

El Tratado Antártico y su sistema

Armando D. Abruza

IMAGEN: EDUARDO FAJARELLA

I. El Tratado Antártico: propósito y objetivos

El Tratado Antártico fue firmado en Washington el 1.º de diciembre de 1959 por doce estados directamente interesados en la Antártida, que habían participado activamente en actividades de investigación científica en la Antártida durante el Año Geofísico Internacional (1957-1958): Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Francia, Japón, Nueva Zelandia, Noruega, Reino Unido, la Unión del África del Sur (Sudáfrica) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (Federación de Rusia). Entró en vigor el 23 de junio de 1961.

Las doce Partes Contratantes signatarias originarias se denominan, a su vez, Partes Consultivas porque tienen derecho a participar en las reuniones previstas en el Artículo IX (Reuniones Consultivas), con el fin de intercambiar información, consultarse mutuamente sobre asuntos de interés común relacionados con la Antártida, y formular, considerar y recomendar a sus gobiernos medidas para promover los principios y los objetivos del Tratado.

El Tratado, de breve extensión y de concepción simple, fue pensado en plena Guerra Fría para resolver problemas concretos existentes en el momento de su conclusión y para sustraer a la Antártida del escenario de confrontación mundial. Las tres preocupaciones

Armando Daniel Abruza es profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad Nacional de Mar del Plata, profesor visitante de la Universidad de Bretaña Occidental, Brest (Francia) y presidente de la Asociación Argentina de Derecho Internacional. Es miembro fundador del Consejo Directivo de la Asociación Argentina de Ciencias del Mar. Fue vicerrector de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Fue consultor jurídico del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero y del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Es autor de numerosos artículos y publicaciones sobre Derecho del Mar y Derecho Antártico. Dictó cursos y conferencias en el país y en el extranjero. Es diputado de la provincia de Buenos Aires, miembro titular de la Comisión de Intereses Marítimos, Portuarios y Pesca de la Cámara de Diputados y del Consejo de la Magistratura de la provincia de Buenos Aires.



que se consideraban más urgentes a la fecha de su firma eran: asegurar el uso pacífico de la región, encarar un orden jurídico para el área y satisfacer los requerimientos de la investigación científica.

Por ello, desde el punto de vista de su competencia material, el Tratado Antártico establece la utilización de la Antártida exclusivamente para fines pacíficos, la no militarización de la Antártida, la libertad de investigación científica y la cooperación con esa finalidad.

El Artículo I prohíbe toda medida y actividad de carácter militar, como el establecimiento de bases y fortificaciones militares, la realización de maniobras militares, así como los ensayos de toda clase de armas. Ello no impide el empleo de personal o de equipo militares en actividades de investigación científica o en actividades logísticas asociadas a la investigación científica o a cualquier otro fin pacífico.

Si bien prohíbe los ensayos de armas, incluidas las nucleares, el Artículo I no contempla las explosiones nucleares con fines pacíficos. El Artículo V prohíbe expresamente la explosión nuclear en la Antártida y la eliminación de desechos radioactivos en esa región. Esta proscripción solo puede ser derogada en caso de que se firmen acuerdos internacionales relativos al uso de la energía nuclear, comprendidas las explosiones nucleares y la eliminación de desechos radioactivos, en los que sean partes todas las Partes Consultivas. En este caso, las normas establecidas en tales acuerdos se aplicarán en la Antártida.

El Tratado Antártico, al haber comprometido en la negociación a los Estados Unidos y a la Unión Soviética, se convirtió en el primer paso dado hacia la “coexistencia pacífica”. Resulta entendible, entonces, que, con el fin de asegurar la aplicación de sus disposiciones, haya establecido un mecanismo de verificación de su cumplimiento. Así, cada Parte Consultiva tiene derecho a designar observadores nacionales facultados a acceder libremente, en cualquier momento, a cualquier región de la Antártida. En el marco del Artículo VII, todas las estaciones, instalaciones y equipos que allí se encuentren, así como todos los buques y las aeronaves que estén en los puntos de embarque y desembarque de personal o de carga en la Antártida, estarán abiertos a la inspección por parte de cualquier observador. Seguramente, el término “observador”, utilizado en el Tratado, no es el más apropiado, por cuanto las funciones asignadas corresponden estrictamente a las de un inspector.

