

**RÉGIMEN JURÍDICO INTERNACIONAL
DE LOS RECURSOS NATURALES ANTÁRTICOS**

Orlando R. Rebagliati *

* Jurista argentino. Miembro del Comité Jurídico Interamericano. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales.

Sumario

I. Aspectos Geográficos. II. El Sistema del Tratado Antártico. III. Los Recursos Naturales Antárticos y su Régimen Jurídico. IV. Los Recursos Vivos Antárticos. V. Regimen de los Recursos Minerales Antárticos. VI. El Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente. VII. Observaciones Finales. VIII. Bibliografía Seleccionada.

I. Aspectos geográficos

En primer lugar, cabe hacer una breve referencia a ciertos aspectos geográficos relevantes de la Antártida. Desde una perspectiva geográfica puede decirse que la Antártida es la región del planeta que circunda el Polo Sur y se extiende más allá del casquete polar meridional hasta la Convergencia Antártica, abarcando al llamado Continente Polar Austral y a los mares circundantes (Mar de Weddell, Mar de Bellingshausen, Mar de Amudsen, Mar de Ross, Mar de D'Urville, Mar de Davis y Mar del Rey Haakon VII).

El casquete polar es la región comprendida entre el Círculo Polar Antártico (Paralelo de 60 grados de latitud sur) y el Polo Sur Geográfico, mientras que la Convergencia Antártica es el lugar en el que las aguas frías polares, con mayor densidad y salinidad, se encuentran con las más templadas de los otros océanos. La Convergencia Antártica, es una franja circumpolar sinuosa que corre entre los paralelos de 47 y 63 grados de latitud sur.

La Antártida, con aproximadamente 2.040 metros de altitud promedio sobre el nivel del mar, es el continente con mayor elevación media. Su superficie está cubierta en un 98% por hielos que representan el 70% de las reservas mundiales de agua dulce.

El Continente Antártico, con una superficie total de aproximadamente 14.000.000 de Km², se divide, desde el punto de vista geológico y glaciológico, en dos regiones bien definidas:

- a) La región oriental, de mayor antigüedad y tamaño, constituye una meseta cubierta de hielo con algunas alturas que sobrepasan los 4.000 metros, seguida de las llamadas barreras de hielo flotante (de 400.000 Km²). De ellas se desprenden los «icebergs» o témpanos que las corrientes marinas y los vientos desplazan hacia el norte.
- b) La región occidental, en la que se encuentra el Sector Argentino, está constituida en su mayor parte por una barrera de hielo y archipiélagos unidos por hielo, caracterizada por la presencia de la Península Antártica alineada hacia el Continente Americano.

La ubicación geográfica descrita, la altura media, la capa de hielo permanente

O. R. REBAGLIATI

que cubre al continente, son factores físicos que determinan el clima de la Antártida, que registra los valores térmicos más bajos del planeta.

Durante la estación estival las temperaturas medias varían de unos pocos grados bajo cero en las zonas costeras a 30° bajo cero en el interior, mientras que en invierno oscilan entre los 20° y 65° bajo cero, respectivamente.

En las aguas antárticas, las condiciones climáticas generalmente se presentan con cielo cubierto, niebla y vientos frecuentes, mientras que en la región continental el clima es típicamente polar continental, con fuertes vientos, mínima nubosidad y escasas precipitaciones, que son principalmente de nieve.

La fauna y la flora terrestres de la Antártida son muy pobres si se las compara con las de otras regiones con climas más benignos. La flora continental, está representada por líquenes, musgos y, excepcionalmente, algunas gramíneas. Por su parte la fauna continental se reduce a algunos invertebrados tales como artrópodos, insectos y arácnidos.

Por el contrario, en el ámbito marino, el largo período de luz, la oxigenación y la riqueza de sales en el agua, permiten el desarrollo de seres que van desde los microscópicos (fitoplancton, diatomeas, etc), hasta los grandes mamíferos. Cabe señalar la particular importancia que posee la existencia de zooplancton, uno de cuyos integrantes es el «krill», animal semejante al camarón de unos 6 cm de longitud en estado adulto, por constituir el alimento principal de pingüinos, focas y ballenas.

Entre las aves, cabe mencionar a los albatros, las siete especies de petreles, el cormorán de ojos azules, la gaviota, el gaviotín y las cuatro especies antárticas de pingüino (Adelia, Antártico, Emperador y Rey).

Por último, corresponde anotar que los mamíferos están representados por las focas y los cetáceos. Entre los primeros, la foca peletera o lobo de dos pelos, la foca de Weddell, la foca cangrejera, la foca de Ross, el leopardo y el elefante marino.

Entre los cetáceos, es decir los mamíferos con respiración pulmonar, se encuentran los diferentes tipos de ballena (azul, boba, jorobada, de aleta y franca), los cachalotes y las orcas.

II. El sistema del Tratado Antártico

Pasemos ahora al campo específico de la problemática que nos ocupa.

Uno de los modos clásicos de adquisición de territorios ha sido el de la ocupación efectiva y pública de los mismos, generalmente precedida por «títulos de descubrimiento».

RECURSOS NATURALES ANTÁRTICOS...

La aplicación de esta forma de adquisición ha tenido considerable importancia en la época iniciada con los grandes descubrimientos geográficos del Siglo XV, que condujo a varios países europeos, hasta fines del Siglo XIX, a extenderse a otros continentes. Hoy, estando ocupada y delimitada casi toda la superficie de la tierra, la regla de la ocupación tiene aplicación poco frecuente.

Sin embargo, en el siglo XX algunos Estados han procurado aplicar esta forma de adquisición con respecto al territorio antártico, si bien en estos casos la ocupación efectiva y permanente no presenta las mismas características que en otros continentes, habida cuenta de las limitaciones climáticas y condicionamientos geográficos que ofrece el lugar.

Las reivindicaciones territoriales en la Antártida por parte de siete Estados (Argentina, Australia, Chile, Francia, Noruega, Nueva Zelandia y el Reino Unido), se basan en distintos fundamentos jurídicos, en los que se combinan, además del de la ocupación, una serie de argumentos y principios como el descubrimiento, la contigüidad, los derechos heredados, la afinidad geológica y la proximidad geográfica, los actos oficiales de toma de posesión, actos administrativos y de ejercicio de jurisdicción.

La formulación oficial de las reivindicaciones fue realizada por estos países en distintos años, aunque la asignación de las fechas en que dichas reclamaciones fueron proclamadas no es unívoca. Sin embargo, en general podría considerarse que dichas formulaciones fueron efectuadas: por el Reino Unido en 1908; Nueva Zelandia en 1923; Australia en 1933; Noruega en 1939; Francia en 1939 y Chile en 1940. Como puede recordarse, en las épocas mencionadas tanto Australia como Nueva Zelandia eran territorios dependientes, y cuando ulteriormente se constituyeron en Estados sucedieron al Reino Unido en la reivindicación que había efectuado por ellos.

En el caso de la Argentina, por Decreto Ley N° 2191 del 28 de febrero de 1957 quedaron establecidos oficialmente los límites del sector antártico reivindicado por la República Argentina. Sin embargo, la reglamentación del Decreto 8944 de 1946, ya fijaba estos límites (25° de Longitud Oeste, 74° de Longitud Oeste y 60° de Latitud Sur), para el sector antártico que debía figurar en todas las publicaciones de mapas de la República.

Cabe destacar que las siete reclamaciones territoriales en la Antártida no cubren la totalidad de este continente. No existe reivindicación alguna sobre el sector comprendido entre los 90° de Longitud Oeste y 150° de Longitud Oeste. Por otra parte, existen reclamaciones superpuestas (Argentina, Chile y el Reino Unido) y ciertos títulos por descubrimiento se encuentran contestados entre las Partes del Tratado Antártico.

El sector reivindicado por la Argentina en la Antártida (comprendido entre los 25° y 74° de Longitud Oeste y 60° de Latitud Sur), se encuentra totalmente

O. R. REBAGLIATI

superpuesto con el reclamado por el Reino Unido y parcialmente superpuesto con el reivindicado por Chile.

Ningún país reconoce la reivindicación argentina con excepción de Chile. En este caso, la Argentina y Chile se reconocen mutuamente los derechos soberanos en aquellas partes de los respectivos sectores en que no se superponen sus reivindicaciones. Ello surge de las Declaraciones Conjuntas Bramuglia-Julliet Gomez, de 1947; Larosa- Vergara Donoso, de 1948 y Vignes-Huerta Díaz de 1974.

Australia, Francia, Noruega, Nueva Zelanda y el Reino Unido, por su parte, se reconocen mutuamente sus reclamos.

Por otra parte terceros Estados no han reconocido estas reivindicaciones y tampoco han reclamado territorios antárticos para ellos. Dentro de esta categoría de países se encuentran Estados Unidos y la ex Unión Soviética (hoy Federación de Rusia), con la particularidad de que han sostenido tener bases para una eventual reclamación territorial.

Como es fácil advertir, una situación como la planteada respecto de la Antártida hacia fines de la década de los años cuarenta era insatisfactoria y potencialmente conflictiva, tanto desde el punto de vista jurídico como político. Más aún, la actividad en la Antártida de los Estados referidos y otros que se fueron sumando, reclamaba arreglos que evitaran controversias y si fuera posible habilitaran la cooperación internacional. Los entendimientos parciales y los *modus vivendi* que pudieron establecerse no bastaban y habría de buscarse una oportunidad propicia para lograr un acuerdo multilateral que alejara las hipótesis de conflicto y ofreciera el marco necesario para aquella cooperación.

Esta oportunidad se dió con la celebración del Año Geofísico Internacional, que tuvo lugar del 1° de julio de 1957 al 31 de diciembre de 1958. Participaron en él organismos científicos de los siete países que habían establecido bases y sectores antárticos, así como de Bélgica, Estados Unidos, Japón, Sudáfrica (entonces Unión Sudafricana) y la Federación de Rusia (entonces Unión Soviética). Ya en la primera Conferencia Preparatoria, celebrada en París en 1955, se decidió que sus propósitos debían ser exclusivamente científicos y que, conforme al programa que se establecería, los organismos participantes quedarían en libertad de graduar su esfuerzo, escoger las disciplinas a ser investigadas y determinar los sitios de la Antártida en los que la labor se efectuaría.

Las actividades desarrolladas durante el Año Geofísico Internacional constituyeron un éxito desde el punto de vista científico y un ejemplo en el plano de la convivencia pacífica en la Antártida.

El 2 de mayo de 1958 el gobierno de los Estados Unidos invitó a los otros once Estados mencionados a participar en una conferencia internacional para

adoptar un tratado por el que la Antártida quedara abierta a las investigaciones científicas y a otras actividades pacíficas. Dicha conferencia se celebró en Washington D.C., durante octubre y noviembre de 1959, y como consecuencia de ella se adoptó el Tratado Antártico que los doce Estados participantes firmaron en la misma ciudad el 1º de diciembre del mismo año. El texto, de relativamente breve extensión, refleja concepciones innovadoras y transparenta la conciliación de derechos e intereses discutidos en una compleja negociación. La misma resultó fructífera a la vez, pues se alcanzaron tres objetivos principales, claramente identificados a la sazón: asegurar la convivencia pacífica; establecer un «status quo» territorial para el área; y satisfacer los requerimientos de la actividad científica que se procuraba desarrollar.

