

SISTEMA DEL TRATADO ANTÁRTICO
REUNIONES CONSULTIVAS
DEL TRATADO ANTÁRTICO

APUNTES SOBRE EL NUEVO ESCENARIO DE LA
NEGOCIACIÓN ANTÁRTICA

*Comunicación del doctor Ángel Ernesto Molinari,
en la sesión privada del Instituto de Política Internacional,
el 1 de octubre de 2015*

SISTEMA DEL TRATADO ANTÁRTICO

REUNIONES CONSULTIVAS DEL TRATADO ANTÁRTICO

APUNTES SOBRE EL NUEVO ESCENARIO DE LA NEGOCIACIÓN ANTÁRTICA

Por el Dr. ÁNGEL ERNESTO MOLINARI

Desde la adopción del Tratado Antártico (Washington, 1959), el proceso de negociación impuesto por los Estados Parte para cumplir con los principios y objetivos establecidos en dicho instrumento, presenta características propias que lo diferencian sustancialmente de otros foros de negociación multilateral entre Estados.

En efecto, la relación entre los negociadores es dinámica, directa, no mediatizada y se apoya en estrictas reglas de consenso al momento de tomar decisiones.

El Tratado, abierto y de vigencia *sine die*, reconoce dos categorías de miembros. Los denominados *Parte Consultiva*, que son los doce países signatarios originales que participaron de la

Conferencia de Washington, y aquellos que, habiendo accedido al mismo por vía de la adhesión, hubieran demostrado su interés mediante presencia científica efectiva en la Antártida, antecedente que los habilita a solicitar el acceso al *status* de Parte Consultiva. La segunda categoría es la que componen los Estados adherentes al Tratado, que no realizan actividades sustentables en el continente antártico y son denominados *Parte no Consultiva*.

Puede inferirse entonces que el grupo de Estados Parte Consultiva conforman el núcleo duro del sistema de negociación y, en consecuencia, quienes están legitimados para adoptar todas las decisiones.

De ahí que las reuniones donde se activa formalmente el proceso de negociación y toma de decisiones se llame *Reuniones Consultivas del Tratado Antártico* (RCTA). Actualmente tales reuniones son anuales, siendo anfitriones los Estados Parte Consultiva siguiendo el orden alfabético de la lista en idioma inglés.

Este procedimiento, no sólo aseguró satisfactoriamente el espíritu de cooperación, intercambio de información y protección integral de la Antártida, sino que también es objeto de análisis y seguimiento por considerarse un modelo de negociación internacional aplicada a territorios.

Transcurridos más de cincuenta años, la práctica descrita atravesó diferentes escenarios impuestos tanto por los cambios propios de la problemática antártica, como por otros ámbitos del circuito de negociación internacional que indirectamente inciden sobre la misma. Las agendas de trabajo incorporan nuevos aspectos, algunos de ellos ciertamente no contemplados en la letra del Tratado como la pesca, el turismo y la protección del medioambiente. Emergen nuevos actores con el rol de Estados Parte, organizaciones internacionales gubernamentales y organizaciones internacionales no gubernamentales que por su especialización son invitadas a contribuir con elementos para el debate en el marco de las RCTA.

Por lo expuesto, resulta útil recorrer las notas más relevantes que, a nuestro criterio, hoy presenta el nuevo escenario de negociación del Tratado Antártico:

- Las RCTA constituyen el máximo foro de decisión de los Estados Parte del Tratado Antártico, deben afrontar agendas cada vez más complejas, de alto contenido científico y técnico pero, al mismo tiempo, con fuertes efectos políticos subyacentes.
- La dinámica negociadora actual suscita la proliferación de *grupos de contacto intersesionales* (GCI) que trabajan sobre temas puntuales, que no pueden ser desarrollados en el encuentro anual de la RCTA (Jurisdicción, turismo, taller de trabajo sobre plan estratégico plurianual, presupuesto y cooperación, entre otros). Todos estos grupos actúan *con mandato de la RCTA* desde donde, además, se fijan sus términos de referencia.

Esto conlleva:

- ▲ Ejercicio de liderazgo por parte de países con mayores recursos humanos, financieros y tecnológicos, que los posiciona favorablemente para influir en las conclusiones que adopte el grupo de trabajo.
- ▲ Tales conclusiones son presentadas en las RCTA, pudiendo ser adoptadas por las mismas con efectos vinculantes.
- Proliferación de *eventos académicos* (workshops) *sin mandato de las RCTA*, muchas veces impulsados por *organizaciones no gubernamentales*, cuyas conclusiones pueden alcanzar el ámbito de las RCTA a través de algunos Estados Parte u observadores y expertos invitados, influyendo indirectamente en la negociación formal de los Gobiernos.

