

JAMES
BARNES

∞

MANFRED
REINKE

∞

DENZIL
MILLER

OSVALDO
URRUTIA

∞

CHRISTOPHER
JONES

∞

LYN
GOLDSWORTHY

ASUNTOS ANTÁRTICOS

- VOLUMEN V - 2018

ASUNTOS ANTÁRTICOS

Asuntos Antárticos es la revista académica de Agenda Antártica y de la Coalición para la Antártida y el Océano Austral (ASOC), que tiene como objetivo publicar y difundir las investigaciones más destacadas e influyentes en relación a la Antártida. El journal publica, en español e inglés, artículos, reseñas y documentos oficiales. El propósito de esta publicación es también estimular investigaciones que favorezcan la protección ambiental de la Antártida y el Océano Austral.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de Asuntos Antárticos. El comité Editorial invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se notifique a la redacción.

AGENDA ANTÁRTICA

Agenda Antártica es una fundación con sede en Buenos Aires que trabaja por la conservación medioambiental del continente antártico y el Océano Austral, la investigación en la Antártida y la preservación de la paz en la región austral. Agenda Antártica fue fundada en el 2012 y desarrolla constantemente actividades de investigación, difusión e incidencia en foros nacionales, regionales e internacionales a través de publicaciones, seminarios, redes sociales y promoción de las telecomunicaciones. Para más información de Agenda Antártica, visitar el sitio: www.agendaantartica.org

ANTARCTIC AND SOUTHERN OCEAN COALITION (ASOC)

La coalición para la Antártida y el Océano austral (ASOC, por sus siglas en inglés) fue fundada en 1978 por 5 organizaciones ambientales de Estados Unidos, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, con el fin de promover la visión de Parque Mundial para proteger la Antártida y el Océano Austral, ASOC trabaja desde 1978 para asegurar que la Antártida continúe siendo el lugar más prístino de la Tierra reservado para las generaciones futuras. ASOC tiene status de observador invitado en las reuniones de tratado Antártico y en la CCRVMA. La secretaría de ASOC, que incluye a 21 ONGs en 11 países, tiene sede en Washington, D.C. Para más información de ASOC, visitar el sitio: www.asoc.org

Foto de portada *Fotógrafo: Cristina Mittermeier - Título: Pingüino Rey (Aptenodytes patagonicus), 2014*

ASUNTOS ANTÁRTICOS

Publicación Bilingüe

Volumen V

2018 Año IV

Editorial Agenda Antártica / ASOC



EDITORES: JUAN JOSÉ LUCCI - RODOLFO WERNER

TRADUCTORES: NATALIA BALABAN
DISEÑO GRÁFICO: MARÍA BELÉN ALONSO

ISSN 2451- 5736

COMITÉ EDITORIAL

Juan José Lucci
Director Ejecutivo Agenda Antártica

Paulina Uribe
Dra. en Biología

Claire Christian
Director Ejecutivo ASOC

José Luis Agraz
*Oficial de Información,
Secretaría del Tratado Antártico*

Rodolfo Werner
*Asesor Senior
The Pew Charitable Trusts & ASOC*

Ricardo Roura
Asesor Senior ASOC

Ryan Dolan
*Oficial
The Pew Charitable Trusts*

ASUNTOS ANTÁRTICOS

*Fundación Agenda Antártica
Antarctic and Southern Ocean Coalition (ASOC)
Oficina en Argentina: Laprida 2150 7° "A", Buenos Aires, Argentina (1425)
Oficina en Estados Unidos: 1320 19th St. NW, Fifth Floor, Washington, DC 20036*

ASUNTOS ANTÁRTICOS

ÍNDICE

MENSAJE DEL EDITOR	3.
PRÓLOGO DE ASOC	5.

ARTÍCULOS:

James Barnes. Reminiscencia sobre la gobernanza y la transparencia: el rol de las ONG.	7.
Manfred Reinke. La Secretaría del Tratado Antártico 15 años después de su fundación.	37.
Denzil Miller. La convención de la CRVMA: una reflexión personal sobre las más de tres décadas en las fosas.	49.
Oswaldo Urrutia. El Proceso de Evaluación de Cumplimiento de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos: problemas actuales y propuestas de mejora.	59.
Christopher Jones. Reflexiones de la Presidencia del Comité Científico de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos.	79.
Lyn Goldworthy. La historia de la CCRVMA a través de los ojos de ECO.	85.

BIOGRAFÍA DE AUTORES	105.
NORMAS DE PUBLICACIÓN	108.

MENSAJE DEL DIRECTOR

Estimados lectores:

Bienvenidos al quinto volumen de Asuntos Antárticos. Esta es una edición especial ya que se dedica a publicar las memorias, reflexiones y experiencias de aquellos que tuvieron roles de liderazgo en las discusiones técnicas y en la definición de políticas antárticas en las últimas décadas. Para este volumen contamos con artículos de ex representantes de la CCRVMA, la Secretaría del Tratado Antártico y organizaciones no gubernamentales.

El primer artículo de esta edición fue elaborado por Jim Barnes, fundador de ASOC y ex Director Ejecutivo de esta organización. Barnes relata sus más de 40 años de experiencia trabajando en la conservación de la Antártica a través de 4 acontecimientos clave que experimentó el continente en las últimas décadas: el establecimiento de la CCRVMA, la prohibición de la minería, la aprobación del Protocolo Ambiental, y la creación de una red de Áreas Marinas Protegidas en el Océano Austral. Este artículo resume perfectamente los hechos históricos más importantes relacionados con la gobernanza de la Antártida y describe cómo se fueron desarrollando las diversas iniciativas. Así mismo, nos da un buen pantallazo de cómo se constituyó ASOC, la coalición de ONGs con la mira puesta en la conservación del continente blanco que goza de status de observador en las reuniones de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico y la CCRVMA.

El segundo artículo concierne al rol de la Secretaría del Tratado Antártico desde su creación en 2004. Manfred Reinke, quién finalizó en 2017 su mandato como Secretario Ejecutivo del Tratado Antártico, realiza una evaluación del rol de la Secretaría y cómo la misma ayudó a avanzar con los objetivos del Tratado Antártico y la protección ambiental del continente blanco. Este artículo describe en detalle las funciones de la Secretaría, la dinámica de su implementación, al igual que sus desafíos a largo plazo.

Los cuatro artículos restantes tienen como protagonista a la CCRVMA, la organización internacional que tiene como objetivo la gestión y conservación de los recursos marinos del Océano Austral, incluyendo la creación de áreas marinas protegidas en los mares que rodean la Antártida. Denzil Miller, ex Director Ejecutivo de la CCRVMA, reflexiona sobre los avances y logros que ha llevado a la organización a ser un ejemplo a nivel internacional. Miller incluye además memorias de su rol como Secretario Ejecutivo de la CCRVMA y finaliza su artículo con los desafíos que tiene por delante la organización.

El cuarto artículo de esta edición está a cargo de Osvaldo Urrutia, quien se enfoca en los problemas que tiene la CCRVMA para implementar el proceso de evaluación del cumplimiento de las medidas de conservación de la organización. El autor fue el presidente (Chair) del Comité Permanente de Ejecución y Cumplimiento de la CCRVMA y nos comparte su experiencia no sólo en el funcionamiento de la organización sino que también nos brinda posibles soluciones a los problemas identificados en el artículo.

En quinto lugar, Christopher Jones, ex presidente (Chair) del Comité Científico de la CCRVMA, y delegado de Estados Unidos ante esta organización por más de 20 años, nos relata los mayores desafíos a los que se enfrentó la organización en torno al manejo de la información científica disponible, la cual resulta fundamental para asegurar la conservación de los recursos vivos marinos antárticos.

Por último, este volumen incluye un artículo de una ambientalista de larga trayectoria en la conservación del Océano Austral, Lyn Goldsworthy. Lyn ha asistido por más de 30 años a las reuniones de la CCRVMA con el fin de promover los principios de conservación y precaución que representan las bases de esta

MENSAJE DEL DIRECTOR

convención. Lyn relata en sus memorias como la sociedad civil ha jugado un rol protagónico en la promoción de la conservación del Océano Austral . A su vez nos comparte como las ONGs han influido en la obtención de numerosos logros que han llevado a la CCRVMA a obtener reconocimiento internacional.

Para terminar, me gustaría agradecer a todos los autores, traductores, al Comité Editorial y a The Pew Charitable Trusts por financiar y hacer posible la publicación de esta edición.

Juan José Lucci

*

PRÓLOGO DE ASOC

El Sistema del Tratado Antártico, con sus acuerdos y convenciones asociadas, representa un sistema que a veces resulta complejo de entender para aquellos que no están íntimamente involucrados en esta temática. Entender el funcionamiento de las reuniones anuales, las reuniones de los grupos de trabajo, el vasto trabajo entre sesiones y entender cómo todo este sistema ha ido evolucionando a través de los años representa un verdadero desafío. Es por eso que en esta edición decidimos reflejar la experiencia de distintas personas que a través de su desempeño en diversos roles nos acercan a entender el universo del Sistema del Tratado Antártico. Sin lugar a dudas, los artículos aquí publicados si bien nos ofrecen una visión de múltiples temas que son centrales al mismo no llegan a cubrir todas las iniciativas y todo el trabajo que se ha realizado y se realiza en la actualidad en ese contexto. Sin embargo, estos relatos nos ofrecen una mirada muy abarcadora del funcionamiento y los desafíos existentes respecto del sistema en aras de avanzar y asegurar la protección de la Antártida tanto a nivel terrestre como marino.

El Tratado Antártico es un acuerdo sin parangón dada sus características y su implicancia geopolítica. La Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) representa un acuerdo que se considera modelo en el manejo de recursos marinos, teniendo como su principal objetivo la conservación (como bien lo dice en su nombre) del medio marino Antártico.

Las reuniones de estos organismos internacionales son altamente complejas y requieren de la participación de profesionales altamente calificados. En la preparación de esta edición tuvimos el honor de recibir artículos de renombrados profesionales que desde su lugar como representantes de Países Miembros del Tratado Antártico, o desde su rol como miembros de organizaciones no gubernamentales han dedicado muchos años a asegurar el buen funcionamiento de las distintas estructuras del sistema. Es por eso que nos alegramos de poder ofrecerle al lector estos artículos que permiten entender un poco más la estructura del sistema y los vehículos utilizados para cumplir con los objetivos propuestos. Sin lugar a dudas, este tipo de sistema requiere de creatividad dado que los temas van evolucionando por lo que se requiere la elaboración de nuevas estructuras o mecanismos a través del tiempo. Además, resulta perentorio considerar un alto grado de precaución al encarar la protección de un ecosistema como la Antártida donde el impacto del cambio climático resulta aún incierto.

Hacia el final de la elaboración de este número de la revista nos sorprendió el prematuro fallecimiento de nuestro colega y amigo Mark Epstein. Más allá de sus logros académicos y profesionales en temas ambientales y de protección de la naturaleza, Mark era una persona muy comprometida con la conservación de la Antártida. Quizás su compromiso y entusiasmo por la Antártida se forjaron durante su visita al continente blanco al presenciar el hundimiento del ARA Bahía Paraíso en enero de 1989 e imaginarse el impacto que podrían tener este tipo de eventos para las aguas y la fauna antártica. Su interés por los temas Antárticos lo llevó a convertirse en el Director Ejecutivo de la Antarctic & Southern Ocean Coalition (ASOC) hasta que por motivos de salud tuvo que dejar su cargo. No obstante su frágil salud, Mark siguió invirtiendo recursos propios y mucha energía en la conservación de la Antártida. Con mucha tristeza recibimos la noticia de su fallecimiento. Es por todo esto que hemos decidido dedicar

Rodolfo Werner

este volumen a su memoria y celebrar la vida de Mark y sus esfuerzos por asegurar la protección de la Antártida.

*Dr. Rodolfo Werner**
Asesor Editorial

** Asesor de ThePewCharitableTrusts y la Coalición para la Antártida y el Océano Austral (ASOC);
Miembro del directorio y asesor científico del AntarcticWildlifeResearchFund; Director del Consejo
Asesor de Agenda Antártica.*

*

REMINISCENCIA SOBRE LA GOBERNANZA Y LA TRANSPARENCIA: EL ROL DE LAS ONG

James N. Barnes

ABSTRACT

Este artículo describe brevemente la forma en que se formó y se desarrolló ASOC, cómo contribuyó al desarrollo de la CCRVMA, la larga campaña sobre un Parque Mundial en lugar de un tratado de minerales, las negociaciones del Protocolo Ambiental del Tratado Antártico, y los movimientos para crear Áreas Marinas Protegidas (AMP). Todos estos pasos implicaron esfuerzos por parte de mucha gente y quiero reconocer en este artículo el maravilloso trabajo que han hecho a través de los años.

PALABRAS CLAVES

Tratado Antártico, CCRVMA, ASOC, Protocolo Ambiental

INTRODUCCIÓN

Tomando distancia de los problemas inmediatos a los que se enfrenta hoy el Sistema del Tratado Antártico (STA), me gustaría dar un panorama general de los logros importantes de las Partes Consultivas del Tratado Antártico (PCTA) durante los últimos cuarenta años. Mi objetivo particular es dilucidar el rol de las ONG en esos logros, compartiendo momentos específicos y mencionando a algunas de las personas que estuvieron implicadas y que fueron de gran importancia para ASOC y para mí.

Dada la situación geopolítica de mediados de los años 50, los doce gobiernos que negociaron el Tratado Antártico alcanzaron un acuerdo inteligente y, de algún modo, opaco, lo cual era un logro resonante para la época. Al permitir que las siete naciones demandantes mantuviesen afirmaciones de soberanía nacional sobre las tierras que se reclamaban, por lo menos mientras el Tratado estuviese en vigencia, al mismo tiempo que se aceptaba de manera pragmática que todo el Área del Tratado Antártico fuese administrada de manera común con restricciones nacionales operativas, se ponía en acción un *modus vivendi* interesante².

Las PCTA no invitaron ni mantuvieron informados a los estados miembro de segundo nivel (Partes No Consultivas). Tampoco habían invitado a participar al Comité Científico sobre la Investigación Antártica (SCAR, por sus siglas en inglés), la organización no gubernamental de la que los gobiernos dependen principalmente, aunque muchos miembros del SCAR habían trabajado como asesores científicos en delegaciones nacionales. Las PCTA decidieron no informar a la ONU sobre su administración en la región³. Los informes oficiales de las reuniones del TA se mantuvieron en privado, si no en secreto, aunque algunos académicos pudieron revisar informes más viejos y escribir libros y ensayos⁴; por supuesto, los informes oficiales estaban disponibles para una revisión legislativa en los países del TA⁵. Resulta llamativo cómo los informes más viejos dicen muy poco en realidad—no se puede aprender mucho de ellos con respecto a los debates, las discusiones y las decisiones de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico (RCTA)⁶.

Durante 1959 y hasta finales de los años 70 no había observadores de ningún tipo en la RCTA, ya fuera científico, logístico, relacionado a la ONU o de las ONG. El número total de miembros era mínimo en comparación con la Asamblea General y no era representativo de la comunidad global. Esta tabla muestra el crecimiento a través de los años de las Partes Consultivas y No Consultivas de la RCTA.

Figura I. Número de Partes Consultivas a través del tiempo, divididos en miembros signatarios, miembros consultivos y miembros adherentes (no consultivos). Notar el gran crecimiento que tuvo la membresía durante la década del 80.

Podría decirse que el Tratado Antártico en ese momento era algo así como un “club privado de hombres”, dado que casi todos los Antárticos eran hombres. En ese contexto, la última vez que escuché “el Himno del SCAR” fue en 1985, cuando lo cantó un grupo de científicos hombres en el Taller de Trabajo del Glaciar Beardmore. Lee Kimball, el organizador principal del Taller de Trabajo y un experto prominente del mundo de las ONG en la Antártida⁷, interrumpió la canción luego del

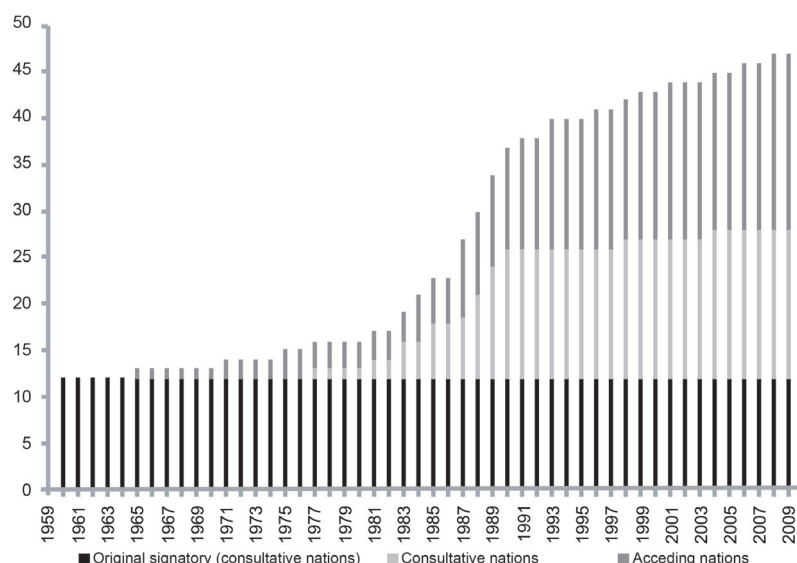


Fig. 1. *Número de Partes Consultivas a través del tiempo, divididos en miembros signatarios, miembros consultivos y miembros adherentes (no consultivos). Notar el gran crecimiento que tuvo la membresía durante la década del 80.*

tercer verso y nunca más se escuchó en público, al menos no que yo sepa. Desde ese entonces, el STA ha recorrido un largo camino.

Desde el principio, hubo una fuerte Resistencia a tener una Secretaría permanente. Lo que funcionó como un espejismo resultó ser un “cuerpo” que se movía a cada país donde se realizaba una reunión, y así se mantenía pobremente la “memoria” colectiva de las decisiones tomadas por el STA. Recuerdo que John Heap (Reino Unido) trabajó como secretario único de facto en mantener el libro “maestro” de decisiones, con grandes páginas de mapas y reglas para las áreas y las especies protegidas. Ese fue un proyecto pendiente del Reino Unido durante mucho tiempo, que funcionó como registro no oficial hasta que comenzó a operar la Secretaría del Tratado Antártico muchos años después, en el 2003⁸.

Dos grandes grietas en el Tratado Antártico mostraban la falta de regulación de las actividades comerciales como la pesca, la minería, el turismo y la bioprospección, y la ausencia de un proceso para proteger el medio ambiente, ya sea en un sitio específico, o en toda un área. Los negociadores originales sabían que estaban dejando afuera la regulación de los recursos, pero sentían que no podían tratarlas en 1957.

Más allá de declarar como “especiales” a algunos sitios y algunas especies, incluyendo las Medidas Acordadas para la Conservación de la Fauna y la Flora Antártica en 1964, las PCTA dejaron de lado la protección ambiental durante los primeros años. Aunque las Medidas Acordadas entraron finalmente en vigor legal en 1982, aún no eran vinculantes ni ejecutables y tenían un papel muy

chico en la toma de decisiones. Sin embargo, eran muy importantes para los sitios y las especies elegidas y demostraban el compromiso inicial del SCAR para con la información de calidad y la confección de mapas precisos.

En 1972, las PCTA negociaron la Convención para la Conservación de las Focas Antárticas (CCAS, por sus siglas en inglés), su primera incursión en la administración de recursos y el segundo elemento del Sistema del Tratado Antártico. Fue más que nada un paso que dieron para sentirse bien, ya que ninguna de las especies estaba siendo explotada. Aun así, fue útil.

A mediados de los años 70, las PCTA, que entonces eran 12, comenzaron a debatir a puertas cerradas dos asuntos sobre los recursos que eran de material urgente:

1-Pesca: La pesca fuera de control y no regulada en el Océano Austral en el período de 1950 a 1980, alarmó a los científicos de varias naciones. Las flotas de pesca de Rusia, Polonia, Japón y muchos otros países pescaron diferentes peces y krill en grandes cantidades, una especie que mostraba lo poco que se sabía, pero sobre la que existió el sueño ferviente de tener una gran población. Con esta presión y sin una ciencia básica que guiara la pesca, muchas poblaciones cayeron fuertemente y hubo gran preocupación sobre el crecimiento de la pesca de krill. Eso hizo que en 1975 las PCTA pidieran al SCAR una evaluación detallada sobre el krill y su papel en el ecosistema marino. La evaluación se presentó en la Reunión del Tratado de 1977 y las PCTA acordaron que empezarían a negociar un régimen de pesca en 1978.

2-Minerales: En el medio de una crisis de energía que se percibía a nivel mundial y que hizo que los depósitos putativos de petróleo y gas de golpe se volvieran interesantes, algunos estados quisieron abrir la región al desarrollo mientras estuviese a cargo de las PCTA y no de la ONU. La aplicación del principio de la Herencia Común fue el anatema de los estados del TA. Luego de la primera reunión especial sobre minerales en 1975, se alcanzó un consenso que luego evolucionó hacia la negociación de un acuerdo que tratara las actividades prospectivas y comerciales. Políticamente, había menos urgencia en tratar los problemas con los minerales, mientras que había razones de prensa para tratar la pesca, que también parecía ser algo más fácil de tratar. Las negociaciones sobre los minerales tendrían que esperar a que se resolviera el tema de la pesca.

Este artículo describe brevemente la forma en que se formó y se desarrolló ASOC, cómo contribuyó al desarrollo de la CCRVMA, la larga campaña sobre un Parque Mundial en lugar de un tratado de minerales, las negociaciones del Protocolo Ambiental del Tratado Antártico, y los movimientos para crear Áreas Marinas Protegidas (AMP). Todos estos pasos implicaron esfuerzos por parte de mucha gente y quiero reconocer el trabajo maravilloso que han hecho a través de los años. La historia de los éxitos de ASOC es de ellos, así como de muchos otros que ayudaron en muchos momentos⁹.

DESARROLLO DE ASOC

En 1977 comencé a escribir en el Centro para la Ley y la Política Social (CLASP, por sus siglas en inglés), como abogado en su Proyecto Internacional, bajo la dirección de Leonard Meeker.

Fuimos abogados de lo que se llamó “intereses no representados”, y, conceptualmente, la Antártida entraba en ese grupo, al igual que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, por sus siglas en inglés) y las iniciativas de seguridad petroleras de la Organización Marítima Internacional (OMI). No había mucho conocimiento público sobre lo que pasaba puertas adentro de esos foros, y no había idea de la forma en que el público podía influenciar aquello que respaldaban o a lo que se oponían las delegaciones de la ONU. Los abogados del Proyecto a mediados de los años 70 — Dick Frank, Eldon Greenberg y Len — abrieron las puertas a la participación del público en esos campos. Con la ayuda de Len tomé el trabajo donde lo habían dejado Dick y Eldon cuando se convirtieron Administrador y Consejero General de la Organización Nacional Oceánica y Atmosférica respectivamente.

Aprendí mucho sobre la realidad antártica a raíz de algo que el Presidente Carter hizo en su primer año de mandato, lo cual cambió la dirección de mi vida. Decía que los Comités de Asesoría Pública, por el estatuto de 1972, se abrirían a la participación de los accionistas, incluidas las agencias de importancia federal, organizaciones ambientales, científicas, académicas y sociedades. Anteriormente, los Comités Asesores sobre el control de armas y Derechos Humanos habían invitado a algunas ONGs a participar en las delegaciones, pero algunas se cerraron a la sociedad civil. El apoyo de Carter para los Comités implicó una participación más grande y más transparente.

Tuve la suerte de que me nombraran para trabajar en varios de esos comités a partir de 1977, incluida la UNCLOS, la seguridad petrolera en la OMI y la Antártida. En cada uno de esos foros, los expertos no gubernamentales recibieron permisos de acceso de bajo nivel con acceso a grandes volúmenes de información que hasta ese momento se había mantenido en secreto. Los Comités de Asesoría eran especialmente activos cuando se planeaban o llevaban a cabo negociaciones y desde 1977 hasta finales de los años 80 hubo una gran cantidad de acuerdos ambientales internacionales.

A través del Comité de Asesoría Antártica, conocía a expertos del Departamento de Estado, la Administración Nacional, Oceánica y Atmosférica (NOAA, por sus siglas en inglés), la Fundación Nacional de la Ciencia, la Comisión de Mamíferos Marinos, la Junta de Investigación Polar, la Academia Nacional de Ciencias, la Guarda Costera y otras instituciones gubernamentales que ofrecen logística y ciencia sobre el hielo, y designan y administran programas de ciencia a largo plazo. Conocimos a algunos de los científicos que trabajaron allí, investigadores y académicos independientes, operadores turísticos y pesqueros. De las reuniones y los documentos de respaldo que nos dio el Comité aprendí sobre los debates internacionales recientes sobre el desarrollo de los recursos de petróleo y gas y qué hacer sobre la pesca no regulada. Lo que leí y escuché me alarmó por dos motivos:

1. Ambas eran discusiones secretas sin un aporte público, registro público o transparencia básica con respecto a las negociaciones inminentes sobre los recursos en alta mar, más allá de la competencia nacional reconocida.
2. Principalmente se concentraban en los beneficios económicos y comerciales y le daban poca importancia a la ciencia, la vida silvestre y la salud de los ecosistemas antárticos, y mucho menos a algo tan antiguo como los “valores silvestres”. No se entendía mucho sobre la forma en que funcionaban los ecosistemas antárticos, aunque mucha ciencia de calidad ya estaba en marcha¹⁰. Los objetivos iniciales de una convención de pesca eran extremadamente modestos. Lo más importante en los

debates sobre minerales era cómo permitir que las sociedades solicitaran permisos de exploración con el menor escrutinio ambiental posible y al mismo tiempo evitar que el control de la región cayera en manos de las Naciones Unidas y del principio de Herencia Común.

Mientras compartía lo que estaba aprendiendo con colegas del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés), Amigos de la Tierra [FoE], Club Sierra, Sociedad Audubon y Monitor Internacional, propuse que creáramos una coalición que funcionara como vehículo para difundir información sobre la política antártica y los problemas ambientales, y para llevar a cabo una campaña conjunta para proteger la región. Se acordó que así se haría y se creó la Coalición de la Antártida y el Océano Sur [ASOC] a mediados de 1978; donde muchas organizaciones del mundo se unieron en los años siguientes.

ASOC fue ambiciosa en su campaña en la que veía a la Antártida como un “Parque Mundial” — una frase con la que se soñó durante el Segundo Congreso de Parques Mundiales en septiembre de 1972. Para ASOC, eso quería decir dedicar la Antártida a la paz, la ciencia y la protección ambiental, sin actividades minerales y con una pesca controlada con base en la investigación científica y acciones que tomen en cuenta los impactos en el ecosistema. Estas ideas influyeron las campañas que realizó ASOC junto con sus organizaciones miembros entre 1978 y 1982 dando lugar al nacimiento de la CCRVMA, las campañas anti-minerales que lideró Greenpeace entre 1983 y 1989, y el Protocolo y la campaña de prohibición de minería que se llevó a cabo durante 1990 y 1991.

Un problema para llevar a cabo nuestra tarea fue que necesitábamos acceso a las reuniones del Tratado Antártico. Cuando comenzó el proceso de los Grupos de Asesoría en Estados Unidos en 1977, nadie conocía los parámetros de “participación”. Las ONGs se esforzaban para incluir una participación real en las negociaciones como delegaciones miembros, y algunos pocos miembros gubernamentales eran receptivos a ello. Elliot Richardson, líder de la negociación de Derecho Marítimo me abrió las puertas a la UNCLOS en 1977 y participé de manera activa hasta que terminaron las negociaciones. Elliot también invitó a Sylvia Earle a que se uniera a la delegación y trabajamos juntos en disposiciones para la protección del mar profundo para la UNCLOS. En los últimos años, Sylvia colaboró con ASOC en las Áreas Marinas Protegidas. Ella es sin duda una heroína en el panteón de los protectores del océano.

Nos invitaron a Patricia Scharlin (Club Sierra) y a mí a ser asesores privados en la RCTA de los Estados Unidos y en las delegaciones de negociación de la CCRVMA en 1978. Cada país tenía su propio enfoque con respecto a incluir a las ONGs en las delegaciones internacionales. Además, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido estaban relativamente abiertos a que ASOC participara en las delegaciones a partir de finales de los años 70 y a principio de los 80:

El Ministro de Relaciones Exteriores australiano Andrew Peacock le dio a ASOC su primer lugar en la Delegación del Gobierno Australiano al invitar a Michael Kennedy como asesor a la reunión de la CCRVMA que se realizó en Canberra en 1980. Los miembros australianos de ASOC han trabajado en casi todas las delegaciones antárticas desde comienzos de los años 80, con Lyn Goldsworthy jugando un papel particularmente importante a largo plazo.

En Nueva Zelanda, ECO, una ONG abarcativa, nominó a Alistair Graham para que fuera la primera

ONG en la delegación de 1985 de negociaciones sobre minerales. En 1986, fue la primera ONG de Nueva Zelanda invitada para trabajar en una delegación de la RCTA. Peter Barrett, un científico prominente e investigador antártico, fue el segundo miembro de la ONG de Nueva Zelanda en participar de una delegación sobre minerales en la reunión que se llevó a cabo en Tokio en octubre de 1986. Mike Donoghue fue invitado a asesorar la delegación de la CCRVMA de 1986, mientras Tim Gentle fue llamado en 1987 y Janet Dalziell fue elegida en 1989. Normalmente, se invitaba a los miembros de ASOC como asesores a todas las delegaciones de la Antártida desde 1986. Es posible que Alistair tenga el record histórico de trabajo para una ONG en delegaciones antárticas, sumando sus años en Nueva Zelanda y en Australia.

A comienzos de los años 80, el Reino Unido comenzó a convocar a los científicos del WWF para que den asesoramiento en las delegaciones antárticas. Esto continúa aún hoy, trayendo una riqueza de experiencia e información a las decisiones políticas del gobierno. WWF ha sido uno de los compañeros a largo plazo más importantes de ASOC.

Ocasionalmente, Brasil, Dinamarca, Chile, Polonia, Corea del Sur y Ucrania también han incluido asesores de ONGs en las delegaciones antárticas, mostrando de manera fascinante cómo funcionan las diferentes delegaciones. Sin embargo, muchas PCTA y muchos miembros de la CCRVMA nunca incluyeron a una ONG en sus delegaciones antárticas.

A través de este acceso, los colegas de ASOC conocieron a personas de todas las delegaciones, aprendiendo cómo funciona el proceso de negociación del STA, cómo funciona SCAR, y quiénes son las personas más importantes en la toma de decisiones durante las reuniones. Siempre hubo algunas personas que ayudaron a guiar el progreso de la reunión, algunos que tenían información útil y, por supuesto, algunos que obstruían. ASOC y sus miembros desarrollaron relaciones personales con muchos delegados. Por primera vez, ONGs pudieron ver que ocurría y qué no ocurría en el camino a las reuniones formales y las negociaciones y durante ellas. En ese contexto, es importante saber qué instituciones dentro de un gobierno están a favor de la conservación y cuáles están en contra a fin de formar alianzas y trabajar con países con un pensamiento similar para poder progresar y evitar malos desarrollos.

Saber qué temas se trataron, quién dijo qué, y quién fue responsable por las decisiones permitió que las ONG informaran a sus miembros, así como a los periodistas, la ONU y al público en general. Dar análisis y hechos precisos y oportunos en cada etapa de las discusiones, incluidos borradores durante las negociaciones se volvió una cara esencial de la campaña, el compromiso y el trabajo de medios de ASOC.

La información que fluye de las ONGs ayudó a abrir el STA en un grado considerable. Tal vez la fuente independiente más importante de información científica, económica y política sobre la Antártida a fines de los años 70 y 80 fue el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED, por sus siglas en inglés), una ONG en la que Richard Sandbrook y Barbara Mitchell supervisaron muchos informes y muchas conferencias sobre la Antártida¹¹. Otra miembro de ONG bien informada era Lee Kimball, quien trabajó con el IIED de los Estados Unidos y otras organizaciones para promover el diálogo y compartir información. Ella encontró formas interesantes de juntar a especialistas de distintos campos para hablar en una reunión informal y sus informes y descubrimientos resultaron

siempre invaluable¹². Tanto Barbara como Lee investigaron y escribieron de manera prodigiosa sobre la política y la ciencia en la Antártida, y a través de sus organizaciones ayudaron a difundir información precisa a los medios más importantes y a los especialistas.

Lee tuvo un papel importante en la organización de la famosa reunión Glaciar Beardmore en 1985, organizada por los Estados Unidos en el pico de las negociaciones sobre minerales. No es probable que un grupo de científicos, diplomáticos, expertos en gobierno y ONGs hayan viajado desde Nueva Zelanda para pasar una semana hablando día y noche y experimentando la gloria de la Antártida¹³. Algunos dijeron que había mucho más para ver y compartir. A Roger Wilson, Coordinador de la campaña de Greenpeace, y a mí nos invitaron a representar a las organizaciones ambientales. Me gusta pensar que algunos de los últimos descubrimientos comenzaron allí, a través del entendimiento mayor que parece haber surgido a partir de esa reunión. Muchos de nosotros nunca habíamos estado en la Antártida y todos la pasamos muy bien y aprendimos mucho. La belleza de lo que vimos era abrumadora, al igual que la trayectoria escarpada de 40 años de CO₂ en la parte más alta de la atmósfera en la estación McMurdo. El viaje me impresionó profundamente.

Anteriormente, ASOC forjó relaciones laborales con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN, por sus siglas en inglés), a la que pertenecieron muchos de nuestros Grupos Miembro. Es una organización no gubernamental híbrida que junta a científicos concentrados en la conservación, expertos en leyes y política tanto del gobierno como fuera de él, organizaciones ambientales, instituciones gubernamentales y algunos estados. Las resoluciones se debaten cada tres años, en su Asamblea General trianual, y desde finales de los años 70, ASOC y sus asociados presentaron Resoluciones Antárticas detalladas que, una vez aprobadas, son diplomáticamente útiles. Las excelentes conexiones internacionales de la IUCN facilitaron las actividades de campaña de ASOC, dándole muchos aliados y contactos. A partir de 1982, se invitó a la IUCN a participar en las reuniones de la CCRVMA y en 1987 la RCTA le abrió sus puertas. Algunos gobiernos han dicho que como la IUCN es una ONG abarcativa, no hacía falta admitir a otras.

ASOC tenía tres niveles de estrategia para influir en el curso de las negociaciones y la evolución del STA:

Participar del desarrollo de política nacional. Como he dicho, en los Estados Unidos esto ocurría a través del Comité de Asesoría Pública, que trabajaba en las delegaciones de Estados Unidos, y mediante el trabajo con el Congreso a través de audiencias y con el personal cumpliendo un papel de monitoreo y supervisión. En el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, había modalidades similares para que utilizaran las ONG, pero en otros países del TA las prácticas varían enormemente y solo unos pocos fueron receptivos a la participación directa de las ONGs.

Participar en el nivel internacional mediante la designación de “observadores” o “expertos” que trabajen en delegaciones nacionales en las reuniones del STA y también realizando manifestaciones fuera de las reuniones del STA. Al tratar de que se invitara a ASOC a participar de manera directa, seguimos prácticas de larga data de la ONU y otras Organizaciones Gubernamentales Internacionales que surgían a partir del Artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas.

Trabajar en otros foros internacionales para presionar a los estados del STA a que abran las reuniones,

hagan pública la documentación y que dejen participar a un número mayor de Estados. Esto se llevaba a cabo principalmente en la Asamblea General de la ONU, pero ASOC utilizó sus relaciones con un gran número de organizaciones internacionales para difundir información sobre la Antártida, incluida la IUCN y la OMI.

ASOC y sus grupos miembros tuvieron éxito en los tres niveles en su intento de implementar cambios que pusieran más información a disposición del público y agrandara la participación de más observadores. De manera más general, la campaña de las ONGs ayudó a persuadir a las PCTA y a los miembros de la CCRVMA de que aceptaran la participación de la sociedad civil internacional en el STA al abrir sus reuniones para que participaran más organizaciones y expertos¹⁴.

Finalmente, ASOC obtuvo el estatus de Observador en la CCRVMA en 1988¹⁵, luego de una pequeña campaña para convencer a los Miembros. Luego, hubo varios años de “prueba” en los que se invitó a ASOC a participar de las pausas para tomar un café y de los eventos e incluso, a veces, se le permitió distribuir el diario internacional ECO en las instalaciones¹⁶.

Desde 1980, ASOC pidió regularmente que se le permitiera ser parte de las RCTA, pero siempre al menos una nación se negaba. La nación que se negaba cambiaba año tras año, creando una especie de juego puesto que había muchos opositores. No obstante, había un estado similar informal, casi regular, en la CCRVMA: invitaban a unos pocos de nosotros a participar de las pausas para tomar un café y de los eventos, y en general aceptaban nuestras publicaciones en las instalaciones del lugar. El diario de la ONG ECO trataba de explicar con humor lo que realmente pasaba en las reuniones y los delegados en general lo recibían de buena manera. Se lo compartía en todo el mundo como una fuente principal de noticias sobre muchas de las negociaciones y las reuniones.

Finalmente, se invitó a ASOC a participar en la RCTA de 1990 como Observador Experto para la negociación de dos años del Protocolo Ambiental. Al final de las negociaciones, el estado de ASOC se normalizó junto con las instituciones correspondientes de la ONU, el grupo del sector turístico IAATO y IUCN. Desde entonces, ASOC utilizó su estatus en el STA para fomentar iniciativas pro-ambientales y para que los gobiernos tuvieran que rendir cuentas por sus gestiones¹⁷.

Hay que tener en cuenta que el derecho de todo observador o experto a participar está siempre a un voto de distancia: una sola PCTA o un miembro de la CCRVMA podría quitarle su estatus a ASOC u a otra organización similar. De vez en cuando se han hecho amenazas de ese tipo, aunque nunca se efectivizaron. La participación en algunos grupos de trabajo todavía es restringida, en especial en el contexto de la CCRVMA, y los parámetros de los derechos que tienen los observadores para hablar en las reuniones no son claros. A veces se invita a ASOC a hablar al final, por ejemplo. Considerando la gran cantidad de oportunidad que hay actualmente para recibir información a tiempo y participar, me siento razonablemente satisfecho y optimista con respecto al futuro del trabajo de las ONGs en el STA.

AÑOS 70 – PESCA Y LA CCRVMA

La negociación de la CCRVMA se llevó a cabo en varios lugares entre grupos de distintos

tamaños, empezando con la Recomendación VIII-10 en 1975, que pedía que se realizara una Reunión Consultiva Especial. La RCTA de 1975 también pidió que SCAR haga una evaluación del conocimiento disponible y de la investigación en curso sobre el papel que el krill juega en los ecosistemas marinos antárticos. SCAR creó un Grupo de Especialistas en recursos vivos marinos en el Océano Austral y realizó un taller de trabajo internacional en 1975 con John Gulland como Relator. El informe de Gulland tomó nota de gran interés en los recursos del Océano Austral y citó el Programa de Desarrollo de la ONU, el Programa Ambiental de la ONU, la UNESCO, el IOC, la IUCN y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la agricultura (FAO)¹⁸.

SCAR y el Sistema de Observación de los Océanos (SCOR, por sus siglas en inglés) prepararon una propuesta que respaldara el programa de investigación BIOMASS¹⁹. Inigo Everson publicó un gran informe de la FAO en septiembre de 1977, “Los Recursos Vivos del Océano Austral”, que sumó a lo que se sabía sobre el krill y otros recursos vivos marinos antárticos y que indicaba los intereses de la ONU.

En 1977, la Recomendación IX-2 de la RCTA estableció guías provisorias para la explotación, pidió más investigación y acordó realizar una Reunión Consultiva Especial para desarrollar un nuevo régimen. El SCAR, por su parte, lanzó BIOMASS en 1977, un experimento científico grande y completo que se centraba en el lugar del krill en el ecosistema y su ciclo de vida. La coordinación internacional fue crucial para juntar todos los barcos y el equipamiento necesario²⁰.

