

La protección del Medio Ambiente Antártico

ERNESTO REY CARO

Universidad Nacional de Córdoba y Universidad Católica de Córdoba,
República Argentina

ANTECEDENTES DEL SISTEMA ANTÁRTICO

Hace algo menos de dos años, en octubre de 1991, se suscribía en la capital española, el Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente, que al tiempo de establecer que el mismo no modifica ni enmienda el Tratado Antártico sino que lo complementa, destaca que el desarrollo de un sistema global de protección del medio ambiente y de los ecosistemas dependientes y asociados en el continente blanco "interesa a la humanidad en su conjunto". Declara a la Antártida como "reserva natural, consagrada a la paz y a la ciencia".

Para asegurar la eficacia de las normas y compromisos allí consagrados, se crea el Comité para la Protección del Medio Ambiente, y se institucionaliza un sistema de solución de controversias, otorgando al arbitraje un rol de indudable gravitación.

Anticipamos el contenido de este acuerdo que examinaremos más adelante con algún detenimiento; sólo para señalar inicialmente el protagonismo de España, que desde 1982 se integró al grupo de Estados con intereses en la Antártida, asumiendo la responsabilidad de Parte Consultiva en el Tratado Antártico, en 1988.

Si importante fue la adopción de este instrumento por la materia regulada, no es menos significativo que este hecho haya coincidido con el trigésimo aniversario de la entrada en vigor del Tratado Antártico, implicando al mismo tiempo una reafirmación del sistema antártico. Se despejaban así en parte las dudas que se habían deslizado en la última década sobre su futuro, habida cuenta que de conformidad con el art. 12 del Tratado suscrito en 1959, cualquiera de las Partes contratantes que reuniera los requisitos allí establecidos, podía solicitar una Conferencia para revisar su funcionamiento.

Se habían tejido hipótesis muy diversas en torno a la actitud que adoptarían los Estados del "Club Antártico" y en particular los Estados reclamantes de soberanía ante la instancia que se iba a abrir en 1991, cuando la comunidad internacional y sus presupuestos, políticos, económicos, sociales, culturales y tecnológicos habían experimentado profundas mutaciones, en abierto contraste con las condiciones vigentes en la época de la adopción de aquel Tratado.

Durante esos treinta años y aún antes, se habían alentado algunas tenencias que pretendían someter a la Antártida a un status jurídico que negaba cualquier reivindicación de soberanía y

que en alguna de sus versiones se aplicaría al espacio ultraterrestre y otros cuerpos celestes, y que también se proyectaría con algunos matices a los fondos marinos situados más allá de las jurisdicciones nacionales. A la nueva figura jurídica del "Patrimonio Común de la Humanidad", que había tentado algunas naciones del "Tercer Mundo", se opondría el concepto de "intereses de la Humanidad", que sin desconocer tales intereses, reafirma la existencia de ámbitos espaciales sobre los que se puede instrumentar la protección de los intereses generales o de terceros, y no por ello resultar incompatible con el ejercicio de la soberanía estatal como acontece con la situación jurídica de ciertas zonas marítimas sobre las que el Derecho internacional reconoce a los Estados ribereños el ejercicio de sus competencias.

Para poder comprender la situación actual de la Antártida y su proyección hacia el siglo que se avecina, no podemos eludir hacer una breve reseña del contexto internacional previo y contemporáneo a la adopción del Tratado Antártico, a los principales objetivos de este y a algunos hechos que fueron marcando la dinámica del llamado "sistema antártico", concepto este que comienza a esbozarse desde el momento mismo en que surgió un cuerpo normativo básico y flexible aplicable a esta zona polar y que se integraría también con las instituciones, procedimientos y prácticas, con los principios y objetivos y por el accionar de los Estados Partes del Tratado Antártico. Medidas de finiquito del Protocolo de Madrid, como aquel que comprende "el Tratado Antártico, las medidas en vigor según ese Tratado, sus instrumentos internacionales asociados separados en vigor y las medidas en vigor según esos instrumentos".

Es conocido el hecho de que el llamado "continente antártico" presenta características físicas que lo diferencian de la otra zona polar, el Ártico, que se reparte entre tierra y mar predominando ostensiblemente este último, con

aguas generalmente heladas y sobre el cual han proyectado su soberanía varios Estados.

La Antártida, posee una superficie continental de 14.000.000 de kilómetros cuadrados aproximadamente, con las barreras de hielo—equivalente a las extensiones de Europa y Australia en conjunto—, representando el 20% del área terrestre del planeta, con predominio de la masa continental sobre los espacios marítimos. Ha sido de difícil acceso y no se han producido ocupaciones estatales extendidas con carácter permanente, salvo algunas islas subantárticas.

Estas características han determinado que tempranamente surgieran algunos interrogantes sobre su status jurídico. ¿Podían estas regiones asimilarse a "territorios" como en los otros continentes y quedar sujetos al ejercicio de competencias estatales? En su caso, ¿eran de aplicación los principios clásicos para la adquisición de la soberanía territorial?

Las respuestas a estos interrogantes originó interesantísimos debates doctrinarios, aún hoy no totalmente concluidos, y al surgimiento de diversas "teorías" intentarían dilucidar y satisfacer las dudas suscitadas.

