dilación. No existe una revisión, o la supervisión de una ente superior como las RCTA. Ni siquiera deben circular la evaluación para que las demás Partes la comenten. Sólo deben comunicarse a las Partes, al Comité Ambiental y al público los procedimientos utilizados.

4.8.2. La Evaluación Medio ambiental Inicial (EMI)

La fase preliminar puede tener tres diferentes resultados: El impacto se prevé menor al mínimo o transitorio, con lo cual el operador podrá realizar la actividad sin demora; el impacto se prevé mayor al mínimo o transitorio, en cuyo caso deberá realizarse una Evaluación Medio ambiental Global; y los demás casos, lo que incluye tanto las actividades con un impacto igual al mínimo o transitorio, como las actividades donde se tenga dudas sobre su impacto, las cuales deberán someterse a una EMI. Esta segunda evaluación debe incluir tres tipos de información. Primero, la descripción de la expedición, detallando el objeto, localización, duración e intensidad. Segundo, las posibles alternativas tanto a la actividad como de sus impactos ambientales. Finalmente, la consideración de los impactos acumulativos con otras actividades existentes o por realizar, y sus alternativas. Las EMI están disponibles previa petición. Así, si bien sigue sin aparecer una segunda instancia formal, y estando aún totalmente en manos de cada Estado el definir el resultado de esta segunda evaluación, al menos los países y entes sociales tendrán a su alcance la información necesaria para tomar posición. La decisión de que la actividad no va a tener previsiblemente más que un impacto mínimo o transitorio faculta al Estado Parte -sin mayor consulta- a iniciar la actividad propuesta.

A pesar de lo débil de la estructura jurídica que rodea a las EMI, es de resaltar que el desarrollo que ha tenido este tema al interior de las RCTA da muestras del trabajo de las Partes Consultivas. Así, en la XIX RCTA por ejemplo, se presentaron varios proyectos de guías para la elaboración de evaluaciones medio ambientales, con la intención de uniformizar los criterios a nivel internacional y establecer una base de trabajo para una guía elaborada por el futuro Comité Ambiental.

4.8.3. Las Evaluaciones Medio ambientales Globales (EMG)

La EMG se aplica a actividades que indicaron de alguna forma (fase preliminar, EMI u otro medio), que sus impactos serán más que mínimo o transitorio. Esta evaluación, también en manos del país que pretende realizar la actividad, está obligada a reflejar información bastante más compleja y detallada. Debe incluir, además de la información que se requiere para una EMI, una descripción del estado de referencia inicial del medio ambiente y un pronóstico de como se desarrollaría ese medio si no se realiza la actividad, los métodos y datos utilizados para predecir los impactos, la estimación de su naturaleza, magnitud, duración e intensidad, tanto de los impactos directos, secundarios y acumulativos, además de identificar los impactos inevitables, y finalmente las medidas, incluyendo programas de monitoreo, que puedan llevar a minimizar, reducir y sobre todo predecir los impactos previstos e imprevistos. Esta evaluación también debe considerar los efectos que la actividad propuesta va a tener sobre la investigación científica y otros usos y valores existentes, y deberá identificar las lagunas de conocimiento que durante la elaboración de la evaluación han salido a la luz. Finalmente, debe incluir un resumen no técnico de la EMG, y deberá identificar a la persona o institución que estuvo a cargo de la evaluación, además de una dirección para los comentarios posteriores. Esta mayor complejidad de la información re-

querida convierte a las EMG en evaluaciones bastante más comprensivas, y muchos de los datos requeridos pueden considerarse innovadores para este tipo de trabajos dentro del Sistema del Tratado Antártico.

Las EMG, a diferencia de las evaluaciones previas y las EMI, si ingresan a un circuito de información internacional, ya detallado en el punto 4.6., y a un procedimiento de revisión internacional. Así, en el mismo momento en que se reparte el proyecto de EMG a las Partes, se debe hacer llegar una copia al Comité Ambiental para su consideración, por lo menos 120 días antes de la realización de la siguiente RCTA. No puede adoptarse una decisión definitiva sobre la ejecución de la actividad propuesta, si antes una RCTA no ha revisado la EMG, salvo que desde la primera comunicación del proyecto a las Partes hayan pasado más de 15 meses. Sin embargo, la revisión por parte de las RCTA no establece un derecho de veto a la actividad propuesta, no existiendo formalmente, más allá de los medios diplomáticos y políticos de presión, manera de evitar su realización.