Vale la pena reseñar, siquiera brevemente, las disposiciones del Tratado, a reserva de un análisis más detenido, propio de una exégesis particular de este instrumento y su aplicación.

El preámbulo destaca de un modo claro el objeto y fin perseguido y la inserción del nuevo régimen en el derecho internacional general vigente. En efecto, sea suficiente con recordar los párrafos segundo y quinto que textualmente dicen: «Reconociendo que es en interés de toda la humanidad que la Antártida continúe utilizándose siempre para fines pacíficos y que no llegue a ser escenario u objeto de discordia internacional», y «Convencidos, también, de que un Tratado que asegure el uso de la Antártida exclusivamente para fines pacíficos y la continuación de la armonía internacional en la Antártida promoverá los propósitos y principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas».

Estas disposiciones preambulares cobran proyección en los artículos I y V del Tratado mediante los que se reserva a la Antártida para fines exclusivamente pacíficos, se prohíben toda clase de actividades militares, así como explosiones nucleares y la eliminación de desechos radiactivos.

La libertad de investigación científica y la cooperación internacional para tal fin, quedan establecidas y regladas en los artículos II y III de un modo claro e integral a la época de la celebración del Tratado, reconociéndose de modo explícito, aquí y una vez más, la importancia que para ello tuvo el Año Geofísico Internacional.

La situación jurídica respecto de las reivindicaciones de soberanía, su reconocimiento y no reconocimiento, quedó elocuentemente reglada en el artículo IV, del que se ha dicho que, paradójicamente, «congeló» todo tipo de pretensiones.

Es ésta una pieza fundamental del Tratado y por eso mismo puede afirmarse que sin la misma u otra equivalente no existiría. La preservación de los derechos y posiciones de las Partes en punto a un aspecto tan central como el de la soberanía territorial, se logró merced a este artículo y puede decirse que a partir de él se

pudo construir el régimen jurídico de la Antártida. Recordemos a manera de síntesis que su párrafo 1 establece que ninguna de sus disposiciones podrá interpretarse como una renuncia a cualquier fundamento de reclamación de soberanía territorial que pudieran efectuar las Partes contratantes, ni como perjudicial a su posición de reconocimiento o no reconocimiento de la soberanía territorial de otro Estado en la región. El párrafo 2, a su vez, dispone que ningún acto o actividad que tenga lugar en la Antártida servirá de fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial, ni para crear derechos de soberanía; y que además, no se podrán hacer nuevas reclamaciones de soberanía territorial, ni ampliar las existentes.

Conforme al artículo VI el ámbito espacial de aplicación del Tratado se establece al sur del paralelo de 60° de Latitud Sur, incluidas las barreras de hielo. Es decir, se incluye el continente antártico e islas al sur de dicho paralelo y las barreras de hielo unidas a las costas, salvaguardándose el régimen de las aguas dentro de esa región como Alta Mar, de conformidad con el derecho internacional. Esta última parte debe leerse conjuntamente con las disposiciones del artículo IV antes mencionado, toda vez que para los países con reclamaciones de soberanía en la Antártida la salvaguardia del régimen de las aguas como Alta Mar tiene un alcance distinto que para aquellos que no reconocen derechos de soberanía en la Antártida, y en consecuencia tampoco reconocen derechos o jurisdicción marítima que se proyecten a espacios marinos adyacentes al continente o islas antárticas.

El Tratado crea, como mecanismo de aplicación, un sistema de observación e inspección a través de su artículo VII. Cada Parte identificada en el mismo, tiene derecho a designar observadores nacionales, no internacionales, con facultad de acceso a todas las regiones de la Antártida, así como a todas las instalaciones, equipos, navíos, aeronaves, puntos de embarque y desembarque en la Antártida. A tal efecto y otros prescriptos en el Tratado, las Partes contratantes, a su vez, se obligan a informarse entre sí sobre toda expedición que vaya a la Antártida, todas las estaciones que establezcan y todo personal y equipo militar que allí se envíe.

Aparte de la aplicación directa de las normas del Tratado por sus Partes contratantes, el artículo IX prevé la realización de Reuniones Consultivas en las que por consenso, se adoptan recomendaciones sobre cualquier tema vinculado al Tratado. Empero, estas recomendaciones sólo devienen obligatorias cuando han sido aprobadas por todas las Partes contratantes cuyos representantes están facultados a participar de tales reuniones.

Los contactos entre las Partes fuera de las Reuniones Consultivas, se realizan a través de los canales diplomáticos habituales, teniendo una participación especial el gobierno del país depositario (Estados Unidos), y aquellos que han sido la última sede de la Reunión Consultiva de que se trate, o serán la siguiente a ella. La aplicación del artículo IX ha permitido un funcionamiento eficaz del Tratado y un desarrollo del régimen jurídico de la Antártida realmente notable. Es probable que los más ambiciosos de los negociadores de 1959 no hayan

anticipado tal desarrollo, al que nos referiremos un poco más adelante.

Es importante subrayar la solución dada por el Tratado, en su artículo VIII, al difícil problema de la jurisdicción. Los observadores, el personal científico intercambiado, así como los acompañantes de dichas personas, están sometidos a la parte contratante de la que son nacionales, «en lo referente a las acciones u omisiones que tengan lugar mientras se encuentren en la Antártida con el fin de ejercer sus funciones». Las Partes deben tratar de solucionar, mediante la consulta, las controversias que se pueden presentar con respecto al ejercicio de jurisdicción hasta que la Reunión Consultiva considere la cuestión con vista a hacer recomendaciones.

En el artículo X el Tratado establece una regla poco frecuente, mediante la que las Partes se comprometen a hacer los esfuerzos apropiados, compatibles con la Carta de las Naciones Unidas, tendientes a que nadie lleve a cabo en la Antártida ninguna actividad contraria a los propósitos y principios del Tratado. Sobre el particular, cabe recordar el párrafo quinto preambular del Acuerdo subexamine, antes citado.

En materia de solución de controversias, el Tratado en su artículo XI, no innova respecto del derecho internacional actual, ya que la obligación de él emergente es la de resolverlas por los medios pacíficos que enuncia, u otros a elección de las Partes.

La posibilidad de adjudicación por la Corte Internacional de Justicia depende en cada caso del consentimiento de todas las partes en la controversia.

En relación con la modificación o enmienda del Tratado Antártico, cabe recomendar una detenida lectura del artículo XII, ya que en no pocas ocasiones se ha mencionado la terminación del mismo a los treinta años de su entrada en vigor, cuando en verdad ello no se ha prescrito. En síntesis cabe destacar que el Tratado prevé su modificación en cualquier momento, siendo que una vez transcurridos los treinta años de su vigencia, el procedimiento para iniciar su modificación es relativamente más expedito. Antes y después de dicho término, sin embargo, para que una enmienda pueda entrar en vigor, se requiere el consentimiento de todas las Partes Consultivas, es decir de aquellas facultadas a participar en las Reuniones referidas en el mencionado artículo IX.

El artículo XIII da a este Tratado la característica de un convenio abierto, ya que todos los miembros de las Naciones Unidas pueden ser Parte, y aún los Estados que no son miembros invitados por las Partes de conformidad con las disposiciones del párrafo 1.

Corresponde por último destacar que el Tratado es igualmente auténtico en sus versiones en español, francés, inglés y ruso, según lo establece en su artículo XIV, y éstos son los idiomas oficiales de las reuniones que se celebran dentro de

O. R. REBAGLIATI

su marco.

Según se anticipó, las reuniones previstas en el artículo IX del Tratado constituyeron en la práctica el mecanismo central del mismo, que permitió su aplicación funcional a través del tiempo y ante circunstancias cambiantes en virtud de la evolución necesaria verificada en todos los campos. Desde el ángulo de las ciencias de la naturaleza hasta la perspectiva política y jurídica concernientes a la Antártida, hubo cambios y ellos fueron enfrentados con eficacia desde la entrada en vigor del Tratado, el 23 de junio de 1961, hasta la fecha. El propio artículo citado detalla los requisitos que una Parte debe cumplir para participar en las Reuniones Consultivas (con derecho a voto, ya que las demás las Partes pueden asistir en carácter de observadores), y ellos, en síntesis, reflejan la necesidad de que aquellas Partes hayan demostrado su interés sustantivo en la Antártida mediante el desarrollo de actividades científicas de cierta magnitud.

Como se expresó, el espectro de tópicos susceptibles de ser considerados en tales Reuniones, está dado por el alcance del Tratado mismo y en la práctica ello verificó con amplitud, ejerciendo las Partes Consultivas la responsabilidad especial que dicho instrumento les reconoce.

Ha habido hasta el presente 24 Reuniones Consultivas Ordinarias, a saber: I- Canberra (Australia) 1961, II- Buenos Aires (Argentina) 1962, III- Bruselas (Bélgica) 1964, IV- Santiago (Chile), 1966, V- París (Francia) 1968, VI- Tokio (Japón) 1970, VII- Wellington (Nueva Zelandia) 1973, VIII- Oslo (Noruega) 1975, IX- Londres (Reino Unido) 1977, X- Washington D.C. (EE.UU.) 1979, XI- Buenos Aires (Argentina) 1981, XII- Canberra (Australia) 1983, XIII- Bruselas (Bélgica) 1985, XIV- Río de Janeiro (Brasil) 1987, XV- París (Francia) 1989, XVI- Bonn (Alemania) 1991, XVII- Venecia (Italia) 1992, XVIII- Kioto (Japón) 1994, XIX- Seúl (Rep. de Corea) 1995, XX- Utrecht (Países Bajos) 1996, XXI- Christchurch (Nueva Zelandia) 1997, XXII- Tromso (Noruega) 1998, XXIII- Lima (Perú) 1999 y XXIV- San Petersburgo, (Federación Rusa) 2001.

Como se aprecia, hasta 1994 las Reuniones Consultivas se fueron realizando cada dos años. Cabe señalar que el artículo IX del Tratado, no establece una periodicidad determinada para ello. En la XVI celebrada en Bonn en 1991, las Partes Consultivas coincidieron en señalar la necesidad de que de allí en más se celebren anualmente. Sin embargo, habiéndose acordado asimismo la conveniencia de celebrar dichas reuniones en el mes de abril, la XVIII Reunión Consultiva que tuvo lugar en Kyoto (Japón) en abril de 1994, se llevó a cabo con un intervalo de 18 meses con respecto a la XVII Reunión celebrada en Venecia en noviembre de 1992.

