



Universidad de Chile
Facultad de Derecho
Departamento Derecho Internacional

**La CONVENCION PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS
VIVOS MARINOS ANTARTICOS COMO INSTRUMENTO DE
CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS**

**RICARDO ANDRÉS CÁRDENAS GARCÍA
MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**

**PROFESOR GUÍA:
MARIA TERESA INFANTE CAFFI**

**SANTIAGO DE CHILE
DICIEMBRE 2012**

Tabla de Contenidos

Resumen	3
Introducción	4
Capítulo I: La CCRVMA: Naturaleza, Origen y Objetivos	11
Naturaleza y Origen	11
Características y Funcionamiento	19
Los Objetivos de la CCRVMA	26
Capítulo II: La CCRVMA y el “Sistema Antártico” frente al Derecho Internacional y el Derecho del Mar	28
La CCRVMA y el “Sistema Antártico”	28
La CCRVMA y la Comunidad Internacional	36
La CCRVMA y su relación con terceros	42
La CCRVMA y el Derecho del Mar	43
Capítulo III: La Conservación Sustentable, Principios y medidas	48
Los Principios	50
Medidas de Conservación	56
Coercibilidad de la CCRVMA	60
Capítulo IV: Situación actual en la Protección de los Recursos Vivos Antárticos	64

Eficacia en el ámbito de la Conservación	65
Eficacia en el ámbito de la Soberanía	67
Eficacia en el ámbito internacional	68
Eficacia en el ámbito Científico	69
Capítulo V: La Pesca Ilegal y sus efectos en la Conservación	72
Medidas contra la pesca INDNR	73
Capítulo VI: La CCRVMA ante el Estado: Aplicación en el Derecho Interno. Situación de Chile	77
La CCRVMA en Chile	77
Participación de Chile en la CCRVMA	81
Conclusiones	90
Bibliografía	94
Anexos	98
Tratado Antártico	99
Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos.	103
Estados Parte de la CCRVMA	113
Mapa del Área de la Convención	115
Resumen de las Medidas de Conservación vigentes	116
Decreto 1579 del Ministerio Relaciones Exteriores de 1991	126

RESUMEN

La regulación de la Antártida, fue un desafío importante en el ámbito internacional durante el siglo XX. Diversos Estados, con intereses divergentes en aquellos parajes, lograron ponerse de acuerdo en el Tratado de Washington de 1959. Poniendo así la piedra fundamental sobre la cual se ha construido todo un sistema de normativas y regulaciones, que hoy se denomina “Sistema Antártico”.

Parte fundamental de este Sistema, es la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, la cual tiene como principal objetivo la conservación de este valioso ecosistema.

En el presente trabajo queremos profundizar sobre el valor que tiene esta particular convención en el Derecho Internacional y destacar el inmenso aporte que ha realizado en la regulación de importantes aspectos económicos, científicos y jurídicos que se relacionan profundamente con la naturaleza del Continente Blanco.

Abordaremos, a su vez, la participación de nuestro país en tan importante instrumento y evaluaremos el desempeño de Chile en los foros internacionales que han sido originados a raíz de esta Convención.

INTRODUCCIÓN

El continente blanco o Antártica siempre ha sido para los hombres un lugar lejano e inhóspito, pero que tiene el encanto y la fascinación de lo desconocido.

La Antártida es el territorio más adverso para que se desarrolle la vida. Posee una superficie de 14 millones de kilómetros cuadrados, la cual se encuentra cubierta de hielo en un 98%. En ciertos lugares, el espesor de la capa de hielo puede llegar hasta los 4.500 metros. En invierno, corren vientos superiores a los 180 kilómetros por hora y la temperatura puede descender hasta casi los -50 grados Celsius¹.

Desde un punto de vista geográfico, la Antártida corresponde a la región comprendida entre el Círculo Polar Antártico (Paralelo de 60° de Latitud Sur) y el Polo Sur Geográfico. Sin embargo, su influencia ambiental y ecológica se extiende un poco más al norte, hasta una zona conocida con el nombre de “Convergencia Antártica”, que es el lugar donde las aguas frías polares, con mayor densidad y salinidad, se hunden bajo las aguas más templadas de los otros océanos. La Convergencia Antártica es una franja circumpolar sinuosa

¹BERAUD, Rodrigo. “Presencia Verde en Continente Blanco”. Revista Carabineros, septiembre 2009, p.10.

que corre entre los paralelos 47 y 63° de latitud sur, siendo un límite fundamental para la Convención que será objeto del presente estudio.

