

El tema antártico en las Naciones Unidas

INTRODUCCIÓN

En septiembre de 1982, Malasia planteó el tema de la Antártica en las Naciones Unidas. El año siguiente, con el apoyo del movimiento de los "Países No-Alineados", dicho país tuvo éxito al lograr la inscripción del tema en la agenda de la Asamblea General. Con posterioridad, ha tenido lugar un debate que se ha prolongado por años en el Primer Comité de la Asamblea, se han adoptado resoluciones que cubren, entre otras materias, el régimen de los recursos minerales y el Secretario General de la organización ha preparado un comprensivo estudio sobre el tema.

Estos desarrollos contrastan con previos intentos de internacionalizar el tratamiento del tema, particularmente, con los intentos fallidos realizados por India en 1956 y 1958 respectivamente. Consecuentemente, el análisis se centrará en aquellos factores que explican la emergencia de la Antártica como tema de interés internacional en la década de los ochenta.

El cambio registrado en el balance de poder, así como en los intereses de la comunidad internacional como consecuencia del proceso de descolonización puede constituir un elemento clave. Durante las décadas de los cincuenta y sesenta, tuvo lugar un proceso de democratización de la toma de decisiones a nivel internacional. Decenas de estados africanos y asiáticos de reciente independencia ingresaron a las Naciones Unidas, obteniendo así reconocimiento internacional para su nuevo status y alterando el balance de poder existente en dicho foro en favor del mundo en desarrollo.

En los años subsiguientes estos estados, actuando concertadamente en la Asamblea General, tuvieron éxito en evitar la constitución de condominios por parte de las grandes potencias, tanto en el espacio exterior ultraterrestre como en los fondos marinos situados fuera de la jurisdicción nacional. En este marco, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Fondos Marinos (1970), proscribió la

apropiación de dicha área por cualquier medio, ya fuere por estados o personas. Adicionalmente, esta declaración introdujo en las relaciones económicas internacionales un concepto de justicia redistributiva, que constituye un fiel reflejo del tenor de las demandas formuladas en dicha década por un Nuevo Orden Económico Internacional. Así entendido, el principio del patrimonio común de la humanidad, cuya expresión se encontraba en la declaración de 1970 planteaba que: "la explotación de los recursos del área debería realizarse para el beneficio de la humanidad como un todo... y tomando particular consideración de los intereses y necesidades de los países en desarrollo". Más recientemente, el mismo patrón ha seguido en relación a la luna y sus recursos¹.

No obstante, a principios de la actual década y como consecuencia de los dañinos efectos que han tenido las recesiones recientes en la economía mundial, las negociaciones globales por un Nuevo Orden Económico Internacional se estancaron y crecientes campañas de propaganda caracterizaron el deteriorado estado de las relaciones Norte-Sur. Este desarrollo tuvo un negativo impacto sobre la Convención del Derecho del Mar de las Naciones Unidas (Tercera Conferencia) y el Régimen Internacional de los Fondos Marinos negociado en dicha conferencia, encontrándose en la actualidad sin entrar en vigencia para frustración de los países en desarrollo, que cifraron sus expectativas en los ingresos que podrían percibir de la explotación de los recursos existentes en dichos fondos marinos.

En este contexto era lógico que la mira de estos países se centrara en la Antártica como el próximo objetivo. El continente helado era, en un sentido, la última reserva de la humanidad o "terra nullis" y existía alguna evidencia de que podrían encontrarse recursos minerales, particularmente petróleo, en los márgenes continentales.

Consecuentemente el debate del tema en la Asamblea General de las Naciones Unidas proveyó una apropiada oportunidad para el mundo en desarrollo de presionar a las economías desarrolladas hacia un mayor progreso en las negociaciones del Nuevo Orden Económico Internacional. Por ello, la campaña iniciada por Malasia y otros países en desarrollo no debe llamar a sorpresa, como tampoco deberían hacerlo las tendencias observadas fuera del Sistema del Tratado Antártico, cuya finalidad es la revisión o reemplazo del actual sistema por una alternativa negociada en las Naciones Unidas.