La vocación universal asignada al propósito de la utilización pacífica de la Antártida quedó plasmada, en la apertura del Tratado, a la adhesión de cualquier estado miembro de las Naciones Unidas o de cualquier otro estado invitado a adherirse al consentimiento de todas las Partes Consultivas, conforme lo establece el Artículo XIII. Además, el Artículo IX permite que cualquier Parte Contratante que haya llegado a ser parte por adhesión adquiera la condición de Parte Consultiva si demuestra su interés en la Antártida mediante la realización en la región de investigaciones científicas importantes, tales como el establecimiento de una estación científica o el envío de una expedición científica.

La libertad de investigación científica, el otro objetivo fundamental del Tratado Antártico, se encuentra consagrada en el Artículo II, cuya redacción tiene origen en una propuesta argentina. Dicha libertad y la cooperación hacia ese fin, como fueron aplicadas durante el Año Geofísico Internacional, continuarán sujetas a las disposiciones del Tratado. Consiste en la facultad de cada Parte de elegir libremente la disciplina científica que se investigará, de libremente desplazarse y de establecer estaciones e instalaciones científicas en la región. Con el fin de promover la cooperación internacional en la investigación científica, las Partes Contratantes acuerdan proceder al intercambio de información sobre los proyectos de programas científicos, al intercambio de personal científico entre las expediciones y estaciones, y al intercambio de observaciones y resultados científicos.

El Artículo VI, cuyo propósito es determinar el ámbito de aplicación espacial del Tratado y salvaguardar las libertades de la alta mar en la región, establece que: Ello que significa los principios generales del Tratado referentes a usos pacíficos se aplica también al área marítima. Por lo tanto, las únicas consecuencias del texto consisten en prohibir, en la zona del Tratado, las maniobras aéreas y navales, y el ensayo de armas (establecidas en el Artículo I), los ensayos nucleares pacíficos y la eliminación de desechos radioactivos (prohibidos por el Artículo V), y mantener, a la vez, las libertades de pesca, navegación y sobrevuelo en los espacios marinos.

Todo este régimen jurídico pudo ser construido gracias a la fórmula alcanzada en el Artículo IV del Tratado. Esta es una pieza fundamental y, por ese motivo, puede afirmarse que sin ella u otra equivalente, el Tratado no hubiera podido celebrarse. La fórmula dio una solución original a la cuestión del estatus territorial de la Antártida al cautelar y preservar la posición de todas las partes: la de los estados con soberanía territorial o con reclamaciones territoriales, la de los que invocan algún fundamento de reclamación de soberanía y, finalmente, la de aquellos que desconocen cualquier reivindicación territorial.

Textualmente, el Artículo IV del Tratado establece:

“1. Ninguna disposición del presente Tratado se interpretará:

- a) Como una renuncia, por cualquiera de las Partes Contratantes, a sus derechos de soberanía territorial o a las reclamaciones territoriales en la Antártida, que hubiere hecho valer precedentemente;*
- b) Como una renuncia o menoscabo, por cualquiera de las Partes Contratantes, a cualquier fundamento de reclamación de soberanía territorial en la Antártida que pudiera tener, ya sea como resultado de sus actividades o de las de sus nacionales en la Antártida, o por cualquier otro motivo, y*
- c) Como perjudicial a la posición de cualquiera de las Partes Contratantes, en lo concerniente a su reconocimiento o no reconocimiento del derecho de soberanía territorial, de una reclamación o de un fundamento de reclamación de soberanía territorial de cualquier otro Estado en la Antártida.*

