

EL PROTOCOLO AL TRATADO ANTARTICO SOBRE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE: Aportes hacia una mayor conciencia ambientalista y desafios a los intereses argentinos

Por Myriam Colocrai de Trevisan

1. Introducción

El tema ambiental se sitúa en el centro del debate en la agenda global de los noventa. Si nos esforzáramos por hacer un sintético pantallazo sobre la evolución de las Relaciones Internacionales Contemporáneas, resaltando sólo los temas que han concitado mayor atención y preocupación en cada etapa, podríamos señalar que el énfasis pasó de los temas de seguridad -característicos de la posguerra y el largo período de la contención-, a la cuestión de la interdependencia y la globalización de la economía -que tuvieron en jaque a los setenta y ochenta- para desembocar en los noventa con el énfasis puesto en la dimensión ambiental.

Esta breve referencia permitirá establecer ciertas correlaciones con la propia dinámica que ha mostrado el Sistema del Tratado Antártico en su devenir hasta el presente. Ella se caracteriza por una permanente búsqueda de adecuación en dos direcciones: el denominado "acomodo interno" -entre los miembros del sistema- y el "acomodo externo" entre el Sistema y el contexto global. Este comportamiento, analizado desde la perspectiva de las nuevas corrientes en Relaciones Internacionales contribuye a caracterizar al Sistema Antártico como un "régimen internacional". Para hacer dicho concepto más explícito lo definiré conjuntamente con Krasner como "conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones que descansan en las mutuas expectativas y en el compromiso de las Partes y que gobierna las relaciones entre ellas relativas a una cuestión o "área temática"(1). La pertenencia a los mismos no significa que los intereses de sus componentes sean idénticos -aunque pueden serlos, en ciertos casos- sino, más bien, complementarios. La condición sine qua non para su mantenimiento es la convicción de que los costos de separarse del mismo serían mucho más altos que los esfuerzos por contribuir a su estabilidad. Es por ello, que se genera en su interior una permanente negociación para compatibilizar los objetivos de los Actores participantes, a la vez que se produce un proceso de adecuación a cambios que tienen lugar a nivel del Sistema Internacional, considerado en su conjunto..

El propósito que guiará este trabajo está relacionado con la necesidad de ubicar el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente como el resultado de un proceso de negociación y consenso, con el cual se abren nuevas expectativas a la vez que nuevas limitaciones y constreñimientos para quienes forman parte de él. Además, no pretendo desarrollar un enfoque que contemple sólo el aspecto jurídico sino, principalmente, un análisis que desde la óptica de las Relaciones Internacionales combine los diferentes factores en juego y asigne un lugar relevante a la interrelación entre política interna e internacional. Como cierre del mismo, apunto también a señalar cuáles son, a mi criterio, los desafíos que éste entraña para los intereses argentinos.

2. Tendencias del Sistema Internacional

y su reflejo en el Sistema Antártico

Momentos de predominio de variables estratégico-defensivas, etapas de interés económico -explotación de recursos y presiones internacionales para declarar la Antártida "patrimonio común de la Humanidad"-, ascenso en la agenda de cuestiones ecológicas, conforman las tendencias que se han visto reflejadas en el Sistema Antártico. Alrededor de las mismas se fueron desarrollando diversos procesos de negociación y acomodación de intereses que dieron por resultado una normativa que regula la acción de las Partes y se presenta ante el sistema global haciéndolo "oponible a Terceros" (2).

Si bien hemos visto reflejada cierta sincronización entre ambos, es necesario que remarquemos que el Tratado Antártico en plena década del sesenta estuvo a la vanguardia de otros instrumentos internacionales al garantizar la desnuclearización de la región. Este tema involucra tanto cuestiones de seguridad como aquellas que tienen que ver con la protección ambiental, en virtud de que establece que no se permitirán explosiones nucleares ni depósitos de desechos radiactivos.