4.9. El Anexo II: La Conservación de la Fauna y Flora Antárticas

El Anexo II al Protocolo de Madrid pone al día uno de los temas más antiguos dentro de las RCTA: La protección de la flora y fauna antárticas. Desde 1964 y por más de 25 años esta labor fue regulada por las Medidas Convenidas, pero su natural renovación, serias deficiencias en su observancia, así como su necesaria integración a un esquema comprensivo de protección ambiental antártica, hicieron evidente a las Partes Consultivas que se debía revisar, a la luz de la experiencia y de los adelantos, el camino andado. El Anexo II logra así varias mejoras respecto de su antecesor, lo cual convierte el sistema más obligatorio, integrado y comprensivo.

Todo el Anexo se estructura sobre tres prohibiciones genéricas: La de no tomar especies autóctonas, la de no generar una intromisión perjudicial en su habitat, y la de no introducir especies foráneas. Estas prohibiciones son todas más severas que las que en su momento manejaban las Medidas Convenidas, aplicándose por ejemplo para las plantas, lo cual en la norma anterior sólo sucedía si estas se encontraban dentro de una Zona Especialmente Protegida, o definiendo la intromisión perjudicial ya no como una limitación («...reducir al mínimo posible...»), sino como una prohibición total. La única excepción a estas prohibiciones son las autorizaciones, cuyo esquema, si bien es idéntico al establecido por las Medidas Convenidas, exige ahora mayor información. Estas autorizaciones son aún más estrictas si se refieren a Especies Especialmente Protegidas, una categoría ya utilizada por las Medidas Convenidas que a partir del Anexo II no sólo incluirá animales, sino también plantas.

Es evidente que en términos generales, el Anexo II del Protocolo de Madrid representa una mejora respecto de su antecesor. Mayor obligatoriedad, disposiciones más estrictas respecto de las prohibiciones, y mejores disposiciones de flujo de información aseguran una acción de conservación más eficiente. Falta observar si los cambios que esta norma trae respecto de las Medidas Convenidas lograrán una mayor observancia, sobre todo en lo que respecta a la prohibición de intromisión perjudicial, tan común alrededor de las estaciones mayores.

4.10. El Anexo III: Eliminación y Tratamiento de Residuos

Sin duda, la eliminación y tratamiento de la basura constituye un aspecto central en todo plan de gestión ambiental, por tanto también lo es en la Antártida. Aún así, ciertas características únicas de esta región permiten afirmar que su importancia toma matices dramáticos. Prácticamente no existe descomposición orgánica. El extremo frío no permite la existencia de bacterias ni hongos, haciendo de la degradación natural de la basura un proceso extremadamente lento. La lejanía de la Antártida y su extrema soledad obligan a las expediciones y programas científicos a pertrecharse por largos períodos, lo que los convierte en altamente consumidores y generadores de basura. Esta basura finalmente tiene que ser almacenada por largo tiempo, pues no puede ser transportado fuera del lugar, sino es en los cortos veranos australes.

El Anexo III del Protocolo de Madrid, en este sentido, sustituirá el Código de Conducta elaborado en 1975 y las recomendaciones posteriores referentes a la gestión de desechos. Sin duda, supera a su antecesor en muchos aspectos. En cuanto al tratamiento de desechos, son cinco los puntos más resaltantes. Primero, Se aplica a la generalidad de actividades, y no sólo a las actividades científicas como lo hace el Código de Conducta. Segundo, se incluye como una consideración adicional la de minimizar la interferencia con los «valores naturales» de la Antártida. Término difuso que obliga a integrar este anexo con el cuerpo principal del Protocolo, sin embargo permite tener en cuenta aspectos como el estético o escénico. Tercero, se amplía la lista de productos prohibidos, incluyéndose insecticidas, PCB, poliestileno y tierra no estéril. Cuarto, el tratamiento ideal de desechos ya no es el arrojado al mar o el retiro del Área del Tratado Antártico (Código de Conducta), sino la remoción de los desechos hacia facilidades en el país de origen o países intermedios. Conforme a esta disposición, ya no se podrá eliminar la basura en el mar al norte de los 60° latitud sur como es costumbre, sino que deberá almacenarse hasta llegar al puerto de origen, demostrándose que la protección de esta norma efectivamente incluye «los ecosistemas dependientes y asociados». Quinto, la incineración se reduce a límites más estrictos, prohibiéndose la incineración al aire libre a partir del verano 1998/99.