La cuestión estaba lejos de reflejar únicamente una polémica doctrinaria. Carente de toda proyección práctica, pues hubo varios Estados que invocando diversos argumentos—descubrimiento, descubrimiento histórico, ocupación efectiva, contigüidad, etc.— han apoyado en ellos desde comienzos del siglo, sus pretensiones territoriales, sea recurriendo a los principios ya conocidos en el Derecho internacional, sea subrayando las particularidades de la Antártida para esgrimir nuevos argumentos que las justificaran.

Las reclamaciones territoriales de la República Argentina, Australia, Chile, Francia, Noruega, Nueva Zelanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irían-

da del Norte, comprenden una vasta extensión del continente, superponiéndose parcialmente algunas, como es el caso de las de la República Argentina, Chile y la Gran Bretaña. Sólo quedó un sector sin reclamar, comprendido entre los meridianos 90° y 150° de longitud oeste.

Las teorías elaboradas para fundar las pretensiones de soberanía, ofrecen diferentes matices. Entre las más divulgadas puede mencionarse la teoría del "sector", definido como "una figura propinqua a la del triángulo esférico, cuyo vértice es un polo y los lados meridianos, y una línea que puede ser una costa, o uno o varios paralelos". Atribuida al canadiense Poirier, constituye un procedimiento de adjudicaciones territoriales fundado exclusivamente en un criterio geográfico, habiendo experimentado interpretaciones muy dispares. Ha sido invocada por casi todos los Estados reclamantes de soberanía en la Antártida, aunque no como único fundamento.

Una teoría emparentada con la anterior, es la de los "cuadrantes", llamada así en razón de que la Antártida es dividida en cuatro cuadrantes—un cuarto de circunferencia de círculo—en los que estarían comprendidas las reclamaciones de todos los Estados, quedando un cuadrante sin adjudicar. Próxima a la teoría del "sector", es la llamada de la "defrontación", originada en la doctrina brasileña. A diferencia de la anterior, por esta nueva teoría los Estados proyectan los litorales marítimos continentales hacia la Antártida.

Varios Estados—Gran Bretaña, Francia y Noruega—han invocado la teoría del "descubrimiento", hecho—este que atribuyen a sus nacionales en relación a diversas zonas; archipiélagos e islas antárticas y subantárticas, desde el siglo XVII. Como único título, no es admitida en el Derecho internacional contemporáneo para sustentar el derecho de soberanía. Existen Estados que han efectuado descubrimientos en la

Antártida pero no han producido reclamaciones.

Se ha invocado también la teoría del "control", conforme a la cual los Estados podrían adquirir la soberanía en las regiones no habitadas del continente mediante el ejercicio de un control civil y administrativo efectivo, pudiendo también dar fundamento a las actividades de explotación de los recursos y a la realización de expediciones científicas.

Se han desarrollado igualmente, las teorías de la "contigüidad" y de la "continuidad", fundándose en el hecho de la proximidad geográfica y en la unidad de la consistencia física y la similitud geográfica respectivamente, circunstancias estas a las que se les atribuye consecuencias jurídicas. Arguida por Argentina y Chile, ha merecido muchos reparos.

Las particularidades físicas y geográficas de la Antártida, han servido también de sustento a muchos otros Estados para negarse a admitir la legalidad internacional de las reclamaciones de soberanía, apuntando a la internacionalización de la Antártida u otros regímenes semejantes. En 1948, los Estados Unidos propusieron someter a la Antártida al régimen de Administración Fiduciaria en el marco de las Naciones Unidas. Se ha propuesto igualmente otras formas de cooperación internacional, incluyendo sistemas intermedios como la "tutela delegada" o el "condominio", fórmula esta última que se basaría en un acuerdo entre los Estados interesados en la Antártida, que implicaría una anexión colectiva. Algunas de estas propuestas hoy carecen de viabilidad.

En 1956, la India introdujo el tema de la utilización científica de la Antártida en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Su internacionalización fue tema de las agendas de las reuniones de los países "No Alineados".

No pocos Estados, sin pronunciarse expresamente sobre las reclamaciones

territoriales, han manifestado su interés en la Antártida y en las actividades que pudieran desarrollarse en ella.

Es a mediados de este siglo cuando comienza a desarrollarse un interés cada vez más creciente en las riquezas que se estiman encierra este continente y sus mares adyacentes, en particular en los recursos vivos —existen especies de alto contenido proteico que abundan en sus aguas— y en los recursos minerales.

Las posibilidades de su aprovechamiento se han visto alentadas y facilitadas por los impresionantes progresos tecnológicos alcanzados, en particular por las grandes potencias marítimas, tanto las tradicionales como las incorporadas posteriormente a este círculo áulico.

Debe recordarse el singular contexto político-internacional que sobrevino al finalizar la Segunda Guerra Mundial, con el enfrentamiento de las dos grandes potencias de la época, atrás de las cuales se alinearon Estados grandes, medianos y pequeños, dando origen a la formación de los "bloques" y al periodo de la "guerra fría". La Antártida y las áreas que la separan del continente americano adquirieron especial significación estratégica frente a la posibilidad latente y no desechable en la década del 50 y del 60 del estallido de conflictos bélicos que sin duda involucrarían a Estados de todos los continentes, peligro que se agravaba por los progresos que habían experimentado los "medios" para hacer la guerra, con armamentos de la más alta sofisticación de ilimitado poder destructivo.