Si analizamos cómo se compone la biosfera de esta excepcional región, encontramos una escasa presencia de flora, la cual está representada fundamentalmente por la presencia de líquenes y musgos. De forma muy excepcional se desarrollan algunas gramíneas. Por su parte, la fauna se compone de algunos invertebrados tales como artrópodos, arácnidos e insectos. Mientras que entre los vertebrados encontramos aves como los albatros, las siete especies de petreles, el cormorán de ojos azules, la gaviota, el gaviotín y las cuatro especies de pingüinos antárticos (Emperador, Rey, Adelia y Antártico). Los mamíferos están representados por las distintas especies de focas: foca peletera o lobo de dos pelos, la foca de Weddell, la foca cangrejera, la foca de Ross, el leopardo y el elefante marino. También agregamos en esta categoría a los cetáceos como los cachalotes, las orcas, la ballena azul, la ballena jorobada, entre otros tipos de ballena².

Toda esta bella naturaleza despierta el interés y la curiosidad no solo de los hombres, como personas individuales, sino que también de los Estados, que ven, en aquellos parajes, enormes potencialidades que no sólo se agotan

²REBAGLIATI, Orlando. "El Sistema del Tratado Antártico, incluyendo el Régimen de los Recursos Vivos y de los Recursos Minerales". Curso de Derecho Internacional XXVI. Comité Jurídico Interamericano, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. 1999, pp. 327

en la belleza del lugar, sino que tienen directa relación con posibilidades en la extracción de una gran variedad de recursos de valor económico.

La Antártida dio a la humanidad una nueva oportunidad para hacer las cosas de un modo distinto. Este continente, hasta el día de hoy, no ha sido víctima de luchas bélicas y en él se ha impuesto un régimen de cooperación y colaboración entre naciones distintas, que a veces afirman derechos e intereses contradictorios sobre aquella zona.

Para diversos países y para el resto de la comunidad internacional, el continente blanco es una gran reserva de recursos naturales que serán vitales para el futuro de la humanidad. De ahí el interés de resguardarla y preservarla en su estado más puro. Es este interés el que llevó a una docena de países a realizar esfuerzos para la regulación del espacio antártico a nivel internacional.

El origen y piedra angular de esta regulación es el “Tratado Antártico”, suscrito en Washington en 1959, por Argentina, Australia, Bélgica, Chile, la República Francesa, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de Gran Bretaña y los Estados Unidos de América.

Si bien en un primer momento el Tratado Antártico sólo buscaba resolver materias tales como la libertad de investigación científica, el intercambio de la información, la prevención de una militarización y la

organización de formas elementales de cooperación entre los Estados Parte. No pasó mucho tiempo desde su firma para que los países comenzaran a inquietarse respecto a la explotación de los recursos antárticos, tanto de los recursos minerales como de los recursos vivos. La situación de estos últimos era realmente preocupante, ya que sin una regulación apropiada, podía avizorarse un desastre ecológico y nuevas disputas entre Estados, en un lugar que es vital para la mantención de los equilibrios naturales de nuestro planeta.

Al constatar estas nuevas preocupaciones de los Estados parte del Tratado de Washington, surgen nuevos instrumentos jurídicos que se amparan en este instrumento, en virtud del mandato que emana del Artículo IX del mismo. Este Artículo otorgó a este la calidad de “Tratado- marco”³ y originando un complejo ordenamiento jurídico que se conoce con el nombre de “Sistema Antártico”

El Sistema antártico está compuesto por los siguientes tratados: “Tratado Antártico” suscrito en Washington 1959; la “Convención para la Conservación de las Focas Antárticas” de 1972; la “Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos” aprobada en

³Categoría que hoy se utiliza frecuentemente en los procesos de integración económica regional. Normalmente este tipo de tratado contendrá las disposiciones y organización básicas, dejando a la subsiguiente acción de las partes el desarrollo detallado del Derecho. Ver ORREGO VICUÑA, Francisco. Derecho Internacional de la Antártida. Santiago, Dolmen Ediciones, 1994, p 72.

Canberra en 1980 y el “Protocolo al Tratado Antártico Sobre Protección del Medio Ambiente” firmado en Madrid en 1991.

Además de los tratados, el Sistema Antártico incluye las recomendaciones que se adoptan en el seno de las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico (RCTA), las cuales en variadas ocasiones han dado origen a nuevos instrumentos que forman parte del Sistema. Este fue el origen de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, por ejemplo.

Todo este conjunto de acuerdos, tratados y protocolos ha dado origen a un nuevo orden jurídico, el cual, según el profesor Orrego Vicuña posee tres características relevantes: Un progresivo desarrollo del Derecho Internacional; una evidente tendencia a la institucionalización y por último una efectiva vinculación del Sistema Antártico con la comunidad internacional⁴.

En la presente investigación analizaremos y estudiaremos en profundidad, una de las convenciones que forman parte del Sistema Antártico: la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, la cual se caracteriza por ser un instrumento multifacético, ya que no solo aborda el tema de la conservación, sino que también tiene aristas en otros ámbitos como es el derecho del mar, la cooperación científica, etc.