Recordemos que el Tratado Antártico (1959) -en vigor desde 1961- con cuya negociación y puesta en marcha se inauguró la era de la coexistencia pacífica, aseguró desde sus inicios la no militarización de la región antártica, la cooperación internacional y la libertad de investigación.

Desde las Primeras Reuniones Consultivas y con el propósito de legislar sobre aquellos principios y normas generales que había establecido el Tratado, se tuvo en cuenta el frágil ambiente antártico y se elaboraron recomendaciones en consecuencia.

No es mi intención en este trabajo dedicar atención al análisis de los diferentes instrumentos que han denotado preocupación y recomendado diversas formas de preservar y poner a resguardo el medioambiente antártico, 3). No obstante, creo conveniente tenerlos presente y retomar algunos de los conceptos allí tratados para no caer en la tentación de creer que el Sistema Antártico había estado alejado de consideraciones ambientalistas durante sus más de 30 años de vigencia.

3. El Protocolo como resultado de la evolución incrementalista de la problemática ambiental

3.1. De 1964 a 1988.

La preocupación por el ambiente como tema "presente"

El primer antecedente, sin duda, debe rastrearse en el propio Tratado Antártico cuando en su artículo IX, párrafo 1 f) establece que, la "protección y conservación de los recursos de la Antártida" constituye uno de los temas sobre los que las Partes se consultarán y tomarán medidas en cumplimiento del Tratado. Esta inquietud se refleja en algunas recomendaciones indicativas y evoluciona, siguiendo algunas sugerencias del SCAR (Scientific Committee on Antarctic Research), en dirección a las "Medidas Acordadas para la Conservación de la Fauna y la Flora Antárticas (1964).

Probablemente, el aspecto más significativo de estas medidas es que ellas declararon al área del Tratado Antártico como un "área de conservación especial" (4). Con ellas se inicia formalmente un proceso de discusión que incorporará, lentamente, la relación entre "conservación y explotación racional" de algunos recursos característicos de la región. Dentro de este marco se producirá la elaboración de Convenciones específicas, a saber:

a) Convención para la Conservación de Focas Antárticas, firmada en Londres en 1972 y en vigor desde 1978. En ella se regula la captura de focas de forma tal que se asegure la supervivencia de la especie. Para tal fin se establecen: captura permitida, especies protegidas, temporadas de caza y veda, zonas habilitadas para la caza y áreas de reserva.

b) Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (Canberra, 1980, vigente desde 1982). Este instrumento, que amplió el espectro de Partes comprometidas, además de las que tradicionalmente fueron integrantes del Tratado Antártico, avanzó considerablemente en la ponderación ecológica de los recursos vivos marinos. Esto puede observarse tanto en la elección de su ámbito de validez - que toma la convergencia antártica como límite natural en lugar de un límite establecido políticamente- como en las permanentes referencias a la protección y conservación de las especies, tanto en su parte dispositiva general como en las referidas a las funciones de la Comisión y del Comité Científico en tanto órganos de la Convención.

Una mención aparte merece la Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos (Wellington, 1988), en función de la naturaleza de los recursos en cuestión. La diferencia fundamental con respecto a las anteriores reglamentaciones estriba en el hecho de constituir los "minerales" recursos agotables o no-renovables. Otro aspecto distintivo es que deben extremarse los cuidados y fijarse responsabilidades muy precisas en la explotación minera que, de por sí, constituye una actividad que conlleva mayores riesgos de contaminación. Estos y otros factores referidos a cuestiones de jurisdicción y "reconocimiento especial hacia los Estados con reclamaciones territoriales" -tema que no evaluaré aquí ya que el objetivo es despejar los aspectos ambientales de este Acuerdo-, dieron forma a una Convención sumamente compleja, cuya negociación insumió más de seis años y la circulación de una gran cantidad de borradores y proyectos corregidos, apuntando a la búsqueda del consenso. Los aportes de carácter científico sobre evaluación del impacto ambiental comenzaron durante la década del setenta y su discusión fue el tema central de un importante número de informes y seminarios de expertos internacionales (5). Mientras tanto, entre los miembros del Tratado Antártico se afirmaba el "principio de abstención voluntaria" por el cual ninguno desarrollaría actividades vinculadas a los recursos minerales.