Con este panorama, que ha sido simplificado al extremo se llega a las instancias previas a la adopción del Tratado Antártico.

EL TRATADO ANTÁRTICO

En el año 1957, frente a la inquietud despertada por un previsible aumen-

to de la actividad solar y con el objeto de examinar su vinculación con fenómenos terrestres, se consideró conveniente crear puestos de observación científica en la Antártida especialmente, donde el Consejo Internacional de Uniones Científicas había destacado su importancia. Surgió así la idea del Año Geofísico Internacional, en el que participaron 67 países y numerosísimos científicos y técnicos. Del mismo se obtuvo una importantísima información científica, que se enriquecería con los datos que comenzaban a aportar los satélites artificiales.

Diez años antes los Estados Unidos habían presentado una iniciativa destinada a convocar una conferencia para tratar de dirimir los problemas de soberanía —que ya habían causado algunos incidentes entre los Estados reclamantes—, proponiendo un régimen internacional para este continente y un sistema de solución de controversias, propuesta esta que ya se recordara y que no tuvo acogida favorable.

La conciencia despertada en oportunidad del Año Geofísico Internacional en cuanto a la necesidad de asegurar la cooperación entre los Estados interesados en el desarrollo de la Antártida, fue de abrir negociaciones, aunque esta vez abandonando la propuesta de internacionalización y poniendo énfasis en la libertad de investigación científica y el uso pacífico de la Antártida. En esta oportunidad hubo una respuesta positiva.

La reunión que se celebraría en Washington concluyó con la firma del Tratado Antártico, el 1 de diciembre de 1959. Originariamente fue firmado por doce Estados, los siete reclamantes de soberanía, y Bélgica, Japón, la Unión Sudafricana, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y los Estados Unidos de América. Entró en vigor en junio de 1961.

Este instrumento que inauguraría el "sistema antártico", y que luego habría

de complementarse con otros acuerdos no menos importantes, consagra los principios básicos que habrán de regir la conducta de las Partes originarias y de los numerosos Estados que con posterioridad se incorporarían a su régimen en los años siguientes, y aún de terceros Estados.

Sin pretender efectuar un examen del Tratado, propósito este que excede el marco que impone esta disertación, pueden destacarse sus logros más relevantes.

En primer lugar, se declara que la Antártida se utilizará exclusivamente para fines pacíficos, prohibiéndose en consecuencia, medidas de carácter militar, la realización de maniobras militares o los ensayos con armas. Ello no impide la utilización de personal militar para las investigaciones científicas o cualquier otro fin pacífico (art. 1). Constituye el principio de la "desmilitarización" de la Antártida.

Estrechamente vinculado con este objetivo, se ha establecido también la "desnuclearización" del continente, que incluye la prohibición de producir explosiones nucleares y la de eliminar desechos nucleares (art. 5). Algunos autores utilizan la expresión "neutralización" de la Antártida, en relación a estos aspectos.

En segundo término, se consagra el principio de la libertad de investigación científica y de la cooperación, tal como fuera aplicada durante el Año Geofísico Internacional. En orden a la promoción y éxito de la cooperación en la Antártida, se prevé el intercambio de información sobre los proyectos de programas científicos, el intercambio de personal científico y el intercambio de observaciones y resultados científicos sobre el continente, de los cuales los Estados dispondrán libremente (arts. 2 y 3).

En relación a las disputas territoriales, el Tratado ha establecido lo que la

doctrina ha denominado el "congelamiento" o la "hibernación" de las reclamaciones de soberanía, al disponer que ninguna de las disposiciones del Tratado podrá interpretarse como una renuncia de los Estados Partes de los derechos de soberanía territorial o de las reclamaciones territoriales en la Antártida (art. 4).

Se ha previsto un sistema de control para asegurar los objetivos y la aplicación de las normas del Tratado que autoriza a las Partes Contratantes que están facultadas para participar en las reuniones que prevé el art. 9 del Tratado a designar observadores con amplias libertades para llevar a cabo inspecciones en todas las regiones de la Antártida, incluyendo estaciones, instalaciones y navíos y aeronaves en los puntos de embarque y desembarque de personal o de carga en la Antártida (art. 7).

El ámbito de aplicación del Tratado está circunscripto a la región situada al sur de los 60° de latitud sur, incluidas todas las barreras de hielo.

El Tratado de Washington ofrece algunos aspectos institucionales originales, sin que por ello pueda afirmarse que se haya creado una organización internacional.

El instrumento está abierto a la adhesión de cualquier Estado miembro de las Naciones Unidas o, si se trata de otro Estado, sólo si es invitado a adherirse por las "Partes Consultivas".

