



# El Protocolo de Madrid: Oportunidades y Desafíos

**Mesa Redonda**

**CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS DE LA ARMADA**

## **EL PROTOCOLO DE MADRID: ¿UN NUEVO PASO HACIA LA INTERNACIONALIZACION DE LA ANTARTICA?**

Sr Mario Amello Romo  
Centro de Estudios Estratégicos de la Armada

En realidad, mirando a esta concurrencia tan selecta y apreciando lo que nos decía recién el Embajador Rolando Stein, pienso que más que traer luces sobre este problema traigo dudas y conjeturas, y lo único que puedo intentar dejar en cada uno de ustedes es una suficiente cantidad de interrogantes como para que empecemos a preocuparnos y a reflexionar sobre si estamos o no viendo una culminación o una sucesión de los pasos que van a determinar, en definitiva, la suerte de la soberanía chilena en el territorio antártico.

Tenemos en este continente una situación muy particular. Sabemos que hay Estados que reclaman soberanía, Chile entre ellos, con títulos muy conocidos y muy justificables. Chile, indudablemente, es el país más antártico de todo el orbe. Pero estas soberanías, que no han sido expresamente rechazadas en el sistema antártico ni tampoco han sido expresamente reconocidas, están ahí, en esa calidad tan particular de derechos que se reclaman, que se preservan como tales reclamaciones, pero que no son reconocidos ni son ejercidos específicamente en una forma indudable.

Si se tratara de dilucidar el problema jurídico que presenta esta situación acorde a lo conocido en el derecho internacional, podríamos afirmar que se está frente a un caso bastante especial, a una situación que los juristas solucionan diciendo que es sui generis, zafándose de esta manera naturalmente del problema. Pero subsiste la interrogante de que es esta realidad antártica y que situaciones produce jurídicamente.

Algunos sostienen, con razón en el caso concreto de Chile y con menos razón en otros Estados reclamantes, que ha habido una ocupación perfecta por parte de Chile desde comienzos de este siglo y que, en consecuencia, es un territorio chileno aunque no reconocido. Para otros Estados, como para algunos juristas, la Antártica cae dentro de la categoría de territorio res-nullius, es decir, no reconocen la soberanía de ningún Estado sobre ella, pero luego alteran esa calidad. En efecto, porque la categoría de los territorios res-nullius no sólo es que no pertenecen a ningún Estado, sino que pueden ser ocupados efectivamente por cualquier Estado. Ahora bien, si no se reconoce la soberanía de otros, esta situación de res-nullius pasa también a ser una muy particular y diferente de lo que las mismas palabras significan. Otros juristas, fundamentalmente norteamericanos, han avanzado la teoría del "trusteeship", que viene a ser una suerte de fideicomiso o posición fiduciaria que tendrían los Estados administradores del Tratado Antártico sobre ese territorio. Esta teoría, desde que es un fideicomiso, viene a ser un reconocimiento implícito de que este continente corresponde o

pertenece a la comunidad internacional en su conjunto. En consecuencia, los fideicomisarios de esta comunidad internacional para la administración de la Antártica, serían los Estados Partes del Tratado de Washington.

Pero esta situación de fideicomiso pasa a crear adicionalmente un cuadro que también da lugar para conjeturas. Los mismos juristas observan que las acciones de las partes del Tratado Antártico, en su afán de por proteger el entorno para las investigaciones científicas, cuidar la fauna y prevenir o evitar actos o actuaciones militares, han sido constantes y consistentes a lo largo de todas las décadas de vigencia del sistema y que, en segundo lugar, los demás Estados, que no son parte del Tratado, las han venido aceptando también en forma permanente. Estas disposiciones, esta administración o este régimen de administración fiduciaria se ha transformado en una práctica de los Estados Partes, práctica que es plenamente aceptada por aquellos que no lo son. La ulterior consecuencia que podría producir esta situación es la creación de una norma de costumbre internacional, que podría fijarse como asidero para esta tesis en perjuicio de los reclamantes de soberanía.

