

EL SISTEMA ANTARTICO Y LA UTILIZACION DE LOS RECURSOS

Por
Fernando ZEGERS Santa Cruz

I. INTRODUCCION



EL AUTOR ha aceptado con agradecimiento la invitación que se le hizo para que formulase algunos comentarios sobre los problemas actuales de la Antártida. Ellos serán de naturaleza muy general, dado el apremio del tiempo, y tendrán carácter estrictamente personal, sin reflejar necesariamente la posición del gobierno de Chile, país al que ha representado en varias reuniones del Tratado Antártico (*).

El interés por la Antártida ha aumentado considerablemente en los últimos años en la medida en que se ha pasado a estimar como más posible, o más rentable, un aprovechamiento de sus recursos. La creación de un nuevo orden jurídico para los océanos y, especialmente, la universalización de la "zona económica exclusiva" de doscientas millas, ha originado el

desplazamiento de las grandes flotas pesqueras de aguas distantes hacia nuevas áreas del planeta. En esta perspectiva, las aguas antárticas y, sobre todo, las concentraciones del pequeño crustáceo llamado "krill", han cobrado un creciente interés. Además, la llamada "crisis del petróleo" y sus consecuencias motivó un nuevo examen de las potencialidades de hidrocarburos en la región Antártica y, más concretamente, en sus plataformas continentales.

Aunque las dimensiones de la riqueza pesquera de la zona, y en especial las del krill, sean bastante desconocidas y muchísimo más modestas que las estimaciones formuladas en reportajes un tanto sensacionalistas, y aunque la explotación mineral en la Antártida es, por ahora, una hazaña tecnológicamente difícil y económicamente imposible, es un hecho que últimamente los periodistas, políticos, hombres de negocios y académicos han acentuado su

* El autor es abogado, actualmente Embajador de Chile en Brasil y ha sido Representante Alterno de su país ante las Naciones Unidas. Ha participado como Presidente de la Delegación de Chile en varias Reuniones Consultivas del Tratado Antártico y ha presidido la delegación de su país ante la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar desde su inicio.

concentración en esta área, anteriormente muy olvidada. Esta toma de conciencia acerca de las potencialidades económicas de la Antártida ha relegado a un segundo plano otras consideraciones que primaron a su respecto en el pasado y que nunca debieran ser olvidadas por aquellos que se preocupan del bienestar de la humanidad.

La Antártida fue la primera zona de paz y la primera área desnudearizada que existió en el mundo, superando las potencialidades bélicas que se insinuaron con ocasión de la Segunda Guerra Mundial y, luego, cuando se agudizó la llamada "Guerra Fría". El régimen allí establecido sirvió de precedente para la creación de otras zonas desnuclearizadas y de paz, tales como la originada por el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina. La zona antártica también fue la primera, y tal vez la única, reserva ecológica que se ha dado la humanidad, cuya creación fue muy anterior a la creciente preocupación universal por la defensa y preservación del medio ambiente. Fue y es también un laboratorio científico abierto a todos los hombres. Los resultados de la enorme investigación llevada a cabo en la Antártida no sólo respecto a sus propias características, sino a la relación de éstas con el clima y otros problemas universales han sido puestos a disposición general y enriquecido así el acervo de conocimiento del mundo. Estas y otras realidades del continente helado han pasado recientemente a un segundo plano y se encuentran, por desgracia, un poco olvidadas.

Se ha comparado a la Antártida con otras así llamadas "fronteras de la humanidad": el espacio exterior o ultraterrestre y los fondos oceánicos situados fuera de la jurisdicción nacional. Más allá del interés intelectual que esta analogía pueda suscitar y aun reconociendo ciertos elementos que los tres espacios mencionados puedan tener en común, es clarísimo que existen diferencias de enorme magnitud, que superan cumplidamente a las posibles semejanzas.

Es preciso establecer, en primer lugar, que el espacio exterior y los fondos marinos extrajurisdiccionales no han sido ni deberían ser objeto de ocupación exclusiva o soberanía; puede estimarseles, según se ha declarado y propiciado en las Naciones Unidas, como "patrimonio común de la humanidad", en tanto que algunos continúan estimándolos como res

nullius Esto no ocurre, de ninguna manera, en la Antártida, en la cual existen afirmaciones de soberanía de carácter secular y en donde siete estados la ejercen o reclaman en la actualidad. En segundo término, cabe llegar a la conclusión de que, a lo menos por ahora, no existe propiamente un régimen jurídico para el espacio ultraterrestre o los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional, si bien se han proclamado principios que constituyen un embrión de dichos regímenes para ambas situaciones. En la Antártida, por contraste, existe un régimen jurídico establecido por el llamado "Sistema Antártico" -es decir, el Tratado Antártico y su desarrollo en las Reuniones Consultivas del mismo- aun cuando éste sea incompleto. En la Antártida, por último, ha habido actividades humanas desde hace tiempo, que han adquirido gran intensidad en este siglo, en los campos de la exploración, el conocimiento geográfico, la investigación científica, el turismo, la meteorología y aun el aprovechamiento de los recursos. En los casos del espacio ultraterrestre y los fondos marinos extrajurisdiccionales prácticamente no existen actividades comparables.

La Antártida no es ni puede ser considerada como res nullius ni como una zona situada fuera de la actividad y la reglamentación jurídica del hombre. Existe en ella un régimen jurídico con un avanzado grado de madurez y vigencia; se ejerce en ese continente soberanía o, a lo menos, existen manifestaciones de la misma. Interesa a toda la humanidad que pueda preservarse la obra admirable realizada en la Antártida. Principalmente, es necesario que el aprovechamiento de los recursos se haga sin afectar sustancialmente la ecología antártica, las ecologías vecinas que están directamente relacionadas con ella o la ecología del mundo en general. El continente antártico es posiblemente la última área de nuestra naturaleza preservada como tal, en su primitivo equilibrio, sin elementos perturbadores o destructores. También es de la mayor importancia preservar el equilibrio jurídico y político logrado en 1959 con la suscripción del Tratado Antártico, que ha permitido la cooperación de estados con sistemas e intereses distintos y a veces contrapuestos, a la vez que la superación de problemas extremadamente difíciles y el establecimiento de precedentes valiosísimos en los campos del desarme y la investigación científica.