⁴Ibíd. P. 43.

La pregunta fundamental que abordaremos en esta investigación dice relación con determinar el grado de importancia o relevancia que tiene la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos para el propio Sistema Antártico. En un segundo término se pretende verificar el aporte que dicha convención ha realizado al desarrollo del Derecho Internacional. Para poder contestar ambas interrogantes sistematizaremos nuestro trabajo de la siguiente manera.

El primer capítulo estará dedicado a la naturaleza, orígenes y objetivos de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (**CCRVMA**). Profundizaremos en el texto de la Convención y realizaremos un análisis pormenorizado de sus artículos más importantes. Luego en el segundo capítulo vincularemos la Convención en estudio con dos sistemas jurídicos que se han ido elaborando en el Derecho Internacional; me refiero al propio Sistema Antártico y al Derecho del Mar, abordando las dificultades que existen para compatibilizar ambos órdenes. En los capítulos siguientes constataremos la realidad efectiva generada por la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos y veremos como se concreta el principio de conservación sustentable y cuáles son las medidas que se encuentran vigentes en el Sistema. Además abordaremos la principal dificultad que tiene la Convención para lograr sus objetivos: La pesca ilegal.

Estudiaremos los métodos empleados para combatirla y determinaremos el grado de efectividad de los mismos. Terminaremos el estudio con un análisis de la aplicación que hacen los Estados parte en su derecho interno de este tratado, y además estudiaremos la situación específica de Chile en cuanto al grado de cumplimiento de las obligaciones asumidas por este instrumento internacional.

Capítulo I:

La CCRVMA: Naturaleza, Origen y Objetivos

Naturaleza y Origen.

La Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos es un instrumento jurídico que forma parte del denominado Sistema Antártico. Este instrumento tiene como principal objetivo la conservación de los recursos vivos que forman parte del ecosistema marino antártico.

La misma Convención en su artículo I.2 define los recursos vivos marinos antárticos como *“las poblaciones de peces con aletas, moluscos, crustáceos y todas las demás especies de organismos vivos, incluidas las aves, que se encuentran al sur de la convergencia antártica.”*

En el numeral 3 del mismo Artículo, se define ecosistema marino antártico como el *“complejo de relaciones de los recursos vivos marinos antárticos entre sí y con su medio físico”*.

Las Partes en la presente Convención son: Australia, Argentina, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, Republica Popular China, Islas Cook, Comunidad Europea⁵, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, India, Italia, Japón, Republica de Corea, Mauricio, Namibia, Países Bajos, Nueva

⁵El artículo XXIX.2 permite la incorporación al tratado de organizaciones de integración económica regional.

Zelandia, Noruega, Perú, Polonia, Rusia, Sudáfrica, España, Suecia, Ucrania, Reino Unido, Estados Unidos, Uruguay y Vanuatu. Es decir, junto con Estados, participa la Comunidad Europea.

Para indagar en los orígenes de esta Convención debemos remontarnos a los primeros años de la década de 1960, cuando se dio comienzo a la pesca exploratoria y empezaron a aparecer documentos e informes respecto a las desastrosas consecuencias que la explotación indiscriminada del krill provocaría en el ecosistema.

Los Estados Parte del Tratado Antártico prestaron oídos ante tal evidencia y quisieron poner coto a esta situación; para ello recurrieron al mecanismo estipulado en el artículo IX.1 (f) del Tratado. Esto es:

“...formular, considerar y recomendar a sus Gobiernos medidas para promover los principios y objetivos del presente Tratado, inclusive medidas relacionadas con:

f) Protección y conservación de los recursos vivos de la Antártida.”

La protección de la flora y la fauna antárticas había surgido como tema en la Primera Reunión Consultiva realizada en julio de 1961 en Canberra. Por medio de la Recomendación I-VIII se reconocía *“la urgente necesidad de medidas para conservar los recursos vivos de la zona del tratado y para*

protegerlos de una destrucción incontrolada”. Después de un año, la Recomendación II-II volvía a insistir sobre esta necesidad. Finalmente esta preocupación se concretó en la aprobación de las “Medidas Convenidas para la Protección de la Fauna y de la Flora en la Antártida” en Bruselas en junio de 1964, y que entraron en vigencia en 1982. La descripción de las especies protegidas fue comprensiva y el área de aplicación, naturalmente fue el determinado por el Tratado Antártico, vale decir, al sur del paralelo 60° de latitud sur.

Es importante destacar que estas medidas originaron una intensa actividad normativa por parte de los Estados miembros, quienes establecieron una serie de diversas zonas protegidas.