El Tratado define dos categorías de miembros, los que tienen el carácter de "Partes Consultivas" y los Estados que siendo Partes, no son "Consultivas". Los primeros han sido originariamente los doce Estados que firmaron y posteriormente ratificaron el Tratado y también los que adhirieron con posterioridad, reconociéndoseles el derecho de participar en las reuniones consultivas en virtud de haber demostrado su interés en la Antártida, mediante la realización de investigaciones científicas en

ella, el establecimiento de una estación científica o el envío de una expedición científica, aunque en los hechos, las Partes Consultivas, por unanimidad, aceptan a una nueva Parte Consultiva. Hoy reúnen esta condición también Brasil, Chile, Perú, Corea del Sur, Ecuador, España, Finlandia, India, Italia, los Países Bajos, Polonia, la República Federal de Alemania (hasta la unificación fue Parte Consultiva la República Democrática Alemana) y Uruguay.

Los países "adherentes", que no poseen las facultades de las Partes Consultivas son en la actualidad Austria, Bulgaria, Canadá, Colombia, Corea del Norte, Cuba, Checoslovaquia, Dinamarca, Grecia, Guatemala, Hungría, Papua-Nueva Guinea, Rumanía y Suiza. Ningún Estado del continente africano salvo la República de Sud Africa, se ha interesado en la Antártida.

La estructura orgánica del Tratado es relativamente simple y no tiene carácter permanente. Se apoya en las reuniones de las Partes Consultivas, instituidas en el art. 9, con carácter de ordinarias y periódicas y las reuniones extraordinarias. A estas últimas son invitadas todas las Partes, incluidas las no Consultivas.

En las reuniones consultivas se aplica el sistema de la unanimidad para la adopción de las resoluciones, cualquiera sea la naturaleza de ellas, criterio este que asegura un avance firme en el logro de los objetivos del Tratado aunque no siempre satisface las expectativas de las Partes.

Las reuniones consultivas constituyen la vida misma del Tratado, el "motor" que impulsa el sistema y desarrollan la tarea "legislativa" en lo que concierne a la Antártida. Las numerosas resoluciones emanadas de ellas, que han sobrepasado ya las 150, requieren posteriormente la aprobación estatal, de conformidad con los ordenamientos internos. Tales resoluciones constituyen la manifestación del llamado "derecho secundario" o "derecho derivado". De las reuniones han surgido las medidas

más importantes para la conservación del ecosistema antártico concernientes a la fauna y la flora, las focas, la pesca, o cuestiones tales como el canje de información, las telecomunicaciones, transporte, monumentos históricos, turismo, recursos minerales, protección del medio ambiente, etc.

Las reuniones extraordinarias han servido para la preparación de proyectos normativos que posteriormente se someten a consideración de los Estados Partes en las conferencias. En estas se han adoptado convenciones y otros instrumentos que han contribuido al desarrollo del sistema antártico. Merecen destacarse la Convención de Londres de 1972 sobre la protección de las focas en la Antártida o la Convención de Cambridge de 1980 sobre la conservación de los recursos vivos marinos en el continente.

En suma, el rol de las reuniones consultivas en cuanto a la interpretación del Tratado Antártico y en la aplicación de sus principios y objetivos, ha sido de fundamental gravitación.

En el marco de esta rescía orgánica, no se puede omitir la tarea del *Scientific Committee on Antarctic Research* (SCAR), que aunque no ha sido institucionalizado en el Tratado, es un organismo no gubernamental creado en 1958 y con sede en Londres, que ha efectuado aportes de inestimable valor en el área de la investigación científica. El resultado de sus investigaciones han proporcionado a las Partes elementos imprescindibles para la regulación de las variadas actividades antárticas.

En orden a la regulación de la explotación y conservación de los recursos naturales y de la protección del ecosistema antártico—cuestiones estas que no fueron previstas en el Tratado Antártico y que con el tiempo adquirieron particular relevancia por la magnitud de los intereses en juego y que a falta de normas expresas podían poner en peligro el futuro del sistema antártico en su

integridad-, se aprobó la Convención de Camberra ya mencionada, en 1980, la Convención de Wellington de 1988 sobre los recursos minerales antárticos y, fundamentalmente, el Protocolo de Madrid de 1991, ya referido al comenzar nuestra exposición.

LOS RECURSOS VIVOS MARINOS

La Convención de 1980 define inicialmente lo que debe entenderse por "recursos marinos antárticos" y por "ecosistema marino antártico". Los primeros son "poblaciones de peces con aletas, moluscos, crustáceos, y todas las demás especies de organismos vivos, incluyendo las aves, que se encuentran al sur de la Convergencia Antártica"; el segundo es el "complejo de relaciones de los recursos vivos marinos antárticos entre sí y con su medio físico".

El ámbito de vigencia de la Convención excede el fijado por el Tratado Antártico, pues se aplica también a los recursos vivos marinos que se encuentren entre los 60 grados de latitud sur y la "Convergencia Antártica", línea variable que abarca zonas comprendidas entre los 45° y los 60 grados de latitud sur.

En cuanto al ámbito de aplicación, existe la posibilidad de que, además de los Estados participantes en la Conferencia que adoptó el instrumento, puedan adherirse otros Estados interesados en las actividades de investigación o recolección vinculadas con los recursos vivos, u organizaciones de integración económica regional, en las condiciones previstas en el art. XXIX de la Convención, debiendo asumir los adherentes las obligaciones del Tratado Antártico vinculadas con la desmilitarización y desnuclearización de las Antártida.