Con el objeto de tratar cuestiones consideradas de gran importancia, comenzaron a celebrarse asimismo Reuniones Consultivas Especiales. Desde la primera a la fecha, se han celebrado doce Consultivas Especiales: I- Londres (Reino Unido) 1977, II- Canberra (Australia) 1978/80, III- Buenos Aires

(Argentina) 1981, IV- Wellington (Nueva Zelandia) 1982/88, V- Canberra (Australia) 1983, VI- Bruselas (Bélgica) 1985, VII- Río de Janeiro (Brasil) 1987, VIII París (Francia) 1988, IX- París 1989. X- Viña del Mar (Chile) 1990, XI- Viña del Mar/Madrid (España) 1991 y XII - La Haya (Países Bajos) 2000.

El contenido de las Recomendaciones surgidas de las Reuniones Consultivas, en general, se refiere a los distintos aspectos de la utilización de la Antártida con fines pacíficos, las facilidades para la investigación científica y la cooperación científica internacional en ella, así como al ejercicio de los derechos de inspección establecidos en el artículo VII antes citado. También estas recomendaciones se refieren a cuestiones relacionadas con el ejercicio de la jurisdicción en la Antártida, al intercambio de información científica y a la protección y conservación de los recursos vivos en la Antártida.

En los últimos años, en particular a partir de la XIII Reunión Consultiva celebrada en Bruselas en 1985, las recomendaciones han considerado un aspecto de creciente importancia cual es el de la coordinación, o lo que se ha dado en llamar operación del sistema del Tratado Antártico. En este contexto cabe mencionar que en la XX Reunión Consultiva celebrada en Utrecht, Países Bajos en 1996, se adoptó la decisión I que modifica la denominación y efectos de las hasta entonces llamadas Recomendaciones. Se establecen en su reemplazo tres categorías: a) Medidas. Ellas tienen intención de ser legalmente vinculantes una vez que hayan sido aprobadas por todas las Partes Consultivas del Tratado Antártico de conformidad con el párrafo 4 del Artículo IX del mismo; b) Decisiones. Son las adoptadas por una Reunión Consultiva sobre un tema interno y entran en vigor en el momento de su adopción.; c) Resoluciones. Es un texto exhortatorio adoptado durante una reunión Consultiva. Las tres categorías mencionadas pasaron a tener numeración propia con la consiguiente denominación. Otra cuestión relevante, dentro de este contexto, fue la Decisión 1 (2001) adoptada en la XXIV Reunión Consultiva Ordinaria del Tratado Antártico, celebrada en San Petersburgo, mediante la que se establece la Secretaría del Tratado Antártico de modo permanente a fin de ayudar a las Reuniones Consultivas y al Comité para la Protección del Medio Ambiente en el cumplimiento de sus funciones y se fija su sede en la ciudad de Buenos Aires.

Lo expuesto hasta aquí merece algunas explicaciones adicionales. El referido sistema antártico tiene su origen conceptual en la descripción hecha por el profesor Roberto GUYER en el Curso General de Derecho Internacional dictado en la Academia de La Haya en 1973, y su desarrollo más allá de la doctrina, en la práctica llevó a las Partes del Tratado Antártico a construir un conjunto de normas que a partir de él fueron reglamentando de un modo pragmático y funcional la realidad material, jurídica y política que el medio y los tiempos determinaban. Las caracterizaciones o definiciones de tal sistema varían pero es común reconocer que el mismo comprende el Tratado, las recomendaciones adoptadas en su consecuencia (según algunos sólo cuando se encuentren en vigor) y los instrumentos internacionales conexos a él, que veremos más adelante. De un

modo complementario se afirma también que, en función a los sujetos, el sistema del Tratado Antártico comprende además de las Partes del mismo, aquellas organizaciones internacionales (aún las no gubernamentales) que se encuentran vinculadas a él mediante relaciones de cooperación establecidas, y naturalmente a las Partes de algún instrumento o convención relativo a la Antártida que excepcionalmente no sean Parte del Tratado Antártico. Estos diversos componentes del llamado sistema son los que le han dado a este campo la vitalidad, dinamismo, flexibilidad y funcionalidad necesarios para exhibir un vigor y vigencia notables a lo largo de más de cuarenta años. A esos componentes nos referiremos más adelante, pero baste señalar que el Tratado Antártico pasó de doce Partes Consultivas a veintisiete: Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Chile, República Popular de China, Ecuador, España, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, India, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Perú, Polonia, Reino Unido, República Federal de Alemania, República de Corea, Suecia, Sudáfrica y Uruguay. Su Partes No Consultivas o adherentes son dieciocho: Austria, Canadá, Colombia, Cuba, Dinamarca, Estonia, Grecia, Guatemala, Hungría, Papúa Nueva Guinea, República Checa, República Eslovaca, República Democrática y Popular de Corea, Rumania, Suiza, Turquía, Ucrania y Venezuela.

En síntesis, un número de Estados considerable, cuarenta y cinco, a partir de los doce originarios, y de diferentes regiones del mundo, y un conjunto de normas derivadas del Tratado Antártico y de instrumentos conexos a él, han hecho del régimen jurídico de la Antártida un derecho vivo, en plena evolución y sujeto a permanentes desafíos políticos, jurídicos y de las ciencias de la naturaleza. Hasta hoy tal régimen, en opinión ampliamente compartida, se muestra idóneo y eficaz para responder a tales desafíos.

III. Los recursos naturales antárticos y su régimen jurídico

Antes de pasar al análisis de ciertos instrumentos internacionales específicos, conviene realizar algunas consideraciones. El Sistema del Tratado Antártico no se ha propuesto efectuar una reglamentación comprehensiva de los recursos naturales del continente y de sus espacios marítimos adyacentes. Ha ido elaborando ciertos instrumentos, hoy vigentes, de modo gradual y pragmático, según las Partes del Tratado Antártico lo consideraron oportuno. Lo que veremos más adelante, entonces, son reglamentaciones parciales de una realidad más amplia y compleja. Para los Estados Partes del Sistema, esa es la ley vigente. Aquí hay que hacer una aclaración. Para las Partes que reivindicán soberanía, existe además su derecho interno. Sin embargo como puede advertirse fácilmente, ese derecho interno no resulta aplicable frente a terceros. Para las demás Partes la ley vigente es la que acordaron dentro del sistema y sólo ella. Respecto de los Estados que no son Parte su posición puede ser de impugnación al Sistema, de prescindencia del mismo estando latente la impugnación y eventualmente de aquiescencia. El análisis de esta problemática excede en mucho el marco de nuestro tema.

IV. Los recursos vivos antárticos

Cabe ingresar ahora a la descripción del régimen jurídico correspondiente a los mismos dentro del contexto antes expuesto.

Como hemos advertido, el Tratado Antártico consideró el tópico de la preservación y conservación de los recursos vivos dentro de aquellos contemplados en su artículo IX relativo a las reuniones consultivas que habrían de adoptar recomendaciones sobre materias de especial interés para las Partes. Esta sin duda probó serlo y desde las primeras reuniones fue objeto de especial atención. El primer hito importante se verificó en la III Reunión Consultiva celebrada en Bruselas, Bélgica, en 1964, cuando la Recomendación III-8 adoptó las Medidas Acordadas para la Conservación de la Fauna y Flora Antárticas. Ellas y otras posteriores, habrían de constituir un verdadero código en la materia, que se fue ampliando sucesivamente en lo relativo a los mecanismos de protección y a los procedimientos tendientes a hacerla más efectiva. La descripción de las especies protegidas fue comprensiva y el área de aplicación, naturalmente el área del artículo VI del Tratado Antártico.

Un problema de particular relevancia para esta región austral del mundo fue el de las focas antárticas. Para atenderlo en la VI Reunión Consultiva del Tratado Antártico se decidió convocar a una conferencia internacional, ante ciertas posiciones que sostenían que la conservación de las focas no entraba dentro del alcance del Tratado Antártico y que la conferencia podría ser de interés para algunos Estados que no eran Parte del mismo. La Conferencia fue celebrada en Londres, donde el 1º de junio de 1972 se adoptó la Convención para la Conservación de Focas Antárticas. La misma entró en vigor el 11 de marzo de 1978.

Ya en su artículo 1 dicho Tratado aclara que se aplica al mar ubicado al sur del paralelo 60º de Latitud Sur y «Las Partes afirman las disposiciones del artículo IV del Tratado Antártico». Como puede verse, la piedra fundamental que permitió la conclusión de ese Tratado seguía -y continúa- siendo la base del sistema que el mismo originó. La salvaguardia de los derechos en punto a la soberanía y jurisdicción, su reconocimiento y no reconocimiento era y sigue siendo indispensable.

El texto de la Convención, que incluye un Apéndice, detalla las especies de focas objeto de sus disposiciones, las medidas que pueden adoptarse para su conservación y el mecanismo de aplicación. Este es de una concepción relativamente simple, con funciones a cargo de todas las Partes, otras a cargo del depositario (Reino Unido), y finalmente otras a ser desempeñadas por el Comité Científico para las Investigaciones Antárticas (SCAR). Se provee así a un intercambio de información, recopilación de datos, etc., y a un asesoramiento a fin de que las Partes puedan decidir acerca de las medidas de conservación que podrían requerirse y respecto de aspectos conexos a ella, tendientes a alcanzar el

O. R. REBAGLIATI

objeto y fin de la Convención. Ella anticipa el eventual establecimiento de una Secretaría, una Comisión y un Comité Científico. Ello no se ha verificado hasta la fecha ni tampoco se adoptaron medidas de conservación.

Las Partes contratantes llevaron a cabo una reunión en Londres, en septiembre de 1988, a fin tratar la revisión del funcionamiento de la Convención. Allí, luego de considerar los informes del Grupo de Especialistas en Focas del Comité Científico de Investigaciones Antárticas (SCAR) respecto a la baja mortandad de focas desde la entrada en vigencia de la Convención, y a la luz de otras informaciones conexas, se concluyó que la Convención había estado funcionando satisfactoriamente.

La responsabilidad especial de las Partes Consultivas en materia de conservación de recursos vivos, no habría de agotarse con la adopción de las Medidas Acordadas de 1964 ni con la adopción de la Convención para la Conservación de Focas Antárticas antes referida, ni con otras recomendaciones adoptadas en sucesivas reuniones consultivas. Los recursos vivos marinos antárticos fueron atrayendo particular atención y en el seno de las reuniones mencionadas hubo de iniciarse una negociación en la materia luego de haberse recibido informes sobre estudios científicos que expresaban preocupación con respecto a que la pesca no controlada de las especies antárticas, especialmente el krill, podría resultar en un daño irreversible a las poblaciones de otras especies del ecosistema marino antártico.

Las Partes Consultivas en su IX Reunión, celebrada en Londres en 1977, decidieron impulsar un acuerdo amplio que debería enmarcarse en una convención cuyo alcance trataría tanto los efectos directos de la recolección de organismos específicos como las consecuencias indirectas de la explotación de otras especies.