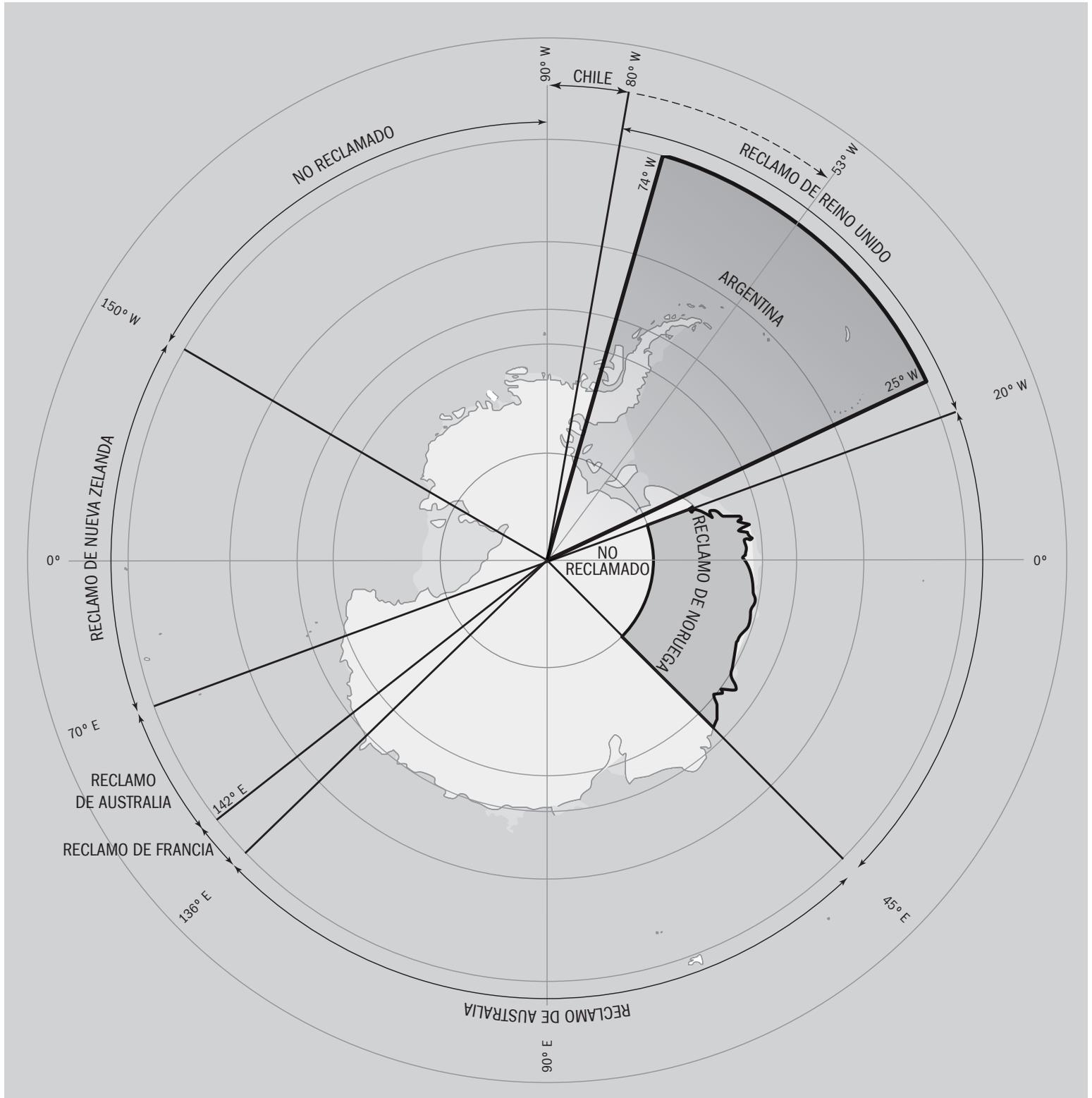
2. Ningún acto o actividad que se lleve a cabo mientras el presente Tratado se halle en vigencia constituirá fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial en la Antártida, ni para crear derechos de soberanía en esta región. No se harán nuevas reclamaciones de soberanía territorial en la Antártida, ni se ampliarán las reclamaciones anteriormente hechas valer, mientras el presente Tratado se halle en vigencia”.

La Argentina ocupó territorio antártico en 1904, oportunidad en la que instaló la primera estación científica en la región, en la isla Laurie, islas Orcadas del Sur, y así inició nuestra presencia permanente e ininterrumpida en la Antártida. Presencia que, en realidad, data de mucho tiempo atrás, ya que mucho antes de 1819, los focueros criollos de Buenos Aires cazaban lobos de dos pelos en las Shetland del Sur. Sin embargo, a partir de 1904, la Argentina, en total soledad en la Antártida durante los siguientes cuarenta años, estuvo presente en su Sector Antártico sobre el que proclamó su soberanía, delimitado por los meridianos de 25° Oeste y 74° Oeste, el paralelo de 60° Sur y el Polo Sur, y la afianzó en forma sostenida hasta hoy.

La pretensión territorial del Reino Unido se superpone con el Sector Antártico Argenti-

no parcialmente, con la reivindicación territorial de Chile. La Argentina y Chile reconocen su soberanía en la Antártida en la porción territorial en que no existe superposición, y queda pendiente la delimitación de los respectivos territorios antárticos. Ya en 1906, ambos países habían iniciado negociaciones para precisar el límite en la Antártida.