Para los Estados que se incorporan al régimen de la Convención sin ser Partes en el Tratado Antártico, rige la obligación de reconocer las responsabilidades las Partes Consultivas asumidas en or-

den a la protección y preservación del medio ambiente en la zona de aplicación de la Convención, y de observar en sus actividades en esta zona, las medidas y recomendaciones para la conservación de la fauna y de la flora antártica.

El instrumento en consideración ha institucionalizado una "Comisión y un Comité Científico". La primera, tiene la responsabilidad de la promoción de las investigaciones y estudios sobre los recursos vivos marinos antárticos y sobre el ecosistema marino antártico y de la adopción y revisión de las medidas de conservación y aplicación del sistema de observación e inspección creado en la Convención. El Comité Científico, obra como órgano consultivo de la Comisión, constituyéndose en un foro "para la consulta y cooperación en cuanto a la compilación, estudio e intercambio de información respecto de los recursos vivos marinos, comprendidos en el instrumento. Este igualmente prevé un sistema de observación e inspección en orden a asegurar el cumplimiento de sus propósitos, siendo la Comisión la que fija las pautas.

El sistema incluye procedimientos para abordajes e inspecciones, que pueden ser realizados por observadores e inspectores designados por la Comisión, y para el enjuiciamiento y sanciones al Estado del pabellón infractor. Se han previsto también mecanismos de inspección y observación a bordo de buques dedicados a la investigación científica o a la captura de recursos vivos marinos en las zonas de aplicación de la Convención.

Los mecanismos de solución de controversias son muy similares a los del Tratado Antártico, regulándose expresamente el arbitraje.

LOS RECURSOS MINERALES ANTÁRTICOS

La Convención para la reglamentación de las actividades relativas a los

recursos minerales antárticos, fue precedida de una ardua tarea pre legislativa, que tuvo como centro las reuniones consultivas, adoptándose en la IX reunión de Londres los "principios básicos" que habrían de tenerse en consideración en las negociaciones: Se reconocía a las Partes Consultivas un rol protagónico y la responsabilidad en todo lo atinente a los recursos minerales antárticos; se debía mantener íntegramente el Tratado Antártico; debía constituirse en fundamental preocupación la protección del medio ambiente y de los ecosistemas que de él dependen; y que no debían perjudicarse los intereses de la Humanidad en la zona.

Tras doce sesiones de negociaciones que se extendieron durante seis años, el 2 de junio de 1988, se firmó la "Convención para la reglamentación de las actividades sobre recursos minerales antárticos", instrumento este que entrará en vigor treinta días después que haya sido ratificado por 16 Partes Consultivas del Tratado Antártico, en condiciones tales que permitan el funcionamiento de las instituciones de la Convención, incluyendo siempre 5 países en desarrollo y 11 países desarrollados.

Entre las definiciones, se establece que por "recursos minerales" deben entenderse "todos los recursos naturales no renovables y no vivos incluyendo, los combustibles fósiles, los minerales metalíferos y no metalíferos". Asimismo, se tipifican las actividades sobre recursos minerales antárticos como "prospección", "exploración" y "explotación", de las cuales se enuncia el respectivo significado, excluyéndose las actividades científicas en el sentido del art. III del Tratado Antártico.

La Convención, según lo señala el propio instrumento, integra el sistema del Tratado Antártico y tiene por finalidad asegurar que la Antártida continúe utilizándose para fines pacíficos y no llegue a ser escenario u objeto de discordia internacional. Las Partes deben proveer los medios para "evaluar el po-

sible impacto sobre el medio ambiente de las actividades sobre recursos minerales antárticos; determinar si las actividades sobre recursos minerales antárticos son aceptables; regular la realización de las actividades sobre recursos minerales antárticos que puedan ser consideradas aceptables" y "asegurar que todas las actividades sobre recursos minerales antárticos sean desarrolladas en estricta conformidad con las disposiciones de esta Convención" (art. 2).

Las Partes Consultivas asumen una responsabilidad especial en la protección del medio ambiente, comprometiéndose a proteger dicho medio ambiente y los ecosistemas dependientes y asociados, y a respetar la importancia y la influencia de la Antártida para el medio ambiente global, los otros usos legítimos de la Antártida, el valor científico y las cualidades estéticas y el estado silvestre del Continente. Igualmente, se obligan a garantizar la seguridad de las operaciones en la Antártida, a promover una justa participación de todas las Partes y a "tener en cuenta los intereses de la comunidad internacional en su conjunto".

La Convención prohíbe toda actividad sobre recursos minerales antárticos que pudiera realizarse fuera de la misma, y establece numerosas normas que deben respetarse en las tres etapas de las actividades posibles —prospección, exploración, desarrollo—, tendientes a la protección del medio ambiente antártico. De la misma forma prohíbe toda actividad hasta tanto no se juzgue su impacto o posible impacto sobre dicho medio, los ecosistemas dependientes y asociados y los sistemas globales o regionales climatológicos o meteorológicos.

El área de aplicación del Convenio comprende el continente antártico y todas las islas antárticas, incluyendo todas las barreras de hielo al sur de los 60° de latitud sur y el lecho del mar y el subsuelo de áreas marinas adyacentes

costa afuera hasta el fondo oceánico profundo, entendiéndose este último como el lecho y el subsuelo situado más allá de la plataforma continental, de acuerdo con el derecho internacional.