Luego de una serie de reuniones diplomáticas y científicas, dichas Partes aceptaron el ofrecimiento hecho por Australia en 1979 para celebrar en Canberra, al año siguiente, una conferencia diplomática. Como resultado de ello, el 20 de mayo de 1980 se adoptó en dicha ciudad la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, que entró en vigor el 7 de abril de 1982. Al mes de Noviembre de 2001 son Partes en ella: Argentina*, Australia*, Bélgica*, Brasil*, Bulgaria, Canadá, Chile*, España*, Estados Unidos*, Federación de Rusia* (Estado continuador de la URSS), Finlandia, Francia*, Grecia, India*, Italia*, Japón*, Namibia*, Noruega*, Nueva Zelandia*, Países Bajos, Perú, Polonia*, Reino Unido*, República Federal de Alemania*, República de Corea*, Sudáfrica*, Suecia*, Ucrania*, Unión Europea*, Uruguay*, y Vanuatu.¹

La Convención, que consta de 33 artículos y un Anexo, desarrolla como era la

¹ El asterisco indica que son Miembros de la Comisión.

intención de los negociadores, un amplio régimen en la materia e instala un detallado mecanismo para su aplicación. Como suele ocurrir en estos casos, ella representa un delicado equilibrio de intereses que se traduce en compromisos tendientes a preservar posiciones fundadas en el derecho, la economía y las responsabilidades que impone un ecosistema particularmente vulnerable. Tal equilibrio viene a recogerse entonces intereses de los países que pescan en el área de aplicación, de Estados que no realizan esta actividad en el plano comercial y que se encuentran especialmente preocupados por la conservación de las especies, derechos de países que reivindican soberanía o jurisdicción marítima en el área de aplicación, posiciones de otros que no reconocen la existencia de tal soberanía o jurisdicción, Estados con territorios próximos o adyacentes a esa área, etc. Como puede observarse, la Convención plasma un compromiso dentro de un gran espectro de derechos e intereses e intenta hacerlo sin desmedro del cumplimiento de su objeto y fin.

Según ella misma lo establece, su objetivo es la conservación de los recursos vivos marinos antárticos y a tal fin aclara que el término “conservación” incluye la utilización racional. El texto va más adelante en este punto al establecer ciertos principios de la conservación con miras a ir describiendo el significado de la misma con el alcance que anticipamos. Al respecto establece que deberá prevenirse la disminución del tamaño de la población de cualquier especie recolectada a niveles estables; habrán de mantenerse las relaciones ecológicas entre las poblaciones que hubieran disminuido, de modo que se asegure su restablecimiento a niveles estables; deberán prevenirse cambios o riesgos de cambios en el ecosistema marino que no sean reversibles en el lapso de dos o tres decenios.

El área de aplicación de la Convención, según la define su artículo I, no es exactamente la misma que la del Tratado Antártico, pues la zona referida es la de los mares, en torno de la Antártida, ubicados dentro de la llamada convergencia antártica. Esta área se precisa en términos de latitud y longitud y en algunos lugares se extiende al norte del paralelo 60° de Latitud Sur. Se procuró de esta manera seguir un criterio funcional, un criterio relacionado estrechamente con la materia objeto de Convención, ya que los ecosistemas no reconocen límites arbitrarios. Por ello, se descartó el límite del paralelo de los 60° de la Latitud Sur, aunque desde un punto de vista político y jurídico hubiera sido más fácil adoptarlo. La convergencia referida abarca un espacio marino, que de acuerdo con informes científicos, representa un medio homogéneo en el plano físico (temperatura y salinidad de las aguas, etc) y biológico (especies que habitan predominantemente en él, fitoplancton, etc.) y que se diferencia de otros espacios marinos vecinos o adyacentes. En todo caso la adopción de este límite hubo de estar acompañada de las consiguientes salvaguardias jurídicas que veremos enseguida al considerar las vinculaciones de la Convención con el Tratado Antártico.

Ya se ha visto la relación histórica entre ambos acuerdos al considerarse la

génesis de la Convención que ahora nos ocupa. En su normativa ella exhibe además múltiples vinculaciones, siendo los artículos III, IV y V los más directamente relevantes. El primero de los citados obliga a las Partes Contratantes, sean o no Partes en el Tratado Antártico, a no realizar ninguna actividad contraria a los propósitos y principios de éste y a regirse en sus relaciones recíprocas por lo dispuesto en los artículos I y V de dicho Tratado.

En otras palabras, lo establecido respecto de la prohibición de actividades militares, explosiones nucleares y eliminación de desechos radiactivos. El artículo IV, a su vez, obliga a las Partes a lo establecido en el ya mencionado artículo IV del Tratado Antártico y a lo prescripto en el artículo VI de la misma. Como se anticipó esta disposición de la Convención es otra de las piezas fundamentales sobre las que se construye el sistema del Tratado Antártico, ya que a través de una apropiada cautela de derechos y posiciones en punto a las reclamaciones de soberanía y jurisdicción, en este caso también atinentes a espacios marinos antárticos, habilita a pactar sobre otros aspectos que interesan a las Partes como son los relativos a la conservación de los recursos vivos del área de aplicación. Por último, el artículo V antes citado obliga también a todos los contratantes, sean o no Partes del Tratado Antártico, a reconocer la responsabilidad especial de las Partes Consultivas de éste, en materia de protección y preservación del medio ambiente de la zona del Tratado Antártico y a observar, cuando sea procedente, las medidas adoptadas en su marco para tal fin, en particular las ya referidas Medidas Acordadas para la Conservación de la Fauna y la Flora Antárticas de 1964. En síntesis, esta interconexión de disposiciones de ambos Convenios tiende a la consolidación de un régimen coherente para la Antártida que, a la vez, prevenga el surgimiento de controversias y facilite la cooperación internacional.

Como se manifestó antes, la Convención establece un elaborado mecanismo internacional -el primero de estas características dentro del sistema del Tratado Antártico- orientado al efectivo logro del objeto y fin de la misma. Se establecen así tres órganos centrales: La Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, integrada por las Partes originarias y aquellas otras que realizan actividades de investigación o captura pesquera en la zona de aplicación; el Comité Científico, asesor de la Comisión y responsable de la adquisición, procesamiento de datos, recopilación e interpretación de estudios e informes para proyectar sistemas de observación e inspección de las actividades pesqueras, y, en fin, de toda actividad vinculada a la investigación que le permita cumplir con solvencia su labor de aconsejar a la Comisión las decisiones que ésta podría adoptar en el ejercicio de sus competencias propias. Y por último, la Secretaría, encabezada por un Secretario Ejecutivo e integrada por personal científico y administrativo, y destinada a brindar apoyo a los dos órganos mencionados y a los cuerpos subsidiarios que a la sazón puedan establecerse. La Comisión es el órgano principal de este mecanismo y tiene su sede en Hobart, Tasmania, Australia. Sus competencias son: promover y facilitar la cooperación en la investigación científica relacionada con los recursos vivos marinos antárticos; establecer mecanismos de observación e inspección destinados a asegurar el cumplimiento

de la Convención; recopilar datos e información sobre el ecosistema antártico, sus recursos vivos marinos y sobre los ecosistemas asociados o dependientes; ejercer toda otra función orientada a alcanzar los objetivos de la Convención, incluyendo la adopción de medidas de conservación.

Las medidas de conservación, como puede advertirse, constituyen el núcleo sensible de las competencias de la Comisión y representan la expresión operativa que de un modo colectivo las Partes adoptan para proteger, conservar o restituir a su nivel, los recursos vivos marinos antárticos.

También puede advertirse que la adopción de estas medidas no es un proceso fácil. Ellas deben fundarse en datos, información y asesoramiento científicos que implican un particular esfuerzo para adquirirlos y considerarlos debidamente; más aún, ellos no son frecuentemente unívocos. A esto se le suma la negociación política que aquella adopción requiere, en la que juegan intereses económicos, ecológicos y conexos. Las reglas exigen además que tales medidas se adopten por consenso y ellas entran en vigor transcurridos los ciento ochenta días de su notificación, siempre que una Parte no indique, dentro de los primeros noventa días que no se encuentra en condiciones de cumplir con la medida en cuestión. En otras palabras, la adopción de las medidas de conservación implica un largo proceso en el que además de los fundamentos ecológicos que las inspiran debe contarse con la voluntad activa de acatamiento de las Partes que las habrán de adoptar y particularmente de aquellas directamente vinculadas a la actividad pesquera en la Antártida. El contenido de las medidas puede variar y es potencialmente amplísimo.

Desde la prohibición de capturas de ciertas especies en una o varias subzonas en las que se divide el área de aplicación de la Convención, hasta la indicación del tipo de mallas o aparejos pesqueros o la limitación de tonelajes de captura.

En adición a estas medidas, la Comisión naturalmente puede adoptar otras decisiones sustantivas conexas a las mismas y de hecho ha aprobado Resoluciones que complementan el ejercicio de sus competencias. Estas, a diferencia de las medidas de conservación, no son obligatorias ni exigen una conducta determinada a las Partes, aunque establecen pautas para ellas y para la labor futura de la Comisión y los demás órganos.

La Comisión y el Comité Científico han celebrado hasta 2001 veintiocho reuniones ordinarias.

Actualmente se encuentran en vigencia sesenta y una Medidas de Conservación y seis Resoluciones, que regulan, entre otras materias:

- . la pesca por áreas y subáreas estadísticas y por especie;
- . los límites de captura permitidos en cada caso (TAC) o, eventualmente, el cierre de determinada pesquería;

O. R. REBAGLIATI

- . las temporadas de pesca correspondientes a las especies y áreas autorizadas;
- . los aparejos de pesca permitidos para cada especie y componentes autorizados (tamaño de luz de malla para pesquerías de arrastre, tamaño de los anzuelos para pesquerías con palangre, etc);
- . los sistemas de notificación de capturas que deben cumplir los buques de las Partes durante las operaciones de pesca (por períodos de cinco días, mensuales, de fin de campaña, etc.);
- . pesquerías exploratorias y con fines de investigación científica;
- . procedimientos para reducir la mortalidad incidental de peces y de aves durante las pesquerías;
- . protección a determinadas localidades que se encuentran bajo un programa de seguimiento de ecosistemas;
- . explotación de poblaciones ictícolas que habitan dentro y fuera del área de la Convención; etc.

La Convención cuenta asimismo con dos mecanismos multilaterales de control de las pesquerías: el Sistema de Inspección y el Sistema de Observación Científica, previstos en el artículo XXIV.

El primero de ellos permite a los Miembros designar inspectores de su nacionalidad, quienes, de conformidad con las prácticas internacionales existentes, están facultados para el abordaje e inspección de buques dedicados a investigación científica o recolección de recursos vivos en el área de aplicación de la Convención.

Los inspectores de la CCRVMA poseen una credencial provista por el respectivo Miembro de la Comisión que los identifica como tales, y los buques en los que se encuentran enarbolan un gallardete que indica la presencia de inspectores a bordo.

La Comisión distribuye entre los Miembros la lista de los buques que cada Miembro prevé que recolectarán recursos vivos en la temporada y de los inspectores designados para cada período. Las indagaciones de los inspectores tienen por objeto comprobar hechos relacionados con el cumplimiento de las medidas de conservación vigentes. La responsabilidad de sancionar a los buques por eventuales incumplimientos, recae en el Estado del pabellón.