Es en esta perspectiva como conviene analizar los problemas actuales de la Antártida. Dentro de ella, es preciso, antes de todo, detenerse en lo que liemos denominado como el Sistema Antartico.

II. EL SISTEMA ANTARTICO

Puede sostenerse, con toda propiedad, que existe un Sistema Antártico, como lo ha manifestado un eminente autor. En efecto, durante un lapso de dos decenios, la Antártida ha sido eficazmente administrada bajo la tuición del Tratado Antartico y las medidas adoptadas por las Partes Consultivas del mismo, en conformidad a sus disposiciones.

Si bien el Tratado Antártico no tiene una adhesión universal, pertenecen a él la generalidad de los estados que de una manera u otra han expresado su interés en el área. El Tratado está abierto a la adhesión de todos los miembros de las Naciones Unidas. Sus disposiciones, y la actividad consiguiente de las Partes Consultivas, han contado a lo menos con la aceptación tácita de la comunidad internacional.

En conformidad al Tratado Antártico—según se explicará a continuación—sus Partes Consultivas han establecido, en el área situada al sur de los 60° latitud sur, una especie de reserva ecológica, un laboratorio de investigación científica, la primera zona desmilitarizada desnuclearizada que ha conocido la humanidad y una región de intensa y eficaz cooperación internacional en los más variados campos.

El subsistema antártico—que es parte del sistema internacional global—puede estimarse, en muchos aspectos, como más eficaz que este último. La administración de la Antártida, atendidas sus especiales características de región extrema y difícil, ha sido y es notablemente eficaz. El Tratado mismo, las medidas adoptadas en sus veinte años de vigencia, los derechos soberanos—a que se aludirá en su oportunidad—y como laboratorio de investigación científica, la primera zona desmilitarizada y la administración de la inmensa área cubierta por el Tratado son elementos constitutivos de un régimen jurídico. La cooperación intensa en los campos de la investigación científica, la desmilitarización, la protección del medio ambiente, la meteorología, la cartografía, las comunicaciones y en varios campos más, bajo los auspicios del Sistema Antártico, señalan no solamente la

existencia de un régimen jurídico, sino, además, la habilidad y proficiencia de tal régimen.

Se ha dicho que el Tratado no se refiere a los recursos antárticos, lo que es sólo parcialmente cierto. En efecto, aparte del Artículo IV y los derechos soberanos que cautela, el Artículo IX(1)(f), incluye entre las medidas que deberán adoptar las Partes Consultivas la “protección y conservación de los recursos vivos de la Antártida”. En cumplimiento de tal disposición se han adoptado medidas para la protección de la fauna y la flora y una serie de disposiciones destinadas a proteger los recursos vivos en general. Además, se han originado dos convenciones relativas a la conservación de los mismos: la Convención para la conservación de las focas antárticas y otra sobre recursos vivos marinos en general que se considerará en una Reunión Consultiva seguida de una Conferencia Diplomática programadas para la primera mitad de 1979 en Canberra.

Se han manifestado dudas respecto a la extensión y autosuficiencia de los poderes mencionados con respecto a los recursos vivos en general. En todo caso, es cierto que el Tratado nada dispone sobre recursos minerales y que caben varias interpretaciones en cuanto a cómo debe procederse a su respecto. Estas limitaciones no bastan, sin embargo, para desnaturalizar el régimen jurídico establecido y desarrollado por el Tratado Antártico ni afectan la existencia de lo que hemos denominado el Sistema Antártico.

A. Negociación del Tratado Antartico

En 1958 culminó un gigantesco esfuerzo cooperativo internacional de conocimiento del continente antártico, que fue denominado “Año Geofísico Internacional” (I.G.Y.). En él participaron científicos de doce estados que ya tenían actividades y/o invocaban derechos en la Antártida y se interesaban especialmente por ella, muchas de cuyas naciones instalaron bases o ampliaron las que ya habían emplazado en su territorio. El I.G.Y. evidenció la necesidad de mantener e incentivar la investigación científica. Dio ocasión, además, para iniciar una negociación que asegurase también la consagración de la Antártida como una zona de paz, superase ciertos conflictos de soberanía manifestados en el área, fomentase actividades deseables en ese continente y preservase su ecología privilegiada.

El gobierno de los Estados Unidos de América abrió esa negociación en 1958, sugiriendo la suscripción de un tratado e invitando a participar en una serie de reuniones en Washington, D.C. a los doce estados que habían tomado parte en el I.G.Y. El Tratado Antártico fue suscrito en Washington el 1° de diciembre de 1959 por los doce países y entró en vigor el 23 de junio de 1961, una vez depositado el último instrumento de ratificación (1). Los doce estados suscriptores pasaron a constituirse en Partes Consultivas del Tratado, encargadas, en conformidad a su Artículo IX, de recomendar medidas para el desarrollo de sus objetivos en el área del mismo. En 1977 fue incorporado, como décimotercera Parte Consultiva, el gobierno de Polonia, luego que una Reunión Consultiva Especial estableció que había reunido los requisitos necesarios para adquirir tal calidad. También se han adherido al Tratado Antártico Brasil, Bulgaria, Checoslovaquia, Dinamarca, Holanda, la República Democrática Alemana y Rumania.

La negociación del Tratado Antártico puede considerarse como una de las más significativas y exitosas de la historia contemporánea. Ella logró reservar todo un continente para la investigación científica y la protección ecológica, creando a la vez la primera zona desmilitarizada y desnuclearizada en el mundo. Simultáneamente, se logró superar el problema suscitado por las reclamaciones de soberanía en la Antártida, protegiendo los derechos de los reclamantes, la posición de los no reclamantes y preceptuando que no se admitirían nuevas reclamaciones durante la vida del Tratado.