Ahora bien, si continuáramos explorando esta línea de pensamiento, podríamos sin duda ir formando las bases de estas normas consuetudinarias en el concepto de la libertad de investigación científica, de la desmilitarización de la región, de la protección del entorno, de la preservación de las especies y particularmente de aquellas en peligro de extinción, de la conservación de la producción potencial de alimentos para las generaciones futuras, de la prevención de cambios climáticos debido a las actividades humanas en la Antártica, etc. Lo valioso de lo hasta ahora expuesto es comprender el significado de del conjunto de limitaciones que se han mencionado frente al ejercicio de soberanía de algún Estado reclamante, ya que ellas menoscaban las acciones de esos Estados.

Es curioso, por ejemplo, que aun Estados Unidos, que ha sido tan dispar en materias de fondos marinos y tan contrario a toda forma de internacionalización de esos espacios, tenga una actitud tan diferente en la Antártica y sabemos del poder y de la capacidad de ejercer presión del país del norte. Es en este sentido donde tal vez hay más posibilidades de que esta idea tan especial de una suerte de fideicomiso siga prosperando, en desmedro de la soberanía de los Estados. Por otra parte, los mismos procesos de globalización a los que se refirió el Embajador Stein hace un instante, están también marcando tendencias que apuntan hacia una dirección contraria al eventual reconocimiento internacional de nuestra soberanía.

Los temores mencionados necesitan ser complementados con un análisis de la situación que ha creado el sistema jurídico y político del Tratado y Sistema Antárticos.

En primer lugar, están congeladas las reclamaciones de soberanía; a continuación aparecen la áreas de conservación especial; siguen la variedad de obligaciones contraídas por las partes consultivas, la desmilitarización, la limitación de las actividades que se desarrollan para garantizar que sean compatibles con los propósitos y principios del Tratado Antártico, la garantía de que la Antártica seguirá siendo siempre exclusivamente para fines pacíficos y.

finalmente, lo que va agregando el Protocolo de Madrid. Es decir, todo está indicando que esta administración internacional creciente sobre la Antártica por los Estados del planeta, apunta en una dirección contraria a lo que el reconocimiento de soberanía debería aconsejar.

Específicamente, el protocolo sobre Protección del Medio Ambiente Antártico, en cuyo preámbulo se afirman los principios y los objetivos fundamentales del Sistema Antártico, incluye una afirmación cuyo valor, si bien es cierto aparece como muy positivo, a la luz de este análisis merece una reflexión especial. En este sentido, el mencionado documento internacional se refiere al convencimiento de que el desarrollo de un sistema global de protección del medio ambiente de la Antártica y de los sistemas dependientes y asociados, interesa a la humanidad en su conjunto, y deseando complementar con este fin el Tratado Antártico se acuerdan diversas disposiciones cuyas derivaciones pueden llegar a afectar aspectos esenciales del Tratado y, más aún, de nuestra soberanía sudamericana.

Entre los sistemas asociados y dependientes del Sistema Antártico, no hay ninguno que sea tan asociado y dependiente como el chileno. Es decir, si pudiéramos llegar a establecer los parámetros de influencia del ecosistema antártico con los que están determinando el ecosistema de un Estado, no cabe ninguna duda que el chileno lo está en un grado muy superior a cualquier otro, no sólo por su mayor proximidad, sino también por las situaciones que van generando corrientes oceánicas, como la de Humbolt, por ejemplo, que va haciendo que esa relación sea absoluta y total. (En una oportunidad, y este es un mero detalle anecdótico, en uno de los fiordos al interior de una de las islas más australes del Pacífico, pero ya dentro de los canales de nuestro territorio, desde un bote pescamos unos peces y uno de ellos era transparente, especie absoluta inusual en las aguas chilenas; esa extraña pesca tuvo como única explicación que se trataba de un pez aventurero que llegaba nadando impulsado por las corrientes que desde la Antártica enfilan hacia la costa y litoral chilenos.)

Es evidente, entonces, que este ecosistema nuestro, dependiente y asociado al ecosistema antártico, pasa a tener un reconocimiento de protección interesante en este protocolo, pero, al mismo tiempo, es una demostración de que está interesando a la humanidad en su conjunto, lo cual puede llegar a permitir pasos crecientes de intervención en estas materias.