El Sistema de Observación Científica Internacional tiene por objetivo que los observadores nacionales de la CCRVMA designados a bordo de buques pesqueros de otro Estado Miembro registren datos operativos de capturas, tomen muestras de especies capturadas (principales y secundarias), registren datos sobre mortalidad incidental de aves y mamíferos, consignen los métodos utilizados para registrar todos los datos, etc. Los observadores de la CCRVMA confeccionan un informe completo de sus tareas con destino al Comité Científico de la Comisión.

Cabe diferenciar la función de observadores e inspectores. Estos últimos

tienen facultades de control de las pesquerías con miras a determinar infracciones a la Convención y a las medidas de conservación vigentes, mientras que los observadores recolectan datos científicos de interés para que el Comité Científico pueda brindar a la Comisión criterios de asesoramiento más ajustados sobre las diversas materias.

La Convención incluye asimismo un régimen de solución de controversias que prevé recurrir en primera instancia, a través de consultas recíprocas entre las Partes en la controversia, a los procedimientos habituales en estos casos, tales como la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, la solución judicial u otros medios pacíficos a su elección.

De no poder resolverse la cuestión por los medios citados, y de existir consentimiento de todas las Partes en controversia, se prevé la posibilidad de someter la controversia a decisión de la Corte Internacional de Justicia o a un tribunal arbitral constituido por tres miembros (uno elegido por cada Parte y un tercero elegido por ambas que deberá tener nacionalidad de un tercer Estado).

Va de suyo que, de llegarse a la Corte Internacional de Justicia o a un tribunal de arbitraje, la decisión que de ellos emane será definitiva y obligatoria.

La falta de acuerdo para llevar el problema ante la Corte Internacional de Justicia o un tribunal de arbitraje no exime a las Partes en la controversia de la responsabilidad de seguir procurando resolverlo por cualquiera de los medios mencionados anteriormente.

V. Régimen de los recursos minerales antárticos

A mediados de la década de 1970 y con mayor frecuencia en los años 80 se conocieron informes sobre la posible existencia de minerales en la Antártida, incluyendo hidrocarburos líquidos y gaseosos en varias zonas de su plataforma continental.

Empero la información disponible no alcanzaba a precisar en ninguna medida las cuantificaciones y calificaciones necesarias para una primera evaluación sobre algún mineral en particular, o alguna zona determinada. Cabe destacar aquí que no se ha realizado explotación minera en la Antártida, incluyendo su plataforma continental, y que, por lo tanto, los estudios referidos sólo pudieron estar basados en investigaciones científicas y en el análisis y comparación de datos geológicos y geofísicos. Por otra parte, a la ausencia de estas precisiones en materia de evaluación de existencias de minerales, se sumó otro hecho objetivo: La ausencia, desde luego actual, de una tecnología que pudiera emprender una eventual explotación minera, más aún, que la pudiera realizar en términos rentables. La ecuación económica necesaria para estos emprendimientos no podía establecerse y la explotación de hidrocarburos y otros minerales en el resto del mundo no ofrecía ni ofrece cuadros de agotamiento o de costos crecientes que induzcan a la

búsqueda de yacimientos en estas zonas inexploradas. Esta situación, a la vez, llevó a comprobar que importantes compañías petroleras y mineras, estatales y privadas, tuvieran sólo un interés mediato en la materia. Frente a la ausencia de una ecuación económica clara, no se justificaba una gestión de dichas compañías ante sus respectivos gobiernos, tendiente a que se acordara un régimen jurídico para los minerales que protegieran ciertos intereses ya creados o potencialmente verificables.

Por otra parte, a partir de 1983, a iniciativa de ciertos países, se inició en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el tratamiento de la "Cuestión de la Antártida". La inscripción del tema obedecía a la idea subyacente en la posición de esos países en el sentido de que el Sistema del Tratado Antártico era ilegítimo y que debía declararse a la Antártida "patrimonio común de la humanidad". Al respecto cabe recordar que en 1982 la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar había recogido este concepto respecto de los fondos marinos y oceánicos situados más allá de la jurisdicción nacional, conforme lo había anticipado la resolución 2749 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Las circunstancias expuestas aconsejaban el inicio de una negociación con miras a acordar un régimen internacional para los minerales antárticos en forma oportuna. Es decir antes de que intereses individuales pudieran desarrollarse en favor de su explotación -incluso unilateral- -o intereses colectivos fuera del sistema del Tratado Antártico pudiesen interferir en el ejercicio de los derechos de las Partes en éste. Más aún el problema latente de la soberanía reclamada en la Antártida renovarían con vigor las hipótesis de conflicto frente a una eventual actividad sobre recursos no renovables prescindente de un marco jurídico acordado. Por último, y sin dejar de destacar su importancia, corresponde recordar los riesgos que para el medio ambiente antártico y para los ecosistemas adyacentes, vecinos o dependientes, llevaría una actividad minera relativamente libre de normas y mecanismos de control convenidos entre las partes directamente interesadas.

Es así que las Partes Consultivas comienzan a considerar el tema en la VI Reunión del Tratado celebrada en Tokio, en octubre de 1970. Es decir poco antes de que, en ese mismo año la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptara la resolución 2749 (XXV) que declaró que los fondos marinos y oceánicos situados más allá de la jurisdicción nacional eran patrimonio común de la humanidad, según se comentó antes. Las tratativas iniciadas en Tokio habían sido precedidas por reuniones académicas y de expertos, pero de ahí en adelante las Partes Consultivas continuarían con la consideración del tema, sin perjuicio del estudio complementario que pudiera efectuarse en otros medios. Desde esa VI Reunión Consultiva se suceden entonces posteriores consideraciones del tema hasta la XI Reunión Consultiva celebrada en Buenos Aires en 1981. Sobre el particular baste recordar dos importantes hitos en esta consideración del tópico de los minerales antárticos. Ellos fueron marcados en la IX Reunión Consultiva

celebrada en Londres en 1977 y en la XI, ya citada.

En la IX Reunión Consultiva se aprobó una recomendación con cuatro principios básicos, que a su vez recogieron conclusiones de una reunión anterior celebrada en París. El principio de la abstención voluntaria es uno de los elementos principales de la recomendación IX-1. Por primera vez las Partes Consultivas se comprometen a abstenerse de llevar adelante actividades mineras en la Antártida en la medida que continúen las negociaciones en el seno del sistema un régimen jurídico aplicable a ellas.

Es de fundamental importancia la consagración de este principio porque previno el emprendimiento unilateral de actividades mineras, que como se sabe no estaban previstas en el Tratado Antártico. Es fácil imaginar que particularmente aquellos Estados que en 1977 (y desde antes y hasta la fecha) reclamaban soberanía en la Antártida y consideraban cauteladas sus reclamaciones por el artículo IV del Tratado Antártico, habrían contestado pretendidas actividades unilaterales que apuntaran a la prospección, exploración o explotación de minerales en lo que esos Estados consideraban y consideran parte de su territorio nacional. Además de esta abstención voluntaria, la Recomendación IX-1 consagró entre otros principios, los siguientes:

- i. que las Partes Consultivas continuaran desempeñando una activa y responsable competencia en el tratamiento de la cuestión relativa a los minerales en la Antártida;
- ii. que el Tratado Antártico debe ser preservado en su integridad;
- iii. que la protección del singular medio ambiente antártico y de sus ecosistemas dependientes deberá ser una consideración básica a este respecto;
- iv. que las Partes Consultivas del Tratado Antártico, al considerar la cuestión de los recursos minerales en la Antártida no deberán perjudicar los intereses de la humanidad, en su conjunto, respecto de la Antártida.

En la XI Reunión Consultiva celebrada en Buenos Aires en 1981, se aprobó la Recomendación XI-1 de particular relevancia. Por ella se convocó a la IV Reunión Especial de las Partes Consultivas del Tratado Antártico que es la que llevó adelante la negociación de la Convención que se adoptó en Wellington el 2 de junio de 1988. Además esta Recomendación estableció principios generales que deberían estar recogidos en el futuro régimen internacional que gobernaría las actividades mineras en la Antártida. Entre esos principios se encuentra el que establece que el futuro régimen debe reconocer un rol o función especial en su aplicación a las Partes Consultivas del Tratado Antártico. La Recomendación también afirmó la necesidad de mantener la integridad del Tratado Antártico, integridad que obviamente se refiere a aquellos principios básicos relativos, a los usos exclusivamente pacíficos, la preservación de la Antártida fuera de la discordia internacional, la facilitación de la cooperación en ella entre los diversos Estados, la conservación del medio ambiente antártico y la cautela de las

O. R. REBAGLIATI

reivindicaciones de soberanía, sus reconocimientos y no reconocimientos. La Recomendación estableció de modo explícito que el régimen debía preservar y tender a la protección adecuada del medio ambiente antártico y de los ecosistemas asociados o dependientes, y que no debería perjudicar los intereses de toda la humanidad en la Antártida. Por último y de particular importancia es el principio establecido en la Recomendación que sostuvo que el futuro régimen debía ser aceptable y sin perjuicio para aquellos Estados que reivindican soberanía en la Antártida y para aquellos que no reconocen ni reclaman soberanía territorial en dicho Continente. Se reafirmó así el artículo IV del Tratado Antártico y se lo proyectó con efectos concretos en la negociación que habría de emprenderse.

La IV Reunión Especial Consultiva inició sus trabajos en Wellington en junio de 1982. Cabe aquí acotar, como se expresó antes, que un mes y medio atrás la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar había adoptado en Nueva York la Convención que sobre la materia había empezado a elaborar en 1973, luego de la convocación establecida en la resolución 2750 (XXV) aprobada por la Asamblea General en diciembre de 1970, junto con la resolución 2749 (XXV) antes citada.

Las tareas de esta Reunión Especial Consultiva se prolongaron durante doce sesiones formales y oficiosas que se complementaron con otras consultas intersesiones. En total comprendieron unos nueve meses de negociación. Esta culminó el 2 de junio de 1988 cuando, precisamente también en Wellington, se adoptó la Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos. El instrumento comprende un preámbulo, sesenta y nueve artículos y un anexo relativo a la constitución de un tribunal arbitral. Es de compleja economía y refleja un conjunto de compromisos entre los diversos intereses en juego, muy difíciles de lograr a lo largo de una prolongada y ardua negociación. Lo expuesto cobra mayor relieve si se recuerda que la Convención fue adoptada por consenso. Para efectuar una reseña de la misma, parece pertinente presuponer su lectura previa y el estudio de sus disposiciones. Focalizaremos nuestra atención en torno a aquellas que constituyeron las partes centrales de los compromisos alcanzados.

Estos, de delicado equilibrio, representan sucesivas «acomodaciones» entre diferentes categorías de países. Como se vió, en la Recomendación XI-1 se preveía una «acomodación» entre Estados reclamantes y no reclamantes de soberanía. Esta hubo de ser alcanzada por la Convención, pero otros compromisos tuvieron que elaborarse para que la misma obtuviera el consenso que precisaba.