En la negociación se obtuvo el acuerdo y la cooperación de países representativos de sistemas políticos diferentes y aun opuestos, a lo menos en la época, de diversos grados de desarrollo, de posiciones jurídicas contrapuestas en lo que atañe a derechos sobre el continente antártico y sus aguas, y de los más diferentes sistemas jurídicos. Por último, el resultado conseguido con el Tratado Antártico, además de superar las dificultades suscitadas en el área por la guerra fría, dio origen al Sistema Antártico y permitió, así, una administración eficiente y ordenada de la Antártida.

En cuanto a la compatibilidad y armonía del Sistema Antártico con la Carta de las Naciones Unidas y la comunidad internacional en general, cabe acotar que el Tratado desarrolla los propósitos y principios de la Carta y puede estimarse como una expresión de los acuerdos regionales consagrados por la misma. Lo logrado por el Tratado ha servido de precedente para otras zonas desnuclearizadas y de paz, como ha sido reconocido por el propio Secretario General de las Naciones Unidas en algunas de sus memorias presentadas a la Asamblea General. Sobre todo, el Tratado está abierto a la adhesión de todos los miembros de las Naciones Unidas, sin condiciones de ninguna especie. Alienta, asimismo, el establecimiento de relaciones de carácter cooperativo con los "Organismos Especializados de las Naciones Unidas y con otras organizaciones internacionales que tengan interés científico o técnico en la Antártida". Esta cooperación ha sido muy activa, dentro de su área de competencia, con organizaciones tales como la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO (COI o IOC), la Organización Meteorológica Mundial (OMM o WMO), la Organización Mundial de la Salud (OMS o WHO), la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO y el Scientific Committee on Antarctic Research (SCAR). Como se puede ver, la negociación dio por resultado la creación de un subsistema perfectamente integrado dentro del sistema general de las Naciones Unidas.

B. El Sistema en la Práctica

A fin de poder analizar y evaluar la aplicación al área del Tratado Antártico de los principios del mismo, conviene, en primer lugar, echar una mirada sobre su realidad actual.

En la Antártida existe un gran número de bases científicas de carácter permanente, que aseguran no sólo el conocimiento profundizado y progresivo del medio, sino también las comunicaciones y la logística en esta área remota, en la que imperan condiciones extremas. Año tras año, varios de los estados que son Partes Consultivas llevan a cabo expediciones de carácter

(1) Argentina, Australia, Belgica, Chile, Estados Unidos de America, Francia, Japon, Nueva Zelandia, Noruega, el Reintf Unido de Gran Bretana e Irlanda del Norte, la Union de Republicas Socialistas Sovieticas y la Union Sudafricana.

científico que amplían la labor permanente a que se ha hecho referencia y contribuyen a los variados aspectos de la presencia del hombre en el continente helado.

Las Partes Consultivas han instalado una red de comunicaciones que se integra al sistema universal y vincula el área antártica con el resto del planeta, facilitando, a la vez, las comunicaciones generales a través de este continente. Existen estaciones meteorológicas integradas al sistema universal. A través de la acción de las partes activas del Tratado ha sido posible establecer un sistema de transporte terrestre, naval y aéreo que, aunque limitado, permite el conocimiento y la actividad del hombre en la zona. Estas instalaciones facilitan el estudio de la glaciología, las profundidades marinas, las realidades del medio ambiente y los organismos en la Antártida, todos ellos desarrollados al amparo del sistema establecido por el Tratado.

En la Antártida no existe contaminación apreciable; no se ha permitido la introducción en el medio ambiente de especies extrañas a él; se ha protegido la cadena biológica y las especies extrañas a él; se ha protegido la cadena biológica y las especies antárticas, configurando así lo que con justicia se ha denominado como una reserva ecológica en beneficio de la humanidad. Esta realidad, a lo menos en dimensiones continentales, es única en el mundo.

Finalmente, existe en la Antártida un conjunto de sitios especialmente protegidos y de áreas declaradas de especial interés científico, se aplican medidas para la protección y mantenimiento de los sitios y monumentos históricos, que son mudos testigos de la exploración y del heroísmo de los hombres que penetraron en estas áreas remotas, y se orienta y regula el turismo, en forma que no perjudique a la ecología.

Las actividades de investigación científica que se iniciaron con anterioridad al Tratado mismo han sido intensificadas, alentadas y, podría decirse, sistematizadas por él. La desmilitarización, y desnuclearización de la Antártida han sido celosamente respetadas por las partes del Tratado desde el primer instante de su vigencia, y aseguradas y cauteladas por el sistema de inspección establecido en el instrumento mismo. Todo ello ha supuesto, evidentemente, un esfuerzo nacional muy intenso de parte de los estados fundadores y administradores del sistema.

Este conjunto de actos y actividades que representan una verdadera administración de la Antártida en beneficio de la humanidad y de conformidad con los objetivos antes señalados, ha sido logrado a través de la adopción por las Partes Consultivas de las medidas contempladas en el Artículo IX del Tratado y su implementación en el terreno. Se ha disipado, así, el escepticismo que suscitó en un primer momento el sistema de recomendaciones y medidas, sin una autoridad central, que estableció el Tratado Antártico. La cooperación entre las partes ha funcionado con tal expedición— tanto en la adopción de las recomendaciones unánimes como en su ejecución misma— que se ha logrado, como queda dicho, una eficiencia bastante inusual. Estas realidades superaron los temores derivados de una competencia política y militar latente al momento de la negociación del Tratado, estableciendo a la vez un precedente de importancia en el campo del desarme.

C. Protección del Medio Ambiente y la Conservación de los Recursos

Estos objetivos han constituido una de las preocupaciones centrales de las partes activas del Tratado Antártico, tanto en el estudio y adopción de medidas a su respecto como en su implementación en el área del Tratado. La preocupación por estos temas se manifiesta desde la Primera Reunión Consultiva del Tratado, pero culmina en la Tercera, celebrada en Bruselas en 1964, que adopta las medidas convenidas para la protección de la fauna y flora.