Un balance general de esta Convención evidencia que la preocupación por preservar el medio ambiente ha sido una constante, tanto en los enunciados de sus principios generales y objetivos como en lo relativo a las responsabilidades asignadas a las Partes. Asimismo se sugerían mecanismos para implementar el objetivo de la protección ambiental de manera tal que las actividades no modificasen significativa o irreversiblemente la distribución, abundancia o productividad de los recursos vivos antárticos. La posibilidad de inspeccionar todo tipo de instalaciones y estaciones asociadas a la eventual actividad minera, constituía un medio eficaz en este sentido.

Además se hacía expreso que la sujeción a estos principios involucraba no sólo a los llamados "Estados patrocinantes" -de potenciales actividades- sino también a los operadores a quienes se les requeriría estudios previos de impacto ambiental y se les advertía que podrían ver suspendidas o canceladas sus actividades si se evaluaba su falta de cumplimiento a lo dispuesto en la Convención.

Para su entrada en vigor se requería, expresamente, la ratificación antes del 25 de noviembre de 1989 de un número preciso de Partes -16 de las 20 Consultivas que la habían adoptado- las cuales debían incluir a los 7 Estados reclamantes de soberanía, a los 2 países que habían hecho valer fundamentos para reclamos antes del Tratado Antártico -Estados Unidos y la Unión Soviética- y a 3 países en desarrollo No Reclamantes de soberanía.

Sorpresivamente, en 1989, Australia modifica su posición - explicable, en gran parte, en función de fuertes presiones internas de carácter electoral- y anuncia su rechazo a la realización de toda actividad minera en la Antártida. Su propuesta, en cambio, propugnaba una iniciativa para declarar la Antártida "Parque Mundial". En un sentido similar se pronuncia Francia, cuyos grupos ecologistas despliegan una gran labor de "lobby" ante las autoridades(6). Siguen en esta línea países como Bélgica e Italia.

Estaba, entonces, a la vista la ruptura del consenso relativo al Régimen Minero.

3.2 De la ruptura del consenso sobre el régimen minero a la cuestión ambiental como "tema excluyente"

En la XV Reunión Consultiva del Tratado Antártico celebrada en París del 9 al 20 de octubre de 1989, se adoptó la recomendación XVI instando a las Partes a negociar, en el marco de una Reunión Consultiva Especial, un sistema que contenga medidas comprensivas para la protección del Medio Ambiente Antártico y de sus ecosistemas dependientes y asociados.

Los primeros pasos en ese sentido se dieron en Viña del Mar (19 de noviembre al 6 de diciembre de 1990) para continuarse en Madrid en sesiones celebradas en abril, junio y octubre de 1991 arribando a la redacción final del Protocolo. De las diversas propuestas presentadas en la negociación, triunfó la que impulsaba este tipo de instrumento, que guarda una relación de complementariedad con el Tratado Antártico en lugar de la fórmula de Convenciones, en cierta forma autónomas, que había caracterizado la dinámica de los últimos acuerdos.

De esta manera, el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente se incorpora como una forma más de establecer reglas y procedimientos que deben ser compartidos por las Partes y a los cuales, una vez ratificado este instrumento, habrán de quedar obligadas.

Del análisis de los aspectos sustantivos del mismo puede concluirse que constituye un verdadero régimen para la protección integral del medio ambiente, cubriendo todas las actividades humanas en la Antártida (7) y prohibiendo expresamente la actividad minera, con excepción de la vinculada a trabajos científicos. Queda a la vista, entonces, que este protocolo consolida una dimensión más internacionalizada del Continente Antártico, combinando una mayor conciencia ecológica con criterios de racionalidad para el cuidado de los recursos naturales y el ambiente antártico considerado globalmente.