Veamos primero los objetivos de la Convención para luego referirnos a esos compromisos que la caracterizan.

Los mismos pueden sintetizarse del siguiente modo:

- Reglamentar las eventuales actividades antárticas. La calificación

apuntada surge de toda la Convención ya que ella no presupone la efectiva realización de actividades mineras sino que establece un marco al cual, si ellas se verifican, deben ajustarse. La Convención no se propone estimular tales actividades ni desalentarlas.

En cambio sí establece que las mismas no podrán ejecutarse fuera del régimen que ella establece:

- Proteger el medio ambiente antártico y sus ecosistemas asociados y dependientes. Se siguió un criterio amplio en cuanto a la protección buscada toda vez que los riesgos y daños potenciales al medio ambiente podían concebirse más allá del área de aplicación de la Convención.
- Preservar los otros usos legítimos de la Antártida. Como es sabido el sistema del Tratado Antártico ha reglamentado un número de usos de la Antártida y existen otros posibles que no han requerido reglamentación o podrían desarrollarse en el futuro, con o sin ella. Se trata entonces de que no pueda inferirse una prioridad para las actividades mineras que la Convención intenta reglamentar y de establecer una armonización de las mismas con otros usos pacíficos de la Antártida.
- Promover oportunidades justas y equitativas de participación para todas las Partes. Se procura así que éstas no se vean limitadas, en virtud de razones políticas, económicas, etc., al ejercicio de ciertas funciones (y en verdad responsabilidades) de reglamentación y control de las eventuales actividades mineras, sino que también puedan -si lo desean- tener oportunidad de participar en ellas.
- Tomar en cuenta los intereses de la comunidad internacional en su conjunto.

Se apunta así a que el régimen y mecanismo de la Convención funcionen de un modo armónico no sólo entre las Partes sino también entre ellas y terceros Estados.

Ambas categorías integran la humanidad en su conjunto y el medio ambiente, y la cooperación internacional requieren el aporte de ambas para su protección y fortalecimiento, respectivamente.

Continuemos ahora con los elementos centrales que caracterizan a la Convención.

La definición del área de aplicación, que figura en el artículo 5, sugiere ya un compromiso entre aquellas posiciones que procuraban ceñirse a la establecida en el Tratado Antártico y las otras que intentaban una definición funcional más acorde con el tipo de actividad que la Convención reglamenta. Así como en la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos se siguió, según vimos, tal enfoque funcional en ésta se lo logró aunque de una manera más indirecta. El párrafo 1 del artículo citado se remite al área de

aplicación del Tratado Antártico pero, a la vez, limita este alcance a lo establecido en los párrafos siguientes. De la lectura de ellos y del Acta final de la Reunión surge claro que el área de la Convención además de incluir al continente antártico y las barreras de hielo, comprende también aquellas partes de la plataforma continental, tal como ella es definida en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, que pueden extenderse más allá del paralelo de los 60 o de Latitud Sur, y que, por el contrario, excluye a los fondos marinos y oceánicos ubicados al Sur de dicho paralelo.

Otras «acomodaciones» entre países o grupos de países más determinados se reflejan en diferentes reglas de la Convención, particularmente en las relativas al mecanismo que ella establece. Es decir en las que se ocupan de los órganos responsables de la reglamentación y control de las actividades que hayan de verificarse o proyectarse.

Cabe aquí hacer una explicación adicional. En este tipo de compromisos se tradujo lo que dio en llamarse «asimetría» en la atribución de derechos, ya que los mismos varían según las categorías de países de que se trate en relación con ciertos aspectos del referido mecanismo.

La «acomodación» requerida por la Recomendación XV-1 entre reclamantes y no reclamantes de soberanía se dió principalmente en lo concerniente a la composición de ciertos órganos, las funciones de los mismos, las competencias de algunos de sus miembros y el sistema de adopción de decisiones en su seno.

Una primera área de compromiso -no limitada a reclamantes y no reclamantes- está constituida por el requisito del consenso para que la Comisión identifique (o abra) determinada zona para eventuales actividades mineras. Si bien cualquier miembro de este órgano puede oponerse a tal identificación, es también cierto que los Estados que reivindican soberanía pueden, de conformidad con la Convención, impedir tal apertura, particularmente si no la encuentran justificada dentro del área que reclaman.

La participación necesaria de los Estados reclamantes en los Comités Reguladores constituidos respecto de zonas comprendidas en las respectivas reivindicaciones, es otro ejemplo de los compromisos alcanzados que se complementa con otros dos elementos principales: La distribución de competencias entre la Comisión y los Comités Reguladores, que deja a aquella las cuestiones de naturaleza general y relativas a toda el área de aplicación y reserva a éstos la reglamentación y control específico de la actividad minera que habrá de verificarse en el área para la cual fueron constituidos; el otro elemento son las funciones que en el Comité Regulador se asignan a los Estados reclamantes, y al patrocinante de un operador minero, para la preparación del llamado Esquema de Administración, y el sistema de adopción de decisiones que prevé un voto con altas mayorías en los dos grupos que integran estos Comités, Estados reclamantes y no reclamantes.

Otra «acomodación» se da en el régimen de responsabilidad estricta o cuasi-objetiva que se prevé para la emergente por daños al medio ambiente antártico o los ecosistemas asociados o dependientes. Es fácil advertir el interés de los Estados reclamantes por este régimen, y la protección adicional que implica para cuatro de ellos con territorios relativamente próximos al continente antártico o virtualmente adyacentes a la zona de aplicación, como son la Argentina, Australia, Chile y Nueva Zelanda.

Un compromiso importante y que probó ser necesario para la adopción de la Convención es el que hubo de forjarse para conciliar ciertos intereses específicos de los Estados Unidos y de la entonces Unión Soviética, sin que ello perjudicase los del resto de los participantes en la negociación. Aquí corresponde aclarar que la posición asumida por los Estados Unidos tendía a la elaboración de un régimen relativamente liberal para los operadores mineros, en otras palabras, lo menos sujeto posible a reglamentaciones y controles. Como subyacente a esa posición parecería identificarse una situación relativamente ventajosa para ese país desde el punto de los recursos económicos y tecnológicos con que sus empresas podrían contar en el futuro, de llegarse a poner en marcha la minería en la Antártida. Por su parte la Unión Soviética, si bien no favorecía la adopción de un «código de minería», procuraba obtener en la negociación ciertas garantías que le permitieran, llegado el caso, participar efectivamente en las actividades sobre recursos minerales que se realizaran en la Antártida. Esta actitud parecía estar fundada en una situación de relativa desventaja desde el punto de vista de la tecnología y de las inversiones que tales actividades podrían requerir, al menos en un futuro no muy lejano. Tal desventaja relativa podría también verificarse entre este país y Alemania Federal y Japón, en general concordantes con el enfoque norteamericano.

A resultas de este cuadro de intereses sumariamente descripto se logró un compromiso cuyas grandes líneas son las siguientes, según lo refleja la Convención: La identificación (o apertura) de un área para la realización de actividades mineras se hará por consenso, es decir, existe aquí un potencial veto, teóricamente para cualquier miembro de la Comisión, pero que en la práctica podría ser un recurso expedito para la Unión Soviética. A su vez, la Comisión al tomar esa decisión podrá prescribir cualquier «otra condición asociada» a la identificación y fijar dimensiones máximas para los bloques mineros a establecerse.

- La Convención favorece la participación internacional amplia en las actividades mineras que se emprendan y se establecen preferencias para aquellas solicitudes que incorporen tal participación. El texto no impone una asociación compulsiva a los operadores, pero anticipa tratamientos preferenciales para propuestas conjuntas que involucren a más de un país.
- La Convención habilita a los Estados Unidos y a la Unión Soviética a integrar todos los Comités Reguladores que se establezcan. Con ello,

O. R. REBAGLIATI

ambos países podrán ser miembros permanentes de todos los órganos previstos en la Convención.

Otro compromiso importante que hubo de alcanzarse en la Convención es el destinado a conciliar los intereses de los países industrializados por un lado y los de los países en desarrollo por el otro. Aquí el texto refleja los siguientes resultados de la negociación:

- Los países en desarrollo constituyen una categoría explícita en la Convención y ello es inédito dentro del sistema del Tratado Antártico. Uno de los principales efectos que ello proyecta es la participación necesaria de varios países de esta categoría en todos los Comités Reguladores, sin perjuicio de que la Argentina y/o Chile integren esos órganos como países reclamantes.
- Las preferencias que hemos visto más arriba respecto de propuestas de actividades mineras que incluyan un alto grado de participación internacional son a su vez calificadas cuando tal participación comprende a países en desarrollo.
- El Comité Asesor para cuestiones ambientales, científicas y tecnológicas, establecido por la Convención ejercerá funciones de asesoramiento, información y capacitación para países en desarrollo partes en la Convención, sin perjuicio de sus otras competencias vinculadas a la labor de los otros órganos del mecanismo establecido por ella.

La negociación de este complejo instrumento entre las Partes Consultivas que finalmente lo adoptaron, tuvo también como protagonistas a las Partes no consultivas, y naturalmente debió alcanzarse un compromiso con ellas a fin de lograr una aceptabilidad general de la Convención.

Aquí el compromiso se verificó mediante:

- El establecimiento de un órgano, no previsto originariamente para el mecanismo de la Convención, que dió en llamarse la Reunión Especial de las Partes. Ella se integra con todas las Partes en un pie de igualdad y tiene como función principal asesorar a la Comisión respecto de la «apertura» de un área a la actividad minera, indicando específicamente si la solicitud respectiva se ajusta a la Convención. Se prevé, además, que puedan asistir como observadores a la Reunión cualquier Parte en el Tratado Antártico o en la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos que no sean Parte en la Convención sobre los Minerales Antárticos.
- La integración del Comité Asesor Científico, Técnico y sobre Medio Ambiente antes citado, por todas las Partes en la Convención también en un pie de igualdad. Ello se complementó con un detallado desarrollo de las funciones de este Comité cuyo asesoramiento debe ser tenido

plenamente en cuenta por los otros órganos del mecanismo establecido, especialmente aquellos más importantes como la Comisión y los Comités Reguladores.

Por último los negociadores de la Convención procuraron que la misma incluyera las características de lo que daba en llamarse una «acomodación externa».

Es decir que la misma exhibiera un nivel de aceptabilidad adecuado para terceros Estados, sea para que ellos decidieran adherir a la misma o, aún en la hipótesis de que se abstuvieran de ello, encontrarán en la Convención un instrumento compatible con la realidad jurídica internacional contemporánea.