En otros aspectos que toca el protocolo en sus disposiciones, podríamos hacer una pequeña diferencia para el tema que nos inquieta. En la protección del medio ambiente y particularmente en la prohibición de la actividades mineras, indudablemente que hay un interés positivo de Chile en que eso se acuerde. Es interesante, sin embargo, destacar la observación ya hecha en esta mesa redonda de que no hay ninguna mención especial de los intereses de los Estados reclamantes de soberanía, que si se establecía con precisión en el Tratado de Wellington. Podría suponerse, por una parte, que se hubiera omitido porque ya estaba comprendido en el tratado principal; pero, por otra, ¿no será que se les está negando todo derecho soberano sobre la Antártica?

La protección del medio ambiente en el continente antártico es particularmente importante para Chile por la relación o dependencia que existe con su ecosistema continental sudamericano. Lo que ocurre en este último está altamente influenciado por lo que sucede en la Antártica.

Lo anterior representa un punto importante para Chile y es base para optar a una posición de privilegio dentro del Sistema Antártico, en el sentido de tener una opinión de mayor reconocimiento en todo lo que se refiere no sólo a las actividades que pretendan desarrollar otros Estados en la Antártica, sino también para demandar una política de no prescindencia en las acciones de terceros. Esto último para evitar peligros o situaciones graves que pudieran llegar a producirse como resultado de inexperiencia o negligencia en la ejecución de tareas antárticas; valga como ejemplo los desastres que han producido algunos barcos argentinos en viajes de turismo, los que han sido tal vez los peores daños causados en aguas antárticas.

En las disposiciones del documento que analizamos, o mirando todo el conjunto de disposiciones, no aparece referencia alguna a los derechos propios o especiales de los Estados que reclaman soberanía, salvo el artículo cuatro que vuelve a recordar que las situaciones ya reconocidas en el Tratado Antártico no se olvidan, no se pierden y no se perjudican de manera alguna. Pero, al no haber nada que las afirme, pienso que es muy aconsejable que cada vez que haya un tratado que complementa el Sistema Antártico, nuestra Cancillería debiera reiterar la declaración con la que ratificó el Tratado Antártico. Podrá parecer una redundancia, pero sabemos que en materias internacionales las redundancias nunca están demás y, a veces, está muy de menos no hacerlas.

Si miramos desde el ángulo de si este protocolo puede contribuir con un paso más hacia la internacionalización de la Antártica, aun cuando su administración siga siendo hecha por un grupo reducido de determinados Estados, indudablemente que parece ser así. No cabe duda que en una materia tan determinante como la posibilidad de hacer, aunque sea inconveniente por otros conceptos, exploraciones mineras en el territorio de un Estado soberano, esta prohibición internacional está afectando la soberanía territorial de ese Estado y demostrando, de paso, que hay un ejercicio internacional de facultades realizadas por un conjunto de Estados, pero no por los Estados o por cada Estado que reclama soberanía.

Evidentemente, puede sostenerse que el Protocolo de Madrid no sólo está dentro de la concepción del Tratado Antártico, sino que lo reafirma, ya que no favorece en ningún caso la explotación de los recursos mineros. Que la prohibición de las actividades mineras es buena para el ecosistema antártico es incuestionable, como lo es también para los países con mayor relación o dependencia con ese ecosistema. Pero sí hay que tener presente que dicho protocolo comienza a establecer virtualmente una administración o supervisión internacional sobre todas las actividades que se realicen en el área antártica, aun cuando sea con la mira de proteger el medio ambiente.

Tomemos el caso de las disposiciones contenidas en el artículo tercero numerales uno y dos, donde, sin entrar en detalles, se señala que para la realización de actividades por los Estados debe haber información suficiente y que ésta debe ser comunicada a los demás Estados, que es preciso previamente hacer evaluaciones de impacto ambiental y, posteriormente, presentar un juicio razonado sobre esas actividades. Surge entonces la interrogante de quien es el que hace estas evaluaciones. Si se sigue lo establecido en el artículo ocho y en otras disposiciones, quien primero las debe hacer es el propio Estado, es decir el Estado parte; el Estado que realiza la actividad tiene que evaluar que es lo que puede significar o producir esa actividad. Pero después el artículo doce dice que es el Comité quien también puede evaluar esta situación por la vía de observarlo, por la vía de medir su eficacia. En tercer lugar, las otras partes contratantes de alguna manera también pueden pretender evaluar la actividad, ya que el Estado debe notificarla previamente y las partes pueden llamar la atención al respecto. En seguida, hay una función de inspección donde también el Estado parte, aunque sea reclamante de soberanía, puede estar sometido a inspección y, por último, el sistema de solución de controversias establecido en el mismo protocolo permite que cualquier Estado parte pueda reclamar por determinadas actividades y, en consecuencia, generarse una controversia internacional que tiene que resolver el tribunal que el propio protocolo prevé. ↴