La primera y fundamental de estas medidas, destinadas a la protección de la ecología antártica, es la declaración del área de aplicación del Tratado como un "Área Especial de Conservación". Esta terminología supone una prioridad terminante de la consideración ecológica respecto de cualesquiera actividades desarrolladas al sur de los 60º de latitud sur.

Las Medidas Convenidas aseguran la protección de todas las especies nativas, sean mamíferos o pájaros, y adoptan disposiciones extremadamente restrictivas respecto a su captura o muerte, que son sometidas a un riguroso sistema de permisos. También protegen a todas las especies de interferencias dañinas que alteren de cualquier manera sus condiciones normales de vida. Contemplan la creación de "Áreas especialmente protegidas y sitios de especial interés científico" en los cuales se prohíben aun ac-

tividades consideradas legítimas en otros sitios de la Antártida a fin de preservar la pureza ecológica de determinados medios y especies, y permitir una investigación científica de notable interés. Las Reuniones Consultivas siguientes han declarado, modificado, suprimido y añadido muchas áreas especialmente protegidas. El desarrollo, complementación y cumplimiento de estas medidas ha cubierto la sucesión bianual de Reuniones Consultivas y dirigido la actividad en el área de los países antárticos.

El complemento más importante de este conjunto de medidas de conservación de los recursos y preservación de la ecología ha sido el estudio y adopción de medidas respecto al "Impacto de hombre en el medio ambiente antártico". La Sexta Reunión Consultiva celebrada en Tokio en 1970, reconociendo que "el ecosistema antártico es especialmente vulnerable a la interferencia humana" y que existe urgente necesidad de proteger el medio ambiente antártico de dicha interferencia, decidió que las Partes Consultivas asumieran responsabilidad por su protección. Al efecto, invitan al SCAR a que identifique los tipos de interferencia humana, evalúe los posibles cambios en el medio ambiente y recomiende medidas.

Sobre la base del informe del SCAR, la Octava Reunión Consultiva, reunida en Oslo, en 1975, adoptó un Código de Conducta para las bases y actividades en la Antártida en general. La misma reunión, reconociendo que "la responsabilidad primordial en asuntos antárticos, incluyendo la protección del medio ambiente antártico, corresponde a los Estados activos en el área que son partes del Tratado Antártico", formuló un recuento de las medidas de protección ecológica adoptadas por las Partes Consultivas y recomendó nuevas medidas.

El tema del Impacto del hombre sobre el medio ambiente antártico fue considerado en relación con las cuestiones relativas al aprovechamiento de los recursos vivos y minerales tanto en la Octava como en la Novena Reunión Consultiva del Tratado, celebradas respectivamente en Oslo (1975) y Londres (1977). Como se verá más adelante, las Recomendaciones de la última Reunión Consultiva ordinaria (Londres, 1977), así como el anteproyecto de convención sobre conservación de los recursos marinos antárticos, establecen una clara prioridad ecológica sobre cualquier actividad comercial de aprovechamiento de los recursos. Además de

esa prioridad, la Reunión Consultiva de Londres reiteró la vinculación del ecosistema antártico con los ecosistemas vecinos, relacionados con o dependientes de él. En efecto, la Recomendación IX-5, sobre el Impacto del hombre en el medio ambiente, declara que las Partes Consultivas "asegurarán en el planeamiento de futuras actividades que la cuestión de los efectos ambientales y el posible impacto de tales actividades en los ecosistemas pertinentes sean debidamente considerados". Una mención semejante puede encontrarse en los principios que deberán orientar un posible régimen para el aprovechamiento de los recursos minerales antárticos, cuando expresan que "la protección del singular ambiente antártico y de sus ecosistemas dependientes debe ser una consideración básica".

Las Recomendaciones de la Octava Reunión Consultiva, al tratar del Impacto del hombre sobre el medio ambiente, comprueban que en conjunto con SCAR las Partes Consultivas han desarrollado planes para el estudio comprensivo del ecosistema marino antártico. A este respecto deberán identificar los tipos y extensión de la interferencia humana en el medio y evaluar el posible impacto sobre el medio ambiente del área del Tratado y otros ecosistemas dependientes si la explotación mineral fuese a tener lugar allí.

Se deduce de todo lo anterior que las Partes Consultivas del Tratado Antártico han decidido que cualquier aprovechamiento comercial futuro de los recursos contenidos en el área del Tratado no debe afectar el ecosistema antártico y los ecosistemas relacionados con él. La preocupación ecológica se basa en estudios científicos de la más variada índole, llevados a cabo generalmente por especialistas de los miembros activos del Tratado Antártico o en programas organizados bajo el patrocinio de las Partes Consultivas o estimulados por ellas.

Se ha establecido científicamente el carácter único del ecosistema antártico su influencia en el clima del mundo, en la reserva global de agua dulce, en las corrientes, en la formación de zooplancton; la existencia de un ecosistema marino antártico, circunscrito por la convergencia antártica y relacionado con el medio ambiente terrestre del continente y con las ecologías vecinas a él y situadas más allá del llamado Océano Austral. También ha podido dimensionarse en principio el riesgo que podría signi-

ficar una explotación indiscriminada de los recursos vivos en la Antártida y, especialmente, del krill, pequeño crustáceo que parece ser uno de los ejes de su ecosistema marino, y, en lo que toca a una posible explotación mineral, el peligro serio que podría presentar para el medio ambiente. La competencia de las Partes Consultivas sobre todo lo relacionado con el ecosistema antártico fue reconocida, como queda dicho, por la Conferencia de la FAO celebrada en 1975.

Fluye de todo lo anterior la importancia que deberá atribuirse a la preservación del medio ambiente singular de la Antártida, a la preservación y conservación de sus recursos y a la mantención del equilibrio de su ecosistema y de los ecosistemas vecinos. Estudiado en forma muy general lo que pudiéramos llamar el factor ecológico, convendría, probablemente, antes de abordar la cuestión de los recursos en la zona, detenerse en el problema de la soberanía.