La Convención consagra el principio de cooperación y participación internacional, en especial para las Partes interesadas que reúnan el carácter de países en desarrollo, regula las medidas de respuesta en caso de daño al medio ambiente antártico y la responsabilidad de los operadores y de los Estados patrocinantes. Un "operador" puede ser una Parte, o un organismo, o una empresa estatal de una Parte, o una empresa conjunta constituida exclusivamente por cualquier combinación de cualesquiera de las enumeradas anteriormente. El operador debe contar con un "Estado patrocinante" que debe ser Parte en la Convención y con el cual el operador debe tener un vínculo sustancial y genuino. Asimismo, el Convenio, además del sistema general de inspección previsto en el Tratado Antártico, consagra un sistema especial dentro del mismo que otorga participación a los órganos creados.

El marco institucional se caracteriza por la multiplicidad de órganos: Una Comisión, la Reunión Especial de las Partes, el Comité Asesor, los Comités Reguladores y una Secretaría. La primera se integra con las Partes Consultivas al momento que se abre la Convención a la firma y otras Partes de la Convención que emprendan actividades importantes en la Antártida. Participa en la identificación de áreas en relación a las cuales deben considerarse solicitudes para la obtención de derechos de explotación y desarrollo. Esta función también corresponde a la Reunión Especial de las Partes, órgano en el que están representadas todas las Partes de la Convención. El Comité Asesor desempeña un rol importante en la protección del medio ambiente y está integrado por expertos científicos y técnicos. Puede constituir subcomités y su función principal es la de asesoramiento a la Comisión y a los Comités Reguladores.

En los tres órganos mencionados se admite la participación de observadores de cualquier Parte contratante del Tratado Antártico que no sea Parte en la Convención examinada.

Los Comités Reguladores están previstos para cada una de las áreas identificadas por la Comisión para una eventual exploración y explotación. Están constituidos por 10 miembros de la Comisión elegidos de conformidad con un sistema en el que se tienen en cuenta diversos factores, como ser los países que hacen valer derechos o reclamaciones en el área identificada o que hacen o no valen un fundamento de reclamación en la Antártida.

La Secretaría es un órgano común a los ya mencionados, actuando como jefe un Secretario Ejecutivo designado por la Comisión.

La Convención ha previsto una participación activa y concurrente de casi todos los órganos en las actividades de prospección, exploración y explotación de los recursos minerales antárticos.

Se han instituido mecanismos de solución de controversias concernientes a la interpretación y aplicación de la Convención, previniéndose la aceptación de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia o de un Tribunal Arbitral, cuya constitución se regula en un Anexo. Se ha previsto la exclusión de cierta categoría de controversias.

La Convención no admite reservas y no puede ser enmendada hasta la expiración de un plazo de 10 años a partir de la fecha de entrada en vigor.

LA PROTECCIÓN Y PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

El Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, según su Preámbulo, responde a la necesidad de instrumentar la protec-

ción del medio ambiente antártico y de los ecosistemas dependientes y asociados, compromiso este que asumen las Partes inicialmente. Se enmarca en los propósitos que indujeron a designar a la Antártida como Área de Conservación Especial. Al referirse a los "principios medioambientales", que reafirman el valor intrínseco de la Antártida, incluyendo "sus valores de vida silvestre y estáticos y su valor como área de realización de investigaciones científicas", el Protocolo determina qué consideraciones fundamentales deberán tenerse en cuenta en la planificación y realización de las actividades que se desarrollen en el área del Tratado Antártico (art. 3). En este orden de objetivos, se menciona la limitación del impacto perjudicial sobre el medio ambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados y que en la planificación y realización de actividades, se eviten los efectos perjudiciales sobre las características climáticas y meteorológicas y en la calidad del agua y del aire y los cambios significativos en el medio ambiente atmosférico, terrestre, glacial y marino, o los cambios perjudiciales en "la distribución, cantidad o capacidad de reproducción de las especies o poblaciones de especies de la fauna y de la flora".

La planificación y realización de las actividades deben ir precedidas de una información que permita una evaluación previa y un juicio razonado sobre el posible impacto en el medio ambiente antártico, estando los Estados obligados a realizar observaciones regulares y eficaces o un seguimiento de las actividades, otorgándose prioridad a la investigación científica.

Se ha previsto un procedimiento para cierta categoría de actividades o cambio de esas actividades que puedan proponerse en el área del Tratado Antártico, que se regula en el Anexo I, sobre evaluación del impacto de tales actividades sobre el medio ambiente antártico o en los ecosistemas dependientes o asociados (art. 8).

El Protocolo ratifica el principio de cooperación en la planificación y realización de las actividades—art. 6—, que comprende la promoción de programas de valor científico, técnico y educativo, la promoción de asistencia a las otras Partes en la preparación de las evaluaciones sobre el impacto medioambiental, información sobre riesgos potenciales, asistencia en caso de accidentes, etc.

Si bien las actividades reguladas tienen un ámbito espacial circunscrito a aquellas que se desarrollan y puedan tener efecto en el área del Tratado Antártico, el art. 6 extiende la cooperación a las actividades que puedan emprender los Estados Partes que puedan provocar un impacto perjudicial al medio ambiente de zonas adyacentes a tal área, sobre las cuales ejerzan jurisdicción alguno de los Estados Partes.