Las PCTA llamaron a la primera sesión de negociaciones en Canberra del 27 de febrero al 16 de marzo de 1978 en la que se redactó un borrador de la convención²¹. Otra sesión formal se realizó en Buenos Aires del 17 al 28 de julio de ese año, en la que se realizaron docenas de cambios al borrador y se redactó un borrador nuevo²². Realizaron el borrador final de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos en Canberra el 20 de mayo de 1980.

Liderados por Rusia, Polonia y Japón y con contribuciones similares por parte de Noruega, los estados pesqueros hacían presión para que hubiese la menor cantidad de controles posibles, pues querían seguir apuntando intensivamente a una o dos especies. También había otros países con intereses pesqueros, y sólo a algunos pocos se los que podía considerar pro-conservación. En ese contexto, la visión inicial de la negociación veía de manera oscura a las organizaciones ambientales, y en un sistema de consenso, hace falta un poco de impulso para realizar cambios.

Los conservacionistas apoyaban la idea noble del enfoque de “ecosistema como un todo”, que exigía que toda la pesca se basara en ciencia adecuada y altamente precautoria. No queríamos ver más pesquerías que se desplomaran, pensábamos que los valores silvestres de la región y la investigación científica eran más importantes que la explotación comercial y queríamos asegurarnos de que las pesquerías y otras actividades relacionadas no tuvieran efectos adversos en la estructura y la dinámica del ecosistema.

Australia ofreció realizar la primera sesión de negociación en Canberra del 27 de febrero al 16 de marzo de 1978. En la apertura de la conferencia, el presidente Rowland dijo, “Caballeros, por favor tomen asiento”, ignorando a las seis mujeres presentes. Más tarde se disculpó por la omisión y, de allí en adelante, inauguró las reuniones de manera adecuada.

Antes de la primera negociación, Bob Hofman (Director del Programa Científico de la Comisión de Mamíferos Marinos, experto en focas antárticas y asesor esencial de la delegación) y yo nos habíamos inspirado. Dado que la mayoría de nuestros estimados delegados sabían poco sobre el medio ambiente marino y mucho menos sobre las complejidades de administrar el Océano Austral, el SCAR debió haber sido invitado a dar una ponencia sobre el “Ecosistema Marino Antártico”. Teníamos a Dick Laws en mente, Director del Estudio Antártico Británico y autoridad del SCAR. El director de la delegación de EE. UU apoyó la iniciativa, le presentamos la idea a Dick y él estuvo de acuerdo. Los directores de las delegaciones aprobaron el cambio en la agenda.

El 1 de marzo, el Presidente invitó a Dick a presentar la ponencia en representación de SCAR y ningún país se opuso a ello. La sala de reuniones estaba a oscuras y dio su charla utilizando un proyector con grandes diapositivas que resaltaban las realidades de los ecosistemas marinos antárticos, los desconocidos, los límites naturales (la Convergencia Antártica) y los principios adecuados de conservación para un régimen de pesca. Esos fueron 90 minutos de iluminación y cambió el tenor de la reunión. Muy pronto, todas las delegaciones habían aceptado la Convergencia como el límite de la CCRVMA, aunque con algunos recortes para que se adapte a las Partes. Esa decisión de extender la jurisdicción más allá de los límites del Tratado Antártico implicó aún más responsabilidades que los diplomáticos debían considerar²³.

Basta decir que hubo problemas durante la reunión, con desacuerdos sobre la redacción de los artículos más importantes e incluso sobre los objetivos básicos de la nueva organización y más aún sobre el modo en que se pagaría todo— una nueva organización no sería barata. Científicos como Bob Hofman y Dick Laws, y más generalmente los científicos del SCAR, estaban trabajando con colegas de todas las delegaciones, debatían el fundamento detrás del texto de los Artículos I y II y cómo se llevarían a la práctica²⁴. El SCAR apoyó fuertemente el principio de que debía haber información científica adecuada disponible para realizar análisis y tomar decisiones, un tema polémico entre las naciones que no estaban acostumbradas a compartir su información o hacer mucha ciencia.

La IUCN estaba representada desde adentro como observador. ASOC estaba representada tanto adentro, a través de algunas personas en las delegaciones nacionales, como desde afuera donde los Amigos de la Tierra y Greenpeace lideraban las manifestaciones. Publicaron muchos asuntos de ICE, un antecesor de ECO, para que la prensa y el público supieran lo que estaba pasando. Es un registro justo de nuestras preocupaciones, y sentido del humor, cuando empezó la reunión²⁵. Los Amigos de la Tierra pedían que no se permitiera la explotación e incitaban a los delegados a que protegieran la Antártida como si fuese un “Área Silvestre y una Herencia Global” y que se renunciara a los siete reclamos. Los FoE publicaron el asunto de ICE el 10 de marzo de 1978 y Greenpeace mostró su análisis de la situación de entonces, que parecía ser muy negativa. ICE se distribuyó entre los colegas alrededor del mundo y la prensa internacional²⁶.

Los gobiernos decidieron hacer una pausa para reflexionar. Obviamente, no estaban en posición de concluir las negociaciones pronto. ASOC, IUCN, IIED y otros distribuyeron mucha información durante los siguientes dos años mientras supervisaban las discusiones informales en curso entre los gobiernos. Los Amigos de la Tierra siguieron haciendo campaña para proteger por completo el estatus de la Antártida y contaban con grupos de apoyo en Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania y Japón²⁷.

ASOC y la IUCN decidieron organizar pequeñas reuniones de científicos amigos del gobierno y de la sociedad civil para revisar la redacción del borrador de los artículos y desarrollar maneras de apoyar mejor el enfoque de ecosistema. Lee Talbot, el entonces Director de IUCN, brindaba mucho apoyo a los talleres de trabajo informales²⁸. Bob Hofman y Dick Laws recibieron un impulso científico para armar un pequeño grupo para trabajar en la redacción ideal del Artículo II, nuestra preocupación principal. Hofman y Laws acordaron con ASOC que la frase “uso racional” de los recursos vivos debe cumplir los principios de conservación que se establecen en los párrafos del Artículo II, mientras que los estados pesqueros querían que la frase ‘uso racional’ se separara para la conservación²⁹. No queríamos otro acuerdo de pesquerías regionales que se armara con base al marco del MSY (Máximo Rendimiento Sustentable). Estados Unidos, el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda acompañaron las recomendaciones del taller de trabajo que estaban llevando a cabo acciones políticas y diplomáticas con otras delegaciones con respecto al borrador del texto.

Finalmente, se acordó que se realizaría una negociación en Canberra para definir la nueva Convención. El 7 de mayo de 1980 comenzó la reunión en la que todas las delegaciones comenzaron diciendo que esperaban que se definiera mientras estaban allí. ASOC y sus aliados estuvieron presentes, publicando la ECO³⁰ y haciendo presión con los delegados. ASOC pidió tener el estatus de observador oficial en la reunión, lo que se le denegó. Se invitó a la IUCN para que un aliado de ASOC estuviese dentro oficialmente y muchos colegas trabajaron en las delegaciones como asesores del sector privado.

Aunque cuando se inauguró la reunión no se había acordado el Artículo II todavía, el optimismo estaba en el aire. Sin embargo, las esperanzas empezaron a disiparse rápidamente, cuando Rusia insistió que antes se había hecho un “acuerdo entre caballeros” de que no habría más cambios en la mayoría de los artículos. Por lo tanto, no aceptaba ninguna de las modificaciones en las que se había trabajado durante el año anterior. Parecía que las negociaciones podían frenarse o que debería aceptarse algunos artículos seriamente débiles como el precio a pagar por tener algo³¹. Los Amigos de la Tierra y otros que apoyaban completamente la protección publicaron el ICE bajo el lema de Coalición de Defensa Antártica³².

Luego de haber hecho presión entre las delegaciones durante los días siguientes, los Estados pesqueros finalmente acordaron una redacción para los Artículos I y II que era aceptable para los Estados conservadores, aunque no fuese lo explícita que muchos esperaban. Se acordó la lista de funciones en el Artículo 9, que implícitamente era un borrador de un programa de trabajo para las nuevas instituciones de la CCRVMA, con algunos giros y cambios de último momento. El 20 de mayo se firmó el nuevo instrumento³³.

La CCRVMA entró en vigencia legalmente el 7 de abril de 1982 y sus órganos comenzaron a operar oficialmente luego de una fase inicial de dos años. De una u otra manera, ASOC y sus grupos miembro han participado de manera activa, sin importar cuál fuera nuestro status oficial. Hoy ASOC continúa poniendo su atención en la conservación del krill, dado su papel esencial en el ecosistema marino. Rodolfo Werner ha liderado este trabajo durante los últimos veinte años³⁴. ASOC ha hecho presión para que la investigación científica sea más robusta, para que el principio de ecosistema pueda funcionar adecuadamente — la gestión basada en la ciencia no puede funcionar sin recibir información adecuada de manera continua³⁵. Entre otros, los asuntos en los que se concentraron ECO y ASOC en la CCRVMA son la pesca pirata; las áreas marinas protegidas; el cambio climático;

las reglas sobre la protección de aves marinas; la certificación de hielo de los barcos; un Código Polar legalmente vinculante y el significado del Artículo II y de la administración del ecosistema³⁶.

LOS AÑOS 80 - MINERALES Y LA CRAMRA

Habiendo afrontado el tema de la pesca, las PCTA enfocaron su atención en los minerales. En 1983, luego de varias discusiones preparatorias, las PCTA acordaron comenzar a negociar una Convención sobre Minerales que continuaría realizándose a puertas cerradas. Según la visión de las ONGs la convención propuesta abriría el continente a la extracción de minerales, incluida la explotación del petróleo y gas y su eventual perforación, y aunque había algunas protecciones en el texto, estas eran débiles e inejecutables. Ya había mucha información hidrográfica y sísmica disponible, en parte dirigida por la crisis de energía global a mediados de los años 70. Se habían distribuido informes secretos entre las compañías y algunos gobiernos sobre la enorme riqueza de petróleo y gas que había allí. A principios de los años 80, se podía comprar una gruesa carpeta de información por US\$10.000. Se sentía una cierta histeria sobre todo eso. En realidad, era claro que los costos de extracción, desarrollo de tecnología adecuada y la distancia de los mercados importantes dejaría el desarrollo para el futuro.

Sin importar los lineamientos precisos de sus razones, los gobiernos querían evitar las filas diplomáticas con respecto a sus reclamos como consecuencia de previsiones o algo peor. Pronto, Nueva Zelanda aceptó llevar a cabo la primera sesión de negociaciones. Se le encargó a Chris Beeby, un diplomático importante de Nueva Zelanda, que desarrollaría un texto y lo negociaría. Durante la década siguiente, él tendría un papel primordial³⁷.

Los grupos miembro de ASOC querían montar una campaña de Parque Mundial para contrarrestar las negociaciones sobre los minerales. Cada grupo miembro era experto en un cierto tema, y colectivamente, nuestro conocimiento y valor científico, de medios y de campaña era bueno.

David Brower y los afiliados de los Amigos de la Tierra en Australia, Francia, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Estados Unidos trajeron contactos importantes en los medios y su experiencia con respecto a campañas.

Peter Scott y Cassandra Phillips en el Reino Unido trabajaron de manera cercana con las oficinas del WWF en distintos países para llevar los asuntos a altos niveles, relacionándose con miembros de ASOC, Greenpeace, el Fondo Internacional para el Bienestar Animal (IFAW, por sus siglas en inglés) y los Amigos de la Tierra en los que respecta a información y campañas en Europa.

En Australia, Michael Kennedy, Alistair Machin y Lyn Goldsworthy del Fondo para los Animales coordinaron la campaña allí entre los miembros de ASOC de la Fundación para la Conservación Australiana, la Sociedad Silvestre y el WWF. Su equipo de trabajo a largo plazo fue esencial para convencer al gobierno de que apoyara las iniciativas y para obtener finalmente una prohibición a los minerales.

En Nueva Zlenada, Cath Wallace, Barry Weeber, Alistair Graham y Roger Wilson organizaron la

comunidad ambiental de principios de los años 80 para oponerse a la Convención por los Minerales, que diseñó Chris Beeby. Cath recibió el premio Goldman Environmental Prize por su trabajo como pionera en la campaña.

En Francia, Brice Lalonde de Les Amis de la Terre (Amigos de la Tierra) y Greenpeace hizo presión y llevó a cabo pequeñas manifestaciones para obtener cobertura a favor del parque mundial, pero fue algo pequeño comparado con Alemania.

La coordinadora de la campaña exitosa de Greenpeace para una moratoria de ballenas en la Comisión Internacional de Ballenas (IWC, por sus siglas en inglés) era Cornelia Durrant. De pura casualidad, éramos amigos y compartíamos casa en Washington, DC y ella aceptó ayudar. Un científico primordial en el equipo de la IWC de Greenpeace era Sidney Holt, quien apoyaba la protección de la Antártida, nada menos que porque es el hogar de un enorme número de ballenas. Cornelia fue quien nos presentó. Cornelia y Sidney habían aprendido muchísimo sobre grupos de presión internacionales durante una campaña para la moratoria de ballenas a la que se le dio buen uso durante la nueva campaña de la Antártida. Kelly Rigg se nos unió poco después, y ayudó con cada aspecto del trabajo. Se mudó de la oficina de Greenpeace de Boston a Washington, junto con su esposo, Steve Sawyer³⁸, y pronto se volvió indispensable. Esos eran caminos fortuitos.

Para un esfuerzo global como el que teníamos en mente, una sola organización podía dar abasto: Greenpeace. A fines de 1982, el Director de Greenpeace, David McTaggart, no había decidido si apoyar o no una campaña global para bloquear el régimen de minerales, cosa que algunas partes de la organización recomendaban. Aunque las juntas más importantes de Greenpeace en Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Holanda, Australia, Nueva Zelanda y Dinamarca no habían destinado muchos recursos a la Antártida, había apoyo para la campaña. Cornelia, Sidney y yo redactamos un memo para David resaltando los motivos por los que una campaña tendría sentido para Greenpeace, junto con una línea de tiempo y un presupuesto estimado.

Recuerdo una reunión importante en 1982 en la casa flotante de Sidney en Londres, con David, Cornelia, John Frizell y muchos otros, durante la cual discutimos el plan. Luego de algunos días juntos en la casa de David en Lewes, donde tuvimos mucho tiempo para debatir varios escenarios y considerar hechos desconocidos; David preguntó qué se entendía por victoria y cuánto tiempo llevaría. Le dijimos que sería un camino cuesta arriba, que llevaría años y que no sería barato y que creíamos que el público respondería con entusiasmo al mensaje positivo de proteger el medio ambiente de la Antártida. “¿Cuántos años?”, preguntó. “Tal vez, diez”, respondí. “Bueno, ¡Hagámoslo!” exclamó.

Se nombró a Roger Wilson como el primer Coordinador de Campaña de la Antártida de Greenpeace. Nosotros dos administramos muchos aspectos de la campaña internacional que evolucionaba rápidamente durante los primeros años. Teníamos muchísima ayuda de un grupo de coordinación informal, que se extendió según lo necesario. En este esfuerzo, había muchas personas maravillosas involucradas de una u otra manera. Además del personal internacional contratado por Greenpeace para trabajar con las oficinas internacionales en los países principales, había un apoyo excelente por parte de la marina especializada y de los equipos de comunicación, acción directa y medios.

Comenzando con la primera sesión que se llevó a cabo en enero de 1983 en Wellington, Greenpeace

y ASOC estuvieron en todas las sesiones de negociación, armando manifestaciones, haciendo trabajo de medios y haciendo presión a los delegados³⁹. Nuestra evaluación de los esfuerzos del gobierno luego de la primera ronda fue dura⁴⁰. En la segunda reunión en Bonn del 11 al 22 de julio de 1983, ASOC y Greenpeace trató de atraer a los medios mundiales por primera vez. Greenpeace-Alemania tenía un equipo de acciones directas magnífico que se encargó de las manifestaciones diarias con muchos tipos de pingüinos de plástico y estudiantes disfrazados de pingüinos en la entrada del lugar donde se llevaban a cabo las negociaciones⁴¹. Donde fuera que estuviesen las PCTA, Greenpeace y las filiales locales de ASOC hacían manifestaciones. Esas manifestaciones eran una historia en sí mismas, que incluían enfrentamientos con la policía que a veces se ponía irritante. Las manifestaciones eran bastante efectivas en su intento de inclinar la opinión pública hacia la conservación.

Greenpeace Internacional tenía personal con experiencia en el trato con barcos y todo lo que tuviera que ver con la logística de expedición entraba en su ámbito de dominio. Realizar expediciones a la Antártida y establecer un campamento base útil era un desafío abrumador. Anteriormente, el Yacht Donation Program de Greenpeace-EE.UU. organizado por Ed Simmons en Florida recibió un barco que era más o menos apropiado para la Antártida. Ted Turner, fundador de CNN, le dio a Greenpeace unos \$400.000 mediante la mejora del barco, y más para una pista de despegue y un helicóptero. A mediados de los años 80, el equipo estaba listo para intentarlo y durante unos cuantos años llevaron a cabo la misión distinguidamente, estableciendo la base de Greenpeace en la Isla de Ross y reabasteciéndola año a año.

Tanto Greenpeace como WWF tenían equipos de medios profesionales, y dentro de ASOC un número de grupos miembro tenían una capacidad de medios excelente, incluidos los Amigos de la Tierra Internacional y sus afiliados, el Club Sierra y otros que ayudaban a difundir información. Hicimos todo lo que pudimos para desarrollar “sistemas” que mantuvieran actualizada nuestra inteligencia, refinaran las estrategias, sincronizaran los mensajes y cumplieran con los tiempos que no controlábamos. En su tiempo libre, Roger desarrolló una base de datos útil para nosotros, que estaba adelantada a su época.

El equipo de campaña integrada pudo utilizar sus contactos internacionales en el grupo de coordinación global. Nombraría en primer lugar a Sir Peter Scott quien, junto a su asociada Cassandra Phillips, tenía conexiones con el Fondo para la Vida Silvestre, la IUCN y otras organizaciones, así como con muchas familias reales. Peter había ido a la Antártida muchas veces, siguiendo a su padre, Robert Falcon Scott. Peter era un gran experto, impecablemente cordial y daba excelentes consejos. Su ayuda en la campaña siguió durante muchos años. Peter fue un mentor importante para mí y una fuente de gran inspiración; escribió el prólogo de mi libro “Salvemos a la Antártida”, que Greenhouse publicó en Australia en 1982.

Elisabeth Mann Borgese fue otra mentora que me presentó grupos de gente maravillosa. Su Instituto Internacional del Océano (IOI, por sus siglas en inglés) en Malta organizó la primera conferencia Pacem in Maribus en 1972, y desde entonces la siguió organizando de manera regular alrededor del mundo juntando un grupo maravilloso de gente. Elisabeth, que siempre luchaba por la paz, la ciencia, la cooperación y la protección ambiental me mostró nuevas avenidas para debatir el futuro de la Antártida con gente encargada de tomar decisiones, así como de funcionar como una fuente de apoyo moral. Ella sabía que la batalla sería larga y nos dio buenos consejos, estrategias y tácticas.

Entre sus asociados, que se volvieron colaboradores cercanos, se encontraban Sidney Holt, Maxwell Bruce – un irónico abogado de alto cargo que tenía derecho a ejercer tanto en Canadá como en el Reino Unido, y Patricia Birney, tal vez la académica más alegre que haya conocido. Su entusiasmo por el trabajo es contagioso y su conocimiento era enorme. Elisabeth enseñaba en los campos de la Antártida de los que yo entendía poco, al mismo tiempo que ayudaba con los esfuerzos de conservación de ASOC.

Durante el período 1984-1986, la campaña se acomodó a todos los giros que las negociaciones sobre los minerales tuvieron mientras los gobiernos se reunían en Tokio (22 a 31 de mayo de 1984)⁴²; Hobart (18 a 25 de abril de 1986)⁴³ y Tokio (27 de octubre a 12 de noviembre de 1986)⁴⁴.

Luego de su primer intento el año anterior, la segunda expedición de Greenpeace durante la temporada de verano antártica de 1986, estableció de manera exitosa una base en la Isla de Ross en enero de 1987. Después de eso, el apoyo público creció exponencialmente, y la estación fue un aspecto importante de la resonancia de la campaña. El objetivo político principal de establecer la base fue simplemente demostrar que la ONG puede alcanzar el criterio formal de membresía del TA, por ejemplo, demostrando compromiso con la investigación científica mediante la operación de una estación, y que, por lo tanto, tiene tanto derecho a estar allí como un gobierno. Un segundo objetivo político de la base y de las expediciones anuales era documentar los impactos de las bases gubernamentales, la logística, la pesca y la caza de ballenas.

Como escribió Ricardo Roura, Científico Principal del campamento, la base de Greenpeace estaba bien ubicada para ver de cerca las operaciones de Estados Unidos y Nueva Zelanda, y las expediciones a la Antártida en general dieron oportunidades para que Greenpeace documentara y publicitara lo que realmente estaba pasando allí⁴⁵. Las realidades eran mucho peor de lo que nos habíamos imaginado, en particular, dado que habían desechos de basura cerca de estaciones principales⁴⁶. El sistema de inspección no los había identificado como una violación de alguna regla. Con evidencia fotográfica y en video era fácil comparar el daño que hacía la “ciencia” con el que podían hacer los mineros y las perforadoras.

Políticamente, la presencia de Greenpeace en el suelo y su documentación de las realidades operativas llevó a cambios por parte de varios gobiernos. En parte esto fue el resultado de millones de personas en el mundo recibiendo información y hacienda presión por un Parque Mundial y en parte, la vergüenza que pasaron las PCTA cuando el mundo pudo ver imágenes de sus estaciones y operaciones. Los viajes de reabastecimiento de Greenpeace documentaron actividades de caza de ballenas, la construcción de una pista de aterrizaje en Dumont D’Urville por parte de Francia, pesca de palangre⁴⁷, y el muelle de basura helado en McMurdo, que se dinamitaba en la bahía y se hundía todos los años⁴⁸.

Otros describieron en detalle la negociación del régimen de minerales y la campaña del Parque Mundial, por lo que no hay necesidad de adentrarnos mucho aquí en ese tema⁴⁹. Basta decir que la estrategia de la ONG siempre fue multifacética y estaba diseñada a largo plazo y que la presencia de Greenpeace en la Antártida complementó la estrategia política de manera efectiva. Hicimos presión desde dentro de las reuniones para mejorar el régimen diseñado para hacer que la aprobación solicitada para actividades de minería fuese lo más difícil posible de obtener, mientras trabajábamos desde

fuera para convencer a Australia, Francia, Bélgica, Italia y otros de que se alejaron de la convención redactada, rompiendo así el consenso. Muchas delegaciones se dividieron internamente con respecto a los minerales. Solo necesitábamos un país que se alejara de la Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos (CRAMRA, por sus siglas en inglés), pero dos sería más seguro así que ese fue el objetivo.

En 1986, Kelly Rigg sucedió a Roger Wilson como Directora de la Campaña Antártica de Greenpeace. A partir de 1987, ASOC y Greenpeace desarrollaron una alianza con Jacques Cousteau, a través de Bertrand Charier, Director de la Sociedad Cousteau Society en París. Acordamos que compartiríamos nuestra inteligencia política y desarrollamos una estrategia de presión con un mensaje común. Aunque Cousteau no se unió a ASOC, el trabajo conjunto se desarrolló sin interrupciones.

Las películas, las revistas y los libros de Cousteau ayudaron a crear consciencia pública alrededor del mundo. Incluso inició una Revista Antártica en Francia y en Estados Unidos especializada para niños, que se enfocaba en la campaña. Estratégicamente se concentró en el Presidente Mitterand y en el Primer Ministro Michel Rocard, con quien tenía buena relación. Rocard era conocido por empatizar con las causas ambientales y la Antártida era su punto débil.

Mientras la campaña se volvía más sofisticada y más global, ASOC, Greenpeace y otros socios se involucraron activamente en diferentes niveles, desde la estrategia política a nivel nacional a la ONU y, por supuesto en las sesiones de negociación que quedaban: Montevideo (11 a 20 de mayo de 1987)⁵⁰; Wellington (18 a 29 de enero de 1988)⁵¹ y la última conferencia en Wellington (2 de mayo a 2 de junio de 1988)⁵². La campaña sobre los minerales indujo una forma de teatro desde 1983 a 1988, mientras los gobiernos viajaban por el mundo negociando y ASOC, Greenpeace, WWF, Amigos de la Tierra, el Fondo para los Animales y otros se manifestaban fuera de los lugares donde se llevaban a cabo las negociaciones. Algunas pocas personas de ASOC siempre estaban dentro de las delegaciones nacionales. A medida que pasaban los años, nuestros esfuerzos para recibir cobertura de los medios e información mundial sobre lo que se negociaba era cada vez más exitosa. Se firmaron millones de solicitudes para un Parque Mundial.

Sin embargo, eso no frenó el impulso dentro de las salas de negociaciones de las PCTA con miras a finalizar la Convención para Minerales. La CRAMRA se adoptó en Wellington el 2 de junio de 1988. Aunque incluye muchas medidas útiles de protección ambiental gracias a la campaña de la ONG, había muchas falencias desde la perspectiva de ella. Este problema de ECO muestra la visión negativa que ASOC tenía del acuerdo final⁵³. La campaña iba a continuar.

ASOC y sus socios concentraron sus esfuerzos nuevamente en convencer a los países de abandonar la CRAMRA, con Cousteau como interlocutor principal para Rocard en Francia y Lyn Goldsworthy liderando una ONG multidisciplinaria realizando esfuerzos en Australia para convencer al Primer Ministro Robert Hawke.

En Australia Lyn, Michael Kennedy, Alistair Graham y otros realizaron campaña durante varios años para convencer a Hawke y a su gabinete de que rechazaran el acuerdo sobre los minerales⁵⁴. En Francia, el presidente Mitterrand apoyó la posición de Rocard⁵⁵. Fue un cambio en el mar diplomático cuando Rocard y Hawke acordaron cambiar el curso en 1989 y apoyar la propuesta de

un Parque Mundial, prohibiendo la extracción de minerales. De pronto se dieron vuelta las cartas y el consenso que se había roto se volvió una ventaja para el Parque Mundial. Los dos primeros ministros desarrollaron un proyecto conjunto para reclutar a otros países; algunos aceptaron, dando impulso a la iniciativa.

Otros han escrito mucho sobre el impacto de Cousteau en el éxito de la campaña sobre los minerales, por lo que no me voy a extender aquí⁵⁶. Basta decir que fue interesante trabajar con él y su equipo y que, sin su ayuda, la campaña podría haber fracasado. Una PCTA sola contra la voluntad conjunta de otros podría haber sido mucho para Australia. La organización Cousteau tuvo un papel principal en el cambio de posición de Francia con respecto a la Convención para los Minerales, con la ayuda de los esfuerzos constantes de Brice Lalonde de Les Amis de la Terre (Los Amigos de la Tierra). Con Francia y Australia apoyando fuertemente la decisión de rechazar la CRAMRA y con otros uniéndose a ellos de manera continua, no había mucho que hacer, salvo aceptar el consenso roto. La CRAMRA estaba moribunda. ¿Qué ocuparía su lugar?

LOS AÑOS 90 – PROTOCOLO AMBIENTAL Y PROHIBICIÓN DE MINERÍA

De manera fortuita, ASOC y la IUCN habían desarrollado, durante algunos años antes de que se rechazara el régimen, un modelo legal para un Parque Mundial. Su diseño con la guía de David Bederman, un profesor de derecho de Emory University y Presidente de la Junta de ASOC; abogados, científicos y expertos en política de un número de ONGs diseñaron un modelo de Convención para el Parque Mundial que incluía un requisito de protección ambiental legalmente vinculante con una evaluación transparente, una prohibición de minerales indefinida, y anexos legalmente vinculantes para la regulación del turismo, protección de la vida silvestre y responsabilidad por daño al medio ambiente. Diplomáticos franceses, belgas, italianos, alemanes y australianos usaron el diseño de las ONGs para redactar parte de lo que luego fue el Protocolo Ambiental.

El texto sobre protección del medio ambiente y evaluación ambiental de la Convención sobre Minerales que se descartó, conceptos y la redacción de la Convención CCRVMA y las Medidas Acordadas también fueron de mucha utilidad para los negociadores.

Políticamente, la campaña Greenpeace-ASOC, nuevamente apoyada por Jacques Cousteau, llevó el mensaje sobre el Parque Mundial a públicos cada vez más grandes mientras las ONG presionaban para que hubiese una prohibición permanente de la minería. Aunque había mucha resistencia entre las PCTA con respecto a aceptar la desestimación de la CRMARA, la defensa a la que se apuntaba llevó a cambios en sus posiciones.

Durante la primera sesión de negociaciones para el Protocolo, que se llevó a cabo en Viña del Mar, Chile, el 19 de noviembre de 1990, se invitó finalmente a ASOC a que entrara como un observador oficial⁵⁷. El equipo de campaña internacional estaba allí con toda su fuerza, haciendo presión contra los delegados e informando a la prensa. Se estaba haciendo buena prensa, y ASOC era optimista cuando terminó la primera sesión el 5 de diciembre⁵⁸. Mientras tanto, la Asamblea General de la ONU aprobó una Resolución sobre la Antártida el 27 de noviembre resaltando los principios de la herencia común con respecto a los recursos antárticos prohibidos. Las PCTA ignoraron esto

alegremente, pero tenía algo de utilidad internacional.

La segunda sesión de negociaciones comenzó en Madrid el 22 de abril de 1991. Se ganó impulso con miras a una conclusión positiva. La expedición de Greenpeace estaba volviendo de un viaje a la Península Antártica en el que había documentado todo tipo de actividades gubernamentales, información que ayudó con la presión que se estaba haciendo. ASOC y Greenpeace estuvieron presentes junto con un gran equipo para seguir haciendo presión. Esto incluyó también la publicación de la ECO.[1] Tras una semana de trabajo, los negociadores acordaron volver a Madrid en septiembre para concluir el trabajo. La presión pública continuó y se apuntó a quienes se consideraba necesario para mantener las cosas sobre ruedas. De manera fortuita, la IUCN lanzó una nueva Estrategia para la Conservación de la Antártida en 1991, que se había escrito el año anterior junto con SCAR, ASOC, WWF y muchas otras organizaciones.[2] Martin Holdgate, el entonces Director General de la IUCN, comenzó una fuerte campaña en defensa del Protocolo y a favor de la prohibición de los minerales, que apoyó con fuerza el trabajo de las ONG, dado el rango de contactos de la IUCN.

¡El 4 de octubre de 1991 se completó el Protocolo Ambiental! Esta historia se ha relatado muy bien y por eso no tengo mucho que agregar, salvo que fue una negociación tranquila, dado su alcance.[3] Luego de los años que habían llevado las negociaciones sobre la CRAMRA, no me imaginé que su reemplazo avanzaría así de rápido. El temor del gobierno sobre posibles actividades no reguladas de minerales y lo que ello podría implicar sobre los reclamos, junto con el interés continuo de la ONU, sin duda ayudó a sostener ese ritmo diligente.

En la RCTA de ese año en Bonn, Alemania, ECO resaltó la importancia de una pronta ratificación del nuevo Protocolo⁵⁹. Bajo la regla del consenso, todas las PCTA tenían que aprobarlo antes de que este entrara en vigencia legalmente, aunque en muchos aspectos, las Partes acordaron considerarlo como si estuviese en vigencia. Las nuevas instituciones comenzaron a funcionar mientras el Comité para la Protección Ambiental empezó a jugar un papel importante en la evaluación y planeamiento ambiental⁶⁰. ASOC montó una campaña de ratificación orientada que se concentraba en el pequeño grupo de países difíciles y ayudaba a algunos de ellos dándoles material en su propio idioma. Tristemente, Estados Unidos demostró ser uno de los países reacios, aunque el peso combinado del Vice Presidente Al Gore, el Senador John Kerry y Jacques Cousteau modificó la posición de Estados Unidos para dar apoyo total al Protocolo. Japón, Corea del Sur y Rusia también tardaron en aceptar, pero en 1998 el Protocolo entró en vigor. Fue el final de una larga saga cuyo resultado fue mucho más positivo de los que habíamos imaginado en 1982.

La Implementación del Protocolo y la campaña para completar las lagunas que había con respecto a la responsabilidad por daño ambiental, turismo y bioprospección ha sido una preocupación para ASOC en las RCTA durante los últimos veinticinco años⁶¹. La implementación nunca termina y es una lucha continua. El equipo de expertos de ASOC jugó un papel heroico cuando el Protocolo entró en vigor, y el interés de los medios por la Antártida comenzó a menguar luego de la victoria sobre la prohibición de los minerales y luego del Protocolo⁶². Solamente la negociación de un apéndice sobre responsabilidad consumió años de mi tiempo y del de Alan Hemmings, además de muchos recursos del gobierno. La regulación turística exigía mucha investigación y presión para alcanzar un progreso modesto, con Ricardo Roura, Alan Hemmings y Tina Tin realizando gran parte del trabajo para ASOC. ASOC trató con mucha seriedad el asunto de la perforación que hacía Rusia

en el Lago Vostok, asunto que lideró Ricardo. La bioprospección fue un tema controvertido para las PCTA durante los últimos quince años. A pesar de la excelente investigación externa que hizo la UNEP, la presión de algunas Partes, lideradas por los Países Bajos, y las campañas de ASOC lideradas por Ricardo y Alan, muy poco se logró y actualmente sigue siendo una industria desregulada⁶³.

ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS EN LA CCRVMA: LOS AÑOS 2000

En los años '90 la IUCN, ASOC y muchos científicos de la Antártida comenzaron a promover las AMP, pero la idea no tuvo tracción política hasta mediados de los 2000. El enfoque de la CCRVMA con respecto a su misión evolucionó lentamente hasta el punto de que las grandes AMP son parte del orden del día desde el 2009, luego de años de reuniones preparatorias. Las ONGs lideraron la discusión sobre las AMP tanto en las RCTA como en las reuniones de la CCRVMA y sin ellas se hubiese progresado muy poco.

A partir del 2002, la IUCN trabajó en conjunto con ASOC y preparó documentos sobre las AMP para ayudar a la CCRVMA; las dos organizaciones presionaron a los gobiernos durante los siguientes años para que avanzaran. ASOC presentó su primer documento sobre las AMP en la reunión de la CCRVMA de 2004, "Protección de Alta Mar"⁶⁴, donde pidió que la CCRVMA prohibiera la pesca de arrastre en el Océano Austral y conociera el objetivo de la Convención sobre Diversidad Biológica que consistía en establecer una red global de reservas marinas y áreas protegidas para el 2012. La Comisión de la CRVMA tenía la suficiente motivación para la discusión para incentivar al Comité Científico con respecto al trabajo de las AMP y apoyó la propuesta de realizar un taller especial de AMP dirigido por Polly Penhale, Presidente de Grupo de Trabajo de Monitoreo y Manejo de Ecosistema.

Este era uno de los pasos más importantes en la discusión sobre las AMP. El taller sobre Áreas Marinas Protegidas se realizó en Silver Spring, Maryland del 29 de agosto al 1 de septiembre de 2005. ASOC no pudo asegurarse una invitación, pero la IUCN jugó un papel importante que incluía la presentación de un documento esencial sobre el contexto. Lee Kimball presentó el documento de la IUCN "Áreas marinas protegidas en el marco de la CCRVMA: una herramienta de administración para el Océano Austral"⁶⁵. SCAR también tuvo un papel importante presentando los resultados del Simposio de Biología SCAR que se había llevado a cabo en julio en Curitiba, Brasil. El taller de Silver Spring fue un éxito y su informe dio gran impulso al progreso de las AMP⁶⁶.

WWF organizó un importante taller internacional sobre "Bioregionalización del Océano Austral" en Hobart en septiembre de 2006, en el que se dieron metodologías para ayudar y elegir AMP⁶⁷. WWF aseguró de que científicos antárticos de los países clave estuvieran presente, incluido Rusia. En la reunión de la CCRVMA de ese año, ASOC presentó su primer Ensayo de Información en profundidad de AMP, "Obtener un Área Marina Protegida en el Área de la CCRVMA"⁶⁸. En la reunión de la CCRVMA de 2007, ASOC presentó "Un Sistema de Protección de Marina General – Algunas Consideraciones Políticas", y pidió que se tomaran medidas rápidamente para alcanzar el objetivo internacional del 2012 y resaltó las responsabilidades de las PCTA así como de los Miembros de la CCRVMA⁶⁹. ASOC y la IUCN trabajaron juntos para mantener un alto perfil en el tema de las AMP con especial atención en el Mar de Ross. En 2008, ASOC comenzó a presentar la Propuesta

sobre el Mar de Ross de David Ainley en documentos de información en la RCTA y las reuniones de la CCRVMA.

En la reunión de la CCRVMA del 2008, ASOC presentó “El Mar de Ross: Un Candidato para Incluir Inmediatamente en la Red de Áreas Marinas Protegidas”⁷⁰. En la MCTA del 2009, ASOC presentó “Áreas Marinas Protegidas en la Antártida”, texto que cubría la práctica internacional y las bases legales para las AMP en la Antártida⁷¹, y “Una AMP en el Mar de Ross: Preservación para la Ciencia”⁷². La propuesta abarcaba gran parte del ecosistema más grande del Mar de Ross, y pedía que se frenara la pesca y la caza de ballenas en el lugar. Esa visión motivó a ASOC y a sus grupos miembro y llamó la atención del público. En la reunión de la CCRVMA del 2009, el documento de ASOC, “Desafío de 3 Años de la CCRVMA: Ofrecer una Red de Áreas Marinas Protegidas en el Océano Austral” como un mapa de acción de los Miembros⁷³.

Aproximadamente en ese momento, David se convirtió en socio de Peter Young (Last Ocean Trust, N.Z., quien estaba trabajando en una película sobre el Mar de Ross) y John Weller (The Last Ocean U.S., fotógrafo que capturó hermosas imágenes de la Antártida). A partir de entonces, su trabajo se presentó año a año en las RCTA incluidos exhibiciones y seminarios. En 2012, luego de años de preparación, lanzaron “The Last Ocean”, un documental muy premiado que se vio en muchos festivales alrededor del mundo. La película de Peter y las imágenes de John fueron esenciales en la campaña mundial para informar al público y hacer que el Mar de Ross fuese firmemente parte del orden del día de la CCRVMA.

En la reunión de la CCRVMA del 2010, ASOC presentó “La Causa para Incluir la Pendiente y el Talud Continental del Mar de Ross en una Red de Áreas Marinas Protegidas del Océano Austral”⁷⁴ y realizó un evento en el que hubo una presentación de John Weller. Se pretendía la posibilidad de que se ganara impulso dada la inminente llegada de la meta del 2012, pero, al mismo tiempo, había muchas razones por las que los miembros de la CCRVMA todavía no apoyaban al Mar de Ross o una red de AMP. Necesitábamos encontrar nuevas maneras de hacer campaña para convencer a los delegados de que aceptaran las AMP antárticas.

Los recursos de ASOC y de sus grupos miembros en conjunto eran buenos, en especial los de Pew, WWF y Greenpeace, con gente que había estado haciendo campaña durante mucho tiempo en Australia, Nueva Zelanda, el Reino Unido, Argentina y Estados Unidos, al igual que miembros en Chile, Brasil, Japón y Corea del Sur. El asunto había tomado mucho impulso, pero, obviamente, nos faltaba el nivel necesario para obtener una AMP en el Océano Austral. ASOC, Pew, Greenpeace y WWF decidieron formar la Alianza del Océano Antártico (AOA, por sus siglas en inglés) a fin de llegar a un gran público, generar más prensa y realizar una defensa más fuerte. Steve Campbell fue el primer director de la AOA, y supervisaba una campaña muy fortalecida con nuevos equipos en China y Rusia y equipos extendidos en Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, y la Unión Europea. Al usar redes sociales, la AOA pudo levantar las expectativas del público en países esenciales, con misiones regulares a todos los países principales para tener discusiones cara a cara con los negociadores, y luego enviar cartas y emails a quienes tomaban las decisiones.