D. La Cuestión de la Soberanía

La discusión del tema del aprovechamiento de los recursos antárticos—al que nos referiremos más adelante—plantea el problema de la soberanía, que es parte de lo que hemos denominado el Sistema Antártico. Se trata de determinar qué validez y alcance tienen las reclamaciones de soberanía formuladas por siete estados (2) sobre casi la totalidad del continente antártico, y qué efecto tiene o puede tener la soberanía invocada sobre los espacios marítimos—mar territorial, plataforma continental y zona económica exclusiva—que, conforme al derecho internacional general, son consecuencia necesaria de la soberanía terrestre.

El Tratado Antártico no resolvió el problema de las reclamaciones ni tampoco, como se ha dicho, “congeló” a aquél o a éstas. Lo que hizo, simplemente, fue mantener el status quo. Su Artículo IV(1), preceptúa que nada en él puede interpretarse como renuncia a derechos previamente hechos valer o a reclamaciones de soberanía territorial en la Antártida; ni tampoco como prejuzgando la posición de quienes no reconocen tales derechos. Agrega que

las actividades desarrolladas durante la vigencia del Tratado no podrán mejorar o perjudicar las reclamaciones; y que no podrán extenderse las reclamaciones o formularse nuevas en vida del Tratado. Protege, así, el Tratado los derechos hechos valer por los reclamantes y la posición de los no reclamantes.

En el fondo, el problema de la soberanía no se presentaba ni se presentará con claridad hasta que se plantee definitivamente el aprovechamiento económico de los recursos. El Tratado Antártico no trató propiamente esta cuestión, si bien se refirió a la conservación de los recursos vivos como una de sus funciones esenciales y preservó los derechos y posiciones invocados respecto a la soberanía. La reserva ecológica, el laboratorio científico y la zona de paz constituían, de hecho, una especie de moratoria. Planteado el problema de los recursos, revive la situación de discrepancia planteada en el Artículo IV. Aunque no es el momento ni la ocasión de plantear a fondo el tema de la validez general y particular de las reclamaciones, nos sentimos obligados a formular algunos comentarios generales.

No cabe duda de que nada en el Derecho internacional impide que haya soberanía sobre las tierras antárticas y derechos soberanos sobre las aguas y plataformas continentales adyacentes a ellas, estén o no cubiertas las unas y las otras por hielos: Esto se desprende con toda claridad del derecho internacional general y ha sido confirmado por muchos tratadistas (3). Tampoco cabe duda de que será necesario acreditar el equivalente de la dualidad que en derecho privado se expresa en la concurrencia del título y la posesión para la adquisición del dominio. Posesión ha sido reemplazada por la expresión de “ocupación efectiva” en muchos comentarios relacionados con esta cuestión.

En los planteamientos formulados en algunas ocasiones, y en parte hechos ya valer, se analiza la situación con una perspectiva que podría ser estimada como de pre-guerra y, a veces, con un cierto exclusivismo de enfoque jurídico de carácter anglosajón.

El distinguido profesor francés Rene-Jean Dupuy planteaba que en el caso de las reclama-

(2) Argentina, Australia, Chile, Francia, Noruega, Nueva Zelandia y Reino Unido.

(3) Para una discusión general de este tema, ver OSCAR PINOCHET DE LA BARRA, “CHILEAN SOVEREIGNTY IN ANTARCTICA” (1954) y Bernhardt, “Sovereignty in Antarctica”, (1975).

ciones de soberanía en la Antártida existía, en el caso del título invocado, una confrontación de contigüidad y descubrimiento. En efecto, los países vecinos a la Antártida y, en especial, los más cercanos a ella (Chile y Argentina) invocan la continuidad y contigüidad, en tanto que aquellos estados que participaron más extensamente en una época en la exploración del continente, acentúan el descubrimiento (4). La contradicción descrita es, sin embargo, sólo la segunda parte del problema. En efecto, debe determinarse primero si se invoca un título originario (5) sobre la Antártida o uno derivativo (6). En otras palabras, debe determinarse si la Antártida ha sido o es en todo o en parte *res nullius*.

Chile y Argentina invocan un título originario, derivado de los derechos de la Corona de España, en virtud del Tratado de Tordesillas, a lo que en la época se denominaba como Terra Australis. (7). Este derecho, a lo menos en el caso chileno, fue estimado como digno de consideración por el eminente tratadista Gilbert Gidel. Los derechos españoles pasaron a sus excolonias cuando alcanzaron la independencia, en 1810, en virtud de lo que se ha denominado como el *uti possidetis juris*. En el caso de Chile, estos derechos fueron reafirmados— con expresa referencia a la Antártida— por Bernardo O'Higgins, el primer gobernante de su era independiente, y afianzados por los actos ejecutados en el Estrecho de Magallanes hacia el Sur, con asiento principal en la ciudad de Punta Arenas.

A principios de siglo, en 1902 y 1906 Chile otorgó concesiones de pesca y caza en la Antártida. También en 1906 se instaló en la isla Decepción, de las islas Shetland del Sur, la Compañía Ballenera de Magallanes, sociedad chilena que operaba con un permiso otorgado por el Gobernador de Magallanes. Además, en

1906 el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile aludió públicamente a los derechos antárticos de su país e inició una negociación con Argentina de delimitación antártica, que se extendió a 1907.

Es, por tanto, en 1906 cuando estiman los autores chilenos que el título de ese país fue perfeccionado. Al dictarse el Decreto de 1940, que fijó los límites del territorio chileno antártico, éste dejó constancia de la preexistencia de los derechos invocados y los actos de soberanía de 1906.

Se ha dicho que sólo el descubrimiento puede ser base de dominio sobre territorios extremos. La verdad es que esta noción debe su extensión y popularidad a la época del colonialismo, en la que fue invocada como fundamento de dominio en grandes extensiones de África y Asia. Para su aplicabilidad a esta situación, sería necesario, en todo caso, que ningún estado hubiere acreditado título o presencia con anterioridad, si se presentase un *res nullius* cumplido y total.