El mapa siguiente muestra las reivindicaciones territoriales en la Antártida:



La Argentina no reconoce ninguna pretensión británica al territorio antártico.

El Tratado no define ni resuelve controversias territoriales. No afirma derechos territoriales ni los desconoce; tampoco internacionaliza la Antártida ni la erige en patrimonio común de la humanidad. Esto último constituye un error bastante frecuente. El acuerdo en mantener inalterada la situación territorial preexistente durante el término de vigencia del Tratado fue necesario y se reveló eficaz. Resguardó la paz, hizo posible una fecunda acción científica y abrió los cauces a un importante desarrollo normativo. El Tratado Antártico no precisa ninguna fecha de terminación.

II. El Sistema del Tratado Antártico

La agenda de las Reuniones Consultivas (la última reunión tuvo lugar en Buenos Aires en el pasado mes de junio), incluye importantes temas actuales, entre ellos, las cuestiones relacionadas con la protección del medio ambiente, asuntos legales e institucionales, asuntos operativos, la cooperación en materia científica y logística asociada a la ciencia, la temática de la responsabilidad, la bioprospección, el impacto de las actividades turísticas, el cambio climático y la introducción de especies exógenas. Esa agenda ha funcionado bien durante los últimos cincuenta años y no debería ser objeto de modificaciones sustantivas que tuvieran como efecto acotarla al tratamiento de temas que son de prioridad solamente para un grupo de Partes Consultivas. Siguiendo el orden alfabético, la próxima Reunión Consultiva tendrá lugar en Australia a mediados de 2012. Las Reuniones Consultivas son anuales, pero, en lo sucesivo, su duración pasará de diez días a ocho.

Las Reuniones Consultivas permitieron considerar una serie de cuestiones que no estaban previstas específicamente en el Tratado. De esta manera, la expresión "Sistema Antártico" había sido acuñada por Roberto Guyer en 1973, en ocasión del Curso de la Academia de La Haya.

El Sistema del Tratado Antártico comprende un cuerpo regulatorio que incluye el propio Tratado, las recomendaciones (medidas, decisiones y resoluciones) adoptadas de acuerdo con lo dispuesto en su Artículo IX, los instrumentos internacionales a él vinculados en vigor y las normas dictadas en el marco de dichos instrumentos.

El Sistema comprende hoy un conjunto de instrumentos, principios y objetivos a partir de los cuales comenzó a edificarse un régimen jurídico-político para administrar la cooperación internacional y la investigación científica en la región, que se basa en la práctica del consenso para la adopción de decisiones, y se caracteriza por ser pragmático, descentralizado, funcional y dinámico.

El desarrollo del Sistema del Tratado Antártico tuvo, hasta los años 70, las características de un régimen que se iba consolidando, cuya principal tarea consistía en su propia acomodación interna, alejado de posibles impactos provenientes del contexto internacional. Posteriormente, experimentó una evolución expansiva en relación con los sujetos y actores, en relación con la materia en cuanto al campo de actividades de su competencia y en relación con el ámbito de validez espacial.

La posibilidad de explotar los recursos naturales despertó el interés de diversos países en vincularse al Sistema para tener una participación directa y activa, lo que generó una importante corriente de adhesiones, envío de expediciones e instalación de bases. Así, el número de Partes Contratantes pasa de doce, en 1961, a cincuenta en 2011. El número de Partes Consultivas -es decir, aquellas habilitadas a participar de las Reuniones Consultivas- pasó de los doce signatarios originarios a veintiocho.

La cuestión de los recursos naturales antárticos, unida a la capacidad de creación normativa de las Reuniones Consultivas, hizo posible el gradual desarrollo del marco inicial, para lo cual también debieron concebirse diversos regímenes especiales, algunos de los cuales requirieron ser establecidos por otros instrumentos, como las Medidas Acordadas para la Protección de la Flora y Fauna Antárticas, de 1963, la Convención para la Conservación de Focas Antárticas, de 1972, la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, de 1980, la Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos, de 1988, que no entró en vigor, y el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, de 1991, que cuenta con cinco anexos y un sexto anexo que aún no ha entrado en vigor.

Los problemas relacionados con la explotación de los recursos naturales han otorgado, también, una nueva dimensión geográfica y jurídica al Sistema en su conjunto: la aplicación del Derecho del Mar a la Antártida.