La Antártica es hoy un escenario más de la confrontación Norte-Sur. Consecuentemente, la explotación de sus recursos minerales

¹Barbara Mitchell, *Frozen Stakes: The Future of Antarctic Minerals* (London: International Institute for Environment and Development Publication), pp. 91 y 92. La autora hace referencia al Borrador de Tratado sobre actividades en la Luna y otros cuerpos celestes (ONU, 1979).

enfrenta un dilema entre la implementación de un régimen basado en el principio del patrimonio común de la humanidad, que implicaría algún sistema de reparto de ingresos por una autoridad internacional sobre la base de un criterio redistributivo, o de uno cuyo énfasis se centre en la eficiencia de la producción de minerales y la seguridad del abastecimiento, que naturalmente será favorecido principalmente por quienes disponen de la tecnología adecuada y los medios necesarios para beneficiarse de la explotación de dichos recursos.

LAS NACIONES UNIDAS Y LA OPCIÓN GLOBAL

Afortunadamente, el tratamiento del tema antártico por parte de las Naciones Unidas no ha sido tan radicalizado ni retórico como el debate mismo. Es así como el estudio realizado por el Secretario General, a solicitud de la Asamblea General², resultó extraordinariamente comprensivo y factual. El análisis se centró en la totalidad del tema antártico, enfatizándose aspectos legales, políticos, y de administración del sistema del tratado. Por ello, fueron cubiertas áreas como "uso pacífico, desnuclearización, cooperación científica internacional, intercambio de información, protección del medio ambiente y negociaciones de los regímenes regulatorios de los recursos naturales"³.

El más destacable de los efectos de este estudio ha sido el creciente conocimiento de la Antártica y del Sistema del Tratado de 1959, que ha podido experimentar la comunidad internacional. Este aspecto resulta de vital importancia para el Sistema Antártico, dado que puede incrementar su legitimidad a los ojos de aquellos que no son miembros del mismo.

Sin embargo, la posibilidad de que la Antártica sea supranacionalizada y que se aplique el principio del patrimonio común de la humanidad a sus recursos minerales aún existe. Un paso en esa dirección fue tomado por la Asamblea General al aprobar, con fecha 16 de diciembre de 1985, una resolución sobre los minerales antárticos y el reparto de ingresos sobre una base redistributiva entre todos los miembros de la comunidad internacional. Esta opción necesariamente implicaría otorgar a la comunidad internacional participación en el proceso de toma de decisiones sobre una base de igualdad.

²La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en diciembre de 1983 la Resolución 38/77 solicitando para 1984 al Secretario General de la Organización la "preparación de un estudio factual, comprensivo y objetivo sobre todos los aspectos de Antártica".

³Peter Beck J., "The United Nations Study on Antarctica", en *Polar Record*, Vol. 22, Nº 140 (Great Britain: Scott Polar Research Institute, 1984), p. 500.

Teóricamente, la opción global⁴ implicaría el establecimiento de un régimen de gran similitud al de los fondos marinos. Los arreglos institucionales contemplarían el establecimiento de una autoridad antártica en la que recaería la totalidad de las esferas de competencia. En términos generales reflejaría en su estructura el predominio de los países en desarrollo, y una larga burocracia e taría también asociada a esta opción, reduciendo significativamente el monto de los ingresos para ser repartidos entre las partes. Asimismo, el financiamiento de la autoridad internacional por medio de las actividades mineras llevadas a cabo en el área presentaría serias dificultades. Ello, porque los estados nacionales son extremadamente renuentes en renunciar al cobro de impuestos (derecho que se deriva de la soberanía), en favor de los organismos internacionales.