- Aumento de Estados Parte del Tratado Antártico. De los 12 Estados signatarios originales del Tratado, hoy el número de miembros asciende a 52 países (29 Estados Parte Consultiva y 23 Partes no Consultiva).
- Dicho crecimiento, presiona a los siete países que fijaron posición sobre intereses territoriales al momento de adoptarse el Tratado (Argentina, Australia, Chile, Francia, Noruega, Nueva Zelandia y el Reino Unido), las cuales se hallan cauteladas bajo la reserva establecida en su Artículo IV, quienes ya representan una proporción minoritaria frente a los que identifican el *statu quo* político y jurídico de la Antártida con un régimen de gobernanza.
- Incorporación de nuevos actores gubernamentales, tal el caso reciente de Malasia y Pakistán, otrora enrolados en una posición contraria al Sistema del Tratado Antártico y líderes del grupo de países no alineados a favor de instalar el tema en la agenda de las Naciones Unidas.

Ambos países aspiran a alcanzar el status de Parte Consultiva en el corto plazo. ¿Podría este antecedente, generar en el seno de las RCTA la incipiente formación de un bloque que favorezca la inclusión de la Antártida en la agenda de las Naciones Unidas?

- Mayor protagonismo de las Organizaciones Gubernamentales (OMI, OHI, ACAP –Acuerdo sobre la Conservación de Albatros y Petreles–, OMM, PNUMA, entre otras) y Organizaciones no gubernamentales (ASOC –Coalición Antártica y del Océano Austral–, IAATO –Asociación Internacional de Operadores Turísticos–), acreditadas como expertos en la RCTA, con activa intervención en los debates, redacción de proyectos de párrafos del Informe Final, presentación de documentos y en muchos casos factores de presión sobre las decisiones adoptadas por las Partes Consultivas.

- Las RCTA si bien son anuales, han reducido sustancialmente el tiempo disponible para sus sesiones. Ello confronta con la complejidad y desarrollo de la agenda y la cantidad de bancas que ocupan las delegaciones acreditadas con derecho a hacer uso de la palabra en cada debate.
- El escenario descrito suscitó la iniciativa de algunos Estados, para circunscribir el proceso de negociación de la RCTA en un esquema de trabajo denominado *Plan Estratégico Plurianual*, que fija un limitado número de temas como agenda prioritaria y plazos para alcanzar resultados. Ello modificaría sustancialmente el tradicional mecanismo de negociación del Sistema del Tratado Antártico caracterizado por la movilidad de la agenda, conforme el interés de las Partes y sin imposición de plazos para resolver los temas.
- Progresiva introducción de nuevos conceptos o figuras que podrían modificar el enfoque jurídico o político preexistente, tales como:
 - ▲ océanos australes;
 - ▲ especies no nativas (conlleva imposiciones de costoso cumplimiento para los programas gubernamentales que operan la Antártida);
 - ▲ SAR (Search and Rescue) terrestre;
 - ▲ ejercicio de la jurisdicción estatal en el área de aplicación del Tratado Antártico;
 - ▲ gobernanza (*Governance*);
 - ▲ huella humana;
 - ▲ biodiversidad, entre otros.
- Rol preeminente en las decisiones y procedimientos de la RCTA por parte de la denominada *Reunión de Jefes de Delegación*. Es cerrada, se convoca tantas veces como

sea necesario durante el transcurso de la RCTA; está integrada por los responsables de las delegaciones de las Partes Consultivas y presidida por Presidente de la RCTA (Chairman). En este espacio se impulsa y direcciona la negociación; es donde efectivamente se encauzan los resultados de la misma.

- Se institucionaliza la figura del Presidente de la RCTA (Chairman), alcanzando la jerarquía y atribuciones propias de un “funcionario internacional” mientras se desarrolla la RCTA y durante todo el período entre sesiones hasta la próxima RCTA, donde quien lo sucede lo reemplaza en el cargo.
- En este nuevo escenario, también se torna válida la hipótesis de que organizaciones gubernamentales regionales (UNASUR o la Unión Europea, por ejemplo) intenten acceder a las RCTA en calidad de observadores o expertos. Si bien el Tratado no contempla a las organizaciones internacionales en general como Partes, progresivamente a través de requerimientos para participar en asuntos de la agenda vinculados a sus objetivos, podrían ser admitidos como observadores o expertos y, a través de la práctica, alcanzar una permanencia definitiva. Recuérdese algunas tenues manifestaciones producidas en ese sentido en el marco de la UNASUR y la participación de la Unión Europea en los márgenes de la XXXVI RCTA (Bruselas, 2013).
- Finalmente, la Secretaría del Tratado Antártico, con sede permanente en la ciudad de Buenos Aires desde el año 2004, se consolidará como herramienta fundamental para el apoyo y eficacia del trabajo de los Gobiernos comprometidos con el sistema del Tratado Antártico, manteniendo su estructura pequeña, efectiva y de bajo costo según originalmente fuera concebida.