De manera que para acciones de todo orden, incluyendo el emplazamiento de nuevas bases, los Estados deben efectuar consultas y las consulta pueden motivar objeciones de otro Estado parte y, por lo tanto, la aparición nuevamente de un conflicto que deba resolverse en la controversia. Podríamos decir, por consiguiente, que la administración internacional del continente antártico se está estableciendo por la vía de la protección del medio ambiente, con un grado de efectividad tal que la decisión unilateral de cada Estado para actuar se ve seriamente menoscabada. En el caso de los Estados que no reclaman soberanía, estas limitaciones son perfectamente conciliables con su participación en el Tratado, por lo que las aceptan sin problemas. Pero, para los que reclaman soberanía aquellas son claramente una ↵  
disminución adicional de su soberanía.

Más grave, aún, es la situación que crea el Protocolo de Madrid en cuanto a las áreas que se pueden entregar a la gestión especial de otros Estados al margen del Estado reclamante, gestión que, en definitiva, puede predominar en contra de su opinión y voluntad. Chile puede quedar impedido de ingresar y de actuar en su propio territorio antártico, inclusive en áreas que no están ni siquiera superpuestas con las reclamaciones británica o argentina. ||

Podríamos, tal vez durante bastante tiempo, continuar con el análisis pormenorizado del protocolo y sus anexos, pero no es esa la intención, ni la oportunidad, ni el tiempo disponible. Lo que si podríamos decir es que la tendencia a esta administración internacional, sea o no con la teoría del fideicomiso planteada por algunos, va implicando a lo menos un desdibujamiento de la imagen de la soberanía nacional. Paralelamente, se puede sostener que al ser este sistema aprobado por los Estados reclamantes de soberanía, si es el propio Estado que acepta esta limitación de su soberanía, no se está por ello renunciando a la soberanía, sino se está simplemente limitando su ejercicio. En el derecho internacional un Estado no pierde su

soberanía por arrendar, por ejemplo, un determinado lugar o un territorio a otro Estado. Los arrendamientos de bases - sean ellas un Guantánamo o un Canal de Panamá - o de islas, no son una pérdida definitiva de soberanía; son, en rigor, sólo una limitación, como también las servidumbres u otros beneficios que se otorgan a otro Estado son limitaciones, pero no significan la pérdida de soberanía.

Siendo lo anterior absolutamente efectivo, existe un matiz que es conveniente observar. Se trata de que en todos los casos, comprendido aquel extremo como es la cesión de territorio, ha habido previamente un reconocimiento por el otro o los otros Estados beneficiados de la soberanía del Estado que ejecuta la limitación de su territorio, del que otorga el beneficio. Si se establece una servidumbre, el Estado beneficiado con la servidumbre está reconociendo la soberanía de quien le otorgó el beneficio. (El problema que existe hoy con el Perú por el muelle de Arica, no nace sino por la renuencia peruana de tener que volver a aceptar claramente la soberanía chilena en este muelle, sin ambigüedades de ninguna especie).

Lo verdaderamente importante es la existencia de un reconocimiento de la soberanía. En el caso de la Antártica, esa soberanía no está reconocida, de manera que mientras analizaba esta situación desde ese punto de vista, volvía a una vieja - no diré intuición, porque ni siquiera alcanzaba a ser una de intuición - pretensión de intuición que conversara con los grandes profesores de la Escuela de Derecho de Universidad de Chile de mi época de alumno, sobre si era bueno o malo que Chile aceptara la demanda inglesa y concurriera a la Corte Internacional de La Haya cuando Inglaterra pretendió que esta Corte dilucidara la soberanía antártica. En aquel entonces, con menos conocimiento y estudio que el de ellos, sostenía con mucho optimismo que Chile debería haber aceptado esa competencia. Podríamos haber obtenido amarguras, pero no me cabe ninguna duda que habría un territorio antártico chileno reconocido por la Corte Internacional de Justicia, del tamaño que fuera, podría ser menos que aquel inscrito entre los meridianos 53° al 90°, pero tendríamos, indisputable y claro, un territorio antártico chileno reconocido internacionalmente.