En la reunión de la CCRVMA de 2011, ASOC presentó “El caso de la Reserva Marina del Mar de Ross”, y demostró que el Mar de Ross cumplía todos los criterios de protección internacionales⁷⁵. La

Administración Nacional Atmosférica y Oceanográfica de Estados Unidos organizó un importante taller sobre el Mar de Ross del 27 al 29 de marzo de 2012, liderado por el Dr. George Watters (Servicio Nacional de Pesquerías Marinas) y el Dr. Polly Penhale (Fundación Científica Nacional). Su informe respaldó la posición política de Estados Unidos con respecto a la propuesta de AMP de la CCRVMA.

En la RCTA y la reunión de la CCRVMA de 2012, ASOC, apoyado por el equipo de campaña en expansión de la AOA, publicó “Legado Oceánico Antártico: Una Reserva Marina para el Mar de Ross”, que contenía mapas detallados e información sobre varios componentes del ecosistema para la AMP. Esa fue la primera vez que los delegados vieron la historia completa de manera tan clara⁷⁶. Al mismo tiempo se publicó un mapa general de una red de AMP, “Legado Oceánico Antártico: Una Visión para la Protección Circumpolar”⁷⁷. Estas fueron las campañas más grandes y sofisticadas que habíamos podido hacer.

Muchas celebridades se comprometieron a ayudar a generar una imagen pública para la campaña y a fortalecerla en las redes sociales. Leonardo DiCaprio, un actor muy reconocido que trabaja en la protección oceánica, y Sylvia Earle, científica y decana de protectores oceánicos que comenzó “Mission Blue”, contribuyó con la explicación de lo que podría significar proteger el Mar de Ross. Sus cuentas de Twitter y Facebook ayudaron a recibir más apoyo público. Cuando la película de Peter Young “The Last Ocean” se puso a disposición en 2012, se convirtió en la herramienta perfecta para el momento dada la situación política dentro de la CCRVMA y que cada vez más países estaban apoyando la protección del Mar de Ross. Mayor conciencia y defensa por parte del público implicaba más presión sobre los delegados y sus ministros.

Al principio de las negociaciones, Estados Unidos y Nueva Zelanda propusieron versiones contrapuestas de una AMP para el Mar de Ross, lo que alegró a la industria pesquera, ya que obviamente fue una movida equivocada. Luego de algunos años de discutir los detalles, sensatamente acordaron presentar una propuesta conjunta en 2012⁷⁸. El Comité Científico aceptó la base científica de ella, aunque dejaba de lado sub-áreas importantes de la región del Mar de Ross en comparación con la propuesta original de ASOC-AOA. ASOC aceptó apoyar el plan conjunto de EE.UU.-NZ, lo que, dada la política de la CCRVMA, era lo mejor que se podría obtener⁷⁹.

En la CCRVMA de 2013, ASOC y AOA presentaron “Legado Oceánico Antártico: Asegurar una Protección Duradera para el Mar de Ross”, junto con un cuadernillo lleno de mapas e información⁸⁰. Muchos delegados afirmaron lo útil que fue este documento para mostrar con claridad qué era lo que se estaba negociando. ASOC y AOA presentaron muchos otros ensayos para ayudar a los negociadores, incluidos “La Oportunidad de Crear un Legado Oceánico Antártico”⁸¹, “Cambio Climático y Acidificación Oceánica: Beneficios de Reservas Marinas y Áreas Marinas Protegidas”⁸², “Aplicación del Principio Precautorio a las Reservas Marinas y las Áreas Marinas Protegidas”⁸³ y “Duración de las AMP”⁸⁴.

En 2014, el Congreso de Parques Mundial de IUCN se reunió en Sydney, donde hubo muchas presentaciones sobre las AMP en general, uno de los tres temas que se iban a tratar, y Lyn Goldsworthy presentó un documento sobre las AMP antárticas para tratar de ayudar a mantener el impulso político que tenía la CCRVMA⁸⁵.

La historia de los siguientes dos años de negociaciones sobre la propuesta del Mar de Ross fue tortuosa. Basta decir que el tamaño del área protegida fue colina abajo, mientras se dejaron de lado áreas importantes, para mantener los votos de Rusia, Japón y Ucrania⁸⁶. Finalmente, el 27 de octubre de 2106, la CCRVMA designó una gran AMP en el Mar de Ross— de hecho, fue la más grande del mundo en ese momento⁸⁷. Aunque eso fue un gran paso hacia adelante, ASOC todavía apoya la visión del Mar de Ross como una zona de reserva y monitoreo del clima, en donde se deja de lado la pesca comercial, aunque eso sea solo un sueño por ahora.

ASOC está trabajando para asegurar que se investigue y se administre adecuadamente la AMP del Mar de Ross designada asegurando así su máxima protección y que también se protejan otras áreas de prioridad, incluida la Antártida del Este, el Mar de Weddell y la Península Antártica⁸⁸. No se pueden sacar conclusiones anticipadas sobre el ritmo del éxito dados los factores políticos y económicos implicados en el consenso de la toma de decisiones de la CCRVMA. Pero el fundamento científico de las designaciones es fuerte y yo tengo un presentimiento de que los gobiernos, eventualmente, van a establecer una red seria de AMP a la que todos podamos mirar con orgullo.

CONCLUSIONES

La Antártida logró conservarse relativamente bien. La historia muestra cómo las PCTA pasaron de trabajar a puertas cerradas casi sin contribuciones o control del público, a trabajar bajo un sistema relativamente transparente en la actualidad. El sistema de gobernanza actual trabaja duramente con muchas formalidades y raramente con urgencia. Hasta en ese punto ha llegado la paz a la Antártida, donde muchas naciones miembros llevan a cabo investigación científica útil, cada vez más a largo plazo y de importancia para la sociedad global. Muchos tratan de honrar los compromisos de proteger el medio ambiente asumidos en el TA, el Protocolo, la CCRVMA y las Medidas, Decisiones, regulaciones y guías, algunas legalmente vinculantes y otras exhortatorias. Aunque ha habido transgresiones, se ha progresado en muchos asuntos, aunque desde una perspectiva de ONG, fue a paso de tortuga.

Tras trabajar en este campo por cuarenta años, aprendí que se puede motivar a los gobiernos a hacer cosas que ellos no pensaban que quisieran hacer realmente, y que una vez que se comprometen a ello, se abren más puertas. El grupo en constante crecimiento de las PCTA ha dado muchos pasos importantes hacia adelante con miras a una gobernanza más profesional y transparente, reuniendo sus facultades colectivas para:

- Crear un enfoque pionero para administrar las pesquerías con base en el principio de “ecosistema como un todo”.
- Rechazar la apertura de la región al desarrollo de la industria minera.
- Establecer un Protocolo Ambiental para tratar la mayoría de las actividades humanas en la región, incluida la prohibición de la minería y la perforación mediante una moratoria sofisticada y de varios pasos que es indefinida en esencia.
- Abrir sus reuniones a la participación pública mediante un rango razonablemente amplio de organizaciones inter-gubernamentales y no gubernamentales que tengan experiencia en el campo.
- Desarrollar maneras de informar con precisión y públicamente lo que ocurre en las reuniones, las

decisiones que se toman y los resultados científicos.

-Promulgar regulaciones y normas que, en general, sean apropiadas y útiles, aunque todavía haya brechas que solucionar.

-Hacer mayor uso del importante derecho de inspección de las instalaciones que provee el Tratado Antártico. En años anteriores apenas se lo ha utilizado, pero hoy las inspecciones están más normalizadas y son más abarcativas e incluyen listas de verificación de protección ambiental. Las inspecciones más generales y más frecuentes aumentan la transparencia, lo que ayuda a fortalecer el cumplimiento.

-Abrir un camino para que la CCRVMA designe Áreas Marinas Protegidas con percepción científica y de ONG en un número de AMP potencialmente grandes, incluida la primera que se estableció en el Mar de Ross en 2016.

Actualmente la RCTA y las reuniones de la CCRVMA ofrecen papeles importantes a los científicos, los administradores de programas naciones (COMNAP⁸⁹ es otra organización importante del STA), y las diferentes organizaciones internacionales profesionales de la ONU y de la sociedad civil, a las que se les dio status oficial. A ASOC, IAATO (el observador turístico) y la IUCN se las invita con regularidad. Salvo las reuniones de los Líderes de Delegación y algunos grupos de trabajo de la CCRVMA, la mayoría de los asuntos se tratan con transparencia y se informan de manera equilibrada, dado que todas las naciones deben estar conformes antes de que el documento se considere final. Luego de cada reunión, los documentos de las reuniones se hacen públicos en los cuatro idiomas oficiales.

Todavía quedan muchos desafíos para estos “emperadores” de la Antártida, pero la base es razonablemente sólida, dados los cambios que se hicieron desde principios de los ‘80. Yo soy particularmente optimista con respecto al futuro mientras veo a los maravillosos colegas de las ONGs que han liderado los esfuerzos para que los gobiernos rindan cuentas.

REFERENCIAS

- 1- Jim Barnes fue co-fundador de ASOC en 1978, y constituyó el Proyecto Antártida en 1983 para trabajar como Secretaría y como financiador de ASOC. Trabajó como director durante varios años y como consejero de ASOC hasta el 2004, brindando servicios como Director Ejecutivo hasta el 2014. En 2006, el Proyecto Antártida cedió a ASOC su Apartado 501(c)(3) del Código IRS sobre el estado de exención de impuestos. Hoy Jim trabaja como Presidente Fundador Honorario de ASOC.
- 2- Para conocer el contexto general del Tratado Antártico, vea el artículo de Rothwell DR y Hemmings AD, ‘Gobernanza Antártica’ en ‘Introducción: El Contexto de la Ley Penal Internacional’, en Rothwell & Hemmings (eds), *Ley Penal Internacional*, Edward Elgar, Cheltenham & Northampton MA 2018.
- 3- En la relación general de la ONU, vea el artículo de Beck PJ (2017) ‘la Antártida y las Naciones Unidas’ en Dodds K, Hemmings AD y Roberts P (eds), *Libro sobre la Política de la Antártida*, Edward Elgar, Cheltenham & Northampton MA.
- 4- Vea el artículo Suter KD (1979): *La Antártida: La ley Global y el Último Desierto. Amigos de la Tierra*, Sydney, con un prólogo apasionante de Jacques Cousteau. Vea también el artículo de Mitchell B, ‘Conflicto sobre el Continente Frío’, *Política Extranjera*, N°. 35, verano de 1979, pp. 124-141.
- 5- Uno de los mejores recursos informativos sobre el Sistema del Tratado Antártico y su evolución desde

a 1998 está en las escuchas generales de revisión que hizo el Senado y la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, en la que las ONGs y los académicos de importancia testificaron junto con los representantes del gobierno.

6- Lo compilaron Olav Orheim, Tony Press y Neil Gilbert en el artículo “Administración del Medio Ambiente Antártico: El Rol Evolucionante del Comité para la Protección Ambiental” que se publicó en la Cumbre del Tratado Antártico, pp 209-221 (2011), <https://doi.org/10.5479/si.9781935623069.209>.

7- Vea el debate y las notas al pie debajo pp 6-7.

-Scott KN (2003): ‘Desarrollos institucionales dentro del Sistema del Tratado Antártico’, *Ley Trimestral Internacional y Comparativa* 52: 473-487.

8- Sin duda, esto deja afuera a muchos, pero quiero reconocer las contribuciones a largo plazo a ASOC de mis compañeros de campaña: Lyn Goldsworthy, Alistair Graham, Cassandra Phillips, Cath Wallace, Barry Weeber, Kelly Rigg, Roger Wilson, Michael Kennedy, Ricardo Roura, Alan Hemmings, Janet Dalziel, Rodolfo Werner, Andrea Kavanagh, Cassandra Brooks, Tina Tin, Sian Prior, Jessica O'Reilly, Bob Zuur, Karen Sack, Peter Young, John Weller, Virginia Gasçon, Adriana Fabra, Rob Nicoll, Julian Chen, Jie Hyun Park, Grigory Tsidulko, Irina Mikityuk, Gennadi Milinevsky, Randy Helten, Beth Marks Clark, Gerry Leape y Claire Christian.

9- En efecto, se convocó a un coloquio sobre “Problemas de Conservación en la Antártida” en Blacksburg, Virginia en 1971. Vea Parker BC (ed) (1972): *Procedimientos del Coloquio sobre Problemas de Conservación en la Antártida*, Allen Press, Lawrence. Vea también Fogg, GE (1992/2005): *Historia de la ciencia antártica*. Cambridge: Cambridge University Press. Nueva Edición 2005.

10- Vea Mitchell B (1983): *Interés Congelad: El Futuro de los Minerales de la Antártida*, IIED. En 1984, el IIED licenció al Profesor John Beddington, un científico renombrado del Reino Unido, para que investigara hasta qué punto existía un “superávit” de krill, como algunos decían, y el impacto de la explotación de krill para la población menguante de la ballena austral y otras especies. Sus informes fueron influyentes entre los científicos del SCAR y la CCRVMA.

11- El Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo de Norteamérica y el Instituto de Recursos Mundiales publicaron regularmente los informes de Kimball sobre el desarrollo de la Antártida entre 1983 y 1991. Sus artículos también aparecieron en diarios y conferencias de procedimiento, incluida la 8° Conferencia Anual del Centro para la Administración Oceánica de la Universidad de Rhode Island de 1984; *Environment Magazine* (vol. 27:7, 1985); 11° Seminario Anual del Centro para la Legislación y la Política Oceánica de la Universidad de Virginia de 1987; *Serie de Investigación Antártica de la Unión Geofísica Estadounidense* (vol. 51, 1990); *Política Marina* (abril de 1989); y el *Libro Anual de Legislación Ambiental Internacional* (1990, 1991).

12- Junta de Investigación Polar (1986): *Sistema del Tratado Antártico – Una Evaluación: Procedimientos de un Taller de Trabajo que se llevó a cabo en Beardmore South Field Camp, Antártida*, 7 a 13 de enero de 1985, National Academy Press, Washington DC.

13- Vea Cohen H, “Participación Pública en la Antártida: el Papel de las Organizaciones Gubernamentales y No Gubernamentales”, en *Diplomacia Científica: la Antártica, Ciencia y Gobernanza de Espacios Internacionales*, Berkman PA, Lang MA, Walton WH y Young OR (eds). Smithsonian Press 2010.

14- CCRVMA (1988): *Informe sobre la Séptima Reunión de la Comisión*, párrafos 153-156.

15- ASOC mantiene un archivo de ECO en <https://www.asoc.org/news-and-publications/archives/58>.

16- Los papeles formales de ASOC que se presentaron ante la RCTA y las reuniones de la CCRVMA se pueden leer en <https://www.asoc.org/news-and-publications/59>.

17- El informe de esta importante reunión está en <https://www.ccamlr.org/en/system/files/SCAR-specialists-meeting-report-1975.pdf>.

- 18- <https://www.ccamlr.org/en/system/files/ANT-EPM2-4%20Part%201%20%26%202.pdf>.
- 19- Ese programa y su sucesor, FIBEX, entregaron información científica indisputable sobre el krill y otras especies del Océano Austral. Vea Fogg, nota al pie 9 (1992, 2005); y Siegel V (ed) (2016): *Biología y Ecología del krill antártico. Avances en la Ecología Polar*. Springer.
- 20- <https://www.ccamlr.org/en/system/files/SATCM2-Canberra-1978-Interim-report.pdf>.
- 21- <https://www.ccamlr.org/en/system/files/Doc-TA7-Rev1-2nd-session-of-the-2nd-special-ATCM-17-28-July-1978.pdf>.
- 22- Antonello, A, "Proteger el Ecosistema del Océano Austral: La Agenda de Protección Ambiental de la Diplomacia y la Ciencia Antártica", Capítulo 9 en *Organizaciones Internacionales y Protección Ambiental*, Kaiser, W y Meyer, H (eds), Berghahn Books (2017).
- 23- Bob fue realmente el padre del enfoque de ecosistema de la CCRVMA, la fuerza al mando detrás de la redacción de los Artículos II y IX. Jugó un papel ejemplar tanto en la negociación como en los primeros años iniciales, cuando se estaba poniendo en práctica el nuevo tratado, y se ayudaba a asegurar que el significado acordado para el Artículo II se pusiera en práctica.
- 24- Vea <https://www.asoc.org/storage/documents/ECOs/1978/ice%20-%201978.%20no.1.pdf>.
- 25- Vea <https://www.asoc.org/storage/documents/ECOs/1978/ice%20-%201978.%20no.2.pdf>.
- 26- See <https://www.asoc.org/storage/documents/ECOs/1978/ice%20-%201978.%20no.4.pdf>.
- 27- Vea el importante artículo que escribió con Sidney Holt, "Nuevos Principios para la Conservación de los Recursos Vivos Silvestres", *Wildlife Monographs*, N°. 59 (Abril de 1978). Wiley.
- 28- Aunque yo creo que la forma final del Artículo II cumple lo que queríamos, la discusión sobre las AMP enturbió esas aguas, con muchas delegaciones creando una forma de competición entre el "uso racional" y la "protección", la cual persiste hasta ahora. Vea el artículo de Bob Hofman para el Simposio Antártico de 1990, https://www.asoc.org/storage/documents/Meetings/CCAMLR/symposium/Official_version_Article-II-of-the-CAMLR-Convention-ASOC.pdf.
- 29- El primer asunto de ECO en la reunión lidiaba con temas desde la prueba nuclear de minerales, pero enfocados en la pesca. El asunto incluía una larga sección que analizaba las falencias en el borrador de la convención, alguno de los cuales se mejoraron, pero muchos se ignoraron. Fue una co-producción entre Amigos de la Tierra y Greenpeace. Vea https://www.asoc.org/storage/documents/ECOs/1980/xvi.1_ccamlr.pdf.
- 30- https://www.asoc.org/storage/documents/ECOs/1980/xvi.3_ccamlr.pdf.
- 31- Vea el asunto 5 que se publicó el 16 de mayo de 1980, <https://www.asoc.org/storage/documents/ECOs/1980/ice%20-%201980.%20no.5.pdf>.
- 32- Vea Barnes JN, "La Convención Emergente para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos: Un Intento de Conocer Nuevas Realidad de la Explotación de Recursos en el Océano Austral", en Charney JI (ed), *Nuevo Nacionalismo y el Uso de los Espacios Comunes*, Capítulo 9. Allenheld-Osmum (1982).
- 33- Gascon V y Werner R, "la CCRVMA y el Krill Antártico: Administración de Ecosistemas alrededor del Gran Continente Blanco". *Ley y Política de Desarrollo Sustentable*, Volumen VII, Asunto 1, otoño de 2006; Gascón V, Werner R y Leape, G, "Krill, el Ecosistema Antártico y la CCRVMA". *Ecosistemas Marinos y Administración*. Vol 2, N° 2, diciembre de 2008 – febrero 2009. Gascon V y Werner R, "Preservación de la Red de Alimento Marino Antártico: Alcances y Desafíos de la Administración de Pesquerías de Krill Antártico". *Libro Anual Oceánico*, Volumen 23, publicado por Martinus Nijhoff, 2009. Werner R, "Los Pingüinos y el Krill: La Vida en un Océano Cambiante". *Journal Asuntos Antárticos*. Volumen I. marzo de 2015.
- 34- Vea Brooks, CM y otros (2016): *administración basada en la ciencia en baja en el Océano Austral*, *Ciencia* 14 de octubre de 2016, Vol. 354, Asunto 6309, párrafos. 185-187. <http://science.sciencemag.org/>

content/354/6309/185.full

35- Un archive de la RCTA de ASOC y ensayos de la CCRVMA están almacenados en <https://www.asoc.org/news-and-publications/archives/59>.

36- Beeby (no es sorprendente) ofrece el archivo más fuerte de la Convención completa – vea Christopher Beeby (1988) “LA Convención sobre la Regulación de las Actividad de Recursos Minerales de la Antártida”, el ensayo se presentó al Seminario de Asociación de Colegios Internacionales, Auckland, Nueva Zelanda, 13 de octubre de 1988.

37- Steve tuvo muchos trabajos y cargos durante sus años en Greenpeace, desde capitán del buque insignia Guerrero Arco Iris hasta la coordinación política.

38- https://www.asoc.org/storage/documents/ECOs/1983/xxii.1_amr.pdf.

39- https://www.asoc.org/storage/documents/ECOs/1983/xxii.4_amr.pdf.

40- https://www.asoc.org/storage/documents/ECOs/1983/xxiii.1a_amr.pdf.

41- https://www.asoc.org/storage/documents/ECOs/1984/xxvii.3_amr.pdf.

42- https://www.asoc.org/storage/documents/ECOs/1986/xxxv.1_amr.pdf.

43- https://www.asoc.org/storage/documents/ECOs/1986/xxxix.1_amr.pdf.

44- Vea: Roura, RM (2007): ‘Greenpeace’, en Riffenburgh B (ed.), *La Enciclopedia de la Antártida*. Nueva York: Routledge. pp 472-474.

45- Para un resumen de las practicas con desechos en las estaciones McMurdo y Scott y sus impactos a largo plazo en la vida marina en la bahía, vea Knox, GA (2010): *Biología del Océano Austral*, CRC Press, pp 519-521.

46- Dalziell JC y DePoorter M (1993): *La mortalidad de las aves marinas en pesquerías de palangre en Georgia del Sur*. Registro Polar 29 (169):143 - 145.

47- Vea “Grupo de Desechos de la Antártida”, *Vivir en la Tierra*, 3 de enero de 1997, <http://www.loe.org/shows/segments.html?programID=97-P13-00001&segmentID=5>.

48- Vea May, J (1988): *Libro de la Antártida de Greenpeace – Una Nueva Visión del Séptimo Continente*. Dorling Kindersley; Rigg, K. (1990): “Perspectivas de los Ambientalistas sobre la Protección de la Antártida” en *El Futuro de la Antártida, Explotación contra Preservación*, Cook G (ed), Manchester University Press (1990); Hansom, JD & Gordon, JE (1998): *Medio Ambiente y Recursos Antárticos. Una Perspectiva Geográfica*. Essex, NY, USA, Longman, pp 283-287.

49- https://www.asoc.org/storage/documents/ECOs/1987/xxxix.1_amr.pdf.

50- https://www.asoc.org/storage/documents/ECOs/1988/xlvi.1_amr.pdf.

51- https://www.asoc.org/storage/documents/ECOs/1988/xlviii.1_amr.pdf.

52- https://www.asoc.org/storage/documents/ECOs/1988/xlviii.12_amr.pdf.

53- Vea Goldsworthy L (2009): “Alcanzar la prohibición sobre la minería en la Antártida”, ensayo presentado en el simposio sobre la Conmemoración del 20° aniversario de la Iniciativa del Gobierno de Hawke para prevenir la minería en el Antártida, Museo Marítimo Nacional Australiano, Darling Harbour, Sydney, 14 de diciembre de 2009.

54- Rocard se volvió un abogado de por vida para la protección de la Antártida y en sus últimos años fue un enviado especial por la Región Polar de, al igual que un colega y amigo de ASOC, hasta que falleció en 2016. He conocido poca gente que tuviera una combinación tan maravillosa de pasión inteligencia, ingenio y encanto.

55- Shortis E (2015): “¿Quién puede resistirse a este tipo?” Jacques Cousteau, *Diplomático Ilustre, y la Protección Ambiental de la Antártida*. Journal Australiano de Política e Historia, Vol 61, N°. 3, pp 366-380.

56- https://www.asoc.org/storage/documents/ECOs/1990/lxxvii.1_atcm_chile.pdf.

- 57- https://www.asoc.org/storage/documents/ECOs/1990/lxxvii.6_ccamlr_chile.pdf. Vea también Goldsworthy, L (1990): *Parque Mundial Antártida: una visión ambientalista*. En Herr RA, Hall HR & Haward, MG (eds), *El Futuro de la Antártida: Continuidad o Cambio*. Hobart: AILA, pp. 90-93.
- 58- https://www.asoc.org/storage/documents/ECOs/1991/lxxxi.1_atcm.pdf.
- 59- Olav Orheim de Norway trabajó como el primer presidente de CEP. Olav merece una mención especial. Trajo una visión sobre cómo poner en práctica las disposiciones esenciales del Protocolo junto con un estilo de administración que combina el rigor con la camaradería, lo cual establece la expectativa de lo que implica la presidencia.
- 60- See Dalziell J & Goldsworthy L (1994): *Parque Mundial Antártida: ¿Tiene un Futuro? Foro para la Investigación Aplicada y la Política Pública*, Vol. 9, no. 1, pp. 71-75.
- 61- Vea, e.g. Tin T (2013): 'Defensa Ambiental en el Sistema del Tratado Antártico – una visión personal de los años 2000', *El Journal Polar* 3(2): 415-430; Roura, RM (2007): "La Antártida y la Coalición del Océano Austral - ASOC". En: Riffenburgh B (ed.): *La Enciclopedia de la Antártida*. Nueva York: Routledge. pp. 41-43.
- 62- Vea en general los ensayos que presentó ASOC en las reuniones de la RCTA, todos ellos disponibles en el siguiente sitio de internet: https://www.ats.aq/index_e.htm.
- 63- <https://www.asoc.org/storage/documents/Meetings/CCAMLR/XXIII/ASOCseamounts.xxiiiccamlr.pdf>.
- 64- El informe final está en https://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_categoriesmpa_eng.pdf. El ensayo de la IUCN se hizo a partir de un ensayo global, "Guías para Aplicar las Categorías de Administración del Área Protegida de la IUCN a las Áreas Marinas Protegidas". Ambos eran de gran valor para los científicos.
- 65- <https://www.ccamlr.org/en/system/files/e-sc-xxiv-a7.pdf>.
- 66- https://www.researchgate.net/publication/230683543_Bioregionalisation_of_the_Southern_Ocean_Report_of_Experts_Workshop_Hobart_September_2006_ACE-CRC_and_WWF_Australia.
- 67- https://www.asoc.org/storage/documents/Meetings/CCAMLR/XXV/ASOC_MPA_in_the_CCAMLR_Area_-_CCAMLR_XXV.pdf.
- 68- https://www.asoc.org/storage/documents/Meetings/CCAMLR/XXVI/MPAs_-_CCAMLR_XXVI.pdf.
- 69- https://www.asoc.org/storage/documents/Meetings/CCAMLR/XXVII/ASOC_IP_Ross_Sea_092308.pdf. ASOC también presentó un ensayo en el que se analizaba el registro de la CCRVMA en cuanto a la protección del ecosistema y las recomendaciones para AMP: Fabra A y Gascon V, "La Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) y el Enfoque de Ecosistema", https://www.asoc.org/storage/documents/Meetings/CCAMLR/XXVII/ASOC_IP_CCAMLR_implementation_of_the_EA092208.pdf.
- 70- <https://www.asoc.org/storage/documents/Meetings/ATCM/XXXII/MPAs-2.pdf>.
- 71- https://www.asoc.org/storage/documents/Meetings/ATCM/XXXII/ross_sea_mpa-1.pdf.
- 72- https://www.asoc.org/storage/documents/Meetings/CCAMLR/XXVIII/CCAMLRs_3-Year_Challenge_on_MPA_2009.pdf.
- 73- https://www.asoc.org/storage/documents/Meetings/CCAMLR/XXIX/ASOC_Ross_Sea.pdf.
- 74- https://www.asoc.org/storage/documents/Meetings/CCAMLR/XXX/case_for_a_ross_sea_marine_reserve_cc-xxxx-bg-23.pdf.
- 75- https://www.asoc.org/storage/documents/Meetings/CCAMLR/XXX/case_for_a_ross_sea_marine_reserve_cc-xxxx-bg-23.pdf.
- 76- https://www.asoc.org/storage/documents/Meetings/ATCM/XXXV/ATCM35_ip050_e.pdf.
- 77- https://www.asoc.org/storage/documents/antarctic_ocean_legacy_a_vision_for_circumpolar_protection.pdf.
- 78- See CCAMLR-XXXII/16 Rev. 1.
- 79- Goldsworthy, L (2013): *Áreas Marinas Protegidas*. En Bergin A & Jennings P (eds), *Percepciones*

Estratégicas 66 – estimaciones frías: Desafíos Antárticos de Australia. Canberra: Instituto de Política Estratégica Australiana.

80- https://www.asoc.org/storage/documents/CCAMLR-SM-IIBG04_Antarctic_Ocean_Legacy_-_Securing_Enduring_Protection_for_the_Ross_Sea_Region.pdf.

81- https://www.asoc.org/storage/documents/CCAMLR-SM-IIBG08_AOA_Briefing_4_The_Opportunity_to_Create_an_Antarctic_Ocean_Legacy.pdf.

82- https://www.asoc.org/storage/documents/CCAMLR-SM-IIBG07_AOA_Briefing_3_Climate_Change_and_Ocean_Acidification_-_Benefits_of_Marine_Reserves_and_Marine_Protected_Areas.pdf.

83- https://www.asoc.org/storage/documents/CCAMLR-SM-IIBG06_AOA_Briefing_2_Applying_the_Precautionary_Principle_to_Marine_Reserves_and_Marine_Protected_Areas.pdf.

84- https://www.asoc.org/storage/documents/CCAMLR-SM-IIBG05_AOA_Briefing_1_Duration_of_MPAs.pdf

85- Goldsworthy, L (2014): 'Hacia áreas marinas protegidas en el Océano Austral, ensayo presentado en el Congreso de Parques Mundiales de IUCN, Sydney 2014.

86- Vea ASOC (2014): Actualización de ASOC sobre la Áreas Marinas Protegidas en el Océano Austral RCTA XXXIX, CEP XIX/IP083. La figura 1 de este ensayo es una infografía que muestra los cambios en las AMP del Mar de Ross y la Antártida Occidental desde que se presentaron por primera vez a la CCRVMA. Vea también el resumen de David Ainley, "La Campaña para Proteger el Último Ecosistema Marino de la Tierra que no está Arruinado", <https://www.penguinscience.com/toothfish.php>.

87- See <http://www.bbc.com/news/science-environment-37789594>, 28 de octubre de 2016; <https://news.nationalgeographic.com/2016/10/ross-sea-marine-protected-area-antarctica/>, 27 de octubre de 2016.

88- Vea el ensayo de ASOC que se presentó en la reunión de la CCRVMA de 2016, Un sistema representativo de las AMP de la CCRVMA: propuestas actuales y más <https://www.asoc.org/storage/documents/Meetings/CCAMLR/XXXV/cc-xxv-bg-26.pdf>.

89- <https://www.comnap.aq/SitePages/Home.aspx>.

LA SECRETARÍA DEL TRATADO ANTÁRTICO 15 AÑOS DESPUÉS DE SU FUNDACIÓN

Manfred Reinke

ABSTRACT

Cuarenta y cinco años después de la firma del Tratado Antártico, la XXVI Reunión Consultiva del Tratado Antártico en Madrid estableció la Secretaría del Tratado Antártico en su Medida 1 (2003). La Secretaría entró en funcionamiento el 1 de septiembre de 2004. Las Partes Consultivas del Tratado Antártico habían desarrollado un nuevo concepto de una Secretaría. La Reunión Consultiva del Tratado Antártico, creada bajo el Tratado Antártico, no tiene personalidad jurídica internacional. En consecuencia, la Secretaría se fundó como una institución bajo la ley argentina y recibió privilegio internacional a través de un acuerdo de sede entre las Partes Consultivas y el gobierno de Argentina. Patrizia Vigni publicó un análisis de la Secretaría después de tres años de su funcionamiento. Continuando en esta línea, este artículo analiza el desempeño de la Secretaría once años más tarde, teniendo en consideración los requisitos descriptos en la Medida 1 (2003). Tras 14 años de funcionamiento, la Secretaría disfruta de una posición estable de funcionamiento y apoyo exitoso del trabajo de las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico y del Comité para la Protección Ambiental. Hoy, se puede considerar a la Secretaría una mejora esencial para el funcionamiento del Sistema del Tratado Antártico.

PALABRAS CLAVES

Sistema del Tratado Antártico, Secretaría del Tratado Antártico

INTRODUCCIÓN

Cuarenta y cinco años después de la firma del Tratado Antártico, la Reunión Consultiva del Tratado Antártico XXVI en Madrid estableció la Secretaría del Tratado Antártico en su Medida 1 (2003)(Reunión Consultiva del Tratado Antártico, 2003b). La Secretaría entró en funcionamiento el 1 de septiembre de 2004. Patrizia Vigni (Vigni, 2007) considera esta fundación “una de las manifestaciones de capacidad más importantes del Sistema del Tratado Antártico (STA) para desarrollarse progresivamente desde un tratado básico hasta un régimen cuasi-institucional” cuando evaluó “los logros y las debilidades tres años después de su fundación”. Ahora, 14 años después de su funcionamiento, es hora de evaluar otra vez el trabajo de la Secretaría.

Se ha publicado mucho sobre la Antártida, su geografía, la historia de su descubrimiento, su valor científico y su papel en el sistema climático mundial, pero la consciencia pública sobre la Antártida sigue siendo baja. No obstante, el tamaño de la Antártida representa un 10% de la superficie terrestre mundial; su historia geológica como un continente antiguo una vez estuvo cercano a lo que hoy es África austral y Australia y su estado como la única tierra que está más allá de la jurisdicción nacional sigue haciendo de ella un destino de consideraciones geopolíticas y estratégicas (Dodds, 2017). Intereses geopolíticos, económicos y científicos desarrollados durante el siglo diecinueve y principios del siglo veinte, cuando personas y países desplegaban expediciones al Continente Austral para descubrimiento, ciencia, caza de ballenas y de focas (vea por ejemplo (GRUPO DE ACCIÓN Historia de Investigación de la Antártida 2009)).

Luego de la Segunda Guerra Mundial, algunos países con distintos intereses en la Antártida comenzaron iniciativas diplomáticas para mantener a la Antártida fuera de las tensiones internacionales que estaban surgiendo dentro del contexto de la Guerra Fría. Hanessian (Hanessian, 1960) describe detalladamente las complicadas negociaciones que se llevaban a cabo durante más de diez años, hasta que se firmó el Tratado Antártico en diciembre de 1959.

El Tratado Antártico (Conferencia de la Antártida, 1959) no constituye una organización internacional pero en su Artículo IX establece: “Los Representantes de las Partes Contratantes ... se reunirán ... a intervalos y en lugares apropiados, con el fin de intercambiar informaciones, consultarse mutuamente sobre asuntos de interés común relacionados con la Antártida, y formular, considerar y recomendar a sus Gobiernos medidas para promover los principios y objetivos del presente Tratado ...”. A estas reuniones se las conoce como Reuniones Consultivas del Tratado Antártico (RCTA). En consecuencia, cuando se adoptó la Medida 1 (2003) “Secretaría del Tratado Antártico” (Reunión Consultiva del Tratado Antártico, 2003c), se creó la Secretaría como un órgano sin organismo. Al momento de su creación, esto presentaba algunas peculiaridades frente a otras estructuras internacionales similares (Vigni, 2007). Dado que los requisitos legislativos de algunas Partes Consultivas no permitían la creación de una Secretaría con personalidad internacional en esas circunstancias, en este caso en particular, las Partes acordaron que la Secretaría recibiera su personalidad jurídica solo en el territorio argentino y que se le daría inmunidad y privilegios mediante un acuerdo de sede, cosa que Argentina aceptó (implementado como ley 25.888 (Argentina 2004)).

FUNCIONES DE LA SECRETARÍA

Artículo IX.4 del Tratado Antártico (Conferencia de la Antártida, 1959) establece que “Las medidas contempladas en el párrafo 1 de este ARTÍCULO entrarán en vigencia cuando las aprueben todas las Partes Contratantes ...”. En la RCTA XIX (Reunión Consultiva del Tratado Antártico 1995b) en Seúl, se adoptó la Decisión 1 (1995)(Reunión Consultiva del Tratado Antártico 1995a). Esta Decisión cambió la forma en que se adoptaban recomendaciones, al especificar tres categorías distintas: Medidas, Decisiones y Resoluciones. Una Medida es un “texto que contiene disposiciones que tienen la intención de ser legalmente vinculantes una vez que haya sido aprobado por todas las Partes Consultivas del Tratado Antártico ...” (Artículo IX.4 del Tratado Antártico). Una Decisión es un texto sobre un tema interno de índole organizativa que estará vigente en el momento de su adopción o en cualquier otro momento especificado. Una Resolución es un texto exhortatorio adoptado.

La Medida 1 (2003) “Secretaría del Tratado Antártico” (Reunión Consultiva del Tratado Antártico 2003b) entró en vigor en 6 de octubre de 2009. La Decisión 2 (2003) “Aplicación provisional de la Medida de Secretaría” (Reunión Consultiva del Tratado Antártico 2003a) cerró la grieta entre la adopción y la entrada en vigencia de la Medida 1 (2003) al establecer que “la Secretaría actuará en forma provisional de conformidad con los Artículos 1, 3, 4 (párrafo 1) y 5 (párrafos 1, 3 y 4) de la Medida...”. Esto permitió que la reunión del 2003 diera más pasos adelante para poner en funcionamiento la Secretaría en 1 de septiembre de 2004.

La Medida también establece que “La Secretaría es un Órgano de la RCTA, subordinado a la misma” y que “La Secretaría desempeñará las funciones de apoyo que le confían a la RCTA y el Comité de Protección del Medio Ambiente”.

El Artículo II de esta Medida establece doce funciones que la Secretaría debe desempeñar bajo la dirección y la supervisión de la RCTA.

La primera función trata el apoyo de la Secretaría en la organización de la RCTA y las reuniones del CEP. Con base en esta disposición, la Secretaría ha desarrollado un esquema abarcativo de apoyo para las reuniones y los gobiernos que las organizan. Cada año, una Parte Consultiva toma el papel de gobierno anfitrión e invita a la Reunión Consultiva del Tratado Antártico que se realiza en su país a otras Partes Consultivas, Partes No Consultivas, Observadores y Expertos de conformidad con el Artículo IX del Tratado Antártico. Para cooperar con los gobiernos anfitriones, la Secretaría ha desarrollado y mantenido un “Manual Organizacional” detallado que describe en profundidad la división de tareas y los costos entre el gobierno anfitrión y la Secretaría. Como se determina en la Medida 1 (2003), la Secretaría es responsable de la administración de documentos; recopila documentos y los organiza para las reuniones y los traduce con anterioridad, actúa como secretaria de la reunión y ayuda en la preparación de los informes de las reuniones y las medidas que adoptará la reunión. El gobierno anfitrión envía las invitaciones para la reunión y está a cargo del orden del día y del cronograma. También es responsable de las instalaciones y los servicios de la reunión, incluido el equipamiento audiovisual y de informática y del personal de la conferencia, salvo el personal de la Secretaría, los traductores y los intérpretes. La Secretaría guía al gobierno anfitrión para diseñar el

sitio web de la reunión abierto al público. También gestiona la sección del sitio web de la reunión que está protegida por una contraseña que refiere a la administración y la distribución de documentos, la inscripción online y los cronogramas.

La descripción detallada de los requisitos permite que los gobiernos anfitriones pongan en práctica un presupuesto preciso para la reunión con mucha anterioridad y que reduzcan los riesgos organizacionales y las fallas técnicas. Al final de cada RCTA, el gobierno anfitrión y la Secretaría mejoran en conjunto el manual organizacional.

Los desarrollos tecnológicos han permitido que la reunión pasara de tener todo plasmado en papel a que casi no haya nada impreso. Desde la RCTA XXXII del 2009 a la RCTA XL del 2017, la cantidad de papel se redujo en un 95% durante las reuniones. Por otro lado, esto aumentó considerablemente las exigencias de confiabilidad, servicios de calidad y desempeño de los sistemas informáticos en la reunión, incluido el acceso a internet de alta velocidad.

La Secretaría da apoyo de secretariado al Presidente de la Reunión y a la Presidencia del Grupo de Trabajo. El Secretario Ejecutivo es el Secretario de la Reunión y del Presidente de la RCTA junto con el de la secretaría del gobierno anfitrión. La Secretaría provee también personal con experiencia o contrata asesores capacitados de las Partes Consultivas.