Este anexo realiza también un adecuado desarrollo de la estructura necesaria para la gestión de desechos. Inicia para ello con un sistema de clasificación de desechos: Aguas residuales y residuos líquidos domésticos como del Grupo 1; otros residuos líquidos y químicos, incluidos los combustibles y lubricantes como del Grupo 2; los residuos sólidos para incinerar como del Grupo 3; otros residuos sólidos como el Grupo 4; y material radioactivo como del Grupo 5. Sobre esta relación, cada país firmante está en la obligación de crear planes de tratamiento de desechos, con disposiciones específicas para cada sitio o lugar donde se esté desarrollando una actividad a su cargo o bajo su supervisión. Estos planes deben revisarse por cada país anualmente, buscando mantenerla lo más actualizado posible. A su vez, se deberá planificar programas de limpieza de sitios de eliminación de residuos actualmente existentes, y se deberá hacer un inventario de todos los emplazamientos y rutas que anteriormente hayan sido utilizados por los programas antárticos, para de esta manera poder tenerlos presentes en el caso de futuros proyectos científicos. Cada país debe tener un responsable máximo de la aplicación de los planes de gestión de desechos, delegándose esta responsabilidad en cada sitio o lugar a una persona adecuadamente preparada.

Si se deben identificar deficiencias en este anexo, son dos las más resaltantes. La pri-

mera es que la obligación de remoción de desechos se aplica con toda su fuerza sólo para la basura generada a partir de la entrada en vigor del Protocolo. Los desechos ya existentes en cantidades preocupantes alrededor de las estaciones y en botaderos sólo reciben una mención tangencial. La segunda es que gran parte de este anexo se construye sobre el término de «en la medida de lo posible». Las posibilidades de evasión que ofrece son evidentes.

4.11. El Anexo IV: Prevención de la Contaminación Marina

El mar es el botadero final de la gran mayoría de los desechos del planeta. No es pues extraño que la paulatina conciencia de este hecho haya convertido a la contaminación marina uno de los problemas ambientales más legislados dentro de la comunidad internacional, existiendo actualmente una complicada red de normas aplicables a situaciones de contaminación marina, formando todo un sistema de diferentes categorías de acuerdos. La Conferencia del Mar de 1982 identificó 6 tipos de contaminación marina: La contaminación generada por barcos, la contaminación generada en tierra, el «dumping», la proveniente de la explotación de petróleo en alta mar, y la proveniente del transporte atmosférico de contaminantes. Para el Océano Austral, los tipos de contaminación existentes son justamente las tres fuentes mayores: La polución proveniente de bases terrestres vía desagüe de líquidos domésticos, el «dumping» de los desechos sólidos o líquidos generados en las mismas bases, y las descargas propias de los barcos, en donde el peligro se concentra en los derrames de petróleo.

El Anexo IV supera en mucho sus antecedentes normativos dentro del Sistema del Tratado Antártico. Saliendo de la estructura reactiva y restaurativa, inicia una política evidentemente preventiva. Con disposiciones precisas y altamente técnicas busca controlar los diferentes tratamientos que se le dan a los desechos descargados en el mar, y adecuar la infraestructura a las necesidades que va a generar la aplicación de esta norma, aplicándose a todo buque que enarbole el pabellón de un Estado Parte, además de cualquier otro buque que participe en sus operaciones o las apoye (por tanto así no enarbole el pabellón de un Estado Parte).

La norma inicia con la clasificación de residuos dividiéndolos, según su tratamiento, en hidrocarburos petrolíferos, sustancias nocivas líquidas, basuras y aguas residuales. Clasificación muy similar a la de los anexos de MARPOL 73/78, los diferentes tratamientos establecen diferentes puntos a tener en consideración. El art. 3 prohíbe cualquier tipo de descarga de hidrocarburos petrolíferos o de mezclas que las contengan dentro del ATA, debiendo los buques retener en sus bodegas estos elementos hasta depositarlos en instalaciones de recepción situadas fuera del ATA. Las excepciones se establecen directamente en función al Anexo I de MARPOL 73/78 que regula el manejo y disposición de productos petrolíferos conforme a esa convención. El art. 4 prohíbe la descarga de sustancias nocivas líquidas, basando los términos en las definiciones del Anexo II de MARPOL 73/78. Las descargas de aguas residuales se puede considerar el tratamiento más benigno dentro de la estructura de este anexo. El art. 6 establece al respecto simplemente directrices, las cuales pueden ser dejadas de lado «...cuando perjudiquen indebidamente las operaciones antárticas.». Ateniéndose nuevamente a la definición de aguas residuales conforme al Anexo IV de MARPOL 73/78, se suprime toda descarga de este tipo de líquidos dentro de las 12 millas náuticas contadas a partir de tierra o de la banquisa de hielo. Más allá de ese límite, la descarga sólo es posible poco a poco, y siempre que el buque esté navegando a 4

nudos o más. Quedan fuera de las regulaciones sobre aguas residuales los buques con capacidad máxima certificada de 10 personas.