Una de las disposiciones más importantes del Protocolo, cuya adopción en su momento produjo una gran incertidumbre sobre el éxito de la reunión de Madrid, fue la "moratoria" que se ha establecido en relación a la explotación de los recursos minerales. Así lo dispone el art. 7: "Cualquier actividad relacionada con los recursos minerales, salvo la investigación científica, estará prohibida". Dicha moratoria, salvo modificación del Protocolo que pudiera introducirse de conformidad con el procedimiento establecido en el art. 12 del Tratado Antártico, se extiende a un período de 50 años, que es el término después del cual las Partes pueden solicitar la celebración de una conferencia a los efectos de revisar la aplicación del Protocolo (art. 25).

Esta disposición del Protocolo prácticamente ha vuelto letra muerta todo el ordenamiento jurídico establecido en la Convención de Wellington, salvo en lo que atañe a la investigación científica, aún antes que este último instrumento haya entrado en vigor. Existen fundadas dudas sobre la posibilidad de que este paso se cumpla en algún momento.

El Protocolo ha asignado a las reuniones consultivas la función de definir la política general para la protección global del medio ambiente en el continente y de adoptar las medidas de ejecución de sus normas (art. 10).

Se crea el Comité para la Protección del Medio Ambiente, con funciones múltiples, entre las que predominan las de asesoramiento en diversas áreas y las de dirigir recomendaciones a las Partes en relación a la aplicación del Protocolo.

Asimismo, se ha previsto una acción coordinada con el Comité Científico para la Investigación Antártica y con el Comité Científico para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos Antárticos, pudiendo efectuar invitaciones a otras organizaciones científicas medioambientales para que participen en sus sesiones como observadores. El Comité está compuesto por los representantes de los Estados Partes, quienes podrán contar con la asistencia de expertos y asesores. Se ha previsto además la calidad de observadores para las Partes Contratantes del Tratado Antártico que no sean Partes en el Protocolo (art. 11). Como en las Convenciones de 1980 y 1988 se han establecido mecanismos tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos del Protocolo, aunque en este caso se hace una remisión al sistema consagrado en el art. 7 del Tratado Antártico, con la presencia de observadores, cuya designación se regula (art. 14).

Para la solución de controversias se ha institucionalizado un sistema que incluye las vías jurisdiccionales, sea la Corte Internacional de Justicia o un Tribunal Arbitral, habiéndose previsto la constitución de este último en un Apéndice del Protocolo (arts. 18, 19 y 20).

No se admiten reservas de ninguna naturaleza, y para su entrada en vigor se requiere la ratificación, aceptación, aprobación o adhesión de todos los Estados que sean Partes Consultivas del Tratado Antártico a la fecha de la adopción del Protocolo.

Se integran al Protocolo varios anexos. El I, sobre evaluación del impacto sobre el medio ambiente; el II, sobre conservación de la fauna y flora antárticas, con apéndices; el III, sobre eliminación y tratamiento de residuos; y el IV, sobre prevención de la contaminación marina.

EL FUTURO DEL SISTEMA ANTÁRTICO

La reseña que hemos efectuado de los diferentes instrumentos y sus objetivos adoptados sobre la Antártida a partir del Tratado de 1959, ha permitido apreciar la evolución del "sistema antártico", que ha sido progresiva, teniendo siempre en su mira los intereses de la Humanidad. Estos no han sido desplazados nunca para sustituirlos por los intereses de los Estados que integran el llamado "Club Antártico". La incorporación de nuevos Estados al sistema que cumplen con los requisitos del Tratado Antártico, ha sido un hecho que desvirtúa la calificación de "exclusivo", que se le ha endilgado.

No pueden ignorarse los embates que se han realizado contra el sistema antártico y las críticas que se han deslizado con los más diversos argumentos. La mayoría de ellas proceden particularmente de los Estados llamados del "Tercer Mundo", y se multiplicaron cuando las investigaciones científicas y la cooperación hicieron más cercana la posibilidad del aprovechamiento de los recursos naturales.

Se ha dicho que era inaceptable y contrario a los principios de la Carta de las Naciones Unidas que una minoría de Estados se reservara una décima parte del globo terráqueo; que el régimen del Tratado Antártico había sido perseguido por apenas una docena de Estados; que se trata de un régimen "directorial" en el que las Partes Consultivas se han reservado íntegramente las facultades de decisión, otorgando carácter confidencial a las discusiones; que

el Tratado está en abierta pugna con el Nuevo Orden Económico Internacional surgido después de la descolonización; que el Tratado había ignorado la protección del medio ambiente antártico o que poco se había hecho al respecto.

En el plano estrictamente jurídico, se ha afirmado que los Estados Partes con su conducta habían violado un principio básico del Derecho de los Tratados, cual era el de *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, recogido en el art. 34 de la Convención de Viena de 1969.

Estos argumentos irrumpieron cada vez que se planteó en la Asamblea General de la ONU la "internacionalización" de la Antártida y la aplicación a ella del principio del "Patrimonio Común de la Humanidad".