Al evaluar la aceptabilidad y viabilidad de un régimen de esa naturaleza, deben abordarse necesariamente las siguientes interrogantes:

¿Es el principio del patrimonio común de la humanidad aplicable a los recursos minerales antárticos? ¿Tiene la Organización de las Naciones Unidas la autoridad para elaborar un régimen para los recursos minerales antárticos? ¿Se encuentra dicha organización internacional en condiciones de imponer un régimen para los recursos minerales sobre los países miembros del Tratado Antártico?

a) La aplicabilidad del principio del patrimonio común de la humanidad a los recursos minerales antárticos es una materia altamente controvertida. Sin embargo, Finn Sollie acertadamente señala que el principio no es enteramente pertinente a los minerales antárticos, "tanto porque un número importante de estados ha ejercido soberanía (en el continente y los márgenes continentales) como por la existencia de un Sistema de Colaboración Internacional que se encarga de aspectos prácticos así como de aquellos relacionados a los recursos"⁵.

El centro del problema lo constituye el hecho de que no existe una correcta analogía entre la Antártica y el área de la autoridad internacional de los fondos marinos. Ello, debido a que las reclamaciones y los derechos de soberanía en la Antártica (aun cuando no se encuentran reconocidos por los países no reclamantes, ni por la comunidad internacional como un todo), son una realidad que el Tratado Antártico congeló bajo las provisiones del Artículo IV, mientras que respecto de los fondos marinos extrajurisdiccionales

⁴Barbara Mitchell, *op. cit.* Los arreglos institucionales para la opción global son analizados es profundidad por esta autora, pp. 93 y 94.

⁵Bo Johnson T., *The Evolution of the Law of the Sea* (Dublin: Tycooly International Publishing Ltd., 1984), p. 80.

nunca existió previamente reclamación por país alguno de derechos de soberanía. La Antártica no se encuentra ajena a la jurisdicción nacional sino que ha sido objeto de exploración y asentamiento nacional por un número de países por varios años. Más aún, por mandato del Tratado Antártico, las Partes Consultivas han ejercido jurisdicción colectiva en el área del Tratado desde 1959.

En consecuencia, el concepto de "terra nullis" no tiene validez en la Antártica y en función de ello no corresponde aplicar a la región, ni a sus recursos minerales, el principio del "patrimonio común de la humanidad".

Sólo el área de los fondos marinos extrajurisdiccionales contenida dentro del área del Tratado Antártico podría calificar para tal criterio. No obstante, ella ha sido regida por las disposiciones del Tratado. Consecuentemente, no deberían descartarse la negociación de algún acuerdo sobre el área en comento con la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, de entrar ésta en vigencia.

b) La autoridad de las Naciones Unidas para elaborar un régimen para los recursos minerales antárticos es también una materia altamente controvertida. En favor de la participación de las Naciones Unidas, podría argumentarse que la organización (por contar con representación casi universal en su Asamblea General) es lo más cercano a la representación del interés global, el cual debería tener primacía sobre los intereses nacionales en el régimen de los recursos minerales. Dicho argumento se ve debilitado por el hecho de que en la Antártica existe un régimen internacional que ha administrado exitosamente la región por más de dos décadas. Asimismo, en el ejercicio de su rol las Partes Consultivas han sido apropiados custodios del interés de la humanidad.

Sobre el particular, el representante de Australia en el debate del tema en las Naciones Unidas, señor Woolcott, con claridad señaló que: "El Tratado Antártico está basado en la Carta de las Naciones Unidas, promueve sus propósitos y principios, y establece la región como una zona de paz y de cooperación internacional, sin paralelo en el sistema internacional, en el interés de toda la humanidad"⁶. Adicionalmente, debe tenerse presente que el Tratado no cierra el acceso a ningún miembro de la comunidad internacional, fue debidamente registrado en las Naciones Unidas⁷ y tiene duración ilimitada.

Puede argumentarse, como efectivamente lo hace Evan Luard⁸,

⁶UN, 1983, United Nations General Assembly, Records 38th Session 42nd meeting of the General Assembly. 29th December. A/C. 1/38pv42. p. 23.

⁷Evan Luard, *International Agencies* (London: MacMillan Press Ltd., 1977), p. 105.