Las disposiciones sobre los diferentes tratamientos a los desechos serían inaplicables si no se complementan con especificaciones técnicas para los buques y las instalaciones de recepción fuera del ATA. Conforme a ello, se obliga a que cada buque este al momento de ingresar al ATA provisto de las facilidades de retención de basura y desechos necesarias para aplicar correctamente este anexo. Así, se requiere que el buque tenga un depósito para desechos petrolíferos lo suficientemente grande como para almacenarlos hasta la llegada a instalaciones de recepción, un depósito para retener toda la basura que se genere mientras esté dentro del ATA, y finalmente de ser necesario, un depósito para sustancias nocivas líquidas. Evidentemente, se establecen aquí requerimientos técnicos que implican cambios estructurales y fuertes gastos para la mayoría de naves utilizadas en la región austral. Las instalaciones de recepción, que se identifican como los lugares en tierra donde se depositan finalmente los desechos almacenados en el buque, conllevan consideraciones políticamente más sensibles. Aspectos de logística y carga presupuestaría hacen imperativo que el transporte de desechos fuera del ATA no supere los puertos más cercanos. Esto implica una fuerte carga económica y ecológica para Argentina, Australia, Nueva Zelanda y sobre todo Chile, pues deberían construir y habilitar facilidades para el almacenamiento y eliminación de residuos de casi la totalidad de buques antárticos. Esta situación, unida a la obligación para todo buque que zarpe hacia la Antártida de tener acuerdos ya concluidos sobre donde descargará los residuos acumulados durante el viaje una vez abandonado el ATA (art. 9.1. del Anexo IV), se evidencia que será este uno de los puntos más difíciles de acomodar una vez que entre en vigor el Protocolo de Madrid.

Sin duda el Anexo IV del Protocolo de Madrid es el que de manera más evidente se ha integrado con normas internacionales extraantárticas. Tomando como base una relación de 6 convenciones referidas a seguridad naviera y contaminación marina para ser considerados en la elaboración de este anexo, las Partes han realizado un trabajo integrativo considerable. De todas las mencionadas, sin duda la convención que más influenció esta labor fue MARPOL 73/78. A pesar que el anexo no provee una extensión automática de las provisiones de esta convención al ATA, toda la estructura funcional del Anexo IV así como las definiciones corresponden a ese acuerdo. Aún más, las excepciones a las prohibiciones de descargas son directamente remitidas a los artículos correspondientes de la convención. Por el lado de la convención, sus Partes también trabajan en coordinación con la RCTA, pues en 1990 declararon el Océano Austral como Zona Especial para los Anexos I (contaminación por petróleo) y V (contaminación por basura). Aún así, el peso se mantiene adecuadamente en el Anexo IV del Protocolo de Madrid, pues esta norma es más estricta en cuanto a la capacidad de retención de los buques, y es aplicable a países claves que no han firmado MARPOL 73/78, como Chile y Argentina.

4.12. El Anexo V: Protección y Gestión de Areas en la Antártida

El Anexo V del Protocolo de Madrid busca, en buena cuenta, establecer un sistema territorial de protección ambiental basado en ciertos valores, para lo cual propone la delimitación de zonas físicas en las cuales se restringe o prohíbe la interferencia humana. Sin embargo, a diferencia de la estructura existente, busca aumentar el orden, la eficiencia y el cumplimiento de un «sistema» que había devenido en un conglomerado de hasta seis tipos de áreas confusas, sectorializadas, y poco representativas. Consecuentemente, este anexo

redujo los tipos de áreas a tres, estableció parámetros para los planes de gestión que ahora se aplican a todo tipo de áreas, homogeneizó el otorgamiento de permisos, y finalmente estableció un sistema de información y publicidad.

El art. 3 regula las Áreas Antárticas Especialmente Protegidas (AAEP), un tipo de área que busca proteger los valores significativos, ambientales, científicos, históricos, estéticos o silvestres que pueda tener una región, o para proteger investigaciones en curso o planeadas. Incluye las áreas intactas de referencia, ejemplos representativos de ecosistemas terrestres, marinos, acuáticos y glaciares, áreas con concentraciones inusitadas de especies o que forman su único hábitat, las que tienen un particular interés para la ciencia, o que contengan características geológicas, glaciológicas, geomorfológicas, de valor estético o silvestre destacados. En ese sentido, sustituye cuatro tipos de áreas protegidas antiguamente existentes, incluyendo las ZEPs creadas por las Medidas Convenidas. Las AAEP tienen como regla general la prohibición total de ingreso, salvo que se lleven a cabo de acuerdo a los permisos otorgados conforme al Plan de Administración correspondiente.