Los casos ventilados ante tribunales internacionales y frecuentemente citados con relación a territorios escasamente habitados y la soberanía a su respecto son todos anteriores a la gran guerra, sin que esto prive a algunos de sus consideraciones de validez. Ha habido, entretanto, un desarrollo progresivo del derecho internacional, en el sentido preciso que le da la Carta de las Naciones Unidas.

La evolución del derecho favorece evidentemente, en el caso de las reclamaciones antárticas, a aquellos reclamantes cuyo territorio está muy cerca de la Antártida y vinculado a él por factores geográficos, ecológicos, económicos y aun estratégicos. En el caso de Chile los trabajos científicos demuestran que la Península Antártica es una extensión de la América del

(4) El argumento de la continuidad adquiere especial forma y significación cuando se trata de países situados apenas a quinientas millas de la Antártida, como es el caso de Chile.

(5) Título originario es la clase de título adquirido por un país sobre tierras incluidas en la concesión original de soberanía al estado.

(6) Título derivativo es la clase de título adquirido por un país relativo a tierras sobre las cuales la soberanía se adquiere por otros medios.

(7) El título chileno deriva de una concesión a don Pedro Sánchez de la Hoz, a quien se confirió la Gobernación de las tierras al sur del Estrecho de Magallanes hasta el Polo Sur en 1539. Esta concesión pasó a la Capitán General de Chile por Reales Cédulas de 1555 y 1558, que las incluyeron en las Gobernaciones de Jerónimo de Alderete y Francisco de Villagra. OSCAR PINOCHET DE LA BARRA, op. cit., nota 57, págs. 14-15.

Sur y que las dos regiones pertenecieron antiguamente a un solo continente, cuyas partes hoy sumergidas constituyen la plataforma submarina más acá y más allá del Paso de Drake. Si se invoca un título originario con algún fundamento, las invocaciones coadyuvantes a la continuidad y la contigüidad se refuerzan grandemente.

En relación a los argumentos basados exclusivamente en la continuidad y la contigüidad, se ha criticado la llamada "teoría del sector" o prolongación geométrica hasta el Polo desde un territorio vecino. Sin que esto signifique cuestionar los méritos de dicha teoría, podría estimarse que ella admite algunas críticas que son justificadas*. Una de ellas, en el caso de la Antártida, sería que los sectores comprenderían aguas que forman parte de la alta mar. A este respecto, y en lo que toca a Chile, el Decreto de 1940 que precisó los límites antárticos del país alude al mar territorial dentro del cuadrante reclamado, lo que presupone la existencia de la alta mar más allá de las doscientas millas jurisdiccionales declaradas por ese país en 1947.

En cuanto a la posesión u ocupación efectiva, las consideraciones relativas a territorios extremos formuladas en los casos tantas veces citados por los autores, tienen plena validez. Pero el ejercicio de la autoridad, de actos de administración y de actividades económicas bajo el control de un estado, debe entenderse adaptado a las condiciones geográficas y climáticas de la Antártida. Es en esa perspectiva que deben analizarse los actos de administración, instalación de bases, actividades económicas y científicas de los estados reclamantes, llevados a cabo antes de la suscripción del Tratado Antártico (8).

En consecuencia, será preciso, al evaluar el mérito de las reclamaciones, tener en cuenta los títulos históricos, la continuidad y la contigüidad—no sólo el descubrimiento—en conjunto con la posesión u ocupación efectiva.

En cuanto a los espacios marítimos—mar territorial, plataforma continental y zona económica exclusiva—son una consecuencia del dominio terrestre. Una vez más, es menester comprobar que al Texto Integrado de Negociación o anteproyecto de convención preparado por la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar (CONFEMAR) no hace discriminaciones al respecto y se limita a enunciar la regla general, aplicable por consiguiente a todos los casos.

En el caso de los reclamantes, solamente Chile había proclamado su jurisdicción sobre una zona de doscientas millas aplicable a su reclamación antártica con anterioridad a la suscripción del Tratado Antártico. Argentina lo hizo hace algunos años, en tanto que Australia y Nueva Zelandia han dictado legislaciones que habilitan al Poder Ejecutivo para extender su zona económica exclusiva de doscientas millas a su reclamación antártica.

Se ha sostenido que la dictación de nuevas zonas jurisdiccionales de doscientas millas constituiría una ampliación de las reclamaciones, en los términos del Artículo IV(2), del Tratado Antártico. Si se considera que los espacios marítimos no son sino una consecuencia natural y necesaria de la soberanía terrestre, tal argumento caería por su base. También se ha dicho, por algunos, que todas las aguas de la Antártida serían alta mar. Tal interpretación se contradice, sin embargo, con la letra misma del Artículo VI del Tratado Antártico que, al aludir a la alta mar, está manifestando a contrario sensu que existe en el área del tratado a lo menos un mar territorial (9). Tampoco se compecede con el hecho, ya anotado, de que a lo/nenos uno de los firmantes originales del Tratado Antártico se incorporó al Tratado con una reclamación que comprendía una zona jurisdiccional de doscientas millas.

Todo lo anterior lleva a la conclusión de que necesariamente cualquier régimen de apro-

(8) En el caso de Chile, sus actos de administración se remontan a los comienzos de 1902 y 1906. La presencia chilena en la Antártida se manifiesta, entre otras maneras, por numerosas bases en el continente antes del I.G.Y., y la emisión de sellos. Su presencia económica se ha manifestado en varias industrias chilenas operando, bajo regulación gubernamental, en la Antártida.

(9) Los tratadistas han definido la alta mar como el espacio marítimo situado más allá del mar territorial. Por tanto, la alta mar supone la existencia de una soberanía extendida a las aguas o mar territorial.

vechamiento de los recursos antárticos, minerales o vivos, tendrá que tener en cuenta la realidad de la afirmación de soberanía en la Antártida.