⁸Evan Luard, "Who Owns the Antarctic?", *Foreign Affairs*, Vol. 62, Nº 5, Summer 1984, pp. 1184-1187.

que la elaboración e implementación de un régimen regulatorio de los recursos minerales es una materia absolutamente diferente del establecimiento de un sistema de investigación científica pacífica y cooperativa, o bien, que el Tratado no contiene disposición alguna para la explotación de los recursos minerales, ni reclama para los miembros del sistema el control de los recursos en el área. No obstante, estos recursos yacen depositados bajo la tierra o en los fondos marinos dentro de la jurisdicción del Tratado. Además, las actividades relacionadas con los recursos naturales han sido reguladas eficientemente por las partes del Tratado conforme a las disposiciones del artículo ix párr. 1 del mismo.

Consecuentemente, estos recursos no pueden ser considerados patrimonio común de la humanidad y las bases para la participación de las Naciones Unidas en la definición de un régimen para los recursos minerales antárticos son poco claras.

c) Si las Naciones Unidas por mandato de su Asamblea General, asumiera la tarea de preparar un régimen para los recursos minerales antárticos, ¿podría dicho régimen ser impuesto a las Partes del Tratado Antártico?

Al respecto, debe tenerse claro que las Partes del Tratado Antártico dispondrían de plena libertad para elegir entre aceptar o rechazar un régimen para los recursos minerales preparados por las Naciones Unidas. Ello en virtud, de que la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados establece que "la regla general es que un tratado no crea derechos ni obligaciones para terceros estados, esto es, para estados que no son partes al tratado"⁹. En consecuencia, si optaran los miembros del Tratado Antártico por rechazar el régimen preparado por las Naciones Unidas, no podría dicha organización internacional imponer en los primeros dicho cuerpo regulatorio.

En la actualidad, las Naciones Unidas disponen de la experiencia y de los medios necesarios para preparar un régimen para la regulación de los recursos minerales antárticos. Vastos conocimientos acumuló la organización, principalmente del gran esfuerzo negociador que implicó por una década la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar y la elaboración del Régimen para los Fondos Marinos. No obstante, un régimen para los minerales antárticos negociado en el marco de las Naciones Unidas resultaría inaceptable para los miembros del Tratado Antártico, por las siguientes razones:

— Implicaría el quiebre del balance político establecido por el Artículo iv del Tratado Antártico en función de que los países re-

⁹M. Akehurst, *A Modern Introduction to International Law* (London: George Allen and Unwin, 1985), p. 129.

clamantes verían extinguidas sus reclamaciones y derechos de soberanía; los países no reclamantes cederían posiciones hasta verse en un pie de igualdad con el resto de la comunidad internacional; y los miembros del Tratado Antártico como grupo perderían el status especial que gozan en materias antárticas.

— Dificilmente dicho régimen podría satisfacer las expectativas de participación institucional y de toma de decisiones existentes entre los potenciales operadores, que en su mayoría correponden a las Partes Consultivas o sus empresas. Adicionalmente, el componente redistributivo que dicho régimen habría de tener, sería también rechazado por los mismos.

En consecuencia, las características controvertidas que presentaría una convención preparada para tal efecto, podrían llevar al citado régimen a una situación de estancamiento como la enfrentada por el Régimen para los Fondos Marinos, impidiéndose así la explotación de los recursos minerales antárticos.

Por otra parte, los miembros del Tratado Antártico se encuentran decididos a continuar su labor reguladora de los recursos naturales de la región en ejercicio de su jurisdicción colectiva sobre el área del Tratado. Para ello, cuentan con la experiencia que les ha dado el administrar el área y cuidar de su medio ambiente y frágil ecosistema. A las Medidas Acordadas para la Protección de la Flora y de la Fauna, la Convención sobre la Foca y la de la Conservación de Recursos Vivos, pretenden sumar un régimen para los recursos minerales. En este marco, han formulado la Recomendación XI, delineando los términos que deberá observar dicho régimen.

Sin embargo, el régimen que puedan ellos acordar, por idénticas razones, no podrá imponerse a la comunidad internacional. Es necesario entonces evitar la formación de regímenes paralelos, dado que sólo traerían un conflicto directo de autoridad en la región e incrementarían las oportunidades de discordia internacional.