La Convención para la Conservación de Focas Antárticas, en vigor desde 1978, significó un importante avance en el proceso de vinculación del Sistema Antártico con el Derecho del Mar. La Convención se aplica al mar ubicado al sur de los 60° S, respecto del cual las Partes Contratantes afirman las disposiciones del Artículo IV del Tratado Antártico, con lo cual dejan salvaguardadas las posiciones nacionales. El régimen de conservación de focas antárticas implica una reformulación del alcance del Artículo VI del Tratado Antártico, al derogar la libertad de pesca o caza en su ámbito de aplicación. En lo demás, la Convención sigue los criterios jurisdiccionales vigentes del régimen internacional de la alta mar, basándose en la jurisdicción del Estado del pabellón, como se desprende claramente de su Artículo II.

La Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), adoptada en la Conferencia de Canberra de 1980 y en vigor desde 1982, constituye un hito de particular relevancia en el ciclo de evolución expansiva de la competencia material y del ámbito de validez espacial del Sistema del Tratado Antártico, así como de su vinculación con el Derecho del Mar. La CCRVMA se aplica a los recursos vivos marinos antárticos de la zona situada al sur de los 60° S y a los recursos vivos marinos antárticos de la zona comprendida entre dicha latitud y la Convergencia Antártica, que forman parte del ecosistema marino antártico. Por "recursos vivos marinos antárticos" se entienden las poblaciones de peces con aletas, moluscos, crustáceos y todas las demás especies de organismos vivos, incluidas las aves, que se encuentran al sur de la Convergencia Antártica. De ello se desprende que ninguna especie queda desprotegida, y se deja aclarado que nada en la Convención deroga los derechos y las obligaciones de las Partes Contratantes en virtud de la Convención Internacional para la Caza de la Ballena y la Convención para la Conservación de Focas Antárticas.

El área de aplicación de la CCRVMA no es la misma que la del Tratado Antártico, pues la zona referida es la de los océanos australes en torno a la Antártida, situados dentro de la llamada Convergencia Antártica. Dicha área se precisa en términos de latitud y longitud, y en algunos lugares se extiende al norte del paralelo 60° S, y llega a los 45° S; son aguas subantárticas. Se procuró, de esta manera, seguir un criterio funcional, relacionado estrechamente con la materia objeto de la Convención. En definitiva, la CCRVMA, a partir de un enfoque ecosistémico de conservación, adopta por consenso a través de la Comisión que crea, medidas de conservación aplicables en subáreas estadísticas. La pesca, en tanto utilización racional de los recursos vivos marinos, se halla sujeta a las medidas de conservación que dicta la Comisión. Como antes se dijo, la CCRVMA rige en áreas situadas al sur del paralelo 60° S, en las que se aplica el régimen previsto en el Artículo IV del Tratado Antártico y también en áreas situadas al norte de dicha latitud, en algunas de las cuales existen territorios insulares no sujetos al régimen del Tratado Antártico. El plexo normativo integrado por la Convención y por las medidas de conservación emanadas de la Comisión res-

pectiva constituye un régimen multilateral, en el que la jurisdicción sobre los buques corresponde al estado del pabellón. En la Declaración del Presidente de la Conferencia del 19 de mayo de 1980, que es un texto convencional complementario de la Convención, se reconoce que aquellos estados con soberanía indisputada sobre islas situadas en el área de la Convención, al norte del paralelo 60° S, pueden reservarse el dictado de medidas nacionales de conservación más estrictas y referidas a otras cuestiones, como exigir el pago de permisos o licencias de pesca, con respecto a las aguas adyacentes a dichas islas, y se aparta del régimen multilateral. Tal es el caso de las islas de soberanía indiscutida de Francia, Sudáfrica, Australia y Noruega. Y no es el caso de las islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur, cuya soberanía es disputada entre nuestro país y el Reino Unido. Sin embargo, las pretendidas autoridades británicas de esos territorios ilegalmente adoptan y aplican en las aguas adyacentes a dichas islas sus propias medidas, que, por tal motivo, no pueden ser equiparadas a las medidas nacionales previstas en la Declaración del Presidente. Los archipiélagos, junto con las islas Malvinas, constituyen el objeto de la disputa de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido que conocemos como “Cuestión de las Islas Malvinas” aunque las islas Malvinas no están comprendidas en el área de la Convención.