Sobre el particular merecen destacarse los siguientes aspectos de la Convención:

- Ella está abierta a todos los Estados, siendo el único requisito el de que sean Partes del Tratado Antártico. En función a sus características (país en desarrollo; país industrializado; etc) los Estados que adhieran se insertaran en el mecanismo de la Convención que virtualmente incluye compromisos entre todas las gamas de intereses.
- Se prevé el establecimiento de una amplia cooperación con organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales en materias de interés común como las relativas al medio ambiente, oceanografía y otras ramas de la investigación científica relevantes para la Convención, la conservación de los recursos vivos marinos, etc. Las relaciones habrán de concretarse tanto mediante arreglos institucionales con los órganos del mecanismo de la Convención, especialmente el Comité asesor, como a través de la participación de representantes de esas organizaciones como observadores en las reuniones de éste.
- Los Estados que no decidan adherir a la Convención podrán, empero, advertir que la Convención contiene una serie de objetivos y principios generales y un mecanismo competente para proteger el medio ambiente antártico y los ecosistemas asociados y dependientes; respetar los otros usos legítimos de la Antártida y los intereses de la humanidad en su conjunto; asegurar la reserva de la Antártida para usos exclusivamente pacíficos; y para afirmar la integridad del Tratado Antártico a fin de mantener a ese continente fuera de la discordia internacional y abierto a la cooperación entre todas las naciones.
- En síntesis la Convención representó en general la consolidación de un sistema, el sistema del Tratado Antártico, que fortalece el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y que ha permitido sustraer a la Antártida de rivalidades y confrontaciones internacionales.

La Convención significó un importante esfuerzo de negociación. Fue

O. R. REBAGLIATI

aprobada por consenso por Estados reclamantes y no reclamantes de soberanía y por países industrializados y en vías de desarrollo. Representa un delicado equilibrio alcanzado a través de los múltiples compromisos que ella contiene.

Como se dijo, la Convención fue adoptada en Wellington, Nueva Zelandia, en Junio de 1988.

El gobierno de Australia, en mayo de 1989 hizo conocer formalmente a las además Partes del Tratado Antártico su intención de no firmar la Convención y de preservar la Antártida de cualquier tipo de actividad sobre los recursos minerales.

Posteriormente Francia imitó el ejemplo australiano y decidió asimismo no proceder a la firma. La actitud de estos países abrió así otras perspectivas respecto de la futura ratificación y vigencia de la Convención. La idea de regular de un modo comprensivo la protección al medio ambiente antártico comenzaba a primar por sobre la reglamentación de las actividades mineras.

VI. El Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente

Así, en la XV Reunión Consultiva celebrada en París en 1989 se acordó la realización de una Reunión Consultiva Especial con el objeto de negociar un régimen tendiente a la protección global del medio ambiente antártico, sus ecosistemas dependientes y asociados, incluyendo disposiciones relativas a las actividades mineras. (Recomendación XV-1).

El objetivo se logró en muy poco tiempo si tenemos en cuenta que el Protocolo fue firmado en Madrid en octubre de 1991 dos años después de la XV Reunión Consultiva, requiriéndose sólo cuatro rondas de negociaciones.

Algunas circunstancias coincidieron para la aprobación en tan breve lapso del Protocolo. Entre ellas la proximidad del cumplimiento de los treinta años de vigencia del Tratado Antártico y la necesidad de adaptar el Sistema a las nuevas tendencias evidenciadas en el campo ecológico. En ese sentido se hacía clara la presión de países de fuera del Tratado (Cuestión de la Antártida en la Asamblea General de las Naciones Unidas), y de grupos ecologistas, tanto en el ámbito externo como en el interno de los distintos Estados Parte. Esta presión obligaba, de alguna manera, a responder en forma demostrativa en un campo, el ecológico, para el cual el Sistema del Tratado Antártico no poseía disposiciones sistematizadas conforme a los últimos desarrollos del derecho ambiental. Debe reconocerse, sin embargo, que existía un consenso entre las Partes Consultivas respecto de la cuestión de fondo, la preservación del medio ambiente antártico, explicitado con cada vez mayor claridad en las Recomendaciones que surgían de las distintas Reuniones Consultivas. Por otro lado el afianzamiento, para esa época y por diversos motivos, entre algunas Partes Consultivas, de la tendencia contraria a la vigencia de la Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos, fue un factor que favoreció

enormemente la negociación del régimen para la protección del medio ambiente antártico.

La XI Reunión Consultiva Especial realizó cuatro ruedas de negociaciones, la primera de ellas en Viña del Mar y las tres restantes en Madrid.

Dentro de la negociación, dos fueron los temas más urgentes y difíciles para resolver: la forma que debía tomar el instrumento legal a elaborarse, y la relación de este instrumento con la actividad minera antártica.

Respecto del primero de ellos dos tendencias surgieron nítidamente: - Por un lado quienes pretendían otorgarle el carácter de Convención (Australia, Bélgica, Italia, Francia) entendiéndolo que ello implicaba conferir al instrumento una importante jerarquización, acorde con la trascendencia del tema a reglar.

Por el otro se alineaban quienes con el objetivo de no alterar, enmendar ni competir con el Tratado Antártico, se inclinaban por la implementación del nuevo instrumento como Protocolo Adicional al Tratado Antártico. (Argentina, Estados Unidos, Noruega, Reino Unido y Uruguay).

De esta manera se lograría mantener al Tratado Antártico como pilar esencial del sistema, estableciendo asimismo un conjunto de normas obligatorias ligadas al mismo. Esta última tendencia finalmente prevaleció.

La segunda cuestión problemática era la referida a los recursos minerales. En este punto existían posiciones encontradas. Un grupo de países propiciaba una moratoria en cuanto a explotación minera por un relativamente corto plazo (entre 20 y 30 años). Otro tendiente a establecer una prohibición permanente con la posibilidad de revisión a los 60 años.

La Argentina propuso como solución intermedia la prohibición total por 45 años, con posibilidad de modificarse por medio de una Conferencia de Revisión.

Finalmente se aprobó el Art. 7 del Protocolo que establece la prohibición completa de cualquier actividad relacionada con los recursos minerales, salvo la investigación científica, sin establecer plazo alguno de duración. El artículo 25 establece la posibilidad de enmienda o modificación del Protocolo en cualquier momento, aunque establece un procedimiento mucho más rígido para los primeros 50 años de vigencia del mismo, y uno relativamente más flexible más allá de esos 50 años. Es por ello que se suele decir que existe una virtual prohibición de las actividades sobre minerales por 50 años.

Superadas estas cuestiones, y teniendo en cuenta las circunstancias antes expuestas el resto de la negociación culminó con éxito y rápidamente.

El texto aprobado consta de un Preámbulo (en el que se explican los

O. R. REBAGLIATI

principales factores, razones y objetivos que llevaron a las Partes a celebrar este acuerdo), 27 artículos, un apéndice referido a arbitraje, y 4 anexos.

Existe la posibilidad de que se vayan elaborando otros anexos a medida que se determine su necesidad. Según veremos posteriormente, se adoptó un quinto anexo. Como ya quedó dicho el instrumento legal tomó forma de Protocolo Adicional al Tratado Antártico, quedando establecida claramente su jerarquía al definir el art. 4 del mismo que:

1- Este Protocolo complementará el Tratado Antártico y no lo modificará ni enmendará. 2- Nada en el presente Protocolo afectará a los derechos y obligaciones de las Partes en este Protocolo, derivados de los otros instrumentos internacionales en vigor dentro del sistema del Tratado Antártico.

El principal objetivo está determinado en el Art.2:

Las Partes se comprometen a la protección global del medio ambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados y, mediante el presente Protocolo, designan a la Antártida como reserva natural, consagrada a la paz y a la ciencia.

Asimismo en el Preámbulo pueden observarse disposiciones en idéntico sentido:

- El Art. 3 establece un conjunto de «Principios Medioambientales» a los cuales deberá ajustarse toda actividad permitida en la Antártida. Se hace hincapié en la necesidad de planificar y realizar cualquier tipo de actividades buscando limitar en lo posible el impacto que pueda causarse al medio ambiente.

Para ello, y de acuerdo al tipo de actividad a desarrollar se preveen, en base al art. 8 y al Anexo I, procedimientos destinados a evaluar con anticipación el probable impacto de tal actividad sobre el medio ambiente antártico y/o sus ecosistemas dependientes y asociados:

- La competencia general para hacer cumplir la normativa del Protocolo, para adoptar medidas tendientes a su efectiva aplicación, y para definir la política general a seguir a fin de proteger el medio ambiente, es otorgada a las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico según lo establecido por el art. 10 de aquel Instrumento.

Por su parte el art. 11 instituye el Comité para la Protección del Medio Ambiente. Las principales funciones de este órgano, según el art. 12, son el asesoramiento y la formulación de Recomendaciones a las Partes, y las demás funciones que le sean encomendadas por las Reuniones Consultivas del Tratado

Antártico. Puede asimismo consultar al Comité Científico para las Investigaciones Antárticas, al Comité Científico de la CCRVMA y a otras organizaciones científicas, medioambientales y técnicas pertinentes.

En este punto es dable destacar la solución práctica y sencilla buscada en el aspecto institucional, ya que se aprovecha y fortalece una estructura ya existente (Reuniones Consultivas), y se crea un único organismo con funciones de asesoramiento. Se evitó así la creación de estructuras burocráticas complejas que pueden a la vez trabar la ejecución del Protocolo y requerir costosos presupuestos.

En relación con la actividad sobre minerales, y de acuerdo a lo ya adelantado, el Protocolo establece una total prohibición de las mismas, excepción hecha de la actividad científica (art.7). Ahora bien, relacionando este artículo con el 25, referido a modificación o enmienda, resulta que el Protocolo en general (incluido el artículo 7) puede ser enmendado o modificado en cualquier momento, de acuerdo al procedimiento establecido por el artículo XII, 1 (a) y (b) del Tratado Antártico, procedimiento éste que requiere la voluntad unánime de todas las Partes Consultivas, entre otros requisitos. Luego de transcurridos 50 años desde la entrada en vigor del Protocolo se establece un procedimiento relativamente más flexible para su modificación o enmienda. Así, cualquiera de las Partes puede solicitar la celebración de una conferencia a fin de revisar la aplicación del Protocolo, y toda modificación o enmienda propuesta en dicha conferencia de revisión se aprobará por mayoría de Partes, incluyendo al menos las 3/4 partes de los Estados que eran Parte Consultiva al momento de la adopción del Protocolo. Asimismo, para la entrada en vigor de esas enmiendas o modificaciones aprobadas se requiere la ratificación, adhesión, aceptación o aprobación de 3/4 partes de las Partes Consultivas, incluyendo a todas las que eran Parte al momento de la adopción del Protocolo.

El ámbito de aplicación en lo espacial coincide con el del Tratado Antártico, al sur de los 60 o de Latitud Sur. En lo temporal el Protocolo, también siguiendo al Tratado, no establece un plazo determinado para su terminación.

Se instituyen procedimientos para la solución de controversias relativas a la interpretación o aplicación del Protocolo (arts. 18, 19 y 20). En principio se establece que las partes en la controversia deberán consultarse entre sí para superar la cuestión, en base a la negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial o cualquier otro medio pacífico. Asimismo las Partes pueden, al momento de ratificar, firmar, adherirse o aprobar el Protocolo, elegir uno o ambos medios establecidos en el artículo 19 para la solución de controversias relacionadas con la aplicación o interpretación de los artículos 7, 8 y 15. Esos medios son: a) La Corte Internacional de Justicia, y b) el Tribunal Arbitral.