E. El Problema de la Utilización de los Recursos

En la introducción se ha aludido al creciente interés recién suscitado por los recursos antárticos. Se manifestó gracias a la llamada "crisis del petróleo", la cual, a partir de 1970, motivó la búsqueda de nuevas fuentes de energía. Con esta perspectiva, los Estados y las grandes corporaciones comenzaron a interesarse, entre otras posibilidades, en los hidrocarburos que pudieren existir en las plataformas continentales de la Antártida. En un proceso paralelo la concentración de pesca en las regiones tradicionales y la universalización de las zonas económicas exclusivas o de pesca de doscientas millas produjeron un interés renovado y creciente por los recursos vivos de los mares australes. Este proceso se agudizó en 1974 con los progresos logrados en la CONFEMAR. En los últimos años, se ha hecho presente una mayor urgencia en cuanto a la necesidad de un régimen para los recursos vivos, en tanto que la cuestión de los recursos minerales, aunque conservando su importancia, no ha sido objeto del mismo grado de apremio.

1. RECURSOS VIVOS

El tema de los recursos vivos marinos de la Antártida fue presentado por Noruega a la Octava Reunión Consultiva celebrada en Oslo en 1975, la cual acordó que las Partes Consultivas se abocasen a esta cuestión y asumiesen respecto a la conservación de dichos recursos sus responsabilidades especiales. En tanto que el Sistema Antártico abordaba este delicado problema, el Comité de Pesca de la FAO (COFI) estudió, a partir de 1975, el tema de los recursos marinos de los mares australes, situados al sur de 45° de latitud sur. La FAO reconoció, como queda dicho, la competencia especial de las partes del Tratado Antártico en todo lo relativo a la preservación y conservación del ecosistema en el área del Tratado y afirmó su propia competencia técnica en lo que tiene relación al estudio y conocimiento de los recursos vivos australes. También expresó su voluntad de cooperar con las Partes Consultivas en dicha materia, dejó constancia del necesario respeto por

las jurisdicciones costeras en los mares australes, y formuló diversas apreciaciones técnicas respecto a la naturaleza de los recursos vivos australes, especies, cantidades conocidas, actividades en el área e investigaciones. Además, manifestó su aprecio y deseo de continuada colaboración con programas originados por las partes del Tratado Antártico y, finalmente, en su última reunión celebrada este año en Roma, dejó constancia de la cooperación que mantenía con las Partes Consultivas y tomó nota de la preparación por éstas de un régimen para los recursos vivos.

La Novena Reunión Consultiva del Tratado Antártico, celebrada en Londres en septiembre de 1977, consideró extensamente el tema de la conservación de los recursos vivos antárticos y adoptó la Recomendación IX-2. La recomendación indicada, luego de referirse a la investigación científica, adopta directrices tradicionales para la conservación de los recursos vivos, refiriéndose al establecimiento de un régimen definitivo de conservación. Como secuela de la recomendación se ha celebrado durante 1978, en varias etapas, la Segunda Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico (reuniones, en Canberra, en enero; en Buenos Aires, en julio; y Consultas Informales en Washington. D.C., en septiembre). En dichas reuniones se ha discutido un proyecto de convención sobre la conservación de los recursos vivos antárticos, basado en la Recomendación IX-2.

El proyecto de convención reconoce la responsabilidad primordial de las Partes Consultivas para la protección del medio ambiente antártico y la conservación de sus recursos vivos. Conforme a lo anterior, define como su objetivo la conservación de todos los recursos del ecosistema antártico, estableciendo, para tales efectos, un área de aplicación que se extiende a la Convergencia Antártica y definiendo criterios o standards de conservación de la mayor estrictez. Establece, a tales efectos, una Comisión y un Comité Científico. La propuesta convención estaría abierta a todos los estados, pero la participación en la Comisión exigiría ser miembro originario de la misma o activo en materias de investigación o recolección de los referidos recursos. El proyecto aplicaría los principios del Artículo IV del Tratado Antártico relativo a las reclamaciones de soberanía a las áreas marinas situadas al sur de los 60° de latitud sur. En este esfuerzo, las Partes Consultivas han actuado en

consulta con los estados activos en el área y con la FAO con la intención de completar la convención propuesta en la primera mitad de 1979.

Se desprende de la sumaria exposición precedente que la responsabilidad de la preparación de un régimen para los recursos vivos de la Antártida ha sido asumida por las Partes Consultivas con la plena aceptación de la FAO y de otros interesados. Es natural que así sea, pues existe, como lo hemos sostenido largamente, un subsistema antártico, integrado al sistema internacional general y responsable de la administración de la Antártida.

En cualquier régimen se debe reconocer y mantener la relación entre el aprovechamiento de los recursos y las medidas adoptadas bajo el Sistema Antártico para la mantención del continente como un área especial de conservación y un laboratorio científico. Así lo hace el proyecto de convención a que se ha hecho referencia, que deberá expresar una serie de vínculos con el Tratado Antártico, entre los cuales cabe destacar su estricta mantención como zona de paz y el respeto de las medidas adoptadas para la preservación del medio ambiente junto al reconocimiento de la responsabilidad especial de las Partes Consultivas para la protección del ecosistema.

2. RECURSOS MINERALES

La cuestión de la posible exploración y utilización de los recursos minerales antárticos, junto a los efectos que ellos pudieren tener para la ecología de ese continente privilegiado, fue mencionada por primera vez en la Sexta Reunión Consultiva celebrada en Tokio en 1970. Pero no se consideró, en forma detenida, hasta la Séptima Reunión Consultiva celebrada en Wellington, en 1972, donde se acordó seguir estudiando el tema y, en especial, los efectos que una posible explotación pudiera tener sobre el medio ambiente. La Octava Reunión Consultiva, celebrada en Oslo en 1975, consideró nuevamente el problema, reiterando y ampliando las conclusiones de Wellington, que comprendían una moratoria hasta el definitivo esclarecimiento del problema y la consiguiente adopción de un régimen o las correspondientes decisiones.