No obstante, han sido muchas y muy valaderas las razones que se han esgrimido para justificar el régimen en vigor en la Antártida.

Se ha respondido que el hecho mismo de que habiendo sido doce los Estados firmantes del Tratado Antártico y siendo ahora cuarenta Estados Partes en él, es una prueba irrefutable para desvirtuar la imputación de "exclusivista"; que en el sistema antártico coexisten Estados de todos los continentes y de diferentes sistemas políticos y económicos, desarrollados y en vía de desarrollo; que sólo ha bastado haber manifestado un interés importante en la Antártida para que un Estado pudiera incorporarse al régimen del Tratado; que tanto este instrumento como los demás y el derecho derivado han tenido en miras y se han apoyado en los principios de la Carta de las Naciones Unidas; que la unanimidad para la adopción de las resoluciones y recomendaciones en las reuniones de las Partes Consultivas habían asegurado el cumplimiento estricto de los propósitos del Tratado; que la participación de observadores ha permitido que otros Estados u organismos internacionales conozcan la forma y los mecanismos empleados

para instrumentar el Tratado en beneficio de la Antártida; que la cooperación, con participación de organizaciones internacionales, ha contribuido también a asegurar la efectividad de los principios del Tratado, etc.

Igualmente se ha destacado que el Tratado Antártico es uno de aquellos que por establecer un "régimen objetivo", puede ser oponible *erga omnes*, afirmación esta avalada por una calificada doctrina y jurisprudencia internacional.

Los argumentos ecológicos han caído o al menos han experimentado una morigeración después que se adoptara el Protocolo de Madrid, en donde, como se ha podido apreciar, se ha consagrado una rigurosa reglamentación y un sistema de control para garantizar la protección y preservación del medio ambiente antártico. La moratoria en la explotación de los recursos minerales ha avertido los posibles riesgos denunciados.

Es incuestionable que hasta nuestros días el "sistema antártico", resultado de una política bien definida de los Estados involucrados en él, tendiente a asegurar los intereses de toda la Humanidad, ha respondido a los propósitos que guiaron a los doce Estados que en 1959 suscribieron el Tratado Antártico, dejando al margen muchos de ellos las pretensiones y las disputas territoriales. Más aún, muchos aspectos no previstos han merecido la atención de los miembros del "Club Antártico" y una adecuada solución.

En efecto, a partir de 1961, fecha en que entró en vigor el Tratado Antártico, el propósito tuitivo de los intereses de este continente, se ha evidenciado en una legislación esencialmente preventiva encaminada a abarcar todas las actividades humanas que pudieran tener efectos adversos.

La cooperación en el área económica y científica se ha acentuado gradualmente, y se ha tejido una verdadera tra-

ma institucional con la creación de los diversos Comités y otros órganos de apoyo.

Es innegable que salvo aquellos embates que cada vez van perdiendo consistencia, el sistema ha merecido una aceptación cada vez más generalizada en la comunidad internacional.

Ello no es óbice para admitir que todavía existen muchos problemas a resolver como los derivados del aprovechamiento de los recursos marinos vivos antárticos por una eventual incidencia en las cuestiones de soberanía, o los de la utilización de los hielos, o los del turismo antártico, *inter alios*, pero ello más que causal de cuestionamiento, constituye un estímulo para profundizar el perfeccionamiento del sistema antártico. Estamos convencidos de que la vía escogida en 1959 ha sido la más adecuada para compatibilizar los intereses generales y los exclusivamente estatales.

No se puede olvidar que la firma y entrada en vigor del Tratado Antártico, ha contribuido a atemperar los conflictos territoriales y que pese al contexto internacional imperante en la década del 50, se constituyó en uno de los excepcionales casos de cooperación entre las grandes potencias, que se enfrentaban con singular encono en casi todas las áreas de las relaciones interestatales.

También debe remarcarse otro hecho de gran significación también por lo excepcional: el comienzo de una coexistencia entre Estados de diversas ideologías y sistemas políticos y de desigual desarrollo económico y social, que se

alinean tras objetivos comunes y tratan de fortalecer el sistema.

Los proyectos de internacionalización han producido como reacción, el aglutinamiento de los Estados reclamantes de soberanía o con intereses reales en la Antártida en torno al sistema creado.

Cualquier intento de replantear los conflictos territoriales, sólo contribuirá a poner en tela de juicio la validez internacional del mismo. De allí que después de transcurridos más de treinta años de la entrada en vigor del Tratado Antártico, se haya preferido no introducir modificación alguna. El *statu quo* logrado en aquel aspecto difícilmente vaya a experimentar transformaciones en los años próximos.

Con la adopción del Protocolo de Madrid el sistema antártico ha ingresado en la última década del siglo XX con una singular fuerza y con una marcada tendencia a consolidarse.

Sólo resta expresar el deseo de que la realidad no contradiga este optimismo y que la acción mancomunada de todos los Estados comprometidos en esta empresa, los terceros Estados y los otros actores de la vida internacional, aseguren que la Antártida continúe siendo una zona de paz—desmilitarizada y desnuclearizada—, una región en la cual la cooperación y la investigación científica contribuyan a su desarrollo, una reserva ecológica en la que la mano del hombre no se vuelva contra la naturaleza, para beneficio de toda la Humanidad.