De todas maneras y aún reconociendo el aporte que éste significa, conceptualmente, en dirección a una mayor conciencia ambientalista, es dable realizar ciertas observaciones sobre algunos puntos que, al menos desde una perspectiva jurídico-política, crean alguna preocupación. Las mismas estarán referidas a dos conjuntos de cuestiones: Por un lado me referiré a las obligaciones y desafíos que su aplicación entraña para los Estados, prestando particular atención a sus implicancias para Argentina. Posteriormente, me dedicaré a considerar el incremento en el rol y la participación de las organizaciones no-gubernamentales.

A.- Implicancias para los Estados.

a) una disminución significativa en el peso de los "reclamantes", sobre todo si se compara con el status que les asignaba la Convención relativa a los minerales antárticos.

Desde ya no puede pretenderse haber conservado intacto ese reconocimiento ya que la naturaleza de las cuestiones abordadas por uno y otro instrumento son de por sí diferentes, pero no es menos cierto que existen estados reclamantes que pueden verse particularmente afectados por deterioros ambientales causados por otros

en sus porciones reclamadas.

b) desvirtuación de la distinción entre Partes Consultivas y Adherentes en la conformación del Comité, cuyo asesoramiento y recomendaciones -según el art.10, inc.2 del Protocolo- deberán tomarse "plenamente".

c) incremento en el rol de las organizaciones no-gubernamentales a las que se le abre la posibilidad de ser incorporadas con carácter de observadores (situación que como veremos más adelante, al tratar el tema especialmente, se ha dado en otras circunstancias y pareciera que tiende a institucionalizarse).

Al respecto, en el art. 11, inc. 4 se señala que podrán ser invitados, con la aprobación de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico, a participar como observadores en sus sesiones a otras organizaciones científicas medioambientalistas y técnicas pertinentes que puedan contribuir a sus trabajos. Seguidamente, el inc. 5 ratifica el rol al cual hacíamos referencia al considerar "prácticamente" una libre circulación de la información que maneje el Comité estableciéndose que el informe del Comité será enviado a las partes y a los "observadores presentes en la sesión" y quedará posteriormente a disposición del público. Esto nos hace pensar que se apunta a una apertura total y absoluta en la circulación de toda la información disponible sobre las actividades a realizar en la Antártida.

En líneas generales puede decirse que el peso de las responsabilidades recae sobre las Partes que, efectivamente, realizan actividades mientras que otros actores del sistema ya sea Partes Adherentes al Tratado Antártico, organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales, a los que les asiste el derecho a participar en calidad de "observadores" también pasan a ejercer una función de "evaluadores" de los planes y proyectos que aquellas Partes pueden llegar a desarrollar.

No olvidemos también que, indisolublemente ligada a la consideración anterior, aparece la cuestión relativa a la dotación de recursos económicos y financieros para poner en funcionamiento el Protocolo, carga que deberán asumir las Partes que lleven a cabo actividades, y, que sin duda será mucho más pesada para quienes se encuentran en un nivel menor de desarrollo económico y tecnológico.

Corresponde también remarcar aquellos aspectos que pueden generar beneficios, en la medida que sean convenientemente implementados por las Partes, entre ellos:

a) la necesidad de consultar a las demás Partes respecto de la selección de emplazamientos de posibles estaciones y otras instalaciones. (art. 6, inc.1.d). Con ello se pone de manifiesto la preocupación por evitar la excesiva densidad de emplazamientos y estaciones que se produce en algunas áreas, con el consiguiente impacto acumulativo que ello genera; tal el singular caso de la isla 25 de mayo. (Isla Rey Jorge). Al respecto recordemos que durante 1977 la delegación argentina recomendó se hiciera alguna selección sobre los potenciales espacios para instalar nuevas bases.