Las Áreas Antárticas Especialmente Administradas (AAEA) representan un adelanto significativo respecto de un sistema clásico de protección territorial. Si se considera que las AAEP son una delimitación territorial que prohíbe la interferencia humana para proteger algún valor significativo de la Antártida, entonces las AAEA son igualmente una delimitación territorial, pero no para proteger un valor, sino para coordinar las actividades humanas que en ella se desarrollan, evitando los conflictos y minimizando los impactos acumulativos, para lo cual obviamente no puede prohibirse el ingreso del hombre. A pesar de haberse considerado este tipo de área como la de más difícil aplicación, sobre todo debido a los elementos de gestión y coordinación internacional, actualmente existe una propuesta de AAEA, en la cual el Perú, Ecuador, Brasil y Polonia pretenden coordinar sus esfuerzos científicos dentro de una zona de alta incidencia de impacto acumulativo: La Bahía Laserre, en la isla Rey Jorge, donde también se encuentra activa la base peruana *Macchu Picchu*¹¹.

Finalmente, Los Monumentos Históricos (MH) corresponden a los lugares, monumentos, tumbas o restos que por alguna razón una de las Partes Consultivas considera de un especial valor recordatorio o histórico. Función idéntica a la que tenía antes de la elaboración del anexo, la integración de los MH dentro del Sistema de Gestión de Áreas ha simplificado considerablemente su creación y estructura. Las MH tienen dos formas de ser designadas. Si por su complejidad se requiere un Plan de Administración, el MH se designa como una AAEP o una AAEA, siguiendo sus mecanismos de elaboración y aprobación. En el caso que la designación no requiere estas complicaciones, una Parte Consultiva la puede proponer en una RCTA, aprobándose mediante una recomendación. Salvo disposición en contrario, esta designación entra en vigor 90 días de finalizada la RCTA donde fuera aprobada.

11 «Propuesta preparada por Brasil y Polonia en coordinación con Ecuador y Perú, de incluir la Bahía Laserre, Isla 25 de Mayo (Islas Shetland del Sur) en la Clasificación de Zona Antártica Especialmente Administrada», presentado a la XX RCTA como documento XX ACTM/WP 15 Rev.2.

5. CONCLUSIONES

Las páginas precedentes han expuesto, de manera bastante resumida y esquemática, la fina telaraña de normas internacionales que rigen, desde ya 35 años, y que van a regir en un futuro inmediato toda actividad al sur de los 60° latitud sur. Probablemente más de un lector le habrá llamado la atención que la Antártida haya sido objeto de tantos acuerdos internacionales, y que sin embargo estas no sean normas inconexas. Existe, sin lugar a dudas un sistema en su elaboración, en sus esquemas normativos y funcionales, que justifica la denominación de «Sistema del Tratado Antártico». Con las Reuniones Consultivas a la cabeza, se ha logrado copar paulatinamente toda la agenda antártica, desarrollando cada tema, sea científico, económico o ambiental, con una dosis controlada de acuerdo político, de tal manera de no perturbar el balance que en 1959 estableció el Tratado Antártico.

El Protocolo de Madrid es parte de este sistema y aporta al mismo los últimos avances en el tema ambiental, siendo, a su vez, un ejemplo de continuidad y de ruptura. En efecto, consolida la vigencia del Sistema del Tratado Antártico y de sus reuniones consultivas, y su carácter exclusivo y excluyente al sur de los 60° latitud sur, de una manera que no lo había hecho ninguna norma anterior. Crea sus esquemas de gestión ambiental sobre las experiencias y normas que las Partes Consultivas habían acumulado desde la década de los años 60, y normativiza las tendencias interpretativas que se fueron imponiendo a través de las RCTA. Pero también impone parámetros desacostumbrados para las Partes Consultivas. El medio ambiente antártico comienza a ser considerado por sí mismo, y no en función a su utilidad para la ciencia. Preceptos precisos y obligatorios sobre evaluaciones medio ambientales, gestión de desechos, áreas especiales, entre otros, harán necesario un nuevo enfoque para todas las actividades que se busquen llevar a cabo en la Antártida. El Protocolo de Madrid busca así ejecutar su principal objetivo: Que a partir de su entrada en vigor, toda decisión referente a la región austral considere necesariamente la variable ambiental.