La Novena Reunión Consultiva, celebrada recientemente en Londres en 1977, conoció un informe del SCAR sobre los posibles efectos

de una exploración y explotación minerales, con especial referencia al petróleo. Este informe señalaba los variados peligros que tal explotación y explotación pueden significar para el medio ambiente. Un grupo de expertos, ampliando el informe del SCAR y otros estudios y desarrollando el tema durante el curso de la reunión misma, emitió un informe preliminar sobre la materia, que deberá ser completado más adelante. La Reunión de Londres concluyó sus trabajos en la materia con una recomendación de la mayor importancia preparada sobre la base de los acuerdos de las Reuniones Consultivas anteriores y de una Reunión Preparatoria Especial celebrada en París en 1976.

Los principios expresados en el párrafo 4 de la Recomendación tienen la mayor importancia y deberán orientar la actividad futura de las Partes Consultivas. Entre ellos se reitera el papel activo y responsable de las mismas Partes Consultivas, que deberán tratar la cuestión protegiendo al singular medio ambiente antártico y sus ecosistemas dependientes, sin perjudicarlos intereses de toda la humanidad. Agregan que los principios del Artículo IV del Tratado Antártico, relativo a las reclamaciones de soberanía, deben ser salvaguardados en su aplicación al área cubierta por el Tratado Antártico.

Las Partes Consultivas han acordado dedicar atención preferente en la Décima Reunión Consultiva, que deberá tener lugar en Washington, D.C. en 1979, y sus Reuniones Preparatorias, a la cuestión de la exploración y explotación de minerales en su relación con el medio ambiente.

III. CONCLUSIONES

Fluye de todo lo anterior que la Antártida no es un territorio ausente de normas jurídicas, remoto al hombre y res nullius. Al contrario, hay un verdadero Sistema Antártico que se integra perfectamente al sistema internacional general, corresponde a los principios y propósitos de las Naciones Unidas y ha demostrado su eficacia en el espacio y en el tiempo. Por consiguiente, es por medio de dicho Sistema Antártico y en estrecha vinculación con él, que debe encontrarse la solución a la cuestión del aprovechamiento de los recursos del área.

Es necesario mantener y fortalecer el Tratado Antártico, a cuyo amparo se ha conocido, preservado y desarrollado una zona extrema del

planeta. Resulta esencial que se preserve la reserva ecológica creada bajo el marco de ese instrumento y el laboratorio científico abierto en el área a todos los hombres. Tiene también una gran importancia el que la Antártida sea mantenida como una zona de paz, ajena a los vaivenes de las pugnas de poder y de las luchas militares y que se perpetúe y extienda, si fuese posible, la cooperación entre Estados en la zona, cuyo carácter es único.

El Sistema Antártico se ha demostrado capaz de enfrentar con éxito, durante casi dos decenios, los problemas surgidos en la Antártida. En el caso concreto de los recursos vivos y minerales, y su inseparable relación con los problemas del medio ambiente, las Partes Consultivas han adoptado todos los pasos conducentes a un estudio y solución adecuados. En las páginas anteriores se ha descrito sumariamente lo obrado dentro del marco del Tratado Antártico, que aparece como una excelente vía de solución a la cuestión de aprovechamiento de los referidos recursos.

Los posibles regímenes para el aprovechamiento de los recursos vivos y minerales deberán tener en cuenta el carácter singular del ecosistema antártico y su relación con otros ecosistemas, las realidades jurídicas y políticas del llamado Sistema Antártico y el interés de la humanidad. Tampoco podrán ignorar, junto a la realidad del Tratado Antártico y comprendida en él, la existencia de reclamaciones soberanas y la larga presencia antártica de muchos países, que han invertido en el conocimiento y desarrollo de este continente el esfuerzo y el talento de sus hombres e ingentes recursos.

La solución debe originarse y ser propuesta por el Sistema Antártico. Es necesario que ella resulte, en cada caso, de un estudio profundizado y de una negociación suficientemente madura.

En el caso de los recursos vivos, la solución preparada por las Partes Consultivas estudiada anteriormente, parece ser el camino más racional y tal vez el único posible para la ob-

tención de los objetivos señalados. Una convención originada en el Sistema Antártico, pero abierta a todos los estados interesados, que ponga su acento en la conservación de los recursos vivos y en la preservación del ecosistema, aparece como un camino realista y justo.

En cuanto a los recursos minerales, es evidente que se requiere mucho más estudio y antecedentes respecto al efecto ecológico de su eventual exploración o explotación, así como la continuación de la moratoria que de hecho existe y a su respecto resulta esencial, tratándose de un medio ambiente tan delicado y con carácter tan singular. Junto a ese estudio es preciso dar una solución apropiada al delicado problema de los derechos de soberanía existentes o reclamados en la Antártida, en su aplicación a este caso concreto. Todo ello supone una negociación difícil, que requerirá esfuerzos, imaginación, paciencia y flexibilidad de parte de todos los interesados.

El marco ideal, y probablemente el único * adecuado, es el del Sistema Antártico. Los principios y parámetros adoptados en la Novena Reunión Consultiva de Londres, que han sido mencionados anteriormente, parecen ofrecer la base adecuada para este complejo ejercicio. Cualquier otra solución, y especialmente una que fuese procurada fuera del marco del Tratado Antártico, no podría ser efectiva y, si se intentase, podría acarrear graves consecuencias para todo lo obtenido en la Antártida en tantos años de labor. Tampoco cabe, a nuestro juicio, el anticipar fórmulas completas de carácter teórico. Es preciso que la solución resulte de la realidad antártica, de los estudios en curso y de las negociaciones que necesariamente deberán tener lugar.

Este trabajo contiene análisis y conclusiones estrictamente personales, formuladas con el único propósito de contribuir al estudio de un tema en extremo interesante.

(Reproducido de "University of Miami Law Review", Voi. 33:425).