Los Informes finales de las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico documentan el resultado y, por lo tanto, tienen el más alto valor político. La Medida 1 (2003) establece que la Secretaría “con ayuda del gobierno anfitrión se encargará de proporcionar servicios de secretaría para las reuniones que se celebren en virtud del Tratado Antártico y del Protocolo. [...] Los servicios de secretaría incluirán: [...] vi) Ayudar a la RCTA redactando los documentos de la reunión, incluido el informe final”. Los informes se adoptan en Grupos de Trabajo, sesiones del Comité de Protección Ambiental (CEP) y, finalmente, en las últimas reuniones plenarias de la RCTA y del CEP. Junto con la RCTA y los gobiernos anfitriones, durante varios años la Secretaría ha desarrollado un Sistema sofisticado de información que da apoyo a las necesidades especiales de calidad de las reuniones. El sistema ahora incluye cinco relatores profesionales que se contrataron, dos relatores nacionales que aportó el gobierno anfitrión, un relator principal y un editor. A tal fin, la Secretaría ha desarrollado un Sistema de gestión de documentos que permite la distribución electrónica de los borradores y los comentarios sobre ellos para facilitar la comunicación entre los relatores, editores, presidentes y delegados. Los traductores externos que la Secretaría contrata y supervisa traducen los informes, las Medidas, las Decisiones y las Resoluciones del CEP durante la reunión.

Las siguientes funciones que define el Artículo II implican el apoyo del trabajo entre sesiones de la RCTA y del CEP y la coordinación de la comunicación y el intercambio de información requerido entre las Partes en virtud del Tratado Antártico y del Protocolo. El trabajo entre sesiones para la RCTA y el CEP involucra un número de tareas. Las Reglas de Procedimiento de la RCTA y del CEP (Reunión Consultiva del Tratado Antártico 2016) solicitan que la Secretaría publique en la página principal de la RCTA una versión preliminar del Informe Final de las reuniones en los cuatro idiomas oficiales dentro de los tres meses de la finalización de la Reunión Consultiva, y que distribuya la versión final impresa dentro de los seis meses. La Secretaría pone en práctica grupos de contacto entre

sesiones en los foros de discusión restringidos en el sitio web de la Secretaría a solicitud de la RCTA y del CEP. Los grupos de contacto entre sesiones son instrumentos esenciales para las discusiones entre sesiones entre las Partes y la preparación de propuestas para las próximas RCTA. La Secretaría también facilita el intercambio de información en virtud del Artículo VII del Tratado (Conferencia de la Antártida 1959), el cual solicita que las Partes informen:

“(a) toda expedición a la Antártida y dentro de la Antártida en la que participen sus navíos o nacionales y sobre todas las expediciones a la Antártida que se organicen o partan de su territorio; (b) todas las estaciones en la Antártida ocupadas por sus nacionales; y (c) todo personal o equipo militar que se proyecte introducir en la Antártida “.

Varias medidas de las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico también han especificado esta obligación. En 1991, el Protocolo Ambiental agregó nuevos requisitos con respecto al intercambio de información ambiental. Durante la última década, la Secretaría desarrolló y puso en práctica un Sistema Electrónico de Intercambio de Información (EIES, por sus siglas en inglés) como un almacenamiento central de la información que se intercambia bajo la dirección de la RCTA. La RCTA XXXV (Reunión Consultiva del Tratado Antártico 2012c) decidió en su Decisión 4(2012) (Reunión Consultiva del Tratado Antártico 2012b) que usaría únicamente el EIES para intercambiar información de conformidad con el Tratado Antártico y el Protocolo sobre Protección Ambiental. Con frecuencia, las Partes Consultivas utilizan el EIES con objetivos operacionales en la Antártida. Otras solicitudes de actividades entre sesiones de la Secretaría incluyen la actualización de la base de datos de informes; la actualización de la base de datos para las Áreas Especialmente Protegidas (ASPA, por sus siglas en inglés), Áreas Especialmente Administradas (ASMA, por sus siglas en inglés) y Sitios y Monumentos Históricos (HSM, por sus siglas en inglés) y la preparación publicación de nuevas Guías para Visitantes del Sitio.

También hay solicitudes que incluyen la preparación de los Ensayos de la Secretaría que se ocupan de las actualizaciones sobre el estado actual de las discusiones; por ejemplo, en 2016/17 se ocupó del estado de las recomendaciones del CEP sobre el Estudio Turístico de 2012 o del estado de las 30 recomendaciones sobre el cambio climático que se acordaron en la ATME en Noruega en el 2011. Otras acciones en virtud del Artículo II refieren a la coordinación y el contacto necesarios con otros elementos del Sistema del Tratado Antártico y otros órganos y organizaciones internacionales bajo la guía de la RCTA. La Secretaría se creó como un mero órgano administrativo de la RCTA. Las Partes son muy claras en su visión de que la Secretaría o el Secretario Ejecutivo no pueden representar a la RCTA ya que esto podría parecer la constitución de una institucionalización que no se desea. Por lo tanto, las Partes por lo general restringen la asistencia del Secretario Ejecutivo a las reuniones anuales de los Observadores de la RCTA: CCRVMA (CCRVMA n.d.), SCAR(SCAR n.d.) y COMNAP (COMNAP n.d.). Para evitar cualquier malentendido, el Secretario Ejecutivo asiste a las Reuniones de la CCRVMA en el rol especial de invitado y no como un delegado oficial. De cualquier manera, él solo informa las decisiones de la RCTA para que otros regímenes internacionales estén al tanto de las actividades y los objetivos del STA.

El Artículo II también pide a la Secretaría que difunda entre las Partes toda otra información importante y toda información sobre las actividades en la Antártida. Durante los primeros años de

la Secretaría, el Secretario Ejecutivo desarrolló la idea de “Casa de Cambio”, donde se almacenaría toda la información importante sobre la Antártida. El crecimiento exponencial de la información en internet durante la última década y los nuevos desarrollos técnicos, como las redes sociales, incluidos Facebook y Twitter, dejaron a este concepto obsoleto. Hoy en día, la información sobre las actividades gubernamentales o privadas en la Antártida encuentra su propia forma de distribución a través de las redes sociales o los portales especiales. No obstante, el asesoramiento científico de alta calidad, preciso, apolítico y actualizado es importante para el Comité de Protección Ambiental y para la RCTA. En este sentido, una actividad importante es el desarrollo del Portal de Medio Ambientes Antárticos, aunque esto va más allá de las tareas de la Secretaría. Con la Resolución 3 (2015) las Partes le dieron la bienvenida a “ el desarrollo del Portal de medioambientes antárticos (el “Portal”) como mecanismo para proporcionar informes actualizados sobre asuntos prioritarios o emergentes, que puedan aprovecharse para ayudar a la gestión y gobernanza efectivas de la región, incluida la implementación efectiva del Protocolo”; (Reunión Consultiva del Tratado Antártico 2015b)(Antarctica New Zealand and Landcare Research 2015). Gateway Antarctica y la Universidad de Canterbury, Christchurch, Nueva Zelanda, administran el Portal de Medio Ambientes Antárticos, y lo financia la fundación Tinker Foundation hasta el 2018. El Comité Científico sobre Investigación Antártica (SCAR) y la División Antártica Australiana también le dan apoyo.

En virtud del Artículo II, otra función esencial de la Secretaría es “registrar, mantener y publicar, según corresponda, los documentos de la RCTA y el CPA, así como de cualquier otra reunión convocada en el marco del Tratado Antártico y el Protocolo”. Antes de que se estableciera la Secretaría, no existía ningún lugar de almacenamiento central de los registros. Se pedía a los gobiernos anfitriones que mantuvieran archivado todos los documentos (Final Report ATCM XIII 1985, para 32 (Reunión Consultiva del Tratado Antártico 1985)). Una de las primeras tareas de la nueva Secretaría fue recopilar y digitalizar en los cuatro idiomas del Tratado Antártico todos los Informes Finales de la RCTA y de las Reuniones del CEP. La recopilación de los Informes Finales en inglés está completa, pero la Secretaría sigue buscando versiones en francés, ruso y español.

Antes de la RCTA IX, Londres 1977, se clasificaron todos los documentos que se habían presentado para las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico. El debate en la RCTA IX resultó en que “se acordó de manera general que debían aumentarse los esfuerzos para que ambos [información y documentos] estuviese más disponibles para el público” (Informe Final para 15 (Reunión Consultiva del Tratado Antártico)). Los representantes continuaron el debate en las siguientes RCTA. Eventualmente, en la RCTA XIV, Rio de Janeiro 1987, la reunión adoptó la recomendación RCTA XIV-1 disponibilidad pública de los documentos de la RCTA: “A partir de la Reunión Consultiva XV, las Delegaciones, cuando presenten Documentos de Información, deberán indicar si quieren que ese documento no se haga público. En caso de que no se haga tal indicación, el documento se pondrá a disposición del público a partir del cierre de la Reunión en la que se presentó” (Reunión Consultiva del Tratado Antártico 1987). La Secretaría pudo recuperar la mayoría de los documentos en inglés de RCTA anteriores, pero todavía le falta mucho en lo que respecta a los otros idiomas del Tratado. Todos los documentos que se recuperaron se digitalizaron y están disponibles online en la página de internet de la Secretaría.

Otra función importante en virtud del Artículo II es la de “ayudar a la RCTA a revisar el estado

de Recomendaciones y Medidas anteriores que se adoptaron en virtud del Artículo IX del Tratado Antártico”. La Secretaría presentó su Ensayo de la Secretaría SP009 (Secretaría del Tratado Antártico 2007) en la RCTA XXX, Nueva Delhi 2007, que describía el estado de recomendaciones anteriores y mostraba que la RCTA había adoptado 339 Recomendaciones, Medidas, Decisiones y Resoluciones entre 1961 y 2006. La protección y administración de áreas era la parte que más había adoptado, seguida por otros problemas ambientales. Juntas, representaban más de la mitad de las recomendaciones. La siguiente parte más grande era la de los asuntos institucionales y legales, seguida por asuntos operacionales, monumentos e intercambio de información. Entre la RCTA XXIX, Edimburgo 2006, y la RCTA XXXVIII, Sofía 2015, la Secretaría emitió 10 Ensayos de la Secretaría sobre este tema en cooperación con el CEP, el COMNAP y el SCAR. Durante este período, la RCTA adoptó la Decisión (2007) (Reunión Consultiva del Tratado Antártico 2007), Decisión 1 (2011) (Reunión Consultiva del Tratado Antártico 2011), Decisión 1 (2012) (Reunión Consultiva del Tratado Antártico 2012a), Decisión 1 (2014) (Reunión Consultiva del Tratado Antártico 2014), Decisión 2 (2015) (Reunión Consultiva del Tratado Antártico 2015a) y Decisión 3 (2017) (Reunión Consultiva del Tratado Antártico 2017), que establecieron una lista de Recomendaciones y Medidas que se consideraron acabadas o fuera de uso. Esta función, en virtud del Artículo II, ya ha concluido. La última función del Artículo II establece que la Secretaría se haga responsable de mantener y actualizar un “Manual” del Sistema del Tratado Antártico bajo la guía de la RCTA. La Secretaría describe al “Manual” de la siguiente manera en su Ensayo de la Secretaría SP008 en la RCTA XXXIII, 2010 en Punta del Este, Uruguay (Secretaría del Tratado Antártico 2010): “Se recopilaron medidas adoptadas por la RCTA desde 1977 en el “Manual de Medidas en promoción de los Principios del Tratado Antártico”. En la RCTA XII (1983) [(Reunión Consultiva del Tratado Antártico 1983b)], las Partes adoptaron la Recomendación XII-6 [(Reunión Consultiva del Tratado Antártico 1983a)], que recomendaba que se le cambiara el nombre al manual por el de “Manual del Sistema del Tratado Antártico”. También requiere que los gobiernos anfitriones lo actualicen lo más pronto posible luego de cada Reunión Consultiva, y que contenga una introducción describiendo el contexto y la historia del Tratado Antártico, así como un prólogo de cada sección, según corresponda, dando un pequeño marco a las medidas que se establecen en cada sección. También se exigía que los informes finales de la RCTA se incluyeran en el Manual”. Luego de un debate extenso sobre posibles nuevos formatos y contenidos del Manual y teniendo en cuenta las nuevas tecnologías, la Reunión adoptó la Decisión 1 (2010) (Reunión Consultiva del Tratado Antártico 2010) que encargaba a la Secretaría la publicación de una nueva recopilación de documentos relevantes. En el párrafo 6) dice “la Recopilación se hará sin perjuicio de un “Manual del Tratado Antártico”. Sin embargo, no es necesario que la Secretaría realice acciones en virtud del Artículo II, párrafo 2(k), Medida 1 (2003) hasta que la RCTA se lo solicite”. En consecuencia, en este momento, la presencia de internet con sus sistemas de información comenzó a reemplazar el Viejo “Manual de Sistema del Tratado Antártico”.

Con esto finaliza la evaluación del Artículo II de la Medida 1 (2003). Esto demuestra que la Secretaría ha cumplido los desafíos de esta Medida, y los sigue cumpliendo, y satisface así los requisitos para ayudar de manera eficiente a la Reunión Consultiva del Tratado Antártico y al Comité de Protección Ambiental a realizar sus funciones.

ESTADO LEGAL

El Acuerdo de Sede entre la RCTA y el gobierno argentino, que acompaña a la Medida 1 (2003) (Reunión Consultiva del Tratado Antártico 2003c) establece en el Artículo II “Capacidad jurídica”: “La Secretaría, como órgano de la RCTA, tiene personería jurídica y capacidad para desempeñar sus funciones en el territorio de la República Argentina”. En su ensayo, Vigni (Vigni, 2007) expresó preocupación con respecto a que “la capacidad jurídica geográfica y esencialmente limitada de la Secretaría causa algunos problemas en el funcionamiento de este órgano tanto dentro del STA como en la comunidad internacional”. Debido a la división de tareas bien definida entre el gobierno anfitrión y la Secretaría del Tratado Antártico en la organización de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico, como se la describe anteriormente, no existió una situación tan crítica como la falta de reconocimiento de personería jurídica de la Secretaría. En este contexto, fue de gran ayuda que los gobiernos locales de los Secretarios Ejecutivos anteriores y actuales emitieran pasaportes diplomáticos y que las Secretarías tuvieran absoluta acreditación por parte del gobierno argentino. Esto también facilitó el ejercicio de privilegios en Argentina de conformidad con el Acuerdo de Sede.

El modelo de una capacidad jurídica geográficamente limitada para la Secretaría también se usó más tarde para la creación de la Secretaría del Consejo Ártico en Tromsø, Noruega (Secretaría del Consejo Ártico 2013). En palabras similares, establece en su Artículo II: “La Secretaría tiene personalidad jurídica y capacidad para desempeñar sus funciones en Noruega”. Los delegados de la RCTA expresaron en comunicaciones personales su visión con respecto a que los gobiernos en general son reticentes a crear nuevas organizaciones internacionales si no son absolutamente necesarias para su funcionamiento.

REGULACIONES FINANCIERAS

La Secretaría estaba y está suficientemente financiada para cumplir plenamente sus funciones. A partir de 2012, las Partes adoptaron un aumento nominal cero de su presupuesto. Sin embargo, la Secretaría pudo implementar sus programas sin restricciones de sus servicios. Esto fue sin duda respaldado por una baja inflación internacional durante este período. Las finanzas de la Secretaría siguen un enfoque bi-monetario donde los salarios se pagan en dólares estadounidenses y los gastos locales se pagan en pesos argentinos. Si bien Argentina enfrentó altas tasas de inflación muy superiores al 10% durante los últimos años, esto se vio compensado principalmente por la gradual devaluación del peso frente al dólar estadounidense. La Secretaría podría ejercer plenamente sus privilegios financieros otorgados en el Acuerdo de Sede (Reunión Consultiva del Tratado Antártico 2003c) incluso durante períodos de cambio de moneda y restricciones cambiarias. El gobierno argentino siempre brindó pleno apoyo en las negociaciones con las autoridades nacionales para hacer cumplir los derechos de la Secretaría en virtud de este acuerdo.

CONCLUSIONES

Después de 14 años de funcionamiento, la Secretaría goza de una posición estable de operación y

respalda con éxito el trabajo de las RCTA y el CPA. Las disposiciones cuidadosamente desarrolladas funcionaron bien durante este período.

Según lo previsto, la Secretaría ha mejorado considerablemente el nivel organizativo de la RCTA al institucionalizar, en particular, las vías de comunicación durante los períodos entre sesiones, así como el manejo de archivos y documentos. Aunque la mayoría de las tareas de la Secretaría son de carácter administrativo, la RCTA y el CPA han solicitado cada vez más la preparación de contenido para los debates durante las reuniones.

Uno de los desafíos futuros es el desarrollo ulterior del EIES de una fuente completa de información para la operación, en particular para las inspecciones en virtud del Artículo VII del Tratado Antártico, y para la gobernanza ambiental. Hasta la fecha, el control de calidad de los datos enviados por las Partes es exclusivamente su responsabilidad. Ya se iniciaron los primeros pasos para solicitar una cooperación más estrecha con el COMNAP, que se encarga de coordinar las operaciones nacionales con la Antártida. Con este fin, el COMNAP mantiene una base de datos completa de las instalaciones en la Antártida. El desarrollo de un marco integral de evaluación de la calidad de los datos podría mejorar la integridad, precisión y confiabilidad, facilidad de servicio y accesibilidad de los datos dentro del EIES, haciéndolo más útil para propósitos de gobernabilidad.

Otro desafío será la entrada en vigor del Anexo VI del Protocolo de Medio Ambiente relativo a la responsabilidad derivada de emergencias ambientales (Medida 1 (2005) (Reunión Consultiva del Tratado Antártico 2005)). El Anexo VI, el llamado Anexo de Responsabilidad, define nuevas funciones para la Secretaría. De conformidad con su artículo 5 - Acción de respuesta, obliga a las Partes que participan en una acción de respuesta a una emergencia ambiental causada por un tercero a informar a la Secretaría. Además, se estableció un fondo que manejará la Secretaría en virtud de su Artículo 6 para compensar a terceros por su respuesta ambiental en virtud de la decisión de la RCTA. Hasta la fecha, la Secretaría está bien preparada para llevar a cabo estas tareas.

Vigni (Vigni, 2007) concluyó que “[l]a creación de la Secretaría debe considerarse una mejora del STA en términos de imparcialidad, efectividad y continuidad en la aplicación de las disposiciones antárticas”. Once años después, podemos afirmar que visión sigue plenamente vigente.

REFERENCIAS

- Antarctica New Zealand and Landcare Research*. 2015. “Antarctic Environments Portal.” Retrieved July 8, 2018 (<https://www.environments.aq/>).
- Antarctic Treaty Consultative Meeting*. 1977. *Report Of The Ninth Consultative Meeting*. London: FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE, United Kingdom. Retrieved (https://www.ats.aq/documents/ATCM9/fr/ATCM9_fr001_e.pdf).
- Antarctic Treaty Consultative Meeting*. 1983a. “Recommendation ATCM XII-6 (Canberra, 1983).” Retrieved April 8, 2018 (https://www.ats.aq/devAS/info_measures_listitem.aspx?lang=e&id=141).
- Antarctic Treaty Consultative Meeting*. 1983b. *Report of the Twelfth Consultative Meeting*. edited

- by Australian Government Publishing Service. Canberra. Retrieved (https://www.ats.aq/documents/ATCM12/fr/ATCM12_fr001_e.pdf).
- Antarctic Treaty Consultative Meeting. 1985. *Final Report of the Thirteenth Antarctic Treaty Consultative Meeting*. Brussels: MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, EXTERNAL TRADE AND CO-OPERATION IN DEVELOPMENT, KINGDOM OF BELGIUM.
 - Antarctic Treaty Consultative Meeting. 1987. "Recommendation ATCM XIV-1 (Rio de Janeiro, 1987)
 - Public Availability of ATCM Documents." Retrieved April 8, 2018 (https://www.ats.aq/devAS/info_measures_listitem.aspx?lang=e&id=160).
 - Antarctic Treaty Consultative Meeting. 1995a. "Decision 1 (1995) - ATCMXIX, Seoul - Recommendations Divided into Measures, Decisions and Resolutions." Retrieved April 8, 2018 (https://www.ats.aq/devAS/info_measures_listitem.aspx?lang=e&id=221).
 - Antarctic Treaty Consultative Meeting. 1995b. *Final Report of the Nineteenth Antarctic Treaty Consultative Meeting*. Seoul. Retrieved (https://www.ats.aq/documents/ATCM19/fr/ATCM19_fr001_e.pdf).
 - Antarctic Treaty Consultative Meeting. 2003a. "Decision 2 (2003) - ATCM XXVI - CEP VI, Madrid - Provisional Application of the Secretariat Measure." Retrieved April 8, 2018 (https://www.ats.aq/devAS/info_measures_listitem.aspx?lang=e&id=298).
 - Antarctic Treaty Consultative Meeting. 2003b. *Final Report of the XXVI Antarctic Treaty Consultative Meeting*. Madrid. Retrieved (https://www.ats.aq/documents/ATCM26/fr/ATCM26_fr001_e.pdf).
 - Antarctic Treaty Consultative Meeting. 2003c. "Measure 1 (2003) - ATCM XXVI - CEP VI, Madrid." Retrieved April 8, 2018 (https://www.ats.aq/devAS/info_measures_listitem.aspx?lang=e&id=294).
 - Antarctic Treaty Consultative Meeting. 2005. "Measure 1 (2005) - ATCM XXVIII - CEP VIII, Stockholm - Annex VI (Liability)." Retrieved April 8, 2018 (https://www.ats.aq/devAS/info_measures_listitem.aspx?lang=e&id=331).
 - Antarctic Treaty Consultative Meeting. 2007. "Decision 1 (2007) - ATCM XXX - CEP X, New Delhi - ATCM Recommendations Designated as No Longer Current." Retrieved April 8, 2018 (https://www.ats.aq/devAS/info_measures_listitem.aspx?lang=e&id=378).
 - Antarctic Treaty Consultative Meeting. 2010. "Decision 1 (2010) - ATCM XXXIII - CEP XIII, Punta Del Este." Retrieved April 8, 2018 (https://www.ats.aq/devAS/info_measures_listitem.aspx?lang=e&id=466).
 - Antarctic Treaty Consultative Meeting. 2011. "Decision 1 (2011) - ATCM XXXIV - CEP XIV, Buenos Aires - Measures Designated as No Longer Current." Retrieved April 8, 2018 (https://www.ats.aq/devAS/info_measures_listitem.aspx?lang=e&id=491).
 - Antarctic Treaty Consultative Meeting. 2012a. "Decision 1 (2012) - ATCM XXXV - CEP XV, Hobart - Measures on Operational Matters Designated as No Longer Current." Retrieved April 8, 2018 (https://www.ats.aq/devAS/info_measures_listitem.aspx?lang=e&id=511).
 - Antarctic Treaty Consultative Meeting. 2012b. "Decision 4 (2012) - ATCM XXXV - CEP XV, Hobart - Electronic Information Exchange System." Retrieved April 8, 2018 (https://www.ats.aq/devAS/info_measures_listitem.aspx?lang=e&id=514).
 - Antarctic Treaty Consultative Meeting. 2012c. *Final Report of the Thirty-Fifth Antarctic Treaty Consultative Meeting*. Hobart, Tasmania. Buenos Aires, Argentina: Secretariat of the Antarctic Treaty. Retrieved (https://www.ats.aq/documents/ATCM35/fr/ATCM35_fr001_e.pdf).
 - Antarctic Treaty Consultative Meeting. 2014. "Decision 1 (2014) - ATCM XXXVII - CEP XVII, Brasilia - Measures on Operational Matters Designated as No Longer Current." Retrieved April 8, 2018 (https://www.ats.aq/devAS/info_measures_listitem.aspx?lang=e&id=577).

- Antarctic Treaty Consultative Meeting. 2015a. "Decision 2 (2015) - ATCM XXXVIII - CEP XVIII, Sofia - Measures on Operational Matters Designated as No Longer Current." Retrieved April 8, 2018 (https://www.ats.aq/devAS/info_measures_listitem.aspx?lang=e&id=607).
- Antarctic Treaty Consultative Meeting. 2015b. "Resolution 3 (2015) - ATCM XXXVIII - CEP XVIII - The Antarctic Environments Portal." Retrieved April 8, 2018 (https://www.ats.aq/devAS/info_measures_listitem.aspx?lang=e&id=614).
- Antarctic Treaty Consultative Meeting. 2016. "Revised Rules of Procedure for the Antarctic Treaty Consultative Meeting (Adopted in 2016)." Retrieved April 8, 2018 (https://www.ats.aq/documents/keydocs/vol_2/Rules_atcm_e.pdf).
- Antarctic Treaty Consultative Meeting. 2017. "Decision 3 (2017) - ATCM XL - CEP XX, Beijing - Measures Withdrawn." Retrieved April 8, 2018 (https://www.ats.aq/devAS/info_measures_listitem.aspx?lang=e&id=654).
- Arctic Council Secretariat. 2013. *Host Country Agreement Between the Government of the Kingdom of Norway and The Arctic Council Secretariat on the Legal Status of the Secretariat and the Privileges and Immunities of the Secretariat and Its Staff Members*. Retrieved (<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law-oxio/e60.013.1/law-oxio-e60-source.pdf>).
- Argentina. 2004. *Apruébase La Medida 1 (2003) "Secretaría Del Tratado Antártico" y Su Anexo "Acuerdo de Sede Para La Secretaría Del Tratado Antártico" de La XXVI Reunión Consultiva Del Tratado Antártico (RCTA) Adoptada En La Ciudad de Madrid El 16 de Junio de 2003*. Argentina. Retrieved (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/95106/norma.htm>).
- CCAMLR. n.d. "CCAMLR - Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources." Retrieved April 8, 2018 (<https://www.ccamlr.org/>).
- COMNAP. n.d. "COMNAP - Council of Managers of National Antarctic Programs." Retrieved April 8, 2018 (<https://www.comnap.aq>).
- Conference on Antarctica. 1959. "The Antarctic Treaty." Retrieved (https://www.ats.aq/documents/ats/treaty_original.pdf).
- Dodds, Klaus. 2017. "Antarctic Geopolitics." in *Handbook on the Politics of Antarctica*.
- Hanessian, John. 1960. "The Antarctic Treaty 1959." *International and Comparative Law Quarterly* 9(3):436–80. Retrieved (<https://www.cambridge.org/core/article/antarctic-treaty-1959/CB4B45FC3496EA620CC49BB8A966A7C1>).
- SCAR. n.d. "SCAR - The Scientific Committee on Antarctic Research." Retrieved April 8, 2018 (<https://www.scar.org/>).
- SCAR ACTION GROUP History of Antarctic Research. 2009. "2nd SCAR Workshop on the History of Antarctic Research" edited by Cornelia Lüdecke. *Boletín Antártico Chileno*.
- Secretariat of the Antarctic Treaty. 2007. "The Recommendations of the ATCM: Survey of Their Status - ATCM XXIX, SP009." Retrieved April 8, 2018 (https://www.ats.aq/documents/ATCM30/sp/ATCM30_sp009_e.doc).
- Secretariat of the Antarctic Treaty. 2010. "The Handbook of the Antarctic Treaty System - SP008 - ATCM XXXIII, Punta Del Este Uruguay." Retrieved April 8, 2018 (https://www.ats.aq/documents/ATCM33/sp/ATCM33_sp008_e.doc).
- Vigni, Patrizia. 2007. "The Secretariat of the Antarctic Treaty: Achievements and Weaknesses Three Years After It's Establishment" edited by Gillian Triggs and Anna Riddell. *Antarctica - Legal and Environmental Challenges for the Future* 17–39.

*

LA CONVENCIÓN DE LA CCRVMA: UNA REFLEXIÓN PERSONAL SOBRE LAS MÁS DE TRES DÉCADAS EN LAS FOSAS

Denzil G. M. Miller

ABSTRACT

Este artículo repasa la historia y los esfuerzos de conservación de la CCRVMA para proteger los recursos vivos marinos del Océano Antártico. En este artículo reflexiono sobre los logros y desafíos que tuvo este organismo internacional en sus 40 años de existencia para poder conservar los recursos antárticos y volverse una institución intergubernamental de prestigio global en lo que respecta a la gestión de recursos marinos. Este artículo contiene muchos de los hechos significativos que sucedieron en la institución cuando ocupé el rol de Secretario Ejecutivo de la CCRVMA.

PALABRAS CLAVES

CCRVMA, krill, merluza negra, Océano Austral

El Artículo II de la Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos de 1980 (Convención de la CRVMA) pone en contexto un enfoque preventivo (EP) y un enfoque basado en el ecosistema (EBE) para la conservación y la administración dentro del Área de la Convención al sur del Frente Polar Antártico¹. Desde su comienzo en 1982, la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) ha establecido un marco para la conservación, la administración de la pesca y la protección del ecosistema y la biodiversidad, de acuerdo con lo exigido por la Convención.

Un principio esencial de conservación de este marco hace foco en la “conservación”, lo cual incluye el “uso racional”² (Artículo II.2) cuando los recursos explotados se administran directamente y otros requisitos de administración se tratan de manera más amplia (Artículo II.3). El enfoque también es esencial para la intención de administración del EP y el EBE de la CCRVMA. Sin embargo, la incertidumbre situacional y procesal continúan desafiando el desarrollo efectivo de las medidas de administración y conservación.

Dicho de manera simple, los objetivos de la Convención buscan sustentar la conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (RVMA), lo cual resulta congruente con el objetivo general de la Convención (Artículo II.1). Para poner en práctica su enfoque requerido de conservación y administración, la CCRVMA recopila toda la información que puede y, a la vez, pondera los efectos y la magnitud de la incertidumbre inherente tanto en la información como en el conocimiento. Luego, al tomar decisiones de administración, se evalúan las llamadas ‘deficiencias’ o ‘brechas’. La formulación, la adopción y la revisión de las medidas de administración que acompañan (“Medidas de Conservación” en el lenguaje de la CCRVMA – MCs) se valen de “la mejor evidencia científica disponible” (Artículo IX.1.(f) Y la Resolución de la CCRVMA XXVIII.10).

Desde que asistí a mi primera reunión de la CCRVMA en 1984, he visto una y otra vez cómo las MCs de la CCRVMA tratan de:

- Establecer niveles meta para la pesca sustentable de las especies explotadas;
- Rendir cuentas sobre las relaciones ecológicas entre las especies explotadas, dependientes y relacionadas entre sí, incluida la restauración de poblaciones reducidas;
- Minimizar el riesgo de cambios irreversibles en el ecosistema o que potencialmente no puedan revertirse en dos o tres décadas; y
- Dar cuenta de los efectos naturales, ambientales o provocados por el ser humano y/o los cambios que no impliquen explotación.

Este enfoque de conservación todavía no tiene un precedente real y sigue evolucionando con el tiempo.

Es un ejemplo único y abarcativo de administración de recursos en la era moderna enfocada a la sustentabilidad y basada en la precaución. La CCRVMA ha obtenido una reputación de importancia en un mundo en que ha crecido la importancia política mundial de la responsabilidad ambiental, la seguridad alimentaria y los permisos civiles. Aquí, la CCRVMA difiere de otras organizaciones cuyos orígenes están en los principios de Sustentabilidad Máxima (MSY, por sus siglas en inglés) y de especies explotadas. Los principios de conservación, precaución y de atención a los ecosistemas

holísticos de la Convención siguen siendo centrales para dichas diferencias, cuando se compara a la CCRVMA con otros regímenes actuales de gestión marina y administración de pesca.

Pasó una década y media desde que se firmó la Convención hasta que se usaron las disposiciones correspondientes del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO de 1995 ('Código de Conducta'), las cuales se tomaron del Acuerdo de Naciones Unidas sobre Poblaciones de Peces de 1995 (UNFSA, por sus siglas en inglés) (Artículos 5,-6 y Anexo II), para informar sobre el desarrollo de las Orientaciones Técnicas para un Enfoque Precautorio para la Pesca de Captura y las Introducciones de Especies de la FAO de 1995 (Orientaciones Precautorias). La CCRVMA, en particular su EP, sirvió como "modelo" para estos avances y fue pionera con respecto a esto.

Actualmente, cinco pesquerías demuestran los esfuerzos de gestión de la pesca de la CCRVMA – las pesquerías de kril antártico (*Euphausia superba*), Bacalao Patagónico del Sur de Georgia (*Dissostichus eleginoides*), Draco del Sur de Georgia (*Champsocephalus gunnari*) y Corvina de la Isla Heard, así como la pesquería de exploración del Bacalao del Mar de Ross (*Dissostichus* spp.).

Los procedimientos y las estructuras organizacionales que acompañan han complementado los estatutos institucionales con la puesta en marcha de los objetivos de la Convención que ejemplifican las acciones de administración orientadas a (a) pesquerías de pez de aleta, (b) pesquerías nuevas y de exploración, y (c) pesquerías de kril. Los detalles de las acciones de administración de la CCRVMA que tratan estas pesquerías ilustran de manera clara los principios que guían el enfoque de administración de la organización generalizado, integrado y basado en la ciencia. Habiendo reconocido que el cumplimiento inefectivo debilita la eficiencia de las medidas de gestión, en especial los esfuerzos por contrarrestar la pesca irresponsable, así como la pesca ilegal, no informada y no regulada (INDNR) dentro del Área de la Convención. Los esfuerzos recientes para desarrollar un Procedimiento de Evaluación de Cumplimiento institucional (PECC, por sus siglas en inglés) se ven innovadores y sientan precedentes para MC de monitoreo y evaluación de cumplimiento.

Otros ejemplos muestran la forma en que la CCRVMA ha afrontado el desarrollo de los MCs basados en la ciencia no solo para regular la pesca, sino también para tratar las implicancias y los efectos en sus ecosistemas. En consecuencia, se están considerando asuntos tales como la mitigación de la pesca, la rendición de cuentas de las incertidumbres de la obtención de la población que se espera y la posibilidad de escape de niveles sensatos de población explotada para cumplir las necesidades del ecosistema. Esta fue la base para el primer límite de pesca precautoria de kril, que se estableció en 1991. También llevó al desarrollo de un nivel de activación de pesca de kril que, al alcanzarse, requeriría que se distribuyeran por áreas con niveles de pesca precautoria para dispersar los riesgos potenciales de la pesca localizada. En su totalidad, estos resultados constituyen la primera y, hasta ahora, única estrategia mundial de este estilo.

Al desarrollar su conjunto de MCs dirigidas al EP, ha demostrado una unidad de objetivo notable. En particular, las MCs nuevas y de exploración de pesquerías (MCs 21-01 y 21-02) recopilan información esencial durante la etapa inicial (nueva y de exploración) de desarrollo de pesquerías. Las medidas de pesquería de exploración presentaron las Unidades de Investigación en Pequeña Escala (UIPE) (ej.: MCs 21-02, 33-03, 41-01) como una herramienta para minimizar el riesgo de

la pesca demasiado centralizada y para facilitar la recopilación de información orientada a aumentar el conocimiento disponible sobre la distribución, la dinámica y la abundancia de las poblaciones explotadas durante la etapa “inicial” del desarrollo de la pesca. Las UIPE están abiertas a la pesca comercial y de investigación, con límites de pesca para las especies meta de caza, o están cerradas a las actividades de pesca. Como la CCRVMA, las reglas de decisión con base en el EP para las pesquerías desarrolladas (es decir, el kril y el pez de aleta), los puntos de referencia de sustentabilidad y la mejor información científica disponible se usan para formular MCs de pesquerías de exploración.

En 2002, se identificaron Unidades de Ordenación en Pequeña Escala (UOPE) para partes del Área Estadística 48 de la CCRVMA (Océano Atlántico Occidental). El objetivo de las UOPE es subdividir geográficamente los límites precautorios de pesca en unidades de ordenación más pequeñas; en el caso del área 48, el objetivo es guiar la ordenación de la pesca futura de kril y de las actividades de pesca. Varios modelos de dinámica de ecosistema de kril ayudan a evaluar las opciones de distribución de los límites de pesca que se derivan de otros parámetros de modelo. Sin embargo, el progreso de la implementación de las UOPE globales para la pesca de kril continúa siendo lento, o despreciable, desde el punto de vista de la preocupación sobre las pesquerías, el kril y la interacción de los depredadores. Los cambios en la disponibilidad del kril complican este problema, los cuales se pueden atribuir a la variabilidad en la distribución de la especie debido a la inmigración, la emigración y otros factores posibles como el cambio en la circulación o las corrientes oceánicas.

A pesar de la urgencia en la percepción de que la pesquería de kril se está expandiendo y continuará expandiéndose de manera considerable en el futuro, continúa el trabajo complejo de este tipo. En algún punto, mejoraron estas preocupaciones al distribuirse de manera provisional el nivel de activación de la pesca de kril (MC 51-07) hasta la temporada de pesca 2020/21 en las subáreas 48.1, 48.2, 48.3 y 48.4. Sin embargo, la implementación de las UOPE para distribuir el límite precautorio de pesca de kril en el Área 48.

De manera similar, la CCRVMA todavía debe implementar estrategias específicas de reconstrucción de las especies en el área, y/o pesquerías y cierres. También debe rendir cuentas de manera explícita de la información del Programa de Monitoreo del Ecosistema de la CCRVMA (CEMP, por sus siglas en inglés) en la formulación de MCs, especialmente de sus esfuerzos para diferenciar los cambios inducidos por la pesca de otros efectos potenciales sobre las especies meta como el kril. Dichos efectos incluyen la variación en la demanda de kril de los depredadores, composición de las especies y cambios ambientales, como la distribución del hielo.

Tanto la evaluación como el proceso de toma de decisiones de la CCRVMA permiten que se incluyan esas preocupaciones en el desarrollo de las MC. En particular, a la precaución en la pesca de kril se la considera como algo importante para mitigar los riesgos de cambios irreversibles (Artículo II.3.(c)) en el ecosistema marino antártico en general. En el caso particular del kril, se trata de los riesgos inherentes al flujo poco juicioso, irresponsable y explotador de su estado como especie principal, así como las incertidumbres inherentes a la dinámica de la especie en relación al calentamiento oceánico y al cambio en la distribución del hielo marino. Por lo tanto, la reciente preocupación creciente de la CCRVMA ha atraído la atención a las implicancias potenciales del cambio climático para el ecosistema marino antártico. Esto significa que se considera la variabilidad climática para

comprender mejor las interacciones entre la especie explotada y otras especies, así como la interacción con el ambiente marino cambiante.

Además de que el kril es central para el ecosistema marino antártico, como lo demuestran los objetivos del Artículo II, durante los años han emergido otros ejemplos de los esfuerzos de gestión de la CCRVMA basados en el ecosistema. Estos esfuerzos incluyen el monitoreo de la “salud” del ecosistema, mediante el CEMP, mientras que la administración espacial de la última década y media ha contribuido a la protección general del medio ambiente y la biodiversidad. Sin embargo, mientras se consideran los efectos climáticos potenciales sobre las pesquerías de la CCRVMA, no es probable que se traten las implicancias socio-económicas que acarrear dichos efectos durante un tiempo. Sin mayor conocimiento sobre la economía y otras fuerzas que influyen en el desarrollo de las pesquerías de la CCRVMA, la falta de esta información esencial solo hace que predecir el desarrollo futuro de las pesquerías sea más difícil. Esta situación subsiste a pesar de que hay nuevas MCs de exploración que resultan esenciales para la eficiencia del marco regulatorio de la CCRVMA. De hecho, el progreso en la identificación de las fuerzas socio-económicas que dirigen el desarrollo de las pesquerías continúa siendo rudimentario y solo recientemente comenzó a tomar impulso a nivel mundial.