Si bien es cierto que lo hecho hace ya más de cuarenta años no tiene remedio, creo que es interesante empezar a pensar que si nuevas situaciones similares pudieran presentarse en el futuro, ellas no deben ser desperdiciadas nunca más por Chile. Evidentemente habían razones para temer el resultado de este juicio, la influencia de Inglaterra en la Corte Internacional en aquella época era muy superior a la nuestra, pero también Chile tenía títulos muy fuertes y claros para hacerlos valer. Había además otro problema que creo nos va seguir penando, que es el tratar de andar acompañados en esta materia antártica.

En efecto, me parece que ha sido perjudicial la extremada liberalidad con la que Chile ha asociado su posición antártica con Argentina. Creo que los títulos chilenos son unos y no son divisibles en dos, con tanta facilidad como para prestarle la mitad a Argentina que tiene una política mucho más agresiva y con más medios que nosotros. Creo que hay reconocimientos apresurados de derechos del país vecino en otras islas del Atlántico Sur que le dan una vecindad a la Antártica que no tiene por si misma, porque la vecindad argentina

está interrumpida por territorio chileno. De manera que extender estos reconocimientos a las islas Georgia y otras me parece absolutamente erróneo, gratuito e injustificable. Esto, por desgracia, se ha hecho en forma reiterada y nos ha perjudicado desde entonces, porque Chile ya había acordado antes del año 1955 actuar en conjunto con Argentina en materias Antárticas. De manera que si el país transandino rechazaba la demanda inglesa, Chile se veía en un problema de incumplimiento de su acuerdo si aceptaba, por su parte, la competencia de la Corte.

He planteado esta situaciones porque pienso que el Tratado Antártico, que ha sido enormemente beneficioso en las circunstancias políticas existentes durante las décadas de su vigencia, ha sido una base fundamental para impedir la declaración de patrimonio común de la humanidad que han intentado en distintas oportunidades otros Estados y que, al mismo tiempo, ha servido para producir un acercamiento entre los Estados realmente interesados en la Antártica y en las investigaciones científicas que allí se realizan. Sin embargo, no está ayudando a fortalecer la soberanía nacional sobre nuestro territorio antártico.

Lo anterior, por tanto, no disminuye sino que acrecienta la conveniencia de insistir constantemente y en cada oportunidad que sea posible, en declarar nuestros derechos soberanos en la Antártica. Esta es una de las formas de evitar que nuestra presencia en ese continente se fortalezca sólo por el hecho de pertenecer al tratado que la rige y de impedir ser así fideicomisarios de nuestro propio territorio. Esto es algo que Chile debiera tener muy presente. Por eso, y tal como lo hiciera en forma tan clarividente cuando ratificó el Tratado Antártico al declarar solemnemente sus derechos soberanos, lo debería haber hecho también en esta oportunidad del Protocolo de Madrid. La insistencia en la reiteración de nuestros derechos soberanos es una materia que debe ser política permanente.

Pienso que el Consejo Antártico debe recabar tal decisión ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, de modo que el tema de la soberanía de Chile sobre la totalidad de su territorio no esté jamás ausente en ninguna de las declaraciones, resoluciones, acuerdos y actividades que se desarrollen en la Antártica o que se relacionen con ella. Esta es una buena manera de salvar estos derechos para más adelante, sobre todo ante el temor de que documentos como el Protocolo de Madrid lleguen a ser considerados como una norma consuetudinaria de derecho internacional aprobada por cuarenta, cincuenta o más años de práctica y de consentimiento del resto de los Estados. Tal vez esta es hoy día una buena forma, sino la única, de poder preservar nuestros derechos soberanos.