b) el esfuerzo por la realización de expediciones conjuntas y por compartir el uso de estaciones y demás instalaciones. (art.6, inc.1.e). Esto podría contribuir a optimizar el empleo de medios logísticos, con su consiguiente reducción de gastos, así como favorecer un mayor espacio de cooperación científica entre quienes desarrollan actividades y contribuir a la disminución del impacto ambiental.

c) una especial referencia, en el mismo art.6, inc.3, a las "Partes que pueden ejercer jurisdicción en zonas adyacentes al área del Tratado Antártico", con vistas a asegurar que las actividades en el área del Tratado Antártico no tengan impactos perjudiciales para el medio ambiente en tales zonas. Esta particular mención, que

involucra directamente, al menos, a Argentina, Chile, Sudáfrica, Australia y Nueva Zelanda y, al Reino Unido por su actual situación en Malvinas, podría estimular la adopción de criterios comunes entre las Partes en cuestión para otorgarle efectividad a estos principios de defensa ambiental

En este marco se inscribiría el Protocolo firmado el 2 de agosto de 1991 entre Argentina y Chile. En el plano de las conjeturas, podría sugerirse la necesidad de que ambas Partes trabajen en la búsqueda de fórmulas convenientes tendientes a gestionar algún tipo de apoyo económico o la formación de un "fondo medioambiental" (asimilable, en alguna medida al fondo verde que solicitaban los Estados subdesarrollados en la UNCED'92) para asistir a aquellos Estados de menor desarrollo relativo y cuya cercanía a la región antártica hace que sus ecosistemas sean más vulnerables.

B.- El rol de las organizaciones no-gubernamentales.

A la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico, que adoptara el Protocolo de Madrid, asistieron además de las Partes Contratantes del Tratado Antártico, observadores representantes de organizaciones internacionales gubernamentales y no-gubernamentales. (Coalición de la Antártida y el Océano Austral, Comité Científico de Investigación Antártica (SCAR), Comisión para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos Antárticos, Comisión de las Comunidades Europeas, Comisión Oceanográfica Intergubernamental, Organización Meteorológica Mundial y Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales).

Es de destacar que las negociaciones que condujeron a la firma de este Protocolo contaron con una participación sin precedentes por parte de la ONG. Si bien se reconoce que ellas han jugado un rol importante en la práctica del "lobby" con las Partes Consultivas, su actividad tendiente a lograr un mayor espacio y un status más formal se vio incrementado a partir del rechazo a la Convención de Minerales.

El logro de la condición de observador en la XI Consultiva, parece ser sólo un escalón más, en el camino hacia un protagonismo mayor. Tal es el objetivo que anuncia ASOC (Coalición Antártica y del Océano Austral) al proponerse obtener la representación como Observador Oficial en las Reuniones del Tratado Antártico y en las reuniones de otras organizaciones relevantes como el SCAR (Comité Científico de Investigaciones Antárticas) y el COMNAP (Comité de Administradores de Programas Antárticos)

Además de la participación directa de las ONG a que hicimos referencia, también algunos representantes de estos grupos integraban varias delegaciones nacionales. Entre ellas pueden destacarse la "Wilderness Society" (EEUU), la Fundación Cousteau (Francia), el Instituto Germano de Ultramar y el Comité Nacional Pro Defensa de la Fauna y Flora de Chile. Por su parte, Greenpeace estuvo representada en las delegaciones oficiales de Nueva Zelanda, Australia y Dinamarca (8)

Si bien el Protocolo negociado constituye una pieza fundamental en la conservación del medioambiente antártico y sus recursos naturales, la opinión vertida por estas asociaciones nucleadas en ASOC apunta a avanzar mucho más en la consideración global de la problemática ambiental antártica. Plantean, entre otras, la necesidad de crear un "sistema independiente de observadores" para cubrir lagunas en las observaciones de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, avanzar en la formulación de una normativa más estricta con relación a los "hielos"(9). No obstante ello, rechazan la idea de que se elabore, de acuerdo a un proyecto presentado por Francia y Chile, una reglamentación para las Actividades No-gubernamentales, considerando que la tipificación sólo se hace necesaria en el caso de las actividades turísticas.