Junto con la creciente consideración de la CCRVMA sobre las implicancias del cambio climático, hay un reconocimiento que va en aumento con respecto a que estas implicancias son un elemento importante que debe tratar la administración de la organización y los esfuerzos de conservación. La concentración para alinear los efectos potenciales de la explotación ha aparecido en un contexto de cambios en el ecosistema tanto a largo como a corto plazo, y de estrategias de conservación más amplias de la CCRVMA. Así, se ha acordado que las MCs innovadoras a nivel mundial (marcadas con un “*” en el próximo párrafo) incrementan más las medidas habituales. Se han tratado cuatro categorías de medidas - (a) cumplimiento, (b) asuntos generales de pesquerías, (c) reglamentos de pesquería y (d) áreas protegidas³. Las resoluciones no vinculantes han establecido invocaciones de bienvenida o “suaves” que buscan mejorar la “buena práctica”.

Ejemplos principales de MCs de las categorías mencionadas anteriormente incluyen; (a) obligaciones de los miembros de la CCRVMA con respecto a la licencia y a la inspección (MC 10-02), *inspecciones en puertos de barcos con cargamento de recursos vivos marinos antárticos (RVMA) (MC 10-03), *Sistema de Seguimiento de Barcos por satélite (VMS, por sus siglas en inglés) (MC 10-04), *Sistema de Documentación de la Captura (SDC) de *Dissostichus* spp. (MC 10-05), promoción del Cumplimiento de los barcos que sean Partes Contratantes/No Contratantes (MCs 10-07 a 10-08), *notificación de transbordos (MC 10-09), *Procedimiento de Evaluación del Cumplimiento de la CCRVMA (MC 10-10); (b) *Notificación de una nueva pesquería (MC 21-01), *pesquerías exploratorias (MC 21-02), *notificación de pesquería de kril (MC 21-03), reglamentaciones de mecanismos (MCs 22-01 a 22-09), notificación de datos (MCs 23-01 a 23-07), *investigación (MCs 24-01, 24-02, 24-04), *reducción de la mortalidad incidental de 1991 (MCs 25-02 a 25-03), *protección del medio ambiente (MC 26-01); (c) medidas de pesquería general (MCs 31-01 a 31-02), temporada de pesca/áreas cerradas/prohibición de pesca (MCs 32-01, 32-02, 32-09, 32-18), *restricciones de captura (MCs 33-01 a 33-02), *restricción a la captura en las pesquerías nuevas y exploratorias (CM 33-03), medidas para la pesquería de la austromerluza (MCs 41-01 a 41-11), medidas para la pesquería de draco rayado (MCs 42-01 a 42-02), *medidas para la pesquería de kril

(MCs 51-01 a 51-07), incluidas *medida general para la observación científica en las pesquerías de kril (MC 51-06), *distribución provisional del nivel en la pesquería de kril, (MC 51-07); (d) *protección a las localidades del CEMP (MCs 91-01), y *áreas marinas protegidas (MCs 91-02 a 91-05). Como un marco general para establecer AMPs, la MC 91-04 ofrece un enfoque unificado para apuntalar la ratificación de la CCRVMA de la necesidad de establecer una red de AMP en el Área de la Convención.

Desde una perspectiva de EBE, se toma nota específicamente de MCs que tratan sobre: *prohibición provisional de la pesca con redes de enmalle en alta mar (MCs 22-04), *pesca de fondo (MCs 22-05 a 22-07), *protección de ecosistemas marinos vulnerables (EMVs) (MC 22-09). Resoluciones importantes de la CCRVMA ('Res.') incluyen: prohibición de la pesca con redes de deriva (Res. 7/IX), implementación del SDC mediante los Estados que Acceden/Partes no Contratantes (Res. 7/IX), uso de puertos que no implementan el SDC (Res. 15/XXII), aplicación del VMS en el SDC (Res. 16/XIX), alertas de no cumplimiento (Res. 19/XXI), acciones internacionales para reducir la mortalidad incidental de aves marinas durante la pesca (Res. 22/XXV), medidas de seguridad de barcos de pesca (Res. 20/XXII, 23/XXIII), 34/XXXI), combatir la pesca INDNR de barcos que sean Partes No Contratantes (Res. 25/XXV, 32/XXIX), usar clasificaciones específicas de aranceles de kril (Res. 27/XXVII), cambio de agua de lastre en el Área de la Convención (Res. 28/XXVII), cambio climático (Res. 30/XXVIII), mejor ciencia disponible (Res. 31/XXVIII) y barcos sin nacionalidad (Res. 35/XXXIV).

La lista compleja, diversa y amplia de las iniciativas de gestión y conservación que implementa la CCRVMA resalta la importancia, la flexibilidad y el enfoque vanguardista de la organización con respecto a sus responsabilidades. El reconocimiento de la Comisión de que hay una necesidad de consultar abiertamente y buscar un consenso con respecto a las MCs contribuye de manera importante a sus esfuerzos innovadores de EP y EBE.

En resumen, la madurez de la CCRVMA como una institución de gobierno y conservación marina es única. Esto trae consigo el reconocimiento de que es el "líder global a seguir". Con una evolución de casi cuatro décadas, la CCRVMA no solo absorbió normas modernas de conservación y sustentabilidad, sino que también se ha beneficiado de su influencia regional, la cual va más allá de las pesquerías. Esto último incluye una rica ascendencia de gestión ambiental, que se recibió de fuertes políticas cooperativas dentro del Sistema del Tratado Antártico⁴ y del propio Tratado Antártico de 1961 (Artículo IX.1.(f)). En un sentido global, esta evolución se ha beneficiado de los avances internacionales en ordenación de pesquerías desde los años '90. En particular, la aparición de instrumentos internacionales como el Código de Conducta, las Guías Precautorias y el UNFSA, por sus siglas en inglés, han ayudado a la CCRVMA a asumir el papel que les corresponde proponiendo buenas prácticas de ordenación de pesquerías y protección del medio ambiente en la era moderna.

En su afán de cumplir con el mandato de la Convención, la CCRVMA ha demostrado una y otra vez que su enfoque de gestión y conservación EBE no necesita ser demasiado elaborado ni innecesariamente complicado. Como parte de sus esfuerzos pragmáticos y realistas, la organización sigue tratando normas complejas de conservación más allá de la dinámica de una especie explotada. Al cumplir uno de los desafíos más profundos a los que se enfrentan los administradores de las pesquerías

modernas, sobresalen los esfuerzos de la CCRVMA por poner en práctica los enfoques de ordenación de los ecosistemas marinos holísticos. La CCRVMA continúa mostrando un progreso positivo con miras al cumplimiento de los objetivos de conservación y administración de la Convención, junto con una valoración realista del cumplimiento de asistencia y las necesidades de ejecución.

A pesar de los éxitos evidentes, las diferencias científicas, que a veces aparecen en conjunto con la interferencia política, pueden magnificar temas contenciosos. Aun así, la CCRVMA sigue tomando decisiones oportunas sobre la ordenación responsable de sus pesquerías. Por el contrario, el monitoreo incompleto del comercio internacional de los RVMA sugiere que se necesita estudiar este tema en particular de una manera más amplia, lo cual no necesariamente le corresponde solo a la CCRVMA. A un compromiso mayor por parte de los Miembros de la CCRVMA ciertamente ayudaría a mejorar la comprensión de la economía pesquera de los RVMA en un contexto de mercados e intercambios internacionales. El monitoreo del intercambio de los RVMA es otra razón importante para asegurar que la capacidad técnica para tratar las necesidades de información de la Convención se difunda de manera igualitaria entre todos los miembros de la Convención. Solo así se evitará el riesgo de que algún Miembro desconozca las decisiones que se toman para asegurar oportunidades de pesca y/o para identificar opciones de conservación.

De vez en cuando, la capacidad de la CCRVMA de cumplir por completo los objetivos de la Convención se ha visto limitada por la necesidad de admitir intereses propios o divergentes, lo que puede llevar a consecuencias perjudiciales para las pesquerías que están bajo el control de la Comisión. Estas circunstancias frecuentemente se perciben como acciones de los Miembros para proteger sus propios intereses, aunque puedan afectar a los Miembros de la Comisión de manera más amplia. Por ejemplo, hubo casos en que se ha aplazado el consenso sobre MCs adecuadas, lo cual muchas veces llevó a largos debates en que fue difícil alcanzar un acuerdo. Una vez más, los últimos debates se concentraron en la forma en que se debe implementar el CCEP, situación que, para muchos Miembros de la CCRVMA, debilita la implementación y eficiencia del Procedimiento. Un desafío constante resalta la necesidad existente de mayor conocimiento sobre la dinámica del ecosistema marino antártico, lo cual trata particularmente - (a) la exposición a varios impactos (incluidos los impactos climáticos potenciales) y (b) la sensibilidad con respecto a los procesos socio-ecológicos/socio-humanos asociados. Mientras la Comisión continúa sus esfuerzos por mitigar los impactos potencialmente perjudiciales tanto en las pesquerías como en el ecosistema, la clave para la gestión costo-eficacia sigue siendo el aspecto para valorar los subsistemas “socio-ecológico” o “humano”, así como el subsistema ecosistema (“natural”) dentro del paradigma de administración de conservación de la CCRVMA. Si resulta probable que las pesquerías de la CCRVMA afecten los ecosistemas de los que son parte, ya sea de manera directa o en general, el impacto que puedan tener debe monitorearse y evaluarse por completo para que la acción de administración tenga toda la información posible. Esto no fue siempre así y, en ocasiones, se considera un fracaso de la información derivada del CEMP que se la use en la formulación de MCs.

Respaldao los principios de la Convención, las interacciones entre la pesca de kril y el medio ambiente marino antártico toman un protagonismo importante, en especial si se hace que los sistemas socio-ecológicos relacionados pasen a estados que desafían de manera inaceptable el enfoque de administración de legitimidad o sustentabilidad de la CCRVMA. Es interesante comprender

que la aparición inminente de una pesquería de kril esencial era un motivo principal para negociar la Convención desde un principio. En consecuencia, si se alcanzara el límite ecológico, económico o de recursos ('puntos de inflexión'), la administración reactiva por sí sola no alcanzaría resultados sustentables para las especies meta. Es poco probable que el régimen actual de administración de la CCRVMA ofrezca políticas, estrategias o acciones de mitigación a largo plazo que den respuestas y resulten eficientes a menos que se busquen soluciones proactivas, que se las considere y que se implementen de manera eficiente. Una vez más, la necesidad de un nivel de administración de la conservación que sea uniforme, coherente y congruente sigue siendo de absoluta importancia, junto con la necesidad de capacidad, objetividad y habilidad científica que resulte adecuada y que sea interinstitucional. La relación entre todos los principios de conservación del Artículo II es una premisa esencial para que se alcancen eficientemente todos los objetivos de la Convención.

Bajo circunstancias predominantes, la pesca futura sustentable y responsable en el Océano Austral obviamente depende de la implementación eficiente de MCs fuertes y del cumplimiento de ellas. En particular, la potencial expansión futura de la pesquería de kril y la importancia ecológica de la especie enfatizan fuertemente la necesidad del cumplimiento eficiente. Lo más notable es que los riesgos ecológicos y económicos de una falta sistémica de cumplimiento en esta pesquería en particular tiene implicancias muy importantes para el ecosistema marino antártico en general. Los efectos endémicos y negativos de la pesca INDNR en algunas poblaciones de merluza desde mediados de los '90 solo enfatizan la importancia del cumplimiento con los objetivos de la Convención. Esto prevalece a pesar de que la CCRVMA alcanzó un éxito considerable al combatir la pesca INDNR, particularmente de la merluza.

El marco regulatorio y de administración de la CCRVMA sigue ofreciendo un enfoque pragmático y efectivo en relación al costo para conservar los recursos de kril, particularmente, así como la población de pez aleta y la sustentabilidad futura general del Océano Austral. Los procesos de administración que acompañan han evolucionado progresivamente para ofrecer enfoques orientados a EP y EBE que resultan adecuados y que sean congruentes con los objetivos del Artículo II de la Convención. Sin embargo, el desarrollo de un enfoque de administración de la CCRVMA estructurado formalmente, con un enfoque holístico y con base, principalmente, en los riesgos sigue siendo lento y los detalles de un enfoque de retroalimentación de la pesquería de kril se han debatido durante más de una década y solo se trataron seriamente a partir del 2013. Con respecto a esto, los "niveles de impacto" de riesgo futuro importante de la CCRVMA deberían incluir de manera explícita los efectos de la variabilidad ecológica, la incertidumbre en aumento con respecto al estado de la población y los impactos ambientales potenciales, como el cambio climático. Por estas razones, el monitoreo que hace la CCRVMA de los niveles de sustentabilidad de la pesca y las especies explotadas sigue siendo prioridad, tal y como lo es la mejora del conocimiento de la dinámica y el funcionamiento de los ecosistemas. Las consideraciones socio-ecológicas importantes también lo son para movilizar "capital político" suficiente para tratar asuntos de importancia. De hecho, el cumplimiento de la ejecución y la implementación diligente de la MC son "dos lados de la misma moneda", dado que ambos apoyan la protección y la conservación de la biodiversidad en el área de la CCRVMA.

Ya sea de manera conjunta o individual, los esfuerzos de administración de la CCRVMA no son una panacea para el éxito duradero de la institución, sino que ello requiere un compromiso constante

de los Miembros y la participación de un equipo científico dedicado y altamente profesional⁵, si la organización desea sostener su lugar en la vanguardia de las mejores prácticas internacionales de conservación marina. La fragilidad de la CCRVMA con base en el consenso y con respecto a la toma de decisiones es tanto una fortaleza como una debilidad, aunque ha demostrado una flexibilidad remarcable a la hora de tratar con desafíos complejos que presenta la gestión de recursos marinos basada en el ecosistema, lo cual incluye la protección de la biodiversidad marina y los elementos de conservación del ecosistema. No obstante, en ocasiones, la institución ha sido víctima del ‘poder de uno’ por el que una parte en disidencia ha bloqueado el consenso. Este es un “peligro real y actual” si se debilita la cooperación internacional en la Convención por los intereses nacionales y si la CCRVMA se aleja de la “ética” de conservación del Tratado Antártico. En mi opinión, los resultados de conservación y administración de la CCRVMA en los próximos 30 años dependerán fuertemente de la medida en que la pesquería de kril pueda absorber la presión de explotación comercial frente a potenciales consecuencias profundas para el ecosistema que puedan surgir si la especie resulta sobreexplotada. La búsqueda constante de la conservación por parte de la CCRVMA, incluido el uso sustentable (es decir, “racional”), sigue siendo esencial para tratar este desafío particular, al igual que lo es la promulgación y el uso de asesoría científica objetiva, reflexiva y audaz.

Dado que hay procedimientos, necesidades y consideraciones de administración de la CCRVMA a los que todavía les falta “una vuelta de tuerca”, que son ineficientes o que están incompletos, es realista suponer que la CCRVMA todavía tiene un largo camino para poder cumplir sus desafíos futuros. La organización no puede permitirse “descansar en los laureles” ni volverse complaciente si quiere mantener su lugar como el “líder a seguir” en lo que respecta a conservación marina. Como dice Lisa Haisha (SoulBlazing Institute):

“Los grandes líderes no buscan liderar, sino marcar la diferencia. Nunca se trata del lugar, sino de la meta”

Aunque puedan hacerse interpretaciones oscuras de esta cita, yo la considero muy importante para la CCRVMA porque no se trata solo de marcar la diferencia, sino también de guiarse fuertemente por los objetivos del Artículo II de la Convención. Para mí, las palabras de John C. Maxwell suenan más fuertemente cuando la CCRVMA sigue demostrando a nivel mundial y de manera inequívoca que es:

“Un líder que conoce el camino, lo sigue y lo marca”

REFERENCIAS

- 1- El Área de la Convención está establecida en el Artículo I.4 de la Convención, según se la aplica a la “Convergencia Antártica”, que equivale a la ubicación geográfica del Frente Polar Antártico.
- 2- Se ha debatido sobre el término “uso racional” desde finales de los ‘80 (ej.: CCRVMA, 1989, párrafos 65 a 75; CCRVMA, 1990, párrafos 8.1 a 8.14 y CCRVMA, 1991, párrafos 6.13 a 6.23). Actualmente, hay un acuerdo general que dice que el término es congruente con el objetivo de la Convención de conservar los recursos vivos marinos antárticos. El “uso racional” es una inclusión importante en el contexto de la CCRVMA.
- 3- El Programa Anual de Medidas de Conservación en vigor está en <https://www.ccamlr.org/en/>

LA CONVENCIÓN DE LA CCRVMA:
UNA REFLEXIÓN PERSONAL SOBRE LAS MÁS DE TRES DÉCADAS EN LAS FOSAS

conservation-and-management/conservation-measures.

4- Como el Protocolo al Tratado Antártico Sobre Protección del Medio Ambiente de 1991 (Protocolo de Madrid)

5- La CCRVMA ha reconocido la necesidad de distribuir la carga científica de manera más amplia y estableció un Fondo Especial de Desarrollo de la Capacidad Científica en General. Visite: <http://www.ccamlr.org/en/publications/quality-and-provision-scientific-advice>.

*

EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LA COMISIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS VIVOS MARINOS ANTÁRTICOS: PROBLEMAS ACTUALES Y PROPUESTAS DE MEJORA

Osvaldo Urrutia

ABSTRACT

El presente trabajo tiene por objeto exponer algunas dificultades que enfrenta la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) en la aplicación de su Procedimiento de Evaluación de Cumplimiento y proponer posibles soluciones. El artículo se divide en dos partes: la primera presenta algunas definiciones fundamentales en materia de cumplimiento e implementación, junto con una breve descripción de las labores del Comité Permanente de Ejecución y Cumplimiento como órgano subsidiario de la CCRVMA. La segunda parte describe el Procedimiento de Evaluación de Cumplimiento como uno de los principales instrumentos para promover el cumplimiento y la implementación respecto de los miembros de la CCRVMA, identificando problemas en su aplicación y posibles opciones de mejoras. Se podrá apreciar que detrás de varias dificultades asoma como una deficiencia difícil de salvar la que fuera durante mucho tiempo una de las fortalezas de CCRVMA: la regla del consenso.

PALABRAS CLAVES

Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, procedimiento de evaluación de cumplimiento, implementación

I CUMPLIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA CCRVMA

A) Definiciones básicas

Cumplimiento e implementación van de la mano. Las partes contratantes de la Convención para la Conservación de Recursos Marinos Vivos Antárticos (en adelante la Convención)¹ asumen la obligación de cumplir con sus disposiciones y con las normas adoptadas conforme a ella por la Comisión para la Conservación de Recursos Marinos Vivos Antárticos (en adelante CCRVMA o Comisión), las que son vinculantes de acuerdo con su artículo IX numeral 6 letra (b). Las acciones de implementación son aquellas que realiza un Estado parte con la finalidad de cumplir con las obligaciones impuestas por la Convención y las medidas de conservación dictadas de conformidad con su Art IX². Las “medidas adecuadas dentro de su competencia para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la presente Convención” a que se refiere el artículo XXI serán distintas dependiendo del ordenamiento nacional de cada país³. Desde luego, el que un Estado parte⁴ realice acciones de implementación no garantiza el cumplimiento, pues ello dependerá de lo adecuado y eficaz de tales acciones⁵. Esto es algo que en buena medida corresponde determinar a la Comisión a través de la labor de su Comité Permanente de Ejecución y Cumplimiento (en adelante SCIC por sus siglas en inglés)⁶.

La naturaleza de las obligaciones que emanan de tratados o regímenes de carácter ambiental y de manejo de recursos naturales, especialmente aquellos comunes o situados en espacios comunes, hace que los mecanismos de solución de controversias tradicionales son muchas veces resistidos por los Estados parte y no logran buenos resultados⁷. Al igual que la gran mayoría de las organizaciones internacionales multilaterales con competencia en materias ambientales y pesqueras, la CCRVMA ha desarrollado su propio sistema e institucionalidad para supervigilar e incentivar el cumplimiento de sus normas⁸. De la misma forma, y al igual que otros regímenes multilaterales ambientales, la CCRVMA ha optado por mecanismos no adversariales o mecanismos de non-compliance⁹. Un buen ejemplo de eso es la labor del SCIC dentro de la CCRVMA y su Procedimiento de Evaluación de Cumplimiento.

Las razones que explican lo anterior no son nuevas. En lo fundamental, y a diferencia del derecho nacional, el derecho internacional no hace distinciones en las consecuencias de la violación de una obligación internacional, incluyendo aquellas derivadas de un tratado: la consecuencia es que tiene lugar la responsabilidad internacional del Estado. Como lo recuerda Crawford, en caso de violación de un tratado coexisten los regímenes propios del derecho de los tratados (Convención de Viena del Derecho de los Tratados de 1969) y la teoría general de la responsabilidad del Estado¹⁰. En este sentido, las violaciones a las normas de CCRVMA, en cuanto ellas son atribuibles a un Estado en particular, acarrear en principio la responsabilidad internacional del Estado. Las herramientas tradicionales que tiene el derecho internacional ante estos casos pasan por las acciones unilaterales que los Estados afectados toman contra estas violaciones, incluyendo las contramedidas.

Sin embargo, y como bien lo expone Jutta Brunnée, las medidas de auto-protección que un Estado adopte contra otro ante casos de incumplimiento tienen efectos muy limitados cuando se trata de la protección de bienes globales o comunes – como es el caso de las aguas antárticas y sus recursos. Hay

varias razones para ello, pero basta indicar, por ejemplo, las dificultades que surgen para establecer relaciones de causalidad entre el incumplimiento y el perjuicio, o quiénes y cómo podrían adoptar contramedidas cuando se trata de obligaciones que tienen una estructura erga omnes¹¹. A ello se agrega que esta clase de medidas son por definición confrontacionales y reactivas¹², y esta última característica es precisamente algo que debe evitarse cuando se trata de la protección o manejo de bienes comunes. Por otra parte, suele ocurrir que las situaciones de incumplimiento se originan muchas veces en la falta de capacidad del Estado respectivo, por lo que los mecanismos que facilitan o ayudan a sus miembros a cumplir probablemente tengan resultados más eficaces que los mecanismos confrontacionales. Algo parecido puede decirse de la litigación internacional. Esto no quiere decir que sea deseable descartar, como una cuestión de principio, a los mecanismos tradicionales de solución de controversias¹³.

Lo anterior tampoco significa que estos mecanismos de non-compliance sean especialmente efectivos. Su estructura multilateral disminuye su eficacia y la lógica implícita de acuerdos requiere formular concesiones. CCRVMA enfrenta además una dificultad adicional: todas sus decisiones en asuntos sustantivos se adoptan por consenso, lo que incluye aquellas en materia de cumplimiento¹⁴. A lo anterior deben sumarse factores propios e intrínsecos a CCRVMA. Lograr el cumplimiento de las medidas de conservación y ordenamiento en el océano antártico no es una tarea simple. Dada la extensión y las condiciones de navegación del área, el monitoreo y fiscalización es particularmente difícil, y las inspecciones en el mar tienen un alto costo. Como en la práctica las aguas de CCRVMA se regulan como alta mar, la fiscalización y promoción del cumplimiento exhibe las limitaciones propias de la jurisdicción de Estado del pabellón, donde existen amplias disparidades en cuanto a la capacidad, voluntad y prudencia en el ejercicio de dicha jurisdicción.

B) El Comité Permanente de Ejecución y Cumplimiento (SCIC) como órgano especializado dentro de CCRVMA

Como expresamente lo reconoce el artículo X de la Convención, la labor de revisar y adoptar acciones en materia de cumplimiento e implementación recae en la Comisión¹⁵. La Comisión a su vez delega en el SCIC la tarea de examinar y evaluar el grado en que las Partes contratantes han cumplido e implementado las medidas de conservación vigentes, y realizar las recomendaciones acorde a ello.

A diferencia del Comité Científico, el SCIC no es un órgano creado por la Convención. La Convención no reconoce expresamente la facultad de la Comisión de crear órganos subsidiarios, y solo lo hacen las Reglas de Procedimiento de la Comisión (regla 36)¹⁶. El SCIC actúa formalmente bajo el marco de la Comisión, y desde luego todas sus recomendaciones pueden ser confirmadas, modificadas o derechamente revocadas por la Comisión. En tal sentido, el SCIC estrictamente no toma decisiones, sino que adopta recomendaciones que en la práctica se traducen en propuestas que la Comisión evaluará adoptar como medidas vinculantes u otro tipo de acciones. Lo anterior no significa que el SCIC no adopte decisiones en un sentido material: sus recomendaciones son el resultado de un proceso de discusión, presentación de antecedentes y valoración que mediante el consenso se traducen en un lenguaje escrito (reporte) para consideración de la Comisión.

1 Las funciones de SCIC

El texto del Mandato y Organización de Trabajo de SCIC, que en la práctica fungen como un verdadero estatuto para este Comité, fue adoptado en la reunión XXI de la Comisión en 2002. El SCIC reemplazó así al anterior Comité Permanente de Observación e Inspección (SCOI), el que había sido a su vez creado en 1987 en la VI reunión de la CCAMLR¹⁷. Teniendo presente el numeral 2 del Mandato y Organización de Trabajo del SCIC, números i) a ix), es posible agrupar y resumir su labor en tres categorías:

(a) Promover el cumplimiento y la implementación de las medidas vigentes

La primera y más importante tiene que ver con el examen y evaluación del grado en que las Partes contratantes cumplen e implementan las medidas de conservación y ordenación adoptadas por la Comisión, el asesoramiento y formulación de recomendaciones técnicas para promover dicho cumplimiento, y la adopción de medidas destinadas a prevenir, desalentar y eliminar las actividades que debilitan los objetivos de la Convención. Esta atribución es esencial en la labor del SCIC y su principal objetivo.

(b) Asesoría técnica y recomendación de nuevas medidas o modificaciones a las existentes

La segunda es la formulación de recomendaciones a la Comisión para mejorar aquellas medidas de conservación que no tengan un carácter claramente científico, administrativo o presupuestario, y que apuntan al ordenamiento y regulación de pesquerías o materias relacionadas. Esto no excluye la recomendación de nuevas medidas. Algunas de estas propuestas provienen de deliberaciones anteriores donde se concluyó que el mejor camino para facilitar el cumplimiento es modificar la medida de conservación misma, lo que puede obedecer a que su texto es oscuro o permite más de una interpretación¹⁸. Como la existencia de medidas de conservación claras, precisas y actualizadas facilita su cumplimiento, esta función de SCIC se conecta con la anterior.

Adicionalmente, es frecuente que el SCIC sea la primera instancia donde se discutan algunas de las propuestas de nuevas medidas de conservación y ordenación, o modificadores de medidas vigentes. En la práctica esto requiere utilizar tiempo valioso dentro de la apretada agenda de SCIC.

(c) Cooperación internacional

La tercera categoría dice relación con las prioridades para mejorar la cooperación con otras organizaciones internacionales. Si bien no debe subestimarse la importancia de la cooperación internacional, lo cierto es que estas materias no ocupan un lugar predominante en la agenda del SCIC. Es frecuente que sea la Comisión la que profundice sobre aspectos de cooperación internacional o regional. Esto último parece adecuado en cuanto los aspectos de cooperación implican decisiones de contenido político, propias de la Comisión.

2 La naturaleza de la labor de SCIC

Teniendo presente las funciones recién indicadas, y especialmente las dos primeras, cabe concluir que la naturaleza de la labor del SCIC es esencialmente técnica, en el sentido que requiere la aplicación de conocimientos específicos de carácter jurídico, pesqueros, ambientales e incluso marítimos. Es importante entonces que las consideraciones políticas no interfieran en la labor de identificación y valoración de casos de incumplimiento, como por ejemplo aquellas relativas a los Estados involucrados. No solo porque son intrínsecamente contrarias a cualquier análisis imparcial de un incidente de incumplimiento, sino porque ello acarrea el riesgo de adoptar medidas inconsistentes para casos similares.

Dicho lo anterior, el SCIC no es un tribunal o una corte. Sus funciones no se asemejan a la solución de disputas ni a la adjudicación. No se trata de sopesar la evidencia o los hechos sobre la base de criterios judiciales ni mucho menos aplicar garantías propias del derecho penal. La labor de SCIC consiste en primer término en evaluar el grado de cumplimiento, proponer acciones correctivas y brindar asesoría técnica para lograr alcanzar el estado de cumplimiento. Adicionalmente, el SCIC no debería perder de vista su rol sistémico en el buen funcionamiento de la CCRVMA: identificar situaciones generales de incumplimiento y dificultades de implementación más allá del caso particular, distinguir sus causas y cómo enfrentarlos.

Puesto que de acuerdo al derecho internacional cada Estado es soberano para elegir los mecanismos de implementación que estime necesarios para alcanzar el cumplimiento de la norma a la cual está obligado –salvo disposición en contrario–, el SCIC se enfoca principalmente en los resultados apreciables externa y objetivamente. Es por esto que las motivaciones subjetivas en los casos de incumplimiento de las personas que intervienen en la acción que ocasiona el incumplimiento –como la culpa o el dolo– debieran ser irrelevantes. La práctica confirma esto último. Esto no quiere decir que SCIC esté impedido de considerar cuestiones como la naturaleza de la infracción, la extensión del daño o perjuicio, o si existen situaciones de fuerza mayor o caso fortuito¹⁹. El SCIC ha considerado estos elementos en más de alguna ocasión y el Procedimiento de Evaluación de Cumplimiento no es indiferente a estos factores. Se trata, en definitiva, de un balance donde por un lado es prioritario evitar y prevenir situaciones de incumplimiento y mejorar la aplicación de las medidas vigentes, y por otro la necesidad de adoptar medidas correctivas en aquellos casos de incumplimiento que lo ameriten.

II EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE CUMPLIMIENTO COMO HERRAMIENTA DEL SCIC PARA PROMOVER EL CUMPLIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN

El Procedimiento de Evaluación de Cumplimiento (en adelante CEP) se identifica con las dos primeras categorías dentro de la clasificación propuesta en el acápite anterior: sus objetivos son tanto la mejora en materia de cumplimiento como la identificación de problemas de interpretación o aplicación en las medidas vigentes de la CCVRMA. Antes de analizar sus funciones y dinámicas, algunas cuestiones previas se aclaran a continuación.

A) Cuestiones previas

1 ¿Responsabilidad de la nave o del Estado del Pabellón?

Dado el estatus jurídico especial del continente Antártico²⁰, la jurisdicción en aguas antárticas es fundamentalmente aquella que se ejerce por el Estado del pabellón. Si bien es la jurisdicción principal, no es la única relevante. La jurisdicción propia del Estado del puerto es también relevante, y se ejerce regularmente por aquellos que realizan inspecciones a naves de otros miembros que han operado o van a realizar operaciones en el área de la Convención. Lo mismo ocurre con medidas que obligan a los miembros a ejercer la jurisdicción sobre sus nacionales si ellos se embarcan en naves de pabellón extranjero²¹.

La mayoría de las situaciones de incumplimiento de las que conoce el SCIC tiene que ver con naves que operan en aguas antárticas bajo el pabellón de alguno de los miembros de la Comisión, y lo que se evaluará entonces es si existe infracción a las reglas vigentes adoptadas por CCRVMA y si el Estado del pabellón ha ejercido su jurisdicción de manera responsable²². Esto incluye el control de sus naves y de sus nacionales²³. Lo importante es que para efectos de mecanismo de cumplimiento de CCRVMA el responsable del cumplimiento de estas obligaciones no es la nave de pesca sino el Estado del pabellón (o del puerto o del nacional, según corresponda). La práctica del SCIC también así lo entiende. La Comisión ha señalado que al considerar las acciones de sus miembros, el cumplimiento de las obligaciones por parte de un barco de pesca es responsabilidad del Estado del pabellón, y que el CEP tiene por finalidad evaluar el cumplimiento de los miembros considerando también sus respuestas y las medidas correctivas tomadas para resolver los problemas de cumplimiento de los barcos de su pabellón²⁴. El reconocimiento de una situación de incumplimiento, las acciones correctivas y la asesoría técnica van orientados al Estado del pabellón y no a la nave: es deber del primero implementar dichas medidas respecto de esta última.

En general, la referencia en los acápites siguientes de este trabajo a situaciones de incumplimiento también se entiende que puede referirse a escenarios donde la implementación es insuficiente, pero no siempre esto coincide. Es perfectamente posible y ocurre a menudo que un miembro de la Comisión ha implementado correctamente sus obligaciones, pero la nave que opera bajo su bandera y autorización simplemente incumple las normas que le son aplicables. En estos casos, lo relevante a considerar son las acciones que el Estado del pabellón adopta para corregir tales casos y prevenirlos a futuro.

2 El CEP no es la única herramienta para promover el cumplimiento

Si bien este trabajo se enfoca en el CEP, no se trata de la única herramienta que tiene CCRVMA y SCIC para promover el cumplimiento. Así por ejemplo, la evaluación de algunas medidas se realiza de manera separada del CEP, dada su naturaleza y complejidad, o por tratarse de requisitos previos para realizar operaciones como son el Sistema de Documentación de Capturas de *Dissostichus* y la revisión de las notificaciones de pesquerías. En este último caso, dicha revisión no está del todo desligada de la aplicación de consecuencias negativas derivada de incumplimientos. El caso del Hongjin 707 es llamativo y permite clarificar esta afirmación. Esta nave realizó actividades de pesca ilegal en las zonas económicas exclusivas de países del Atlántico durante 2013. Corea no validó los respectivos certificados de captura de *Dissostichus*, además de aplicar multas. Como parte del

proceso seguido por las autoridades coreanas, la nave se deshizo de sus capturas de manera que no fueran de beneficio financiero para el armador²⁵. Sin embargo, el año 2016, varios miembros –entre ellos Estados Unidos y Australia– señalaron su molestia por el hecho que aparentemente la nave no se deshizo de las capturas ilegales. Corea había enviado en tiempo y forma la notificación para que el Hongjin 707 participara de la pesquería de *Dissostichus* en las Subareas 88.1 y 88.2 en 2016/2017, pero varios miembros se opusieron expresamente a ello alegando que Corea no estaba cumpliendo con sus responsabilidades como Estado del pabellón. La presión sobre Corea significó que la Comisión –con el consenso de Corea– acordó finalmente no aprobar las notificaciones de pesca, lo cual es posible considerarlo como una medida de carácter sancionatorio.

El SCIC también cuenta con medidas derechamente sancionatorias para casos de incumplimiento: la inclusión en el listado de naves que han realizado pesca ilegal, no declarada y no regulada (o no reglamentada), o pesca INDNR, en el área de la Convención. CCRVMA maneja dos listas: una para naves embanderadas en Estados parte de la Convención y otra para aquellos no parte²⁶. La inclusión en el listado acarrea consecuencias negativas para la nave, el armador y el Estado del pabellón, especialmente cuando se trata de miembros de la Comisión.

Es posible que la existencia del CEP haya contribuido a que los casos más serios de incumplimiento o ilegalidades por parte de miembros de la Comisión se traduzcan en la adopción de recomendaciones o medidas correctivas bajo el CEP, y no en su inclusión en el listado de naves ilegales de acuerdo a la Medida 10-06. Esto no es necesariamente positivo. Desde luego, no toda ilegalidad debería acarrear la inclusión de una nave en el listado, pero tampoco parece prudente descartar de facto la discusión sobre la inclusión de naves bajo la premisa de tratar dichos casos en el CEP. Las medidas de conservación de CCRVMA deberían arrojar más claridad acerca de qué tipo de ilegalidades van aparejan la inclusión en el listado. Hoy eso no ocurre, pues la Medida de Conservación 10-06 (2016), que actualmente regula la materia, es excesivamente amplia en sus criterios. Es cierto que siempre existe la posibilidad que en virtud de la regla del consenso finalmente el miembro cuya nave se verá afectada pueda bloquear la decisión de la Comisión²⁷. Sin embargo, se trata de cuestiones distintas. Es perfectamente posible tratar los casos de ilegalidad grave y manifiesta bajo el CEP sin excluir como sanción su inclusión en el listado de naves que han incurrido en pesca ilegal. También es posible pensar en que durante la misma reunión el SCIC recomiende incluir a la nave en cuestión en el Proyecto de Lista de naves ilegales de acuerdo al párrafo 6 de la Medida 10-06 (2016), es decir, para el listado del año siguiente. Esto no es extraño en algunos organismos regionales de pesca y la práctica del SCIC podría contribuir en tal sentido.

B) El Procedimiento de Evaluación de Cumplimiento (CEP): estructura y aplicación

En la XXXI reunión de la Comisión, celebrada en 2012, se aprobó la Medida de Conservación 10-10 (2012), Procedimiento de Evaluación de Cumplimiento en la CCRVMA, el cual comenzó a aplicarse íntegramente y por primera vez durante 2013. Sus objetivos son al menos dos. El primero es sistematizar y mejorar la forma en que se recolecta información necesaria para que SCIC pueda analizar los casos de incumplimiento. El segundo consiste en identificar dichas situaciones de incumplimiento y facilitar, a través de un procedimiento adecuado y bajo parámetros objetivos, las deliberaciones de SCIC y sus recomendaciones para la Comisión, las que pueden incluir acciones

correctivas destinadas a un miembro específico y mejoras en las medidas de la CCRVMA.

Es importante entender que la finalidad y justificación última del CEP no es establecer responsabilidades ni aplicar sanciones, aunque desde luego es algo que será necesario hacer en ciertos casos, especialmente ante reincidencias. Lo más importante del CEP es su virtud sistémica: un mecanismo que permita a la Comisión identificar las lagunas normativas, aquellos problemas que impiden a uno o más miembros cumplir con sus obligaciones, las dificultades en la implementación o las diferencias de interpretación en las medidas de conservación. Si los miembros de SCIC persisten en enfocarse en casos puntuales de incumplimiento con el objeto de establecer responsabilidades de un Estado parte antes que otorgar herramientas para que el miembro en cuestión supere el estado de incumplimiento, es probable que la discusión no sea fructífera para los objetivos de CCRVMA. En el mismo sentido, es esencial que el SCIC priorice los aspectos que considere más relevantes a la hora de evaluar cumplimiento, pues de lo contrario la discusión corre el riesgo de transformarse en irrelevante. Priorizar significa definir aquellas medidas cuyo cumplimiento se considera más importante y hacerlo de una determinada manera en función del número o la gravedad de los incumplimientos respecto de una o más medidas en un determinado año o temporada, o incluso área o pesquería. Estas prioridades pueden variar en el tiempo y ello es perfectamente legítimo. SCIC debería considerar esta priorización con tiempo y los miembros de CCRVMA estar plenamente al tanto de ella.

El CEP es un proceso complejo en el sentido que tiene varias etapas bien delimitadas. Luego de algunos años de aplicación práctica, su dinámica ha mejorado y la Comisión ha realizado cambios progresivos en el texto de la Medida de Conservación con tal objeto. Para entender algunas de sus dificultades conviene explicar brevemente el procedimiento, en donde cada paso cumple un rol específico y justificado:

1 El informe preliminar

La Secretaría debe preparar el informe preliminar. Este documento recoge todos los posibles casos de incumplimiento cuya ocurrencia haya llegado a conocimiento de la Secretaría entre el 1 de agosto y el 31 de julio del año siguiente, para lo cual debe considerar los datos de toda fuente relevante. Durante los primeros años de aplicación del CEP no todas las medidas de conservación de CCAMLR eran parte del proceso, lo cual era entendible dada la incerteza en cuanto a la duración y complejidad del ejercicio. En la actualidad todo incumplimiento de alguna medida vigente, como también de la Parte D del Sistema de Observación Científica Internacional, debe incluirse en el CEP.

Nótese que en este primer paso la Secretaría solo informa al miembro concernido sobre sus propios incidentes o posibles incumplimientos, no los de otros Estados²⁸. Esto último solo ocurrirá una vez que las partes hayan tenido un tiempo razonable para ofrecer las explicaciones respectivas. Este enfoque es adecuado pues permite una instancia previa en donde es posible descartar errores de hecho con anterioridad a que se expongan los casos a todos los miembros de la Comisión.

Es esencial que el SCIC cuente con toda la información necesaria que permita a sus miembros, tanto de manera intersesional como en la reunión anual bajo la Comisión, analizar cada incidente

en todo su mérito y adoptar recomendaciones. El Secretariado utiliza los medios a su disposición para recolectar la información relevante, incluyendo lo que reporten los propios miembros. Según lo dispuesto en el artículo XXIV párrafo 2 letra b) de la Convención, una característica implícita de los sistemas de inspecciones y de observación es la finalidad de verificar el cumplimiento de las medidas de conservación de la CCRVMA. La información que provenga desde ambos es vital para el éxito del CEP y las deliberaciones del SCIC. Se trata de evitar situaciones donde se producen discrepancias debido a las distintas versiones que existen entre las autoridades del Estado del pabellón o del puerto y aquella que ha sido entregada al Secretariado por los miembros²⁹.