Ciertamente, el régimen de la CCRVMA entraña una modificación del Derecho del Mar en varios aspectos, por ejemplo, en materia de inspección de buques en alta mar en el área de la Convención. Las medidas de conservación de la CCRVMA no pueden ser aplicadas a estados no partes en la Convención, salvo que hubieran brindado su consentimiento. Tampoco puede su aplicación tener como efecto incompatibilidades con el sistema multilateral de comercio ni enrolarse en las prácticas propias de las organizaciones regionales de ordenación pesquera, que, basadas en el Acuerdo de Nueva York de 1995 sobre poblaciones de peces transzonales y poblaciones de peces altamente migratorios, persiguen principalmente objetivos economicistas. La virtud de la CCRVMA reside en su vocación conservacionista, lo que le ha permitido mostrarse como un modelo que debe imitarse.

En el marco de la XI Reunión Consultiva Especial, se adoptó en Madrid en 1991 el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente y cuatro Anexos que forman parte integrante de él. El Anexo I: Evaluación del impacto sobre el medio ambiente, Anexo II: Conservación de la fauna y flora antárticas, Anexo III: Eliminación y tratamiento de residuos y Anexo IV: Prevención de la contaminación marina. Al dejar abierta la posibilidad de elaborar nuevos anexos sobre materias específicas, el Protocolo permitió que las Partes Consultivas, posteriormente, adoptaran el Anexo V: Protección y gestión de zonas (Zonas Antárticas Especialmente Protegidas y Zonas Antárticas Especialmente Administradas). El Anexo VI, sobre responsabilidad derivada de las acciones de respuesta emprendidas en casos de emergencia ambiental, como ya se dijo, no está vigente.

El Protocolo complementa el Tratado Antártico, no lo modifica ni lo enmienda. Su principal objetivo es la protección global del medio ambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados; designa la Antártida como reserva natural, consagrada a la paz y a la ciencia. Consecuentemente, prohíbe cualquier actividad relacionada con los recursos minerales, salvo la investigación científica. Esta prohibición permanente sobre actividades mineras solo podrá modificarse por consenso, antes de los cincuenta años contados desde la fecha de entrada en vigor del Protocolo, o por una mayoría determinada, en el seno de una Conferencia de Revisión convocada al término de ese plazo. La propuesta de modificación, en dicha Conferencia de Revisión, deberá incluir los términos de un régimen jurídicamente obligatorio respecto de los recursos minerales antárticos. El ámbito espacial de validez del Protocolo se restringe al área de aplicación del Tratado Antártico, es decir, al sur de los 60° S.

Así como el Sistema del Tratado Antártico ha evolucionado en relación con la materia, los sujetos y el ámbito geográfico de aplicación, también ha experimentado

una notable evolución institucional, desde esquemas más bien simples hasta otros de complejidad.

El régimen de administración originario del Tratado Antártico se basó en el mecanismo de las Reuniones Consultivas. Sin embargo, con el paulatino desarrollo de la cooperación hacia la regulación de los recursos naturales y el diseño de regímenes especiales para ese propósito, las necesidades institucionales tomaron una nueva dimensión. En razón del vínculo existente entre las Reuniones Consultivas y el Comité Científico para Investigaciones Antárticas (SCAR), este foro científico cumplió un papel fundamental en la identificación de los problemas que exigían el tratamiento colectivo de las partes, muchos de los cuales dieron lugar a la evolución institucional del Sistema.

El incremento de la agenda de trabajo de las Reuniones Consultivas, debido a la variedad y la complejidad de la problemática antártica, pusieron de manifiesto la necesidad de contar con una Secretaría permanente que se encargara de la documentación, de tareas de coordinación, de información y de otros aspectos técnicos similares.

Tras varios años de arduas negociaciones demoradas por la reserva británica al ofrecimiento argentino realizado en 1992 para que la ciudad de Buenos Aires albergara una secretaria para el Tratado Antártico, en la XXIV Reunión Consultiva (San Petersburgo, 2001), se alcanzó finalmente el consenso. En la XXVII Reunión Consultiva (Ciudad del Cabo, 2004), concluyeron las negociaciones diplomáticas sobre la puesta en funcionamiento de la Secretaría en Buenos Aires y se aprobó el presupuesto, la estructura y la composición del personal. En esa oportunidad, fue elegido el primer Secretario Ejecutivo.

Los cincuenta años de vigencia del Tratado prueban que ha sido el resultado de uno de los más exitosos ejercicios de diplomacia multilateral del siglo xx, que se apoyó desde el inicio en la ciencia y, más tarde, en la protección del medio ambiente antártico y facilitó un valioso e intenso proceso de cooperación internacional para mantener y consolidar la paz en la región antártica. ■