Quizá en esta oposición se deje traslucir una doble lógica manejada por algunos de estos grupos. Una, la que

aplican para evaluar sus propias actividades y otra, la que emplean para enjuiciar críticamente la dinámica que se ha venido desarrollando hasta hoy dentro del Sistema del Tratado Antártico.

4. A modo de conclusión.

El Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente se presenta frente al resto de la Comunidad Internacional como un avance en la dirección de lograr proteger eficazmente el medio ambiente antártico. Constituye una muestra, también, de la adaptabilidad que este régimen tiene con relación al Sistema Internacional.

Analizado desde la perspectiva de los Actores, se convierte en un interesante caso donde visualizar cómo las decisiones de Política Exterior de los Estados reciben influencias de su marco doméstico y en qué medida ellas, a su vez, implican modificaciones en el comportamiento de dichos Estados en el marco externo.

Hasta el momento en que concluyo este trabajo sólo España ha ratificado el Protocolo de Madrid y se espera que en poco tiempo más también lo haga Japón. De todas maneras, y siguiendo el razonamiento que desarrollábamos con relación a los Actores, será muy útil hacer un seguimiento preciso de cómo evolucionan las futuras ratificaciones y qué porvenir le espera a este nuevo instrumento del Sistema Antártico.

Notas y citas bibliográficas.

(1) KRASNER, Stephen, *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1985, pág.1. También hay aportes en este sentido en PETERSON, M.J., *Managing the Frozen South*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1988, pág.3 y sigs.

(2) GUTIERREZ POSSE, Hortensia, *Los tratados que establecen un régimen objetivo y la Antártida*, en *Antártida al iniciarse la década del noventa*, CARI, Ediciones Manantial, 1992, pág.52

(3) Para abundar en mayores detalles puede verse, COLACRAI de TREVISAN, Miryam, *La cuestión del Medio Ambiente Antártico: posiciones extremas desde fuera del Sistema Antártico* (el grupo ecologista Greenpeace), en MONETA, Carlos J, (ed.), *La Antártida en el Sistema Internacional del futuro*, G.E.L, Buenos Aires, 1988, págs. 163-179.

(4) BLAY, S.K.N., *New trends in the Protection of the Antarctic Environment: the 1991 Madrid Protocol*, en *American Journal of International Law*, april 1992, vol. 86, nro. 2, pág. 379.

(5) Pueden mencionarse, entre otros, Fundación Fridtjof Nansen (Oslo, 1975), diversas reuniones de EAMREA/SCAR que congregaba expertos para la evaluación del impacto ambiental de la exploración y explotación de los recursos minerales antárticos (1977;1979), el seminario desarrollado en Bellagio (Italia), marzo de 1979.

(6) COLACRAI de TREVISAN, Miryam, *Actores estatales, organismos gubernamentales y no gubernamentales en el Sistema Antártico*, en *Antártida al iniciarse ..op.cit.*, págs. 70 y 75.

(7) Contiene anexos que forman parte integrante del mismo referidos a : I Evaluación del Impacto sobre el Medio ambiente; II sobre Conservación de la Fauna y la Flora Antárticas; III sobre la Eliminación y tratamiento de residuos; IV sobre la Prevención de la Contaminación Marina. Además prevé la posibilidad de adoptar anexos adicionales y un Apéndice relativo a Arbitraje para la solución de controversias.

(8) GREENPEACE, Report of the XVI Antarctic Consultative Meeting, Bonn, Germany, 7-18 october 1991, cit. en AJIL, op.cit., pág. 397.

(9) Boletín ECO, nº 1, publicado en ocasión de la XVI Reunión Consultiva, Bonn, 7 de octubre de 1991.