Una cuestión relevante en tal sentido es reforzar la labor de los observadores científicos. Si bien el observador sube a bordo de una nave para efectos de recopilar datos, no hay razón para dejar de considerar la información que puedan proveer los observadores y que sea relevante en materia de cumplimiento³⁰, y de hecho es lo que se hace en la práctica³¹. En el mismo sentido, el estándar para refutar al observador debería ser especialmente alto. Asimismo, es posible pensar en otro tipo de mejoras que refuercen la labor de inspectores y observadores para así obtener más y mejor información, las que pasan por reformar en sustancia ciertas medidas de CCAMLR. Es perfectamente posible explorar la obligatoriedad de establecer y operar cámaras de video a bordo, las que estarían conectadas con el Estado del pabellón y potencialmente también con el Secretariado. Una medida similar en todas las pesquerías de CCRVMA ayudaría en la labor tanto de observación como de inspección.

Otro posible cambio que reforzaría el procedimiento y ayudaría a preparar con anticipación los debates de la reunión es apoyar el involucramiento constante del Chair (Presidente) del SCIC, de manera intersesional y en forma bilateral con los miembros que presenten casos de incumplimientos más complejos o reincidencias. Esto permitiría entender con anticipación las sensibilidades involucradas. Por ejemplo, el Secretariado debería poner al tanto al Chair de manera inmediata cuando se produce un incidente de incumplimiento, para que así pueda explorar avenidas de comunicación con las agencias gubernamentales de los miembros en situaciones de incumplimiento. Esto podría incluir la clarificación de información y posibles propuestas de acuerdos para conocimiento de SCIC. Esto es relevante especialmente cuando la interpretación del Secretariado puede ser distinta de la que tiene el Chair del SCIC.

2 Descargos y auto-calificación

El segundo paso dentro del CEP consiste en otorgar un tiempo prudente a cada miembro para explicar la posible situación de incumplimiento, rechazarla o reconocerla, y ofrecer los medios que avalen su posición respecto de la posible calificación del incidente, incluyendo pruebas documentales, fotográficas u de otro tipo. Esta auto-calificación determinará la posición preliminar del miembro respectivo de cara a la reunión anual del SCIC, y predispone a otros Estados para examinar si dicha calificación es correcta o no³².

Las posibles categorías de cumplimiento o incumplimiento no siempre han sido del todo exitosas en su aplicación. La versión actual del Anexo 10-10B obedece al aprendizaje práctico desde 2013, donde luego de ya cinco ejercicios (2013-2017) el texto ha ido mejorando sobre la base de ensayo y

error. Actualmente ellas incluyen las categorías de cumplimiento; incumplimiento leve (no cumple con las medidas de conservación de la CCRVMA, Nivel 1); no cumple (Nivel 2); infracciones graves, frecuentes o persistentes (Nivel 3, no cumple con las medidas de conservación de la CCRVMA). Luego se incluyen tres otras calificaciones: se necesita información adicional, se necesita interpretación de SCIC, o calificación de cumplimiento no asignada. A todas estas categorías se le asignan posibles medidas que SCIC debería recomendar a la Comisión, las que en su redacción genérica justifican que sea el SCIC quien deba acordar las medidas específicas caso a caso. En general, el texto de categorías es apropiado y no se diferencia sustantivamente de la práctica de los organismos regionales de pesca, donde la lógica de la evaluación de cumplimiento es exactamente la misma.

3 El informe resumido y la discusión en el SCIC

Con la información proporcionada por los Estados parte la Secretaría debe elaborar un informe resumido, que contiene todas las explicaciones y descargos de los miembros de CCAMLR en relación con cada uno de los posibles incidentes de incumplimiento identificados. Es sobre la base de este informe resumido –disponible para las partes 42 días antes de la reunión– que el SCIC debe trabajar durante su sesión anual para luego de deliberar y adoptar el informe provisional, documento que a su vez deberá considerar la Comisión.

Durante su reunión anual el SCIC discute sobre la base del informe resumido, con miras a la adopción del informe provisional. En general el miembro cuyo posible incumplimiento es objeto de análisis expone los hechos que desmentirían tal incumplimiento o, asumiendo que dicho incumplimiento tuvo lugar, indica las acciones correctivas para que ello no se repita en el futuro, incluyendo posibles sanciones o medidas internas que ya ha tomado o piensa adoptar. Si el miembro asume el incumplimiento por lo general el SCIC es flexible en cuanto a las acciones de corrección; si el miembro no reconoce el incumplimiento, la discusión se expande hacia aspectos tales como la prueba disponible o la interpretación de la medida en cuestión.

Un observador imparcial probablemente experimente cierta frustración asistiendo a estas reuniones. Cada vez es más frecuente presenciar extensas discusiones sobre asuntos relativamente sencillos de resolver, y escuchar largas intervenciones de miembros que intentan justificar incumplimientos –totales o parciales– sobre la base de dudosas razones. En una organización cuyo objeto es la conservación de bienes comunes, y construida sobre la base de la cooperación, la negociación para superar situaciones de incumplimiento de normas parece un riesgo –o un precio– implícito a cambio de mantener el espíritu de comunidad construido sobre el consenso. El problema es que esto no es sostenible en el tiempo: si el cumplimiento deviene en un asunto dejado a la mera discreción de los Estados miembros, ya no tiene sentido tomarse en serio la regulación.

Tan preocupante como lo anterior es que se observan intervenciones de miembros que no parecen entender la finalidad del ejercicio del CEP. Por un lado, algunos priorizan la necesidad de establecer responsabilidades y apuntar a quienes presenten situaciones de incumplimiento, incluso ante infracciones de carácter leve. Igual o más preocupante es presenciar otros que se empeñan en demostrar que no han incumplido como si el asunto de fondo fuera no manchar una suerte de hoja de vida. La verdad es que, en la lógica del CEP, mucho más relevante que cumplir o no cumplir es la reacción ante

la situación de incumplimiento. Si las medidas correctivas que proponer el miembro son adecuadas entonces la finalidad se cumple. En consecuencia, aceptar una situación de incumplimiento merece un reproche menor que la no adopción de medidas adecuadas para evitar que situaciones similares se repitan en el futuro. Esto desde luego cambia ante situaciones de reincidencia.

SCIC delibera en su reunión anual para la adopción del informe provisional, el que se adopta por consenso como parte del reporte del SCIC a la Comisión. Luego la Comisión discute y adopta el informe final de cumplimiento del año respectivo.

4 Análisis crítico: aspectos positivos

La práctica ha demostrado múltiples aspectos positivos del CEP. El flujo de información mejora substantivamente y su análisis sistematizado facilita la discusión de los casos de incumplimiento. Esto legitima la discusión y la adopción de medidas correctivas dado que a los miembros en situación de incumplimiento se les otorga continuamente la posibilidad de presentar sus explicaciones y descargos. Hay tres características que han contribuido a que el desarrollo del proceso, pese a sus complejidades y dificultades inherentes, sea en general positivo. Ellas dicen relación con la forma en que los miembros de CCRVMA enfrentan cada caso y deliberan en el SCIC, lo que se aprecia en su práctica. Parece conveniente insistir en ellas:

(a) Análisis sobre la información disponible y contraste con el texto de las medidas vigentes

El análisis y valoración de los casos de incumplimiento debe realizarse sobre la base del texto de las medidas de conservación vigentes, su interpretación de acuerdo a la Convención y a las normas generales de derecho internacional, y teniendo a la vista los hechos y antecedentes disponibles para cada caso. Si SCIC concluye que la situación no es clara porque la norma en cuestión admite más de una interpretación, entonces deberá recomendar los cambios pertinentes a la Comisión.

(b) Enfoque en caso puntual por sobre examen al miembro en su conjunto

Es importante que la discusión se enfoque en cada incidente de incumplimiento tratando de evitar cuestionamientos más amplios a los miembros de CCRVMA. Es por ello que el enfoque actual de presentar y abordar los incumplimientos según la medida incumplida y antes que agruparlos por Estados miembros –como se hizo en algunas versiones– permite evitar dichos cuestionamientos generales. Desde luego que, si existen casos de reincidencia o un número excesivo de incumplimientos en una temporada específica, es deber del SCIC discutir y proponer las medidas correctivas acorde a ello.

(c) Responsabilidad objetiva

Un aspecto fundamental es que el SCIC entiende que al evaluar los casos de incumplimiento se debe aplicar la regla de responsabilidad objetiva, lo que quiere decir que la contravención a una norma se establece con independencia de aspectos subjetivos como la culpa o el dolo de quien realizó o participó de la acción³³. Esto no excluye las situaciones de fuerza mayor, las que de hecho están de

alguna forma consideradas en la “Calificación de cumplimiento no asignada” dentro del Anexo 10-10/B de la Medida 10-10 (2017) que establece el CEP.

5 Dificultades en la adopción del informe provisional

(a) La excesiva extensión del CEP

Las discusiones en el marco del CEP vertiginosamente comienzan a ocupar cada vez más tiempo de la agenda del SCIC y por lo tanto de CCRVMA. Existen acciones que permitirían hacer más eficiente las deliberaciones del CEP, algunas de las cuales ya se han sugerido. Una de ellas es reforzar la labor del Chair del SCIC de manera interesesional, dando la posibilidad de explorar soluciones consensuadas con antelación a la discusión, y guiar las intervenciones en tal sentido. Otra consiste en mejorar el flujo de información con anterioridad a la reunión de SCIC, para así abreviar las discusiones durante la reunión. Se volverá sobre este punto en las conclusiones.

(b) Oportunidad en la asesoría del Comité Científico

Algunos de los casos de incumplimiento requieren la clarificación y asesoría por parte del Comité Científico. Este es un tema que va mucho más allá del ejercicio del CEP, y afecta la labor del SCIC e incluso la Comisión. En general, la asesoría que el Comité Científico realiza a la Comisión y otros órganos subsidiarios como el SCIC no debería generarse en paralelo a la reunión del SCIC y solo algunas horas antes de la reunión de la misma Comisión. En materia de cumplimiento esto ha generado problemas.

Por ejemplo, uno de los temas difíciles durante la reunión de 2013 fue el análisis de la Captura por Unidad de Esfuerzo (CPUE) de tres naves de bandera coreana de la compañía coreana Insung, las que parecían abiertamente imposibles o anómalas. Cuando este tema surgió en el debate del SCIC, algunos miembros querían tratar el asunto como de cumplimiento, mientras otros no tenían claridad porque el Comité Científico estaba aún revisando el tema (al año siguiente se confirmó que se trataba de un grave caso de incumplimiento). La discusión fue larga y compleja, porque la asesoría del Comité Científico aún no estaba cerrada y el Presidente de dicho Comité, al concurrir a informar a SCIC, no tenía todas las respuestas³⁴. Este tipo de situaciones se podría resolver de una manera que parece como radical, pero que en la práctica de la mayoría de los organismos con competencias como las que tiene CCRVMA ya es algo normal: la reunión del Comité Científico debería tener lugar con meses de antelación a la reunión del SCIC y de la Comisión. Esto permitiría tener un reporte del Comité Científico maduro y asentado con antelación a las reuniones del SCIC y de la Comisión, donde es necesario tomar decisiones de distinto carácter³⁵.

(c) El abuso del consenso

Una de las dificultades más insolubles en la dinámica de CEP es el hecho que las recomendaciones antes casos de incumplimiento –incluso graves– deban siempre adoptarse por consenso, lo que permite al miembro cuestionado contar con la capacidad de bloquear o vetar cualquier intento de adoptar medidas correctivas³⁶. Esto puede deberse a legítimas discrepancias, pero la posibilidad de

que un miembro pueda bloquear el consenso hasta el final es devastadora para el procedimiento en sí mismo, pues lo perpetúa innecesariamente.

Existen varios ejemplos de lo anterior, pero el que parece más dramático ocurrió el 2017, en donde por primera vez no se pudo alcanzar consenso en la adopción del informe de cumplimiento en SCIC ni en la Comisión (informe provisional y final). El párrafo 3.25 del Informe de la Comisión señala que “La Comisión adoptó un Informe de la CCRVMA sobre el Cumplimiento (Anexo 8) que incluye los 18 casos considerados por SCIC pero sin haber asignado una categoría de cumplimiento en el caso de China relativo a la MC 10-04.” Se trata de una obligación procedimental, sin duda lejos de las más importantes de la medida en cuestión³⁷. Sin embargo, la discusión sobre si China había o no incumplido esta obligación tomó parte importante del tiempo del SCIC, generó tensiones innecesarias y finalmente no tuvo un resultado satisfactorio. No es la intención de este trabajo entrar en el análisis de fondo del caso en cuestión, pero dicha situación confirma las aprehensiones que se han formulado en el presente trabajo.

La pregunta genérica que surge es si el consenso es deseable. En materia de cumplimiento las decisiones por consenso no son siempre posibles ni tampoco deseables, pues la parte interesada puede bloquear la decisión que la organización pretende adaptar. Existen experiencias bastante claras en organismos multilaterales pesqueros que sugieren otros enfoques más eficientes, como la posibilidad de votar cuando el consenso está agotado³⁸. Sin embargo, es altamente improbable que esto ocurra en CCRVMA, tanto porque dicha modificación debe hacerse por consenso –y es dable prever que no todos estén de acuerdo en dicho paso– como porque para algunos Estados es fundamental mantener el consenso como regla de adopción de decisiones en todo el Sistema del Tratado Antártico³⁹.

La pregunta siguiente es entonces cómo limitar los efectos negativos que el veto al consenso acarrea en el trabajo del SCIC. Lamentablemente no es mucho lo que se puede hacer. Las respuestas tradicionales existen: más y mejor negociación y persuasión. Pero también hay un límite a la negociación cuando se trata de cuestiones de cumplimiento. Es por esto que tampoco el consenso es un fin en sí mismo, porque existe un punto en que negociar la categoría o grado de cumplimiento significa simplemente alterar los hechos que se examinan. Esto tiene otras consecuencias negativas, incluyendo la percepción de efectividad de la organización como un todo. Desde luego que este no es un escenario deseable y debe tratarse de mantener como algo estrictamente excepcional. Pero parece mejor la falta de consenso antes que alterar la naturaleza de los hechos al precio de alcanzar un acuerdo. Lo que queda para aquellos miembros que mantienen sus discrepancias es simplemente dejar por escrito, en las actas de la reunión (reporte), sus razones y posiciones. El reporte debería dar cuenta de las posiciones mayoritarias y minoritarias, con expresa atribución por países.

III CONCLUSIONES: IDENTIFICANDO MEJORAS

El presente trabajo ha expuesto varios de los problemas que aquejan a la evaluación de cumplimiento en CCRVMA tanto en sus aspectos procedimentales como de fondo, proponiendo posibles mejoras. A modo de conclusión, ellas se presentan resumidas:

1) Acceso a la información y eficiencia en el procedimiento

Tanto los miembros de CCRVMA que enfrentar situaciones de incumplimiento como aquellos interesados deberían adoptar un rol más activo en poner a disposición del SCIC toda la información posible, incluyendo preguntas y cuestionamientos relevantes, con anterioridad a la reunión anual. En otras palabras, luego del informe resumido los miembros de la CCRVMA deberían concentrarse en contar con todo lo necesario para facilitar la discusión bajo el CEP, evitando lagunas durante la reunión y contribuyendo así a abreviar las discusiones. Este intercambio de información puede hacerse tanto directamente como a través del Secretariado. En esto el Chair del SCIC también puede jugar un rol, como se indica en los siguientes párrafos.

También contribuiría que el informe resumido no esté limitado en su acceso solo a los miembros de la Comisión. A estas alturas no se ve inconveniente en que dicha información, aunque sea preliminar, pueda ser puesta a disposición de las organizaciones no-gubernamentales y de pesqueros que participan anualmente en la reunión de CCRVMA, y en general a todas aquellas que tenga calidad de observadores. Esto sería un incentivo para proporcionar información útil si ello es pertinente o posible, y a mejorar la transparencia y legitimidad del procedimiento en su conjunto.

2) Optimizar asesoría del Comité Científico en cuestiones de cumplimiento

Se han expuesto los problemas que pueden ocurrir derivados de sostener la reunión del Comité Científico en la misma fecha que la del SCIC. Este trabajo postula que la reunión del Comité Científico se realice con algunos meses de anticipación a la reunión del SCIC y la Comisión, para que estos últimos cuenten con toda la información científica relevante (incluso más allá de cumplimiento e implementación) con anticipación a sus sesiones, y ella ya esté discutida, consensuada y analizada. Ello resulta esencial para no dilatar las deliberaciones tanto en el SCIC como en la Comisión. Por lo general, se trata de una práctica común en varios organismos regionales de pesca y bajo otros regímenes ambientales multilaterales.

3) Rol del Presidente del SCIC

Es conveniente que el Chair del SCIC juegue un rol intersesional más activo, el cual puede ayudar a preparar los casos más complejos de la reunión en conjunto con los miembros de la Comisión que enfrentan situaciones de incumplimiento, proponer soluciones específicas y de esta forma optimizar tiempos. Lo mismo es perfectamente aplicable al Presidente de la Comisión una vez que el informe provisional ha sido adoptado y persisten las diferencias.

4) Priorizar

SCIC debería priorizar sus dos funciones principales, como han sido explicadas en este artículo: promover y evaluar cumplimiento e implementación, y servir de instancia para mejorar las medidas existentes. La agenda debe prepararse con ambas tareas muy claras. En el mismo sentido, la priorización dentro del CEP es igual de relevante. Las delegaciones en SCIC también deberían tener claridad acerca de los objetivos prioritarios y la importancia del CEP. El trabajo intersesional es

clave, pero la organización a través de grupos electrónicos parece insuficiente. Es por ello que el rol intersesional de los presidentes tanto del SCIC como de la Comisión pueden ayudar en este sentido.

5) No perder de vista reglas que guían la evaluación de cumplimiento

Este trabajo también ha propuesto las siguientes reglas como punto de partida para la consideración y análisis de los casos de incumplimiento en el CEP, las que son confirmadas por la práctica de los miembros de CCRVMA: análisis sobre la información disponible y contraste con el texto de las medidas vigentes, enfoque en caso puntual por sobre examen al miembro en conjunto, y conclusiones sobre un enfoque de responsabilidad objetiva dejando de lado aspectos como culpa o dolo.

6) Importancia del consenso, pero no es un fin en sí mismo

Como regla general de regulación el consenso es deseable y es uno de los pilares estructurales de CCRVMA y del sistema del Tratado Antártico en general. Sin embargo, esta regla no funciona siempre bien en materia de cumplimiento e implementación. Pese a que sería deseable que existieran alternativas al consenso para abordar situaciones de incumplimiento –como existe en otras organizaciones con competencias similares a CCRVMA–, cambios de esta naturaleza son altamente improbables. Parece realista asumir las dificultades existentes intentando la mejor persuasión y negociación posible. Dicho esto, el consenso no puede ser un fin en sí mismo. Es entendible que existan diferencias a veces insalvables al valorar y apreciar casos de incumplimiento, y no es mucho lo que queda por hacer cuando pese a todos los esfuerzos el consenso no se logra. Sin embargo, los Estados parte en CCRVMA no deberían dejar de manifestar y registrar sus posiciones y objeciones por escrito sus en el reporte. Esto señala un precedente que futuro puede servir para flexibilizar posiciones ante casos similares.

Como se puede apreciar, el CEP juega un rol clave en la evaluación y promoción del cumplimiento de las normas de CCRVMA. Su aplicación tiene aciertos y problemas. CCRVMA tiene las herramientas, la experiencia y la capacidad para superar las dificultades presentes y seguir perfeccionando este mecanismo en el tiempo, lo que se convierte en una tarea cada más relevante para el mejor funcionamiento de la organización.

REFERENCIAS

- * LL.M (London), Facultad de Derecho, P. Universidad Católica de Valparaíso (Chile) y Victoria University of Wellington (Nueva Zelanda). El autor fue el Presidente (Chair) del Comité Permanente de Ejecución y Cumplimiento de la CCRVMA entre 2013 y 2016, y actualmente es Presidente de la Comisión en la Organización Regional de Pesca del Pacífico Sur (SPRFMO). Las opiniones vertidas en este trabajo son exclusivamente personales y no representan a ninguna institución, organismo ni gobierno.
- 1- 1329 UNTS 47. Adoptada el 20 de mayo de 1980, en vigor desde el 7 abril de 1982.
- 2- CCAMLR utiliza la palabra “ejecución” para referirse a la implementación. Este trabajo usará la voz “implementación” para referirse a lo mismo.
- 3- Art XX numeral 1: “Cada una de las Partes Contratantes adoptará las medidas adecuadas, dentro

de su competencia, para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la presente Convención y de las medidas de conservación adoptadas por la Comisión que sean obligatorias para la Parte de conformidad con el artículo IX de esta Convención”. El numeral 2 agrega que “Cada una de las Partes Contratantes transmitirá a la Comisión información sobre las medidas adoptadas de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 supra, incluyendo la imposición de sanciones por cualquier violación de esta Convención”.

4- Aunque el presente artículo se centra en los miembros de la Comisión, conviene recordar que el artículo X señala que la Comisión llamará la atención a cualquier Estado no parte sobre las actividades de sus nacionales y naves que afecten la implementación de los objetivos de la Convención. A ello se suma lo previsto en el artículo XXII, en el sentido que las partes contratantes realizarán esfuerzos con la finalidad de prevenir cualquier actividad contraria a los objetivos de la Convención. Esta última norma no distingue entre Estados parte y no parte, por lo que ambas disposiciones son un punto de partida adecuado para fundamentar las acciones que CCRVMA adopta contra los nacionales y naves de Estados no parte que socavan los objetivos de la Convención.

5- Los actos de implementación internos son aquellos necesarios para cumplir con una obligación internacional. En algunos casos basta con una abstención para cumplir, como cuando las naves de una parte contratante se abstienen de pescar con redes de enmalle o cuando no utilizan redes de arrastre de fondo en las áreas donde dichos artes están prohibidos. Es probable que para lograr dicha abstención haya sido necesario llevar a cabo determinados actos en el ámbito nacional por parte del Estado del pabellón, como la adopción de legislación interna, aplicación reglamentaria, monitoreo y vigilancia, y cambios registrales o de licencias, por mencionar algunos. La implementación es del todo necesaria también en otros casos, especialmente cuando se requiere la ejecución de actos positivos. Ejemplos típicos son la instalación del posicionador satelital (VMS) y la organización interna del Sistema de Documentación de Capturas de bacalao de profundidad o austromerluza *Dissostichus*.

6- Standing Committee for Implementation and Compliance. El acrónimo SCIC es ampliamente utilizado en la práctica de la CCRVMA, tanto por angloparlantes como por quienes no lo son.

7- Artículo 33 de la Carta de Naciones Unidas, los que asumen la existencia de una disputa: negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección

8- En el caso de los organismos regionales de pesca esto es también común. Por ejemplo, la Comisión Pesquera de Pacífico Occidental y Central (WCPFC) adoptó su procedimiento de evaluación de cumplimiento mediante la medida 2010-03, y la Organización Regional de Manejo Pesquero del Pacífico Sur (SPRFMO) regula un proceso similar en virtud de su medida 10-2018. En regímenes multilaterales ambientales este tipo de mecanismos es incluso anterior. Aunque de eficacia muy distintas, ver a modo de ejemplo el rol del Comité de Aplicación creado bajo el Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que agotan la Capa de Ozono de 1987 (Decisiones II/5 y IV/5 de 1990 y 1992, respectivamente), y el procedimiento de no cumplimiento bajo el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología de 2000, adoptado en el año 2004. Ver también siguiente nota al pie.

9- Ver por ejemplo: Jan Klabbers “Compliance Procedures” en Daniel Bodansky, Jutta Brunnée y Ellen Hey *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (OUP, New York, 2008), Karen N Scott, ‘Non-Compliance Procedures and Dispute Resolution Mechanisms under International Environmental Agreements’ in D French, M Saul and N D White (Eds) *International Law and Dispute Settlement: New Problems and Techniques* (Hart Publishing, 2010), Anna Huggins *Multilateral Agreements and Compliance: The Benefits of Administrative Procedures* (Taylor & Francis, 2018).

10- James Crawford *State Responsibility: The General Part* (CUP, Cambridge, 2013), página 52. El

Artículo 12 del Proyecto de Artículos Sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos (Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 59/35 del 2 de diciembre de 2001) señala que “Hay violación de una obligación internacional por un Estado cuando un hecho de ese Estado no está en conformidad con lo que de él exige esa obligación, sea cual fuere el origen o la naturaleza de esa obligación”

11- Jutta Brunnée “Enforcement Mechanism in International Law and International Environmental Law” in U Beyerlin, K Stoll y R Wolfrum (Ed) *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements: A Dialogue between Practitioners and Academia* (Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2006), páginas 12 y 13.

12- Brunnée, obra citada, página 13.

13- Tales como el arbitraje y la solución judicial. En cualquier caso, la posibilidad de recurrir a estos mecanismos se encuentra limitada bajo la Convención, porque ella depende del consentimiento de todas las partes en la disputa, según dispone el artículo XXV de la Convención. Es cierto que existen casos en que disputas asociadas a recursos naturales marinos ha llegado a tribunales internacionales, pero ellos son la excepción y no la regla. Tal vez el más espectacular es el reciente *Whaling in the Antarctic Australia v Japan* ante la Corte Internacional de Justicia (caso fallado en 2014).

14- Artículo XII, párrafo 1 de la Convención.

15- El Art X de la Convención señala que “La Comisión señalará a la atención de todas las Partes Contratantes cualquier actividad que, a juicio de la Comisión, afecte al cumplimiento por una Parte Contratante del objetivo de la presente Convención o a la observancia por dicha Parte Contratante de las obligaciones contraídas en virtud de la presente Convención”.

16- Disponibles en www.ccamlr.org/en/document/publications/rules-procedure-commission

17- Es interesante recordar que el SCOI fue creado teniendo como principal función el sistema de observadores y la inspección.

18- Un ejemplo grafica que esto en la práctica ocurre. Durante la reunión de SCIC del 2013, se discutieron casos de incumplimiento del párrafo 3 (xi) de la entonces Medida de Conservación 10-02 (2011). El párrafo 3 señala la información que el Estado del pabellón debe enviar a la Secretaría sobre las licencias que ha otorgado para el área CCAMLR. Entre dicha información debía estar “si procede, detalles de la implementación de los requisitos para evitar la manipulación indebida del dispositivo VMS a bordo, de conformidad con la Medida de Conservación 10-04”. En dicha reunión de 2013, el informe provisional dio cuenta que 19 naves de siete miembros de la Comisión incumplían esta norma. Desde luego esta alta cifra de incumplimiento es algo inusual, y el SCIC estuvo de acuerdo en que esto fue causado “por la ambigüedad de la norma”, y recomendó que se eliminaran las palabras “si procede”, para de esta forma clarificar a futuro que el cumplimiento en la entrega de dicha información no es discrecional para el estado del pabellón. La medida 10-02 fue modificada acorde a dicha recomendación.

19- Por ejemplo, en el caso de la nave chilena *Antarctic Bay*, cuyas acciones el 15 de abril de 2014 en contravención de la obligación de calar solo de noche, como lo exige la MC 25-02, resultaron en la muerte de 74 petreles (párrafo 13 del Reporte de SCIC, 2014). SCIC resaltó la extensión del daño causado por tal incidente, lo que fue reconocido por Chile.

20- Artículo IV del Tratado Antártico de 1959. Al no existir acuerdo respecto de la existencia de Estados costeros en la Antártica, el congelamiento de las reclamaciones de soberanía en virtud del Tratado Antártico implica que en la práctica no existen Estados costeros, y las aguas de la Convención se manejan como alta mar.

21- Ver Medida de Conservación 10-08 (2017) adoptada por CCRVMA

- 22- Ver artículos 91, 93 y 94 de la Convención de Naciones Unidas Sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), y en especial la necesidad de vínculo genuino y capacidad de ejercer control sobre las naves que enarbolan su pabellón. No existe ninguna duda sobre la aplicación de las normas de CONVEMAR y del derecho del mar en el área de la Convención, en el contexto de lo dicho en el pie de página 18 anterior. Por ejemplo: Arthur Watts *International Law and the Antarctic Treaty System* (The Burlington Press, Cambridge, 1992), página 163. Ver también Christopher C Joyner "The Antarctic Treaty System and the Law of the Sea – Competing Regimes in the Southern Ocean?" (1995) 10 *IJMC* 301.
- 23- Tal como las Medidas de Conservación 10-06 y 10-08 de CCRVMA.
- 24- Párrafo 131 del Informe del SCIC, año 2013, aprobado por la Comisión. Disponible: www.ccamlr.org/es/ccamlr-xxxii
- 25- Párrafo 190, Informe del SCIC, Anexo VI del informe de la Comisión en 2013. Disponible: www.ccamlr.org/es/ccamlr-xxxii, página 172.
- 26- Reguladas por las Medidas de Conservación 10-06 (2016) y 10-07 (2016) respectivamente.
- 27- Es lo que ocurrió llamativamente el año 2011 con la nave coreana *Insung No. 7*, la que luego de ser incluida por el SCIC en el listado de naves INDNR de partes contratantes, Corea bloqueó el consenso en la Comisión. Algunos miembros destacaron entonces la necesidad de apurar la adopción de un procedimiento de evaluación de cumplimiento. Ver por ejemplo párrafo 9.16 del Reporte de la Comisión CCAMLR, año 2011.
- 28- La Secretaría circula a cada Parte contratante su respectivo informe preliminar a más tardar 75 días antes de la reunión anual de la Comisión, párrafo 1 numeral (ii) de la Medida 10-10 (2017).
- 29- Si bien no es la regla general, estas situaciones pueden ocurrir. Un ejemplo fue el caso de la nave noruega *Juvel*, inspeccionada por autoridades chilenas en el puerto de Punta Arenas en marzo de 2014. En la reunión de SCIC en 2014, las autoridades chilenas señalaron que la nave no cumplía con el sellado de la antena VMS como lo exige la Medida de Conservación 10-04. Noruega señaló que "había recibido confirmación del barco de que el precinto original del sistema estaba intacto", y que se trataba de una antena de VHF (párrafos 35 y 36, y párrafos respectivos del informe de cumplimiento). El problema se abordó finalmente como un asunto de interpretación de la Medida misma.
- 30- Mansi señala que si bien los observadores no son inspectores, ellos contribuyen al trabajo que los inspectores desarrollan a bordo. Ariel R Mansi "The System of Inspection of the Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources", en Lilian del Castillo (Ed) *Law of the Sea, From Grotius to the International Tribunal for the Law of the Sea: Liber Amicorum Judge Hugo Caminos* (Brill, Leiden, 2015), página 224.
- 31- El Anexo I del Sistema de Observación de CCRVMA tampoco lo prohíbe, por el contrario: la función del observador es observar u reportar sobre la operación de las naves de pesca en el Área de la Convención teniendo presente los objetivos y principios de la Convención.
- 32- Cada Parte Contratante devolverá su informe preliminar a la Secretaría con toda información adicional de interés y la calificación de cumplimiento sugerida para cada caso de incumplimiento a más tardar 45 días antes de la reunión anual de la Comisión, párrafo 1 numeral (iv) de la Medida 10-10 (2017).
- 33- Ver párrafo 70 del informe de SCIC, año 2015. Disponible: www.ccamlr.org/es/ccamlr-xxxiv
- 34- Ver párrafos 198 a 212 del Reporte del SCIC, reunión del año 2013.
- 35- La Segunda Evaluación del Funcionamiento de la CCRVMA contemplo diversas observaciones y propuestas de cambios al funcionamiento de la Comisión, pero no incluyó propuestas para cambios en las actuales fechas de las reuniones del Comité Científico. Disponible en www.ccamlr.org/es/system/files/cc-

xxxvi-01-w-cp.pdf

36- En general los problemas y críticas que surgen de la regla del consenso no son nuevos en CCRVMA. Ver por ejemplo Donald Rothwell *The Polar Regions and the Development of International Law* (CUP, New York, 1996), páginas 131 y 132. Algunos destacan que durante un tiempo pudo funcionar sin problemas, especialmente durante la última década del siglo pasado y comienzos de la década anterior. Ver por ejemplo Erik J Molenaar “CCAMLR and Southern Ocean Fisheries” (2001) 16 *IJMCL* 465, páginas 470.

37- Este caso se refiere al párrafo 5 de la MC 10-04 (2015), sobre Sistema de Posicionamiento Satelital (VMS), el que señala: “Cada Estado del pabellón notificará a la Secretaría el nombre, dirección, dirección de correo electrónico, y números de teléfono y de facsímil de los responsables pertinentes de su Centro de Seguimiento de Pesquerías. Cada Estado del pabellón notificará sin dilación a la Secretaría cualquier cambio en esos detalles”.

38- El artículo 16 de la Convención que crea la Organización Regional de Manejo Pesquero del Pacífico Sur (SPRFMO) permite recurrir a la votación agotado el consenso, y tomar decisiones por los tres-cuartos de los miembros que voten efectivamente.

39- Especialmente por los miembros reclamantes de soberanía en Antártica. Bruce W Davis “The Legitimacy of CCAMLR” in Olav Schram Srokke y Davor Vidas *Governing the Antarctic* (CUP, Cambridge, 1996), página 237.

-Jutta Brunnée “Enforcement Mechanism in International Law and International Environmental Law” in U Beyerlin, K Stoll y R Wolfrum (Ed) *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements: A Dialogue between Practitioners and Academia* (Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2006).

-James Crawford *State Responsibility: The General Part* (CUP, Cambridge, 2013).

Bruce W Davis “The Legitimacy of CCAMLR” in Olav Schram Srokke y Davor Vidas *Governing the Antarctic* (CUP, Cambridge, 1996).

-Anna Huggins *Multilateral Agreements and Compliance: The Benefits of Administrative Procedures* (Taylor & Francis, 2017).

-Christopher C Joyner “The Antarctic Treaty System and the Law of the Sea – Competing Regimes in the Southern Ocean?” (1995) 10 *IJMCL* 301

-Ver Jan Klabbers “Compliance Procedures” en Daniel Bodansky, Jutta Brunnée y Ellen Hey *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (OUP, New York, 2008).

-Ariel R Mansi “The System of Inspection of the Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources”, en Lilian del Castillo (Ed) *Law of the Sea, From Grotius to the International Tribunal for the Law of the Sea: Liber Amicorum Judge Hugo Caminos* (Brill, Lieden, 2015).

-Erik J Molenaar “CCAMLR and Southern Ocean Fisheries” (2001) 16 *IJMCL* 465.

-Karen N Scott, ‘Non-Compliance Procedures and Dispute Resolution Mechanisms under International Environmental Agreements’ in D French, M Saul and N D White (Eds) *International Law and Dispute Settlement: New Problems and Techniques* (Hart Publishing, 2010).

-Donald Rothwell *The Polar Regions and the Development of International Law* (CUP, New York, 1996).

-Arthur Watts *International Law and the Antarctic Treaty System* (The Burlington Press, Cambridge, 1992).

*

REFLEXIONES DE LA PRESIDENCIA DEL COMITÉ CIENTÍFICO DE LA COMISIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS VIVOS MARINOS ANTÁRTICOS

Christopher D. Jones

ABSTRACT

La Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) requiere asesoramiento basado en la mejor ciencia disponible para asegurar el logro de los objetivos de los artículos de la Convención. Los científicos desarrollan principalmente este consejo, que a menudo es simplemente respaldado por el Comité Científico, aunque los órganos subsidiarios se reúnen durante el período entre sesiones. Aquí, reflexiono sobre mi experiencia como ex Presidente del Comité Científico para identificar algunos desafíos y posibles soluciones para aumentar y ampliar la capacidad científica y ayudar a garantizar que se desarrolle el mejor asesoramiento científico.

PALABRAS CLAVE

Asesoramiento científico, CCRVMA, órganos subsidiarios, creación de capacidades, observadores

INTRODUCCIÓN

Para mí ha sido un gran honor poder trabajar en el medio marino antártico recabando y analizando datos, al igual que desarrollando y prestando asesoramiento científico durante décadas a la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), principalmente como parte del cuerpo consultivo de la misma. Mi mandato en la CCRVMA ha incluido la convocatoria de una serie de grupos de trabajo, subgrupos, temas centrales y talleres, en lo sucesivo denominados “órganos subsidiarios” del Comité Científico, así como presidirla durante cuatro años (2011-2015), además de a su primera (y única) reunión especial entre sesiones. Estas experiencias, aunque no siempre son fluidas, han aclarado tanto la complejidad como la riqueza del marco de gestión de la CCRVMA. He desarrollado un profundo respeto y aprecio por este sistema. Aunque el trabajo del Comité Científico ha presentado grandes desafíos, ha tenido un gran éxito al lograr el objetivo principal de proporcionar asesoramiento científico sobre la conservación de los recursos marinos vivos antárticos y permitió a la Comisión perfeccionar las Medidas de Conservación a medida que el nuevo asesoramiento científico se encuentra disponible.

Proporcionar asesoramiento a la Comisión sobre la base de la mejor ciencia disponible está consagrado en el espíritu y la letra de los artículos de la Convención de la CRVMA. El asesoramiento se basa, en gran medida, en una cuidadosa consideración y deliberación de las presentaciones de los Miembros que se presentan en el Comité Científico y sus órganos subsidiarios. Aunque todo el contenido de estas presentaciones debe ser estrictamente imparcial y basado en la evidencia, hay casos en que los valores nacionales específicos de los Miembros pueden, a veces, reflejarse implícita o explícitamente, en sus contribuciones, y estos pueden estar influenciados por consideraciones geopolíticas más amplias.

Estos valores pueden variar de presentaciones que contribuyen a la mejor ciencia disponible, con ninguna preconcepción sobre cómo esto puede afectar las decisiones de la Comisión, a quienes se esfuerzan por avanzar (o retrasar) las iniciativas de protección y minimizar los impactos humanos al Ecosistema Antártico, a aquellos que promuevan la recolección por un miembro específico como medio de recogida de datos y desarrollo de asesoramiento.

Puede haber fuertes interacciones entre las contribuciones científicas de los Miembros, y pueden incluir una variedad de otros temas que reflejen sus intereses específicos independientemente de cómo se reflejen los valores específicos en las presentaciones al Comité Científico y cómo se considere y se lleve a cabo esa información, ya que el posible asesoramiento a la Comisión depende totalmente de los científicos que participan en las discusiones. Por lo tanto, la necesidad de un compromiso robusto y amplio por parte de los científicos es esencial. Más allá de estos científicos que trabajan para proporcionar asesoramiento consensuado, la forma en que se comunica la incertidumbre en este consejo es fundamental para los responsables de la toma de decisiones. Aquí, reflexiono sobre mi experiencia como anterior Presidente del Comité Científico, así como coordinador de varias reuniones de órganos subsidiarios, para identificar los desafíos y recomendar posibles soluciones para aumentar y ampliar la capacidad científica y ayudar a garantizar que se desarrolle el mejor asesoramiento científico.

DESAFÍOS

Uno de los aspectos más desafiantes de Presidir el Comité Científico es detectar las áreas de concordancia, a veces escurridizas, entre los valores y objetivos de los Miembros y la ciencia a la que contribuyen, y mover las discusiones hacia estas áreas para generar asesoramiento científico que ayude a la Comisión a lograr sus objetivos. Debido a que este sistema de proporcionar asesoramiento científico a la Comisión se basa en un consenso estricto, esto a menudo puede conducir a un asesoramiento complejo y matizado que requiere la comunicación efectiva a los directores y partes interesadas.

La incertidumbre al interpretar conclusiones científicas tiende a ser inevitable en la mayoría de las situaciones. La forma en que esa incertidumbre pasa a través del filtro de valores de cada Miembro, y qué elementos ese Miembro aboga por el asesoramiento científico, es un proceso importante de reconocer.