El Protocolo posee además cuatro anexos que constituyen parte integrante del mismo. Ellos fueron aprobados en forma concomitante con el Protocolo y están

O. R. REBAGLIATI

referidos a 1) prevención de la contaminación marina; 2) evaluación del impacto sobre el medio ambiente; 3) conservación de la fauna y flora antárticas; y 4) eliminación y tratamiento de residuos.

Con posterioridad, y por medio de la Recomendación XVI -10, las Partes Consultivas adoptaron el Anexo V, referido a áreas especialmente protegidas y áreas especialmente administradas.

Queda asimismo abierta la posibilidad de elaborar nuevos anexos sobre materias específicas si las Partes lo consideran pertinente. Uno de ellos, y muy importante es el referido al establecimiento de un régimen de responsabilidad por daños al medio ambiente antártico, cuya negociación está en sus primeras fases.

El texto del Protocolo fue firmado por las Partes Consultivas en Madrid el 4 de octubre de 1991 y entró en vigor, junto con los Anexos I al V, el 14 de enero de 1998, tras ser ratificado por todas las Partes Consultivas del Tratado Antártico. Entre las Partes No Consultivas cabe mencionar que Grecia y Ucrania también son Partes del Protocolo y de sus cuatro Anexos.

VII. Observaciones finales

Como síntesis conceptual de lo expuesto, cabe expresar que las particulares condiciones geográficas y climáticas de la Antártida hacen difícil la aplicación integral en este continente de principios básicos que conforman el Derecho Internacional. De allí podría decirse que existía, al momento de la celebración del Tratado Antártico, una suerte de inseguridad jurídica en relación con las diferentes posiciones de los Estados respecto de este continente. Si a ello adicionamos las importantes diferencias en relación con las reivindicaciones de soberanía y su no reconocimiento, sumadas a la latente posibilidad de que la guerra fría se extendiera a la Antártida, podemos concluir que, al momento de la adopción del Tratado Antártico, este continente era un territorio de potenciales conflictos. Hoy el Tratado Antártico, a más de cuarenta años de haber entrado en vigencia, y los demás instrumentos conexos que conforman el así llamado Sistema del Tratado Antártico, demuestran que fue superada con éxito aquella situación inicial y que se verificó una constructiva adaptación a los cambios y evoluciones registrados tanto en el plano internacional, como en el interno, dentro cada uno de sus Estados Partes.

Este logro puede atribuirse, en gran medida, al texto mismo del Tratado. En efecto, este es un Tratado Internacional con tan sólo catorce artículos, que no pretende ser exhaustivo, y que, en consecuencia, posee la suficiente flexibilidad para absorber cambios y enfrentar circunstancias no previstas al momento de su celebración.

En sus relativamente escasas disposiciones, sin embargo, existen artículos muy importantes, y que, de alguna manera, también pueden explicar la actualidad

y vigencia del sistema.

Así cabe destacar la utilización de la Antártida para fines pacíficos, la no militarización y la desnuclearización, sumados a un amplio sistema de inspecciones que permite la posibilidad de confirmar en cualquier momento el cumplimiento de las disposiciones del Tratado por cualquier Estado Parte, como pilar básico para fortalecer la confianza mutua entre las Partes.

Quizás la disposición básica, que sirvió para allanar posiciones muy disímiles y prácticamente inconciliables, es la del Artículo IV del Tratado. Por medio del mismo se cautelan los reclamos de soberanía, sus reconocimientos y no reconocimientos y aún los fundamentos de una eventual reclamación. Se logra de esta manera superar los diferendos suscitados en torno de la soberanía territorial, “congelando” la situación existente al momento de la celebración del Tratado.

En síntesis, el gran logro del Tratado Antártico al momento de su celebración fue el de congelar o dejar de lado situaciones altamente conflictivas y de muy difícil solución, y al mismo tiempo, como otra cara de la misma moneda, fortalecer la confianza mutua de los Estados, y facilitar la cooperación internacional fundamentalmente en el plano de la investigación científica primero, y luego en la preservación del medio ambiente antártico y su utilización con fines pacíficos.

Asimismo puede decirse que el gran logro del Tratado Antártico a lo largo de su vigencia ha sido el de adaptarse a las evoluciones y modificaciones de la cambiante realidad internacional. En el transcurso de este tiempo se fue formando lo que se dio en llamar el “Sistema del Tratado Antártico”.

Ello se conformó a través de las Reuniones Consultivas, ordinarias o especiales, de las Recomendaciones que fueron surgiendo de dichas Reuniones, y a través de nuevos instrumentos internacionales como la Convención para la Conservación de Focas Antárticas, la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, la Convención para la Reglamentación de Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos (aún cuando no entró en vigor) y el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente.

Dentro de la evolución que fue sufriendo la realidad internacional en general y el Sistema del Tratado Antártico en particular, merece destacarse el tratamiento de la “Cuestión de la Antártida” en el ámbito de las Naciones Unidas. En una primera aproximación, podríamos señalar que fue útil para cohesionar el accionar de las Partes Consultivas del Tratado y asegurar así una unidad de criterios frente a los avances de terceros Estados. Por otro lado también fue importante para hacer conocer en un ámbito más amplio que el de los “países antárticos”, los logros del sistema, la importante actividad, principalmente científica, que se realiza en el continente, y las condiciones pacíficas y de cooperación internacional en que dicha labor se lleva a cabo.

O. R. REBAGLIATI

De cara al futuro, al menos en el corto o mediano plazo, la posibilidad de una internacionalización total de la Antártida, su declaración como “patrimonio común de la humanidad”, parece muy lejana. Ultimamente el tema se viene tratando en la Asamblea General cada tres años, y las resoluciones se han adoptado por consenso en los últimos años, pudiéndose esperar que ese sea el caso para 2002, que volverá a estar en el temario de la Asamblea. El Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, reafirma el compromiso de las Partes en relación con la protección global del medio ambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados, y designa a la Antártida como reserva natural consagrada a la paz y a la ciencia.

El compromiso que encierra el Protocolo permite vislumbrar un futuro para el sistema en el cual se mantienen los principios básicos del Tratado Antártico (su artículo 4 aclara que “el Protocolo complementará al Tratado Antártico y no lo modificará ni enmendará); utilización pacífica de la Antártida, cooperación internacional y libre investigación científica, aunque quizá con un mayor énfasis en evitar o minimizar los posibles impactos ambientales que esas actividades produzcan. Dicho compromiso implica asimismo dejar de lado, al menos durante un período de tiempo prolongado, actividades sobre recursos minerales antárticos.

Lo señalado en el párrafo anterior elimina virtualmente los argumentos ecologistas de aquellos países que bregaban por la internacionalización total del continente antártico y aleja a ciertos países ajenos al Sistema interesados en un hipotético aprovechamiento de los recursos minerales que pudieran existir. Por otro lado el cambio fundamental acaecido en el Gobierno de Sudáfrica y la eliminación concomitante del régimen de “apartheid” han hecho desaparecer los argumentos de los contestatarios del Tratado Antártico que censuraban la participación de ese Estado en el Sistema y abonaban con ello su pretendida impugnación de ilegitimidad.

Dichas circunstancias explican una merma importante en el entusiasmo inicial, y una pérdida de interés sobre el tema por parte de aquellos países impulsores de la iniciativa de la internacionalización total de la Antártida.

En resumen puede notarse una paulatina disminución de la importancia de la discusión sobre este tema en la Asamblea General de las Naciones Unidas y una gradual superación de posiciones polarizadas en torno del Sistema del Tratado Antártico y su legitimidad. Más aún, y esto ya es aventurar algo de predicción, puede esperarse que tal superación termine por dar más amplia base a la legitimación del Sistema del Tratado Antártico, y que ello a la vez permita un fortalecimiento de las relaciones de cooperación entre éste y ciertos organismos especializados de las Naciones Unidas.

En síntesis hoy comprobamos la existencia de un sistema antártico que ha demostrado:

RECURSOS NATURALES ANTÁRTICOS...

- ser abierto virtualmente a todos los Estados y también a otras entidades como la Unión Europea, que es Parte en la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, y abierto no sólo en cuanto a su integración, sino también en sus relaciones de cooperación con organismos gubernamentales y no gubernamentales cuya competencia sea relevante a la investigación científica o a la protección del medio ambiente antártico.
- ser dinámico en cuanto en más de cuarenta años se fue enriqueciendo con los instrumentos internacionales que lo integran, lo complementan y lo actualizan de manera constante,

- y ser flexible, porque ha sobrellevado desafíos externos e internos y superado difíciles circunstancias permeadas de intereses políticos y económicos.

Ello indica la existencia de un sistema eficaz para la consecución de los objetivos básicos definidos en el Tratado de 1959, y de los complementarios que las Partes fueron concertando desde entonces.

Lo expuesto explica la ausencia de iniciativas tendientes a enmendar el Tratado y el notable crecimiento del número de Partes en él y en instrumentos conexos.

También permite suponer que el Tratado y el sistema en general continuarán en vigor sin modificaciones por un tiempo difícil de definir pero en todo caso ubicado en el largo plazo. Seguirán sin duda expuestos a juegos de intereses políticos y aún económicos, pero esto no será un escenario esencialmente nuevo, por lo que probablemente el sistema continuará funcionando fortalecido y adaptado a las cambiantes circunstancias. Es por otro lado difícil concebir su reemplazo o modificación sustancial y esto puede considerarse venturoso.

VIII. Bibliografía seleccionada

I) Instrumentos Internacionales

- Tratado Antártico. Washington D.C. 1959
- Medidas Acordadas para la Protección de la Fauna y Flora Antárticas. III Reunión Consultiva del Tratado Antártico. Bruselas 1964.
- Convención sobre la Conservación de las Focas Antárticas. Londres 1972.
- Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos. Canberra 1980.
- Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Minerales Antárticos. Wellington 1988.
- Protocolo al Tratado Antártico sobre la Protección del Medio Ambiente. Viña del Mar-Madrid. 1991.

II) Obras

- Auburn F.M. *Antarctic law and politics*. C.Hurst & Company. 1982.
- ARMAS BAREA, Calixto (coord.); BELTRAMINO, Juan Carlos (coord.). Consejo argentino para las relaciones internacionales: Antártida al iniciarse la década del 90. Buenos Aires: Manatíal, 1992.
- GUYER, Roberto. *The Antarctic system* A.W.Sithoff, 1973 .
- CHRISTOPHER, Joyner (comp); SUDHIR K., Chopra (comp). *The Antarctic legal regime*. Martinus Nijhoff Publ.,1988.
- ORREGO VICUÑA, Francisco. *Derecho internacional de la Antártida*. Santiago de Chile: Dolmen, 1994.
- REBAGLIATI, Orlando R. *La Antártida: reseña de su situación jurídica y política internacional*. Buenos Aires: Dunken, 1996.
- WATTS, Arthur. *International law and the Antarctic Treaty System*. University of Cambridge, 1992.