En suma, es inquietante ver que las presiones que envolvieron a las Naciones Unidas en los asuntos antárticos exceden la preocupación sobre el tema del régimen de los recursos minerales. Concretamente existen presiones para modificar el Tratado Antártico e incorporar la región en un régimen legal diferente. Pero es poco realista pensar en un régimen operativo que resulte de una negociación donde no participen las Partes Consultivas del Tratado Antártico. Tampoco parece viable la posibilidad de que pueda acordarse un régimen legal que, en las actuales circunstancias, resulte mejor que el existente.

No obstante, el mayor problema continúa siendo el proceso de acomodación externa para el Sistema Antártico. La obtención de

consenso sobre aspectos de vital importancia al parecer requerirá de fórmulas imaginativas y de serios esfuerzos de negociación diplomática, mientras "la posibilidad de la realización de una Conferencia para la Revisión del Tratado de 1991 pone presión adicional en todas las partes para proteger sus respectivas posiciones"¹⁰.

CONCLUSIONES

La Antártica ha sido un polo aparte, tanto por su aislamiento geográfico como por su inmunidad respecto de los conflictos que crean divisiones en el sistema internacional, incluso entre los miembros del Tratado. El Sistema del Tratado Antártico ha servido bien al mundo, introduciendo un elemento de orden en la jerarquía internacional, promoviendo los principios de las Naciones Unidas y demostrando vigor y flexibilidad en respuesta a las condiciones cambiantes.

No obstante, ha debido enfrentar crecientes presiones políticas, que provienen particularmente del mundo en desarrollo, sea para obtener mayor participación en la toma de decisiones o para su reemplazo. Una alternativa centrada en las Naciones Unidas ha sido propuesta por Malasia. Ella implicaría, de acuerdo a los precedentes establecidos por la Asamblea General, la transformación de la Antártica en patrimonio común de la humanidad. Asimismo, debe tenerse presente que el tratamiento del tema en este contexto ha transformado a la región en otra fuente de la controversia Norte-Sur.

En relación a la preparación de un régimen para los recursos minerales antárticos, las Partes Consultivas ameritan una oportunidad para probar su capacidad de ajuste y compromiso, no sólo entre ellos, sino con la comunidad internacional. Su record de éxito y eficiencia en la administración de la región y la protección de su frágil medio ambiente convierte a las Partes Consultivas en el grupo más calificado para realizar la tarea.

Sin embargo, sus divisiones sobre el tema de la soberanía y sus puntos de vista contrapuestos sobre la estructura y los poderes del régimen (que en parte derivan de lo anterior), dificultan la *elección* de una forma apropiada para dicho régimen. De acuerdo al planteamiento de Barbara Mitchell, la clave para una solución podría encontrarse en la posición de los reclamantes, quienes al visualizar sus reclamaciones como vehículos para obtener ganancias económicas o de recursos, preferirán un régimen de jurisdicción ambigua. Esta opción mantendrá el balance político del Sistema del Tratado

¹⁰Barbara Mitchell, *Op. cit.*, pp. 68, 130 y 132 respectivamente.

Antártico, al preservar la controversia territorial. Dicho régimen requiere de un proceso de negociación interna y con posterioridad contempla la negociación de la asignación de derechos entre reclamantes y no reclamantes sobre una base de "caso a caso"¹¹. Adicionalmente, debe tener lugar un proceso de acomodación externa que determine su aceptación a nivel internacional.

La mayor desventaja de esta opción radica en el hecho de que ofrece menos de lo esperado para la comunidad internacional, tanto en términos de su participación en la toma de decisiones como en la repartición de los ingresos.

Al respecto, las Partes Consultivas han acordado que sólo mediante el acceso de terceros estados al régimen pueden las instituciones o empresas pertenecientes a éstos calificar para participar en actividades mineras. No obstante, el acceso regido por las disposiciones básicas del Tratado Antártico puede resultar poco atractivo para dichos estados. Probablemente la redefinición del rol de los estados miembros, distintos de las Partes Consultivas, podría persuadir a terceros estados a acceder. Además la participación de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, especialmente en los fondos marinos extrajurisdiccionales dentro del área del Tratado Antártico, deberá llamar la atención a los negociadores de los países miembros.