Si no se lo considera en su totalidad, esto puede llevar a un asesoramiento sesgado y a una toma de decisiones menos que óptima. De acuerdo con el principio de precaución, cuanto mayor es la incertidumbre, más precaución se debe aplicar al desarrollar, comunicar e implementar el asesoramiento científico. Sin embargo, hay ocasiones en que los valores de los Miembros se reflejan en intervenciones que hacen exactamente lo contrario, lo que puede dar lugar a que la Comisión no logre sus objetivos. El modo de cómo se resuelve e implementa la tensión entre la incertidumbre y la precaución en el asesoramiento científico requiere una consideración cuidadosa.

Probablemente el problema más apremiante que he observado es la falta de algunos científicos al entablar discusiones que no sean estrictamente beneficiosas o ventajosas para los intereses o valores de los Miembros en las reuniones del órgano subsidiario del Comité Científico. Es en las reuniones de los órganos subsidiarios donde se considera, desarrolla y presenta la mayoría del asesoramiento científico para su consideración por parte del Comité Científico. Estas reuniones también son donde la necesidad de un compromiso directo por parte de los científicos es quizás más urgente. Sin embargo, a menudo es en estas reuniones donde muchas delegaciones científicas participan en un solo tema específico, dejando solo la mayoría de los elementos considerados de manera integral por un puñado de participantes. Tales escenarios reducen severamente la capacidad de un foro científico y pueden atribuirse a una serie de factores.

Uno de los factores más destacados que reduce la capacidad durante las deliberaciones, es la barrera del idioma. Todas las reuniones de los órganos subsidiarios del Comité Científico de la CCRVMA se realizan solo en inglés, mientras que las reuniones formales se llevan a cabo (a través de la interpretación) en inglés, español, francés y ruso. Con un número cada vez mayor de Miembros y Partes Contratantes de CCRVMA de países donde estos idiomas no se hablan ampliamente, el resultado es la reducción del compromiso en la deliberación científica.

Otras razones para la falta de participación y la reducción de la capacidad pueden incluir la falta de preparación adecuada o interés general, la predisposición cultural, el tamaño muy pequeño de las delegaciones de los miembros y la orientación potencial a los científicos de los países miembros. La falta de participación amplia es desafortunada, ya que el compromiso de todos los científicos (a diferencia de un pequeño grupo) a menudo conduce a reuniones mucho más productivas, en tanto

cada científico tiene el potencial de contribuir con algo que mejorará el éxito general de la reunión y sus resultados.

CAPACIDAD DE CONSTRUCCIÓN

Algunas razones que obstaculizan una participación y una capacidad más amplia durante las reuniones científicas no se pueden mitigar. Sin embargo, las barreras del idioma pueden convertirse pronto en una cosa del pasado, a medida que las tecnologías emergentes de traducción de idiomas que se interpretan en tiempo real se están convirtiendo en realidad (por ejemplo, Google Pixel Buds). También hay estrategias prometedoras que pueden aumentar la participación de pequeñas o nuevas delegaciones, como científicos de países miembros que se ofrecen como mentores, o personal de la Secretaría que trabaja directamente con nuevos científicos para ayudarlos con información de antecedentes en relación con cuestiones que pueden desconocer o requieren alguna asistencia especial.

Otro mecanismo potencial para aumentar la capacidad, consiste en facilitar las políticas restrictivas que no permiten que los observadores sancionados ante el Comité Científico, asistan a las reuniones entre sesiones de los órganos subsidiarios, en particular los Grupos de Trabajo. El establecimiento y el papel de los órganos de subsidiariedad del Comité Científico de la CCRVMA se estipulan en las Reglas de Procedimiento del Comité Científico. Entre otras cosas, establece que el Comité Científico determina su composición y, en su caso, los órganos auxiliares funcionarán sobre la base del Reglamento del Comité. Parte de las reglas se refieren explícitamente a los observadores. Establecen las condiciones para la invitación y la conducta de los observadores del Comité Científico. En todos los casos, los observadores invitados, en virtud de esta regla, deberán tener calificaciones científicas apropiadas. Sin embargo, hay elementos dentro de las Reglas de Procedimiento, con respecto a la asistencia de observadores a los órganos subsidiarios del Comité Científico, que no han sido conciliados. Particularmente en relación con la participación en grupos de trabajo, subgrupos, temas centrales y talleres del Comité Científico.

Los observadores son aquellas organizaciones que han sido oficialmente reconocidas e invitadas a participar en las reuniones del Comité Científico. Los observadores actualmente incluyen organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales como ACAP, ARK, ASOC, CCSBT, CEP, COLTO, FAO, IUCN, IWC, OCEANITES, SEAFO y SCAR. Si bien no pueden presentar sus propios documentos (aunque pueden presentar documentos de antecedentes), y no pueden bloquear el consenso, a menudo están compuestos por científicos altamente capacitados. Los observadores también pueden incluir científicos de Estados adherentes que no son miembros plenos. Todos estos observadores son tradicionalmente alentados a participar en la reunión del Comité Científico en la medida de lo posible. Sin embargo, su participación en las reuniones del Grupo de Trabajo actualmente no está permitida.

En la actualidad, existen incertidumbres con respecto al proceso de selección, invitación, participación y gestión de científicos que no están asociados con las delegaciones miembros del Comité Científico de la CCRVMA o sus órganos subsidiarios. Los científicos potenciales podrían incluir tanto 1)

expertos invitados independientes como 2) representantes de observadores. Cada tipo de científico potencial cumple una función diferente. Los expertos invitados han asistido a órganos subsidiarios en varias ocasiones de forma ad hoc, aunque los mecanismos específicos que rodean su selección y participación no están bien establecidos. En los últimos años, se han hecho llamamientos para establecer un procedimiento mediante el cual los observadores puedan asistir a órganos subsidiarios, así como instancias en el pasado reciente donde los observadores solicitaron asistencia para asistir a las reuniones del órgano subsidiario del CC; sin embargo, no se han establecido mecanismos formales para involucrarlos.

La justificación para no respaldar a los científicos adecuadamente calificados de los observadores sancionados en reuniones de órganos subsidiarios, ha sido, en gran medida que, si un Miembro desea incluir a un científico en una delegación como un experto invitado, tiene la libertad de hacerlo. El papel potencial de los expertos invitados como parte de una delegación miembro, y los observadores que asisten a los órganos subsidiarios del Comité Científico es diferente: los primeros incorporan específicamente expertos externos y opiniones para contribuir a las reuniones sin representar a los observadores, y los segundos sirven para explorar cuestiones de relevancia e interacción entre la CCRVMA y la organización que representan. Si bien ambos tienen el potencial de desarrollar una capacidad sustancial en los órganos subsidiarios del CC, estas diferencias son significativas y, por lo tanto, las dos requieren enfoques diferentes con respecto a los aspectos de su participación.

Además, el hecho de no permitir la pericia de los observadores, pasa por alto el hecho de que muchos miembros requieren que sus científicos presenten puntos de vista que sean estrictamente consistentes con las políticas más amplias del país miembro. O bien, algunos Miembros tienen políticas nacionales que no permiten que científicos no gubernamentales se unan a su delegación. Debido a que la ciencia es dinámica, evoluciona, y alienta puntos de vista e hipótesis alternativos para ser incluidos en consideraciones y debates, esto elimina una gran fuente potencial de conocimiento, experiencia y otros conocimientos que podrían ser valiosos para desarrollar el mejor asesoramiento científico. Otro beneficio importante de permitir la presencia de observadores de todos los países Miembros sería aumentar la transparencia en relación con el desarrollo de asesoramiento científico por parte de los Miembros, con otras partes contratantes y partes interesadas. Los mecanismos para facilitar la participación y maximizar la participación de expertos y observadores en los órganos subsidiarios en relación con la selección y la invitación, así como la participación y la gestión por parte de los observadores, deberán ser desarrollados y respaldados.

Existe un conjunto de beneficios potenciales en la exploración de mecanismos para aumentar el compromiso y la capacidad del Comité Científico y sus órganos subsidiarios. Superar las barreras del idioma a través de la tecnología, la tutoría y permitir que científicos calificados de observadores del Comité Científico autorizados asistan y participen en las reuniones de los órganos subsidiarios son ideas prometedoras y podrían desarrollar capacidades en la CCRVMA a un costo mínimo o sin costo para los Miembros. Permitir la interacción directa entre científicos miembros y otros científicos que emprenden investigaciones relacionadas con el Océano Austral, permitiendo un mayor aporte al generar asesoramiento científico, y aumentar la transparencia beneficiaría al Comité Científico. Esto aseguraría que la Comisión tenga el mejor asesoramiento científico para cumplir sus objetivos.

AVISO

Los resultados científicos y las conclusiones, así como cualquier punto de vista u opinión expresada en este documento, son los del autor y no necesariamente reflejan los puntos de vista de NOAA o del Departamento de Comercio.

*

LA HISTORIA DE LA CCRVMA DESDE LA MIRADA DE LA ECO

Lyn Goldsworthy

ABSTRACT

La Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), que se adoptó en 1980, se presenta a menudo como un estándar para la administración responsable y precautoria de las pesquerías. El principio precautorio establece las bases de los objetivos de la CCRVMA. Luego de casi 40 años, hay que preguntarse: ¿la CCRVMA tuvo éxito con su objetivo de conservar los recursos vivos marinos antárticos? ¿Se aplicó el principio precautorio? Este ensayo revisa, desde la mirada de los conservacionistas, los esfuerzos de la CCRVMA para poner en práctica sus objetivos. La conclusión es que, a pesar de que la CCRVMA ha progresado notoriamente, también ha luchado a cada paso y actualmente se enfrenta a una presión cada vez más fuerte de parte de algunos de sus Miembros para abandonar tanto sus objetivos conservacionistas como el principio precautorio para dar lugar a un enfoque de administración de pesquerías basado en la evidencia.

PALABRAS CLAVE

CCRVMA, principio precautorio, enfoque de ecosistema, conservación, administración de pesquerías

INTRODUCCION¹

La Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), que se adoptó en 1980, se presenta a menudo como un ejemplo para el manejo responsable y precautorio de las pesquerías. Este paradigma está encuadrado en el derecho internacional a través del Principio 15 de la Declaración de Río² de 1992, que establece que “Con el fin de proteger el medio ambiente... cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

En Constable y otros, (2000) se refleja que la intención del objetivo de la CCRVMA era incluir el paradigma de manejo de pesquerías con base en el ecosistema en todas las decisiones que se tomen en virtud de la Convención.

Luego de casi 40 años, hay que preguntarse: ¿la Convención tuvo éxito en su objetivo de conservar los recursos vivos marinos antárticos? ¿Se aplicó el principio precautorio? ¿Se están tomando medidas de manejo cuando no hay información suficiente para probar que existe una amenaza? Al revisar los Informes de la CCRVMA durante el período de su existencia, la CCRVMA ha intentado enmarcar sus decisiones en torno al objetivo central en algunas áreas y también ha tenido un progreso notorio en algunas otras. No obstante, es evidente que esta tarea le ha resultado extremadamente desafiante. El proceso no fue continuo y paulatino, sino que se realizó a través de una serie de pasos tambaleantes relacionado con largos períodos iniciales de fuerte resistencia a este accionar. Parece que, en 2018, la CCRVMA está otra vez en un punto desafiante –tal vez un punto de inflexión para la viabilidad en curso de la Convención– en que hay una presión cada vez más fuerte de parte de algunos de sus miembros para abandonar tanto sus objetivos con base en la conservación como el principio precautorio para dar lugar a un enfoque de manejo de pesquerías basado en la evidencia.

Este ensayo revisa los esfuerzos de la CCRVMA para poner en práctica sus objetivos, desde la mirada de las ediciones de ECO que publicó la Coalición de la Antártida y el Océano Austral (ASOC) en muchas reuniones de la CCRVMA entre 1982 y 2007. ASOC representa la visión ciudadana de conservación del ambiente en las reuniones de la CCRVMA y reúne más de 100 organizaciones ambientalistas de 30 países que comparten el objetivo de preservar el continente Antártico y el Océano Austral, su estado silvestre y su valor científico. Aunque no se le permitió estar en las negociaciones, ASOC ha estado presente desde el principio de las reuniones de la CCRVMA haciendo presión para que la conservación del Océano Austral sea la base de la convención.

LOS PRIMEROS AÑOS: CHAU NOTOTHENIA ROSSII

La primera reunión de la Comisión de la CRVMA se llevó a cabo en mayo de 1982 en Hobart, Australia. En ella estuvieron presentes dieciséis naciones y cuatro organizaciones internacionales³. El Artículo IX de la CRVMA estableció que la función de la Comisión era “llevar a efecto el objetivo y los principios establecidos en el Artículo II de esta Convención”, con la cooperación de un Comité Científico para dar asesoría con base en la “compilación, estudio e intercambio de información con

respecto a los recursos vivos marinos a que se aplica la presente Convención “ y bajo la dirección de la Comisión.

Como podría esperarse, establecer el marco financiero y administrativo y la infraestructura científica para apoyar la Convención fueron las primeras prioridades. Sin embargo, la Comisión no parecía interesada en abordar la reducción de stocks heredada producto de la pesca no regulada con anteriormente a que se estableciera la Convención, y tampoco parecía ser capaz de hacerlo. La frustración que sentían los conservacionistas por esta falta de compromiso se reflejó en los ensayos que ECO distribuía en cada reunión: “Hobart no es más que un circo” (ECO 1982); “La Crisis de Credibilidad: el desafío de la CCRVMA” (ECO 1984); “Pesquerías Antárticas: el colapso es completo” (ECO 1985); “La Gran Depresión” (ECO 1987).

Desde el principio resultó obvio que algunos Miembros consideraban que el principio precautorio no era importante para su derecho fundamental de pescar; estos Miembros no tuvieron reparos en utilizar la regla de toma de decisiones consensuada para alcanzar sus objetivos nacionales. De hecho, se necesitó una semana para llegar a un acuerdo sobre el orden del día de la primera reunión de la Comisión.

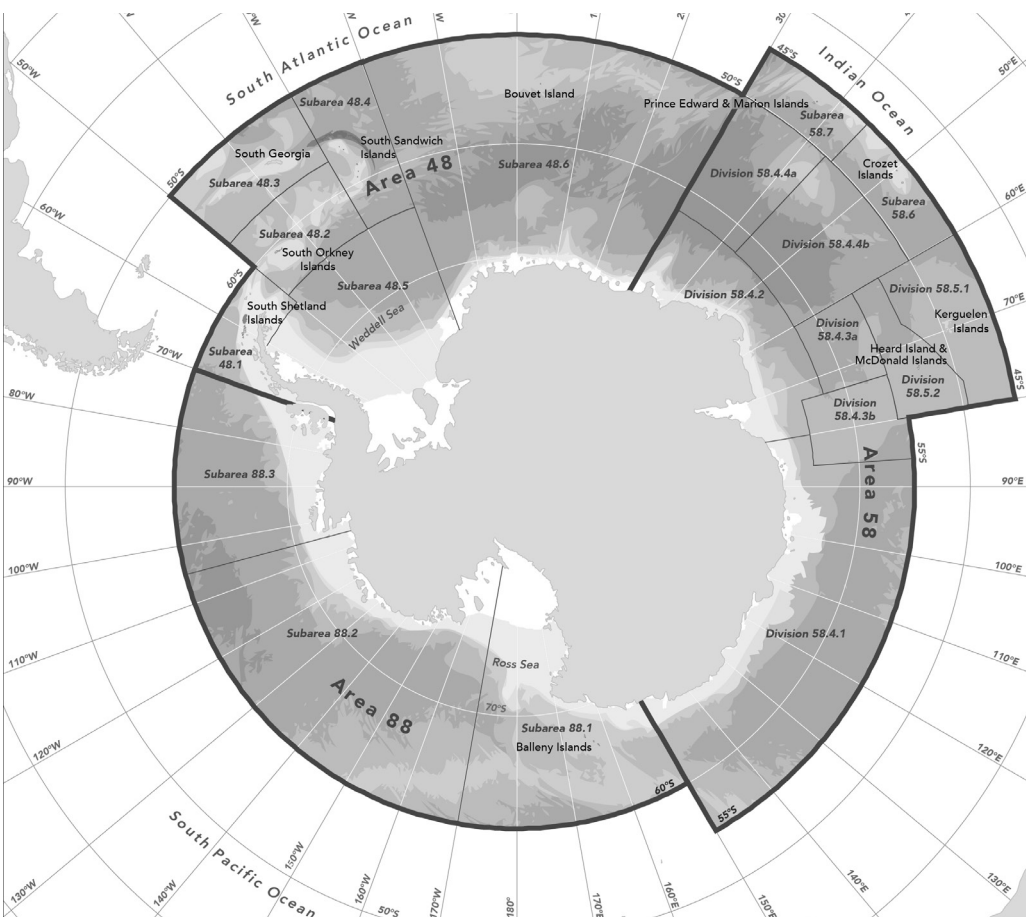
Este enfoque se llevó a cabo a través del Comité Científico, en el que algunos Miembros exigieron que solo las recomendaciones acordadas por consenso pudieran presentarse a la Comisión, en lugar del enfoque más común, por el que se proporcionaba una variedad de visiones y se dejaban así las decisiones políticas para la Comisión. Lamentablemente, el enfoque de asesoría consensuada se volvió una práctica usual para el Comité Científico. Aunque actualmente las visiones en disidencia se presentan a la Comisión, algunos Miembros todavía se aferran a la visión de que solo se admita la asesoría científica consensuada.

Una de las razones principales para el desarrollo de la CCRVMA fue tratar el interés creciente en la pesquería de merluza negra del Océano Austral y, específicamente, para generar una administración más ordenada de la población severamente disminuida de esta especie en los alrededores de la Península Antártica y las Georgia del Sur (vea el Mapa 1). Aunque en aquellos primeros años muchos delegados aceptaron que ciertas especies en algunas áreas podrían haber sido ya sobreexplotadas y que la premisa subyacente de la Convención necesitaba que la CCRVMA trabajara con la mejor información disponible, la Comisión se encontró imposibilitada para actuar, debido a la falta de asesoría científica consensuada. El desarrollo de dicha asesoría también se vio obstaculizado por las diferencias importantes en la forma de ver el modo en que debía analizarse y recopilarse la información, incluidos problemas de costos.

Mientras tanto, la población de pez de aleta continuaba disminuyendo.

En 1986, el titular de ECO “Adiós N. rossii” y el artículo que lo acompañaba capturaron brevemente la mirada de los conservacionistas:

*A partir de los informes de reuniones anteriores del Comité Científico, resulta cada vez más evidente que muchas poblaciones de pez de aleta han disminuido seriamente. El análisis del año pasado demostró que la población de *Notothenia rossii* (Bacalao Antártico) en los alrededores de Georgia del Sur había*



Mapa 1. Mapa del área de la Convención sobre la CRVMA (actualizado en octubre de 2017), www.ccamlr.org/node/86816

caído completamente como consecuencia de la pesca excesiva. Además, la mayoría del Comité Científico ahora se hace eco de las inquietudes que se habían manifestado con anterioridad con respecto a la disminución de stocks de TODAS las poblaciones de pez de aleta en el área de las Georgias del Sur. Una sobreexplotación de pez de aleta tan dramática deja en evidencia la necesidad inmediata de una estrategia de manejo de pesca que asegure la recuperación total de la escasa población de pez de aleta y que prevenga mermas futuras.

Los científicos estuvieron de acuerdo. Incluso cuando advertían que los cálculos totales de biomasa *N. rossii* se estimaban en solo el 5% de la cantidad que se había observado en 1969, (el primer año de pesca comercial), la Comisión tuvo problemas para poner en práctica el principio precautorio y

algunos Miembros actuaban como si la “fiesta” no fuese a terminar nunca. Por ejemplo, en 1987, la Unión Soviética aumentó drásticamente su actividad pesquera en la zona de Georgia del Sur durante la primera parte de la temporada, cuando envió más de 20 barcos, en lugar de los cinco o seis que enviaba normalmente.

El progreso se vio también obstaculizado por la falta de acuerdo dentro del Comité Científico con respecto a las escalas espaciales y temporales que se necesitaban para recopilar información sobre la actividad pesquera. Algunos miembros que no querían que hubiese controles, decían que no había evidencia suficiente para dar asesoría científica firme sobre la población de peces; también se negaban a aceptar los estándares comunes para la recopilación de información y luego, cuando la información estuvo disponible, objetaban su validez.

En 1988, ECO elogió tanto al Comité Científico como a la Comisión por su trabajo y reconoció el progreso, lento pero positivo, hacia la implementación del Artículo II, disponibilidad de la información, el cierre de la pesquería del draco rayado (*Champscephalus gunnari*), la aceptación de los conceptos de Captura Total Permisible (TAC) y de temporadas/áreas cerradas y pasos positivos hacia el desarrollo de un sistema efectivo de inspección y observación. También se establecían sitios en virtud del Programa de Seguimiento del Ecosistema de la CCRVMA (CEMP) para detectar cambios en el ecosistema marino como respuesta a la actividad pesquera y registrar dichos cambios, y se invitó a ASOC a que participara como Observador en las sesiones plenarias de la Comisión.

Lamentablemente, la esperanza se desvaneció el año siguiente. En 1989, ECO 3 (ECO 1989) decía: ECO desea felicitar a la Comisión por empezar a pensar en la idea de considerar la posibilidad de, tal vez, redactar una medida abarcativa de conservación para proteger la población de peces que ya no existen....

Durante ocho reuniones, ECO vio cómo los Miembros de la Comisión se acercaban cada vez más a tomar el toro por las astas; en vistas de que no había información, ¡Se dio cuenta de que era necesario adoptar un enfoque precautorio con respecto a la explotación de peces de aleta de manera tal que pudiera quedar alguno para pescar el año que viene! ECO está maravillado con la cantidad de maneras que hay de “casi tomar una decisión”.

Y la población de pez de aleta se extinguió.

Aunque algunos miembros justificaron la falta de progreso en la conservación del pez de aleta diciendo que necesitaban poner su atención en medidas efectivas de manejo de la pesca de kril, también en eso había poco progreso. El kril es la especie principal del ecosistema marino del Océano Austral; por lo tanto, los cambios importantes en la disponibilidad del kril, afectan directamente a muchas especies, incluidas las ballenas, las focas, los pingüinos, los albatros, los petreles, los calamares e, indirectamente, a los peces. Aún así, cuando los científicos admitieron que habían grandes lagunas en su conocimiento sobre la distribución del kril y su biología, la Comisión admitió su incapacidad para determinar el efecto de la actividad pesquera sobre la población de kril y las especies que dependen de él. La Unión Soviética y Japón hicieron saber que ellos apuntaron deliberadamente a las hembras preñadas (en edad fértil), y muchas naciones manifestaron su intención de expandir

significativamente sus operaciones de kril. Estas naciones afirmaron que las medidas precautorias no eran necesarias ya que la falta de mercado de kril y los problemas para su procesamiento evitarían un aumento importante en la pesca de kril en el futuro cercano.

Durante esos años, los conservacionistas pidieron la aplicación del principio precautorio a las pesquerías de kril mediante la limitación de la pesca en las áreas de pesca existentes –alrededor de la Península Antártica, las Islas Orcadas del Sur, Georgia del Sur y Prydz Bay– hasta que la Comisión pudiera acordar controles de manejo. También propusieron otras medidas concretas, incluido el cambio de áreas de pesca por áreas de cría, una prohibición de pesca para hembras preñadas, y la evasión de la pesca en tierras de alimentación de colonias depredadoras.

No se pudo obtener ningún progreso en el enfoque precautorio de kril hasta que la Unión Soviética y su pesca altamente subsidiada en el Océano Austral cayó fuertemente a fines de los años '80.

Hay que reconocer que, durante aquellos primeros años, algunos Miembros intentaron desarrollar medidas que ayudaran a implementar los objetivos de la Convención. Por ejemplo, en 1984, Estados Unidos presentó una propuesta para evaluar y desarrollar medidas que evitaran la mortalidad incidental de los recursos vivos marinos antárticos. En un número cada vez más grande de regiones se estaban informando casos de mamíferos y aves marinas que quedaban atrapados en equipamientos de pesca perdidos o desechados, así como casos de muertes relacionadas con operaciones pesqueras. Aunque para la Comisión esto no representaba un problema para el Área de la CCRVMA, sí pidió que se informaran los casos de aves marinas, mamíferos marinos y otras especies que no eran objetivos a las que se cazaba de manera accidentalmente durante operaciones pesqueras. Para 1987, el aumento drástico de las operaciones pesqueras en el Océano Austral había encontrado un crecimiento correlativo en la mortalidad incidental. Nuevamente, no hubo progreso significativo en la mitigación durante varios años.

El Reino Unido comenzó un debate sobre un Sistema de inspección que asegurara el cumplimiento, lo que dio frutos siete años más tarde.

También se iniciaron debates para considerar el desarrollo de una estrategia de conservación que “llevara adelante el desarrollo de posibles enfoques de conservación para alcanzar los objetivos de la Convención, según se establece en el Artículo II, mediante la aplicación de las medidas de conservación estipuladas en el Artículo IX” (CCRVMA 1988). Esto generó algunos debates esperanzadores con respecto a la necesidad de considerar enfoques científicos alternativos para las pesquerías dada la falta de información completa. También se discutió el entendimiento del término “uso racional” y se alcanzó un acuerdo general con respecto a que la explotación de recursos debería ser sustentable, que la explotación sustentable significa llevar a cabo actividades de modo tal que se asegure que, dado un determinado recurso, pudieran obtenerse frutos de él durante el plazo más largo posible teniendo en cuenta los principios generales de conservación, y que también se diera el peso correspondiente a las actividades eficientes en relación al costo.

En 1990, la Comisión determinó que necesitaba prueba científica oportuna para tomar sus decisiones de manejo de pesca, pero estuvo de acuerdo en que también podían tomarse decisiones cuando el

Comité Científico no pudiera brindar asesoría. En particular, la Comisión estuvo de acuerdo en que “debía tenerse en cuenta la falta de información esencial al momento de establecer límites de captura: dada la falta de información, deberían establecerse límites de captura muy conservadores” (CCRVMA 1990).

Durante esa época, la actitud de la Comisión con respecto a la transparencia y la rendición de cuentas tampoco era alentadora. Mientras a algunas organizaciones científicas se las aceptó como Observadores desde la primera reunión, se denegaron las solicitudes de las organizaciones de la sociedad civil como ASOC y Greenpeace International diciendo que la IUCN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), una organización cuasi-gubernamental, era cobertura suficiente para los grupos conservacionistas. La asistencia de los Observadores se limitaba a las reuniones plenarias y el derecho de voz era muy limitado. Además, los Observadores no podían presentar ensayos, salvo que lo solicitaran específicamente.

Recién en 1989 ASOC recibió el status de Observador para las sesiones plenarias de la Comisión y, a partir del año siguiente, lo recibió de manera rutinaria tanto para la Comisión como para el Comité Científico.

Avanzamos al 2018 y la transparencia continúa siendo un problema para la CCRVMA. Aunque la Comisión puso los Informes de Reuniones a disposición del público y ahora difunde un comunicado de prensa al finalizar sus reuniones, se deben solicitar a la Secretaría los papers que se presentan en las reuniones, incluidos aquellos de los años '80 y '90; la Secretaría, a su vez, debe pedir permiso al país del autor del paper antes de entregarlo. Algunos Miembros intentaron reiniciar este proceso en reiteradas ocasiones proponiendo que los papers de las reuniones se pusieran a disposición del público luego de una cierta cantidad de años, que los Miembros puedan marcar sus ensayos para ponerlos a disposición del público al momento de su presentación o que los Miembros puedan manifestarse de manera general con respecto a la disponibilidad de sus ensayos. En contraste con lo que ocurre con otras organizaciones internacionales que han recibido con los brazos abiertos a organizaciones de la sociedad civil, las solicitudes de otras organizaciones ambientales para recibir el status de Observador siguen siendo denegadas. ¡Esto ocasionó que las delegaciones de ASOC se vuelvan muy grandes en los últimos años! En general, no se invita a los Observadores a participar en los grupos de trabajo del Comité Científico, restringiendo así la posibilidad de brindar su conocimiento experto al momento de comenzar a dar asesoría científica, en especial con respecto al manejo y el monitoreo del ecosistema. Algunas Presidencias de la Comisión siguen teniendo un enfoque fuertemente restrictivo de la frecuencia y la duración de las intervenciones de los Observadores, incluidos aquellos a quienes se invita a la reunión para dar información. Además, una nación rutinariamente bloquea las propuestas presentadas originalmente por ASOC, incluso cuando las aceptan los Estados Miembro.

LOS AÑOS DE “SUBE Y BAJA” Y LE LLEGADA DE NUEVAS PESQUERÍAS

En 1989, las cosas parecían mejorar con el comienzo de debates sustantivos para tratar las nuevas pesquerías que se estaban desarrollando, lo cual iba en apoyo del desarrollo de una estrategia abarcativa de conservación que englobara TODAS las actividades del área, y no solo a las poblaciones de pesca

específicas, y a las medidas (casi de rutina) sobre el manejo de pesquerías para algunas partes del Área de la Convención. También había un atisbo de consciencia de la necesidad de debatir una política de manejo precautorio para la pesquería de kril.

Por supuesto, todavía hay un largo camino por recorrer. El enfoque continuo de manejo de “especie única” era fundamentalmente insuficiente para lidiar con el problema más amplio de la pesca excesiva y para fomentar la recuperación de todas las poblaciones afectadas. La CCRVMA todavía no tiene las herramientas necesarias para apoyar la gestión eficiente de la población – un sistema estandarizado de recopilación de información y un sistema eficiente de observación científica, esencial para asegurar que la información biológica que se recopilaba fuera precisa.

También surgían nuevos problemas. Mientras la Comisión seguía luchando con el problema de las medidas de recuperación para las poblaciones de pez de aleta ya mermadas, estaban comenzando nuevas pesquerías y nuevos equipos de pesca, en especial de pez linterna y de merluza negra (*Dissostichus eleginoides*) en la misma área, sin siquiera tener cálculos básicos de población, conocimiento de depredadores e impacto a largo plazo de esos equipos.

Ese año, la Unión Soviética comenzó una nueva pesquería de pesca con palangre de merluza negra, la primera pesquería nueva para la CCRVMA, e informó una captura de 4.138 toneladas, un aumento masivo con respecto a la captura de merluza negra anterior.

Hubo muchos problemas con la administración de esta nueva pesquería de palangre. El Comité Científico informó que fue extremadamente difícil desarrollar evaluaciones de población precisas de pesquerías de palangre y que había un riesgo material de que los niveles de captura actuales de más de 4.000 toneladas no fuesen sustentables. También había pruebas considerables de que la pesca de palangre en el hemisferio sur había sido un factor principal de la disminución del albatros errantes (*Diomedea exulans*). Georgia del Sur, sitio de la pesca de palangre, es el hogar de la colonia más grande de esta especie. Lamentablemente, la Comisión no pudo establecer una ese año y la flota de la Unión Soviética creció la temporada siguiente.

Este debate tenía lugar en medio de una fuerte caída de las pesquerías en todas las principales áreas oceánicas del mundo. Sin saber esto, la CCRVMA siguió luchando por medidas precautorias reales para la protección y el manejo de los recursos marinos de que era responsable.

Estos años aparecen reflejados en ECO como un “sube y baja” de esperanza y frustración. La edición final de ECO de 1989 decía:

ECO desea felicitar a la Comisión por empezar a pensar en la idea de considerar la posibilidad de, tal vez, redactar una medida abarcativa de conservación para proteger la población de peces que ya no existen

En 1990, ECO informó un lento movimiento positivo con miras a asegurar por lo menos la supervivencia temporaria de las poblaciones de peces mermadas –en especial en los alrededores de la Península Antártica, las Islas Orcadas del Sur y Georgia del Sur– la Comisión tomó decisiones precautorias y de ruptura precautoria con respecto a la protección de especies a las que no se apuntaba

y a límites de captura para la merluza negra en la región de Georgia del Sur.

También se tomó una decisión ejemplar para la pesquería de kril cuando la Comisión aceptó un límite de captura precautorio para el kril de 1,5 millones de toneladas para el Área 48, que se basaba en el conocimiento disponible que se reconocía como extremadamente limitado. Aunque varios miembros estaban extremadamente incómodos con el alto nivel de este límite de captura –casi tres veces más alto que el límite precautorio de captura de 620.000 toneladas– cuando la información era tan pobre, había otros que seguían insistiendo con que la falta de pruebas debía equipararse sin riesgos para el ecosistema y con que los controles implicarían limitaciones innecesarias en la explotación racional. Aunque este acuerdo no era perfecto y no trataba la competencia con los depredadores terrestres a nivel local, fue un paso extremadamente importante con miras a aplicar una administración precautoria y predictiva. Se aprobó también una resolución que prohibía el uso de redes de malla y redes de deriva dentro del Área de la Convención, en línea con la Resolución 44/225 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Para 1991, aunque los conservacionistas felicitaban a los naciones del Tratado Antártico por firmar el Protocolo de Protección Ambiental que resultó ejemplar, todavía habían profundas inquietudes con respecto al Océano Austral. En ECO (1991) se informó una serie de fracasos: extinción de *N. rossii*, caída severa de muchas otras poblaciones, acción lenta para regular las nuevas pesquerías de palangre a pesar de la gran preocupación que había sobre los efectos tanto en la población en sí misma como en las aves marinas, falta de controles precautorios en las pesquerías de kril, problemas constantes de variabilidad ecológica y de muestras, falta de sistema estandarizado o independiente de observación de los barcos de pesca a bordo, problemas en curso con el registro, el informe y la recopilación de información confiable y rechazo sistemático de la asesoría que proporciona el Comité Científico.

Aún así, resultaba obvio que había un deseo y un compromiso genuino de muchos de los Miembros de la CCRVMA de hacer que la Convención funcionara, y de sustentar los ecosistemas y las poblaciones de peces del Océano Austral en el futuro. Aunque la falta de sustentabilidad de la pesquería de merluza negra y la mortalidad de aves marinas a raíz de dichas pesquerías siguió alarmando tanto a los conservacionistas como al Comité Científico durante los años siguientes, había un progreso evidente en la implementación de las medidas diseñadas para asegurar un manejo firme del ecosistema en su totalidad.

LA ERA IUU

Entre principios y mediados de los años '90 comenzó a desarrollarse una importante pesquería ilegal, no informada y no regulada (IUU, por sus siglas en inglés). En 1997, esta pesquería era cuatro veces mayor que la pesca regulada. Este tema ocupó el tiempo de las reuniones de la Comisión durante la mayor parte de los diez años siguientes, en detrimento del progreso de las medidas precautorias de manejo para la pesquería de kril.

Sin embargo, mientras aumentaba la evidencia de importante actividad IUU, las naciones seguían informando sobre nuevas pesquerías de merluza negra a nivel comercial, con base en los cálculos

de población extrapolados de otras áreas. Como dijo ECO en 1997 (ECO 1997a) "...muchas de las naciones mencionaban la conservación y el cumplimiento para asegurarse de que "ellos" no se llevarán todos "nuestros" peces antes de que pudiéramos llevárnoslos "nosotros"".

Al mismo tiempo, se informó un vergonzoso número de 2.000 aves marinas muertas en la pesca de palangre "legal" en la zona de Georgia del Sur.

Los conservacionistas advirtieron sobre una "Crisis de la CCRVMA" en 1997 (ECO 1997b) teniendo en cuenta que todos los avances de la CCRVMA para incluir el principio precautorio en algunas de sus decisiones de manejo de pesca quedarían sin sentido si la CCRVMA no trataba de manera inmediata las amenazas que la actividad IUU tenía sobre el ecosistema del Océano Austral. La pesca IUU constante se estimaba que era diez veces más grande que la pesca legal de merluza negra; también se estimaba una mortalidad anual en crecimiento de aves marinas de 120.000, que incluía unos 30.000 albatros.

Aun así, la CCRVMA seguía apoyando las pesquerías legales y las naciones seguían bloqueando la presentación incluso de las medidas más simples, como el Sistema de Monitoreo de Barcos (VMSs, por sus siglas en inglés) que otros gobiernos regionales y nacionales usaban alrededor del mundo como una herramienta útil para combatir la IUU, y controles estatales de puertos y los sistemas de documentación de captura (CDSs, por sus siglas en inglés), diseñados para congelar los mercados de IUU ¡Esto se debía en parte a que muchas de las empresas responsable de la pesca IUU tenían sus sedes en naciones miembro de la CCRVMA!

Para 1999, cuando la pesquería legal inevitablemente había caído drásticamente mientras se estimaba que la pesca IUU valía unos USD 600 millones anuales, los Miembros adoptaron un CDS. Sin embargo, sin un sistema VMS centralizado u otra medida que restringiera el comercio, la pesca IUU se mantenía constante y la pesca pirata seguía ingresando al mercado.

Recién en el 2006 la CCRVMA pudo implementar medidas de cumplimiento para obligar a los operadores IUU a que dejaran el área de la Convención. Ahora hay muchas medidas en vigor, incluidas la vigilancia, una lista de los barcos IUU, medidas estatales en el puerto, un sistema de monitoreo de barcos centralizado (VMS) y una exigencia de que los Miembros de la CCRVMA eviten que sus ciudadanos se involucren en actividades IUU. No obstante, el hecho de que no hayan podido adoptar una medida abarcativa sobre el comercio hizo que los esfuerzos genuinos para tratar este problema se desaceleraran. Probablemente, esto sea una muestra de la incapacidad general de la CCRVMA para con los conflictos en que hay otras organizaciones o regiones involucradas, un problema que también se ve en los debates sobre la mitigación de la captura de aves y de la actividad IUU en zonas lindantes con el Área de la Convención, el cambio climático y la seguridad global de los barcos.

LOS AÑOS DE LOS "TRES PASOS HACIA ADELANTE Y DOS PASOS HACIA ATRÁS"

Cuando la CCRVMA cumplió 15 años, se enfrentó a un número cada vez mayor de problemas en un

marco de tensión creciente en torno a la interpretación y la aplicación del Artículo II y del Principio Precautorio. Aunque durante estos años tuvo un progreso importante, nunca alcanzó, en realidad, un nivel de madurez y comodidad con respecto a sus metas.

En 2005, Australia y Chile organizaron un simposio para proporcionar un foro de debate honesto sobre la relación de la CCRVMA con problemas mundiales de importancia para sus obligaciones de administración. Desde el comienzo, la CCRVMA se había mantenido aislada de los debates globales por miedo a la interferencia de las Naciones Unidas en el acuerdo de soberanía equilibrado delicadamente. Esto impactó seriamente en la capacidad de la CCRVMA para lidiar de manera eficiente, por ejemplo, con la pesca IUU. Aunque hubo algún tipo de progreso en la identificación de la necesidad de considerar objetivos de conservación más amplios, incluida la protección de áreas marinas protegidas (MPAs, por sus siglas en inglés) y en tratar las prácticas pesqueras destructivas, así como mecanismos que fomentaran la cooperación con otros elementos del Sistema del Tratado Antártico (ATS, por sus siglas en inglés) y con organizaciones de administración de pesquerías de importancia regional (RFMOs, por sus siglas en inglés), seguían existiendo las tensiones principales.

ENTENDIENDO EL MARCO REGULATORIO

En 1994, el Grupo de Trabajo sobre la Evaluación de Población de Peces asesoró al Comité Científico y le dijo que no podía proporcionar asesoría científica firme sobre el estado de la población de merluza negra, y los Miembros, finalmente, se concentraron en realizar evaluaciones de población y acuerdos sobre límites de captura. Esto generaba el panorama necesario para establecer normas sobre pesquerías nuevas y de exploración.

Esto implicaba un enorme paso hacia adelante, pero también generaba nuevos desafíos. Los controles regulatorios que se desarrollaron para las pesquerías nuevas y de exploración desaparecerían si la pesquería en cuestión se convertía en una pesquería establecida, pues no existían controles para pesquerías comerciales.