La introducción de un sistema de reparto de ingresos con la comunidad internacional es otro aspecto crítico. Una alternativa inaceptable es aquella que otorga status de patrimonio común de la humanidad a la región y sus recursos naturales. Ésta crearía más expectativas que beneficios reales debido a su excesiva burocracia e igualaría a los miembros del Tratado con el resto de la comunidad internacional. Alexander sugiere que "mientras los ingresos provenientes de arrendamientos deberían ir a las Partes Consultivas sobre una base de igualdad, los ingresos provenientes del cobro de impuestos deberían ser divididos entre las Partes Consultivas y un Fondo de Fideicomiso administrado por las Naciones Unidas para ir en ayuda de los estados menos desarrollados"¹². Esta proposición resulta interesante, aun cuando será necesariamente rechazada por algunas de las Partes Consultivas. Los arreglos financieros son quizás el área donde hay mayor inflexibilidad entre los miembros de los diferentes grupos interesados, razón por la cual el proceso de acomodación (interno y externo) no es de fácil obtención.

Las presiones destinadas a ir más lejos que éstos parecen poco realistas. La preparación de un régimen para los recursos minerales antárticos por las Naciones Unidas es inapropiada, tanto porque el status de "patrimonio común de la humanidad" no es aplicable a

¹¹Ibid.

¹²Ibid.

la región como por el daño que causaría a un sistema de cooperación internacional, que ha sido altamente exitoso en la promoción de los principios de las Naciones Unidas y en el manejo de la región por más de dos décadas.

No obstante, las Partes Consultivas deben continuar ejerciendo su mandato sobre la Antártica en una forma responsable y eficiente. Por ello, el régimen para los recursos minerales negociado por ellos, deberá consolidar el reconocimiento de los intereses comunes a todas las partes (incluyendo aquellos de la comunidad internacional) y maximizar los beneficios derivados de las actividades que regule.

Las intenciones de obtener ventajas particulares por parte de algún grupo no contribuirán al mejor ordenamiento de los asuntos antárticos, y en consecuencia, perjudicarán los intereses de la humanidad.

Esas son preocupaciones legítimas para las Naciones Unidas, las cuales pueden justificar que el tema antártico se debata en su Asamblea General. Pero las expectativas para una mayor participación de la citada organización internacional (por ejemplo, preparación de un régimen internacional para el área o sus recursos naturales), no se justifican en el presente estado de cosas. Sólo el intencionado perjuicio de los intereses de la humanidad por parte de los estados consultivos o el quiebre del Sistema del Tratado Antártico podrían requerir dicho desarrollo.

B I B L I O G R A F I A

- AKEHURST, Michel, *A Modern Introduction to International Law*. Fifth edition. Cap. 10: "Treaties". London: George Allen and Unwin, 1985, pp. 121-140.
- AUBURN, F. M. *Antarctic Law and Politics* (London: C. Hurst & Company, 1981).
- BECK J., Peter, "The United Nations Study on Antarctica, 1984". *Polar Record*. Vol. 22, Nº 140. Great Britain: Scott Polar Research Institute, 1985, pp. 499-504.
- JOHNSON T., Bo, *The Evolution of the Law of the Sea* (Dublin: Tycooly International Publishing Ltd., 1984).
- LUARD, Evan, "Who Owns the Antarctic?" *Foreign Affairs*, Vol. 62, Nº 5, Summer 1984. International Agencies. London: MacMillan Press Ltd., 1977, pp. 102-106.
- MITCHELL, Barbara, *Frozen Stakes: The Future of Antarctic Minerals* (London: International Institute for Environment and Development Publication, 1983).
- MITCHELL, Barbara and TINKER, Jon. *Antarctic and its Resources* (London: Earthscan Publication, International Institute for Environment and Development, 1979-80).
- ORREGO, Francisco (ed.), *Antarctic Resources Policy* (Cambridge University Press, 1983).
- NACIONES UNIDAS. Registro de la 38ª Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas. Nueva York: 42ª a 46ª reuniones del Primer Comité. Noviembre 1983.