Los científicos de la CCRVMA respondieron a este desafío y, a finales de los años '90, desarrollaron un marco regulatorio a fin de asegurar que se recopilara y se analizara la información adecuada sobre todas las pesquerías para ayudar a la Comisión a tomar decisiones de manejo. Esto incluía notificaciones, diseño de planes de investigación y de trabajo de pesquerías y planes de recopilación de información, así como procesos para cerrar y abrir áreas a la pesca.

El marco se basó en el entendimiento de que cuando aumentaba la información, también aumentaba el conocimiento, pero el nivel de precaución debía mantenerse. Así, esto resultaría en un crecimiento de la certidumbre con respecto a los riesgos relacionados con las decisiones que se toman.

Aunque este enfoque proporcionó algo de estabilidad y estandarización con respecto a las decisiones de administración de las pesquerías, algunos Miembros consideraban que había que reducir la precaución a medida que aumentaba la información. Casi 20 años más tarde, este debate sigue sin definición; hasta que la tenga, la CCRVMA no podrá cumplir sus objetivos por completo.

PROTECCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS MARINOS VULNERABLES

Desde los debates iniciales de 2006, la CCRVMA ha realizado acciones fuertes en respuesta a la Resolución 61/105 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, respuesta que pedía a los Estados y a las organizaciones de manejo de pesquerías regionales (RFMOs) a que actúen para proteger a los ecosistemas marinos vulnerables (VMEs, por sus siglas en inglés) y para evitar impactos adversos que pueda provocar el equipamiento de pesca destructivo.

Las medidas incluyen restricciones severas al uso de equipamiento para barrer el fondo del océano, una prohibición de pesca de fondo a una profundidad mayor a 550 metros, requisitos de evaluación previa del impacto potencial que las actividades de pesca de fondo propuestas puedan tener, un requisito para que todos los barcos de pesca recopilen e informen las capturas que incluyen especies indicadoras de VME, notificaciones de detección de VME, normas de avance para los barcos que dan lugar a niveles establecido de indicadores VME y protección de VMEs registrados hasta que se abran nuevamente de manera explícita. Se pusieron en práctica varias medidas, incluido un registro de VME, un glosario de términos que identifican hábitats de VME e indicadores de especies, programas de capacitación para la tripulación de los barcos, criterios para ayudar a identificar VMEs, y un informe actualizado anualmente con una evaluación del impacto acumulado a raíz de los métodos de pesca de fondo.

Aunque estas medidas son extensivas, algo por lo que debería aplaudirse a la CCRVMA, todavía se da apoyo a la pesca de palangre a pesar de que se reconoce que ese tipo de equipamiento daña a los VME potenciales sin sacar a la superficie especies indicadoras de VME. Y se sigue aplazando el progreso en la refinación de medidas de administración específicas para los VME, lo cual dio lugar a otras prioridades de la CCRVMA.

PROTECCIÓN DEL ÁREA

El Comité Científico consideró las áreas marinas protegidas primero en respuesta a la recomendación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable (WSSD, por sus siglas en inglés) que establece que la administración de los océanos debería incluir la creación de áreas marinas protegidas (MPAs). Sin embargo, recién en el 2005, comenzó la discusión de importancia sobre un enfoque estratégico para diseñar un Sistema de áreas marinas protegidas. Para ASOC, esta discusión debía haberse tenido mucho tiempo antes, dado que el objetivo de la CCRVMA claramente exige que los Miembros conserven las especies y los ecosistemas marinos más allá de toda contribución específica a la administración de las pesquerías. La protección del área ofrecía a la CCRVMA una herramienta para asegurar la conservación específica de un ecosistema y de especies únicos y singulares, para contribuir a la investigación mundial y para construir la resistencia del ecosistema.

A lo largo de los años siguientes, la CCRVMA desarrolló una metodología de biorregionalización, se complotó con la meta de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de lograr un sistema representativo de AMP basado en la mejor ciencia disponible para 2012, adoptó el AMP de la plataforma sur de Orcadas del Sur en 2009, acordó en que nueve ‘dominios de planificación’ se

consideraran para crear AMP representativas, adoptaron la MC 91-04 (2011)⁴ que proporcionó un marco y proceso básico para la designación de AMP, iniciaron talleres técnicos para examinar varios de los dominios de planificación y recibieron propuestas de AMP de gran escala en la región del Mar de Ross y la Antártida Oriental.

ASOC aplaudió repetidamente a la CCRVMA por su progreso hacia el establecimiento de una red de AMP dentro del Área de la Convención y alentó a la Comisión a emprender también trabajos para identificar especies, hábitats y ecosistemas vulnerables⁵. WWF, miembro de ASOC, brindó apoyo para un llevar a cabo un taller de expertos sobre biorregionalización en 2006, que estableció una 'prueba de concepto' para el proceso.

En 2012, sin embargo, las grietas comenzaron a mostrarse, ya que se bloqueó la importante discusión sobre el contenido de las dos propuestas. El AMP de la Región del Mar de Ross, que abarcaba más de 2 millones de km², finalmente se creó en 2016 tras un extraordinario compromiso diplomático de alto nivel, en combinación con compromisos importantes, incluido acordar un plazo fijo de 35 años. Lamentablemente, ninguna otra propuesta ha progresado y está claro que algunos miembros de la CCRVMA tienen serias dudas sobre la naturaleza y el propósito de una red de AMP. Junto con varias naciones y otros observadores, ASOC expresó su frustración ante la reunión (CCRVMA 2017):

... una vez más, no se pudo llegar a un acuerdo para crear un AMP en la Antártida oriental. Esta es una de las declaraciones más tristes hechas por ASOC en mucho tiempo ...

En cuanto a la propuesta de un AMP en la Antártida oriental, durante muchos años hemos visto cómo los miembros que han desarrollado esta propuesta han trabajado duro, sistemáticamente y profesionalmente, prestando atención a las dudas e incertidumbres de varios otros miembros, en vano ...

También es frustrante ver que en las dos semanas de trabajo en esta reunión no hemos escuchado ni un solo debate en el que se hayan formulado explícitamente las dudas e incertidumbres que estos Miembros tienen con respecto a esta propuesta. Este hecho no solo nos preocupa, sino que también abre la posibilidad de que el mundo perciba la incapacidad de la CCRVMA para avanzar en su objetivo de conservación.

HACER FRENTE A LA COMPLEJIDAD E IR MÁS ALLÁ DEL CUMPLIMIENTO DE LA GESTIÓN PESQUERA

La CCRVMA también ha logrado grandes avances con el desarrollo y la aplicación de medidas de cumplimiento. Estos incluyen licencias de barcos, un Sistema de inspección, el Sistema de monitoreo de embarcaciones y el Esquema de documentación de capturas. Luego de un proceso de desarrollo largo y desafiante, la CCRVMA implementó un Procedimiento de Evaluación de Cumplimiento (CCEP) anual en 2012, diseñado para ayudar a evaluar el cumplimiento anual de los Miembros. Este procedimiento se estableció en un proceso relativamente abierto y de cooperación para una discusión sobre el incumplimiento, donde la mayoría de los casos podrían resolverse sin un debate prolongado. Sin embargo, aunque algunos Miembros parecen haber aceptado gentilmente una designación de "no conformidad" y se han centrado en medidas para mejorar el rendimiento, otros se han opuesto firmemente a tal designación, incluso si se trata de cuestiones menores que pueden solucionarse fácilmente.

Sin embargo, 2017 fue un año muy difícil para el Comité Permanente de Implementación y Cumplimiento (SCIC), responsable de llevar a cabo la evaluación anual, ya que China bloqueó sistemáticamente una determinación de incumplimiento de una cuestión menor y cuestionó agresivamente el estado de las actividades de otro Miembro. La Comisión finalmente aprobó el Informe de Cumplimiento sin resolver el problema de China. Este enfoque es de extrema preocupación para los conservacionistas ya que la capacidad de la CCRVMA para afectar sus objetivos y la credibilidad externa de la organización depende de un proceso de cumplimiento sólido y honesto.

CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático antropogénico y la acidificación de los océanos pueden tener profundas consecuencias para los ecosistemas marinos del Océano Austral, que afectan desde los ciclos de nutrientes hasta la supervivencia del organismo. Los científicos expresaron su preocupación sobre el impacto del cambio climático en los ecosistemas del Océano Austral ya en 1997, declarando que “hay evidencia inequívoca del calentamiento general de las aguas oceánicas y la transferencia de aguas cálidas a las profundidades oceánicas. La posibilidad del desarrollo de aguas profundas anóxicas es real “. (SC-CAMLR 1997). La Comisión, sin embargo, permaneció en gran parte desconectada del asunto, a pesar de la potencialidad que cambios en el clima podría generar en los ecosistemas marinos que son de administrar la CCRVMA. Una resolución no vinculante (Resolución 30 / XXVIII Cambio climático) acordada en 2010 alentó a los Miembros a contribuir activamente a la ciencia que podría informar las decisiones de gestión de la CCRVMA. Sin embargo, los esfuerzos para introducir información rutinaria sobre los posibles impactos del cambio climático que luego podrían ser utilizados para desarrollar medidas de manejo han sido rechazados regularmente. El cambio climático solo se menciona explícitamente en el contexto de conservación y gestión de la región a través de las Medidas de Conservación de áreas marinas protegidas (CM) y CM 24-04, que crea áreas de estudio científico especiales después del colapso de la plataforma de hielo, aunque estas referencias no resultaron en ningún interés o acción específica en la creación de las AMPs.

Dado el marco de precaución en el que se basan los objetivos de la CCRVMA, parece imperativo que la CCRVMA lleve a cabo una reevaluación exhaustiva de sus procedimientos de toma de decisiones y de sus medidas de gestión actuales. Durante más de diez años, ASOC recordó a los Miembros sus obligaciones en virtud del artículo II y pidió a la Comisión que actúe considerando los impactos de cambio climático cuando se formularan decisiones de gestión⁶. Por lo tanto, esto no ha sucedido.

En los últimos años, China ha declarado sistemáticamente que la inclusión de tales declaraciones puede generar ambigüedad y carecer de respaldo científico, y con el apoyo de otras naciones ha insistido en que el enfoque de la CCRVMA debe limitarse a la recopilación de datos científicos. Sin duda, muchos científicos y representantes de la CCRVMA tienen en cuenta el cambio climático, pero esto no tiene sentido si no forma parte de las decisiones políticas. Es difícil ver cómo la CCRVMA entenderá y tendrá en cuenta los impactos del cambio climático si no se reservan áreas de pesca, y si no incluyen una evaluación de riesgos en sus consideraciones.

LA PESQUERÍA DE KRIL

El accionar de la CCRVMA a su responsabilidad de gestionar la pesquería kril de manera preventiva ha sido tortuosa. Incluso antes de que pudiera completarse el análisis de datos de la prospección de kril que realizó la CCRVMA en el año 2000 en el Área 48, hubo un anticipado interés en la pesca de kril debido a nuevos usos potenciales y nueva tecnología de pesca.

En 2001, la CCRVMA estableció límites de captura de kril en el sector del Atlántico Sur (Área 48) en 4 millones de toneladas, subdivididos en 1008 millones de toneladas para la Península Antártica (Subárea 48.1), 1104 millones de toneladas para las Orcadas del Sur (Subárea 48.2), 1056 millones de toneladas para Georgia del Sur (Subárea 48.3) y 0.832 millones de toneladas para las Islas Sandwich del Sur (Subárea 48.4). También acordaron que si la captura total anual de kril en el Área 48 alcanza el llamado “nivel de activación” de 620.000 toneladas⁷, se requerirá una subdivisión adicional de la captura a fin de evitar el agotamiento local de kril. La pesquería de kril no estaba sujeta a los requisitos de investigación aplicados a otras pesquerías y no estaba obligada a operar un VMS o llevar observadores científicos.

ECO (2001) publicó en respuesta que es un alivio de que la pesquería de kril fuera pequeña, dada la aparente incapacidad de la CCRVMA para desarrollar un plan de manejo suficientemente precautorio para una especie en el centro de la red trófica antártica y donde la pesca concentrada podría tener profundos impactos en depredadores a nivel local.

En 2002, el Área 48 se subdividió en 15 Unidades de Gestión de Pequeña Escala (UOPE) y el Comité Científico se encargó de proporcionar asesoramiento sobre niveles de captura para cada subdivisión. Desafortunadamente, estas SSMU nunca han sido aceptadas por Rusia y, por lo tanto, no tienen status legal.

En 2009, la CCRVMA acordó una medida provisional (MC 51-07) para distribuir el nivel de activación a través de las subáreas del Área 48. Desde entonces, el límite de captura para la Península Antártica se ha alcanzado cinco veces, lo que exige el cierre de la pesquería antes de que finalice la temporada.

De cara al 2018, es difícil no concluir que la CCRVMA ha perdido en gran medida la oportunidad de garantizar que se adopten medidas de precaución antes de cualquier expansión. La pesquería de kril antártico es la más grande en el Océano Austral, y si bien las capturas actuales de alrededor de 250.000 toneladas siguen siendo significativamente menores que el nivel de activación de 620.000 toneladas, nuevas investigaciones han demostrado que los impactos a nivel local pueden ser bastante profundos. El prometido mecanismo de retroalimentación científica necesario para enmarcar el asesoramiento de gestión todavía está en desarrollo. Las medidas de gestión existentes son temporales y no se relacionan con el estado real de la biomasa de kril. La pesca ha vuelto recientemente a la Subárea 58.4, después de una ausencia de 20 años. Se han dado algunos pasos positivos para mejorar la cobertura de observadores científicos, y solo en unos pocos años alcanzará la cobertura del 100% esperada para la pesquería de merluza negra.

Eternamente esperanzadores, los conservacionistas ven alguna posibilidad de progreso significativo e inminente si el enfoque de evaluación de riesgos para la pesquería de kril introducido en 2016 se implementa junto con la asignación de niveles crítico de activación. Este enfoque requeriría evaluar el riesgo de impactos en los depredadores a la escala de los datos disponibles.

A pesar de esto, las tensiones en torno a la interpretación y la aplicación de los objetivos de la CCRVMA continuaron. Sin embargo, otro simposio organizado por Chile, Australia y EE. UU. En 2015 (CCAMLR 2015) centrado específicamente en la implementación del Artículo II generó más diferencias de las que resolvió. Esto llevó a ASOC a expresar su gran preocupación de que la CCRVMA estaba alejándose de sus obligaciones y yendo hacia una posición de “equilibrio” entre conservación y uso racional, y estaba considerando a la conservación solo en el contexto del manejo de pesca sostenible y la investigación científica en lugar de la conservación del ecosistema del Océano Austral en su conjunto (ASOC 2016).

EL ROL DE LAS ONGS AMBIENTALISTAS

Como se señaló anteriormente, las partes interesadas en la conservación del Océano Austral han desempeñado un papel importante en la CCRVMA desde su inicio, y durante toda su historia han tenido el papel de “vigilantes”, recordando a los delegados su obligación de implementar el objetivo de conservación de la Convención de la CRVMA. El papel de las ONG ambientales no debe descartarse simplemente por su papel en la defensa de la conservación del Océano Austral; más bien, su compromiso es tan legítimo como el de la industria pesquera, su base de habilidades es amplia y su conocimiento del sistema extenso.

La Coalición Antártica y del Océano Austral (ASOC, www.asoc.org) es un esfuerzo de colaboración de organizaciones de conservación de todo el mundo que tiene la condición de observador oficial dentro del régimen del Tratado Antártico. ASOC ha preparado documentos oficiales para muchas reuniones del Tratado Antártico y de la CCRVMA a lo largo de los años y ha organizado recepciones para destacar proyectos especiales de sus grupos Miembros y para poner en agenda temas importantes de política que están siendo discutidos por la CCRVMA. Con el apoyo de sus Miembros, ASOC también ha financiado muchas iniciativas importantes a lo largo de los años, como apoyar la asistencia de científicos independientes en las reuniones y talleres de la CCRVMA, aportando así valiosa ciencia al proceso de gestión.

ASOC y sus miembros también han participado directamente en el trabajo de política científica y técnica, y en la conducción de iniciativas innovadoras. Por ejemplo, ASOC y WWF-Noruega trabajaron con la empresa pesquera Kril Aker Biomarine para establecer el Fondo de Investigación de Vida Silvestre Antártica (AWR; www.antarcticfund.org) para facilitar y promover la investigación basada en un enfoque ecosistémico para el manejo de la pesca de kril antártico. Además, WWF ha estado apoyando talleres técnicos y financiando proyectos científicos en la Antártida, centrándose en temas como el clima polar.

Greenpeace recibió también arqueólogos científicos argentinos en uno de sus barcos en 1999, que

descubrieron la grieta Larsen B. En 2018, Greenpeace realizó un estudio de cámara submarina en el área de la Península Antártica.

Otro miembro activo de ASOC es The Pew Charitable Trusts (Pew), que ha estado promoviendo las políticas de conservación del Océano Austral durante los últimos 15 años. Pew fue instrumental en la designación del Área Marina Protegida (AMP) de la Región del Mar de Ross, impulsando una campaña global en apoyo de su creación. A nivel político, Pew trabajó en estrecha colaboración con el Departamento de Estado de los EE. UU. y el ex secretario Kerry para llevar a cabo un acercamiento de alto nivel con China y Rusia, que culminó en acuerdos con los dos países. Pew también trabajó en Rusia para convencer a los principales responsables de la toma de decisiones, apoyando eventos anuales en Moscú que reunieron a los principales representantes de la CCRVMA. En los últimos años, Pew ha brindado apoyo técnico para Argentina y Chile en el desarrollo de la propuesta de AMP de la Península Antártica. Pew ha apoyado una gran cantidad de ciencia adicional del Océano Austral, que incluye: el trabajo de monitoreo de la población de pingüinos para el Inventario del Sitio Antártico (Oceanites); trabajo de modelización de ecosistemas para apoyar la gestión de las pesquerías kril y la propuesta de AMP de la Península Antártica (Instituto Farallon); monitoreo de orcas para comprender mejor los hotspots de hábitats y la dinámica de la población en la región de la Península Antártica (Centro de Investigación de Ballenas); e investigación sobre las ballenas jorobadas en el Mar de Ross, incluido el uso de la genética y el seguimiento por GPS para comprender las migraciones de ballenas desde las aguas de Nueva Zelanda al Mar de Ross (Pew Marine Fellow Regina Eisert), entre otros. Además, Pew ha patrocinado conferencias clave como la Conferencia Internacional de Áreas Marinas Protegidas de 2017 (IMPAC4) y la Reunión Técnica de Evaluación del Ecosistema Marino 2018 para el Océano Austral (MEASO).

2018: ¿LA CCRVMA EN EL PUNTO DE INFLEXIÓN?

A lo largo de su existencia, la CCRVMA ha luchado por encontrar un acuerdo común sobre cómo lograr sus objetivos, a pesar de que miembros recién ingresados a la organización estén poniendo a prueba la base misma de la Convención. No hay acuerdo sobre la relación relativa entre la conservación y el uso racional. No hay acuerdo sobre qué representa el uso racional. No hay acuerdo sobre si la conservación se relaciona solo con la gestión pesquera o con el mantenimiento de un ecosistema marino sano y viable por sí mismo. En una organización basada en el consenso, la CCRVMA solo puede ser tan buena como su Miembro menos comprometido con la conservación, y parece haber más de un Miembro que intenta socavar el objetivo de la CCRVMA de preservar los recursos vivos marinos antárticos. China, en particular, considera que el objetivo implica que la conservación y el uso racional están igualmente alineados, y que los enfoques de “práctica consuetudinaria” y “entendimiento común” para trabajar juntos dejan demasiadas oportunidades para malentendidos legales.

También está claro que la CCRVMA continúa trabajando con problemas en las actividades que ocurren fuera del Área de la CCRVMA pero tienen un impacto en el proceso de toma de decisiones de la Convención. Esto ha sido evidente en la respuesta de la CCRVMA a la resolución de muchos problemas, incluida la pesca IUU, la seguridad de los buques y el cambio climático.

Cada vez más, algunos Miembros interpretan el Principio de Precaución, incorporado en el Artículo II de la CCRVMA, y el enfoque precautorio adoptado por varias organizaciones pesqueras como uno solo. El Principio establece el marco dentro del cual la gestión de las pesqueras dentro del Área de la Convención debería ocurrir, es decir, evitar un daño permanente, grave o irreversible a las especies marinas antárticas o al ecosistema marino. Toda decisión dentro de la CCRVMA debería tomarse a partir de este marco; la carga de la prueba de baja amenaza o impacto recae directamente en aquellos que desean emprender una actividad. Un enfoque de precaución requiere que todas las posibles precauciones razonables y factibles se tengan en cuenta al tomar decisiones. Generalmente vinculado a un objetivo de aprovechamiento sostenible de los recursos, esto pone mucho más énfasis en el uso de los recursos.

¿Puede el Artículo II sobrevivir a esta embestida? Es difícil de decir. La CCRVMA es una convención extraordinaria que, si sus Miembros trabajan colectivamente y en el espíritu de su concepción en 1980, puede mantener un ecosistema oceánico saludable y a la vez viable para la pesca. Los miembros comprometidos con esta Convención deben garantizar su supervivencia y viabilidad constante. Para ello, deben ser tenaces en la resolución de los desafíos que enfrenta la CCRVMA. Muchos de los ciudadanos de estos Estados están observando sus esfuerzos y exhortándolos por el bien de un lugar muy especial en la Tierra, el Océano Austral.

REFERENCIAS

- 1- *ECO es un comentario que conservacionistas publican en reuniones internacionales de importancia ambiental. Los conservacionistas presentes en la reunión la preparan y trata sobre la observación directa de los debates, así como entrevistas con los delegados. Se han preparado ediciones de ECO en la mayoría de las reuniones del Sistema del Tratado Antártico (ATS), incluidas las reuniones de la CCRVMA desde 1978.*
- 2- <https://www.gdrc.org/lu-gov/precaution-7.html>
- 3- Argentina, Australia, Bélgica, Chile, la Comunidad Económica Europea, Francia, la República Democrática de Alemania, la República Federal de Alemania, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Sudáfrica, la Unión Soviética, el Reino Unido, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), la Comisión Oceanográfica Internacional (IOC), la Unión Internacional para la Conservación y los Recursos Naturales (IUCN), y la Comisión Internacional de Caza de Ballenas (IWC).
- 4- Las Medidas de Conservación de la CCRVMA se enumeran en <https://www.ccamlr.org/en/conservation-and-management/conservation-measures>
- 5- Por ejemplo, ver CCAMLR-XXV, 2006, párrafo 16.09 (CCAMLR 2006); CCAMLR-XXXVI, 2007, para 7.14 (CCAMLR 2007); CCAMLR-XXVIII, 2009, para 15.13 (CCAMLR 2009).
- 6- Por ejemplo, CCAMLR-XXXIII / BG / 21, Incorporación del cambio climático en los procesos de toma de decisiones de la CCRVMA, CCAMLR-XXXIII (ASOC 2014); CCAMLR-XXXV / BG / 24, Seguimiento del taller conjunto CEP / SC-CAMLR sobre cambio climático y monitoreo, CCAMLR-XXXV (ASOC 2016b).
- 7- Este límite se calculó para que cumpla con la captura máxima de kril en cada subárea, y estaba destinado a operar como un "límite superior para las capturas en las pescas existentes" cerca de las colonias de depredadores vulnerables de reproducción terrestre.

- ASOC, 2014. *Incorporating climate change into CCAMLR's decision making processes* (CCAMLR-XXXIII/BG/21.), CCAMLR-XXXIII, Hobart, Australia.
<https://www.asoc.org/component/content/article/380#ccamlr2014>
- ASOC, 2016. *ASOC Meeting Report on CCAMLR XXXV* (17–28 October 2016, Hobart, Australia), 2016 https://www.asoc.org/storage/documents/Meetings/CCAMLR/XXXV/ASOC_CCAMLR_Report_FINAL.pdf
- ASOC, 2016b. *Follow up to the Joint CEP/SC-CAMLR workshop on climate change and monitoring* (CCAMLR-XXXV/BG/24), CCAMLR-XXXV, Hobart, Australia.
<https://www.asoc.org/component/content/article/380#ccamlr2016>
- CCAMLR, 1988. *Report of Seventh Meeting of the Commission* (CCAMLR-VII), Hobart, Australia, 24 October – 4 November 1988, para 139.
- CCAMLR, 1990. *Report of Ninth Meeting of the Commission* (CCAMLR-IX), Hobart, Australia, 22 October – 2 November 1990, para 7.7.
- CCAMLR, 2006. *Report of Twenty-fifth Meeting of the Commission* (CCAMLR-XXV), Hobart, Australia, 23 October – 3 November 2006, para 16.09.
- CCAMLR, 2007. *Report of Twenty-sixth Meeting of the Commission* (CCAMLR-XXXVI), Hobart, Australia, 25 October – 2 November 2007, p2007, para 7.14.
- CCAMLR, 2009. *Report of the Twenty-eighth Meeting of the Commission* (CC-XXVIII), Hobart, Australia, 26 October – 6 November 2009, para 15.1.
- CCAMLR, 2015. *CCAMLR Symposium 2015*(CCAMLR-XXXIV/28), *Delegations of Australia, Chile and the USA, Rev.2*, Hobart, Australia, 19 – 30 October, 2015.
- CCAMLR, 2017. *Report of the Thirty-sixth Meeting of the Commission* (CC-XXXVI), Hobart, Australia, 16 – 27 October 2017, para 8.51.
- Constable, A.J., et al, 2000. *Managing fisheries to conserve the Antarctic marine ecosystem: practical implementation of the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources* (CCAMLR), *ICES Journal of marine Science*, 57(3), 778-791.
- ECO, 1982. Vol XIX(4), Hobart, Australia, May 25 - June 11, 1982. <https://www.asoc.org/component/content/article/58>
- ECO, 1984. Vol XXIX(1), Hobart, Australia, September 3-14, 1984. <https://www.asoc.org/component/content/article/58>
- ECO, 1985. Vol XXXII(1), Hobart, Australia, September 2 - 13, 1985. <https://www.asoc.org/component/content/article/58>
- ECO, 1986. Vol XXXVII(2), Hobart, Australia, September 8 - 19, 1986.
<https://www.asoc.org/component/content/article/58>
- ECO, 1987. Vol XLVI(2), Hobart, Australia, October 26 - November 6, 1987.
<https://www.asoc.org/component/content/article/58>
- ECO, 1988. Vol XLXI(3), Hobart, Australia, October 24 - November 4, 1988.
<https://www.asoc.org/component/content/article/58>
- ECO, 1989. Vol LXXV(3), Hobart, Australia, November 6 -17, 1989.
<https://www.asoc.org/component/content/article/58>
- ECO, 1990. Vol LXXVII(3), Hobart, Australia, October 22, 1990 - November 2, 1990.
<https://www.asoc.org/component/content/article/58>
- ECO, 1991. Vol LXXIX(1), Hobart, Australia, October 21 - November 1, 1991.
<https://www.asoc.org/component/content/article/58>

- ECO, 1997a. Vol CXXXV(3), Hobart, Australia, November 7, 1997.
<https://www.asoc.org/component/content/article/58>
- ECO, 1997b. CXXXV(1), Hobart, Australia, October 27, 1997.
<https://www.asoc.org/component/content/article/58>
- ECO, 2001. Vol XX(1), Hobart, Australia, October 22, 2001.
<https://www.asoc.org/component/content/article/58>
- SC-CAMLR, 1997. *Proceedings of the symposium on Antarctica and global change: interactions and impacts*, CCAMLR Observer (Australia), SC-CAMLR-XVII/BG/31, Hobart, Australia, 27 -31 October 1997.
- United Nations, 2002. *Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 26 August to 4 September 2002*, para 32(c), p 25. A/CONF.199/20/Corr.1 – *Report of the World Summit on Sustainable Development*

ASUNTOS ANTÁRTICOS

AUTORES

CRISTINA MITTERMEIER

Cristina Mittermeier nació en la Ciudad de México en 1966 y creció en la cercana Cuernavaca, en el soleado estado de Morelos. Ella es una fotógrafa y bióloga marina que durante los últimos 25 años ha trabajado como escritora, conservacionista y fotógrafa. Se graduó de la Universidad ITESM en México con un título en Ingeniería Bioquímica en Ciencias del Mar y luego asistió al programa de Fotografía de Bellas Artes en el Corcoran College for the Arts en Washington, DC. En 2005, fundó la prestigiosa Liga Internacional de Fotógrafos para la Conservación (ILCP, por sus siglas en inglés), en 2015, cofundó Sea Legacy, una organización sin fines de lucro dedicada a proteger el océano, junto con su marido, el fotógrafo canadiense Paul Nicklen. En 2010, Mittermeier recibió el Premio de la Misión de la Asociación de Fotografía de Naturaleza de América del Norte (NANPA) y el Premio del Smithsonian al Fotógrafo de la Conservación del Año. En 2016, recibió el premio Imaging Award for Photographers Who Give Back. Ella es miembro también de la World Photographic Academy. Cristina fue reconocida como una de las 40 fotógrafas al aire libre más influyentes del mundo por la revista Outdoor.

JIM BARNES

Jim recibió su título de Juris Doctor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Michigan en 1970, y se trasladó a Washington, DC para ser secretario del juez federal John Pratt. Desde mediados de junio de 1971 fue abogado en el caso del oleoducto de Alaska en el Centro de Derecho y Política Social durante dos años, luego se desempeñó como Defensor Público en DC durante dos años y trabajó en Wilmer, Cutler & Pickering. De 1977 a 1982 fue abogado del Proyecto Internacional del Centro. Mientras estuvo allí, cofundó la Coalición Antártica y del Océano Austral (ASOC) en 1978 con colegas en el Reino Unido, Francia, Australia y Nueva Zelanda, sirviendo durante muchos años como Asesor Jurídico General y como Director Ejecutivo entre 2005 y 2014. Barnes dirigió las campañas de ASOC para establecer una convención de pesca entre 1978-82; rechazar el Convenio de Minerales propuesto entre 1982-89; y aprobar un Protocolo Ambiental al Tratado Antártico que prohibió las actividades mineras. Jim ayudó a desarrollar la campaña para proteger el Mar de Ross a partir de 2003. Escribió Let's Save Antarctica en 1982 como un manual para la protección de la Antártida como parque mundial. Hoy, Jim sirve como Presidente Fundador Honorario de ASOC.

MANFRED REINKE

El Dr. Manfred Reinke es ciudadano alemán y tiene un doctorado en Biología Marina y una maestría en Ciencias de la Computación. De 2009 a 2017 ocupó el cargo de Secretario Ejecutivo del Tratado Antártico en la Secretaría del Tratado Antártico en Buenos Aires, Argentina. Antes de encabezar la Secretaría del Tratado Antártico, el Dr. Reinke fue Oficial Superior de Ciencia en el Instituto Alfred Wegener, Centro Helmholtz de Investigación Polar y Marina en Alemania, reportando directamente al Director de Ciencia en asuntos relacionados con la entrega de la estrategia y política corporativa,

coordinación de juntas directivas y de directorio, e implementación de decisiones de directorio. Como especialista en Antártica, el Dr. Reinke tiene una amplia experiencia en la iniciación y dirección de proyectos internacionales. Entre otros, fue responsable del establecimiento y la gestión técnica del primer Centro Mundial de Datos del ICSU para las Ciencias Ambientales Marinas, así como de la creación de una red que ahora comprende tres Centros Mundiales de Datos del ICSU en Alemania. También desempeñó un papel clave en el establecimiento y la definición del mandato del Comité Conjunto sobre Gestión de Datos Antárticos (JCADM) en el Comité Científico de Investigación Antártica (SCAR). El Dr. Reinke participó en varias expediciones alemanas a la Antártida, incluida una visita de investigación de varios meses a la estación antártica polaca Henryk Arctowski.

DENZIL MILLER

Denzil ha trabajado en la Antártida durante casi 40 años. Tiene un doctorado en biología marina de la Universidad de Ciudad del Cabo y es profesor asociado en la Universidad de Wollongong. Denzil recibió la Medalla Antártica Sudafricana en 1995 y la prestigiosa Medalla de Conservación Duque de Edimburgo en 2007 por su contribución a la conservación de la Antártida. Se convirtió en miembro de la Orden de Australia (AM) en 2011 por sus servicios a la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), donde ocupó los cargos de Coordinador del WG-Krill, Presidente del Comité Científico y Secretario Ejecutivo. Ha trabajado para la FAO y ha participado en varias OROP. Apasionado por la Antártida, Denzil es autor de más de 80 artículos y libros sobre políticas, ciencia y gestión de la Antártida y el Océano Austral, incluida una revisión definitiva de la ecología del krill a finales de los años ochenta. Ha pasado más de tres años en la Antártida y ha liderado 12 navíos de investigación. Denzil es actualmente Investigador Adjunto en el Instituto de Estudios Marinos y Antárticos de la Universidad de Tasmania.

OSVALDO URRUTIA

Osvaldo Urrutia es abogado titulado en la Universidad Católica de Valparaíso (Chile), donde enseña derecho internacional y derecho del mar en su Facultad de Derecho. Después de obtener su maestría en 2008 (University College London), ha trabajado desde entonces como asesor gubernamental de Chile en asuntos pesqueros y derecho del mar. En tal calidad ha participado continuamente en diversas instancias internacionales pesqueras, ambientales y comerciales representando a Chile. Entre 2013 y 2016 ejerció como Chair del Comité Permanente de Ejecución y Cumplimiento de CCRVMA, y desde 2017 es Presidente de la Comisión de la Organización Regional de Pesca del Pacífico Sur (SPRFMO). En paralelo, actualmente realiza sus estudios de doctorado en Victoria University of Wellington (Nueva Zelanda).

CHRISTOPHER JONES

Christopher recibió su Maestría en Oceanografía Biológica en Old Dominion University y su Doctorado en Biología Marina y Pesca en la Universidad de Miami. Ha trabajado para la División de Pesca y Especies Altamente Migratorias de la NOAA en Miami durante 10 años antes de trasladarse a la División de Investigación de Ecosistemas Antárticos de la NOAA, donde ha estado activo durante dos décadas. Sus principales intereses son la caracterización de la población, la demografía

y la dinámica de los peces de la Antártida y su relación con otros componentes del ecosistema marino antártico. Su trabajo ha incluido liderar numerosas expediciones en el Océano Austral para caracterizar especies marinas antárticas, y ha trabajado para detectar ecosistemas marinos vulnerables (EMV). Christopher está activamente involucrado en las evaluaciones de las poblaciones de peces antárticos y en el desarrollo de medidas de conservación para las especies marinas antárticas. Ha sido miembro de la delegación de EEUU a la CCRVMA desde 1998, y se ha desempeñado como presidente del Comité Científico y del Comité Permanente de Asuntos y Finanzas de la CCRVMA.

LYN GOLDSWORTHY

Lyn es una ambientalista con larga trayectoria en la defensa del Océano Austral. Ella ha estado activamente involucrada a nivel de política nacional e internacional en cuestiones antárticas desde 1983 y se desempeñó como asesora principal de la Coalición Antártica y del Océano Austral (ASOC) y Deep Sea Conservation Coalition (DSCC) durante muchos años. Ha servido en el Comité Asesor Científico Antártico de Australia por dos períodos de 8 años cada uno, y como asesora del Grupo de Especialistas SCAR en Medio Ambiente y Conservación de la Antártida en los años ochenta. Asistió a la mayoría de las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico (RCTA) entre 1985 y 2013 como representante no gubernamental de la delegación australiana y a muchas reuniones de CCRVMA en calidad de representante de ASOC o en la delegación australiana. Entre 1995 y 2000, dirigió el trabajo sobre impactos climáticos para Greenpeace International y asistió a varias negociaciones sobre el clima, antes de centrarse en el establecimiento de nuevas oficinas regionales para Greenpeace. También ha realizado trabajos de consultoría para el gobierno australiano sobre elementos de conservación del Acuerdo de Pesca del Océano Índico Meridional (SIOFA) y ha asistido a reuniones de la Dirección Regional de Pesca del Pacífico Sur. Su participación en el área de política antártica y de OROP durante un período de 35 años le ha dado una comprensión profunda del papel de los científicos, la industria y la comunidad conservacionista en la CCRVMA, el Tratado Antártico y diversos acuerdos regionales de gestión pesquera. Lyn fue galardonada con la Orden de Australia (Miembro) por sus servicios a la conservación y el medio ambiente en 1991, el Trofeo de Conservación Antártica de Nueva Zelanda en 1990 y sirve en dos Juntas sectoriales no gubernamentales. Lyn es actualmente la Directora Ejecutiva de la Fundación Frank Fenner.

ASUNTOS ANTÁRTICOS

NORMAS DE PUBLICACIÓN

ARTÍCULOS

- Los artículos, que serán inéditos, tendrán una extensión máxima de 7.500 palabras, incluyendo notas a pie de página y bibliografía, aunque se apreciarán extensiones más breves. No deberá utilizarse un número excesivo de referencias bibliográficas.
- Cada artículo deberá ir precedido de un pequeño resumen que no excederá las 300 palabras, en castellano o inglés, y de cinco palabras clave. Además se incorporará la clasificación del trabajo conforme a los descriptores utilizados por el Journal Economic Literature.
- Se valorará la inclusión de cuadros y gráficos que apoyen las tesis desarrolladas en el artículo.
- Deberá aparecer el nombre del autor/es en la primera hoja, junto a su titulación académica oficial y la universidad, institución o empresa en la que presten sus servicios y correo electrónico.
- Las referencias irán al final del artículo bajo el epígrafe Referencias bibliográficas, ordenadas alfabéticamente por autores y de acuerdo con el siguiente orden: nombre (en minúsculas) del autor o autores, iniciales de los apellidos, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, en caso de que el mismo autor tenga más de una obra citada en el mismo año), título del artículo (entre comillas) y título de la revista a la que pertenece el artículo (en cursiva o subrayado).
- No se admitirán artículos con errores ortográficos. Los contenidos de los artículos deben ser cuidadosamente leídos y revisados antes de su envío, tanto por el autor como por un amigo o colega crítico.
- Los originales estarán editados electrónicamente en formato “Word” o compatible y a color.
- Las imágenes de la publicación se enviarán en formato jpg.
- La revista se reserva la posibilidad de editar y corregir los artículos, incluso de separar y recuadrar determinadas porciones del texto particularmente relevantes o llamativas, respetando siempre el espíritu del original.
- La elección de los artículos publicados será responsabilidad del Comité de redacción del Journal de Asuntos Antárticos.
- No existe costo de publicación.

RESEÑAS

- Las reseñas, que serán inéditas, tendrán una extensión máxima de 2.500 palabras. Será un texto breve que comente un libro, publicación destacada o producción multimedia relacionado con el continente antártico o el Océano Austral.
- El título de la reseña deberá estar expresado tanto en castellano como en inglés.
- Las posibles citas textuales serán en inglés o español y entre comillas.
- Al final de la reseña, aparece el nombre del autor, afiliación y correo electrónico.
- Las referencias irán al final del artículo bajo el epígrafe Referencias bibliográficas, ordenadas alfabéticamente por autores y de acuerdo con el siguiente orden: nombre (en minúsculas) del autor o autores, iniciales de los apellidos, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, en caso de que el mismo autor tenga más de una obra citada en el mismo año), título del artículo (entre comillas) y título de la revista a la que pertenece el artículo (en cursiva o subrayado).
- No existe costo de publicación.

VOLUMEN V - 2018

ASUNTOS ANTÁRTICOS

JAMES BARNES.

Reminiscencia sobre la gobernanza y la transparencia: el rol de las ONG.

(P.37)

MANFRED REINKE.

La Secretaría del Tratado Antártico 15 años después de su fundación.

(P.49)

DENZIL MILLER.

La convención de la CCRVMA: una reflexión personal sobre las más de tres décadas en las fosas.

(P.59)

OSVALDO URRUTIA.

El Proceso de Evaluación de Cumplimiento de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA): problemas actuales y propuestas de mejora.

(P.79)

CHRISTOPHER JONES.

Reflexiones de la Presidencia del Comité Científico de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA).

(P.85)

LYN GOLDWORTHY.

La historia de la CCRVMA a través de los ojos de ECO.

(P.85)