Luego se adoptó la Convención para la Conservación de las Focas Antárticas de 1972, que entró en vigor en 1978. Esta Convención sentó el importante precedente de aprobar regímenes particulares sobre recursos naturales, por medio de un tratado que también forma parte del Sistema Jurídico Antártico. La situación de la ballena es distinta, pues por su distribución global, el tratado que la regula – adoptado antes que el Tratado Antártico - queda fuera del Sistema.

En la octava Reunión Consultiva del Tratado Antártico en 1975, se adoptó la Recomendación VIII-X, que señalaba la necesidad de “*promover y realizar, dentro del marco del Tratado Antártico, los valores de protección, investigación científica y utilización racional de los recursos vivos marinos*”. Esta recomendación da especial realce a la importancia de la investigación científica como criterio orientador de la protección y utilización racional de los recursos vivos marinos antárticos.

Fruto de esta recomendación se hizo necesario que el Comité Científico sobre la Investigación Antártica (SCAR) desarrollara en 1977 el programa BIOMASS (Investigaciones Biológicas de las Poblaciones y los Sistemas Marinos Antárticos), el cual tenía como principal objetivo el determinar la dinámica y estructura del ecosistema antártico. Los resultados de este programa, más tres informes elaborados por la FAO en 1977, revelaron la vital importancia que tenía el krill como base alimenticia en el ecosistema antártico.

Por su parte la Recomendación IX-II, adoptada en Londres en 1977, introdujo formalmente el concepto de “responsabilidad especial conferida a las Partes Consultivas con respecto de la protección y conservación de los Recursos Vivos de la Antártida”. Allí se hizo además, un llamamiento a las partes para que contribuyeran a la investigación científica, se atuvieran a

directrices provisionales relativas a la conservación y se convocó a una Reunión Consultiva Especial con el fin de buscar un régimen definitivo de conservación para los recursos vivos marinos.

Es a partir de este llamado que se celebró la Segunda Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico, iniciada en 1978. Su trabajo terminó con la adopción de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, aprobada en Canberra el 20 de mayo de 1980. La Convención entró en vigor el 7 de abril de 1982.

Por tanto, podemos concluir que la concreción de la CCRVMA se debe fundamentalmente al requerimiento que venía del mundo científico por el establecimiento de un régimen racional de ordenación de los recursos vivos⁶.

Siendo esta la historia respecto al origen de la CCRVMA, la cual evidentemente tiene un origen conservacionista, surge la complejidad que actualmente presenta en cuanto es un tratado que regula aspectos de explotación pesquera. Por ello, surge inmediatamente la pregunta sobre la naturaleza jurídica de la CCRVMA ¿Es una convención sobre la conservación o se trata, mas bien, de una ordenación pesquera?

⁶ POWELL, D.L. Consideraciones científicas y económicas relativas a la conservación de los recursos marinos vivos de la Antártica. En: ORREGO, Francisco. La Antártica y sus Recursos. Santiago, Editorial Universitaria, p.176

La pregunta no es banal, ya que dentro de las discusiones de la Comisión, principal órgano decisorio de la CCRVMA, se puede notar esta tensión entre las posturas de los Estados Miembros:

- Por una parte, se plantea el punto de vista propiamente conservacionista, que no desearía ver el desarrollo de una explotación sino dentro de marcos de especial prudencia y control, hasta que se puedan despejar las muchas incógnitas científicas que existen respecto a estos recursos. Para esta posición, la Convención es un instrumento auténticamente conservacionista.
- Para otro punto de vista en cambio, esa actividad de explotación puede llevarse a cabo de manera acelerada, sin que llegue a afectar los criterios de conservación, pues en su opinión, la abundancia del recurso sería tal, que su explotación no envuelve riesgo alguno en cuanto a la preservación del ecosistema. Para esta otra posición, la Convención de 1980 es un instrumento de pesca que establece algunos criterios orientadores⁷.

Argumentos existen para afirmar ambas posturas y claramente tienen consecuencias jurídicas diversas:

⁷ORREGO, Francisco. Una Política para los Recursos Antárticos. En su: La Antártica y sus Recursos. Santiago. Editorial Universitaria, p 19.

Los conservacionistas basan su teoría en la paternidad de la Convención, el contexto jurídico y político en el que ella fue negociada y en la propia historia del Sistema del Tratado Antártico en materia de protección y conservación de la fauna y flora. Además arguyen motivos de texto, en vista que algunas disposiciones del preámbulo reflejan esta preocupación: el párrafo 1° reconoce “la importancia de la protección del medio ambiente y de la conservación de la integridad del ecosistema de los mares que rodean la antártica”. Por otra parte, los conservacionistas plantean que la CCRVMA no puede tener como propósito una ordenación pesquera, ya que la forma de toma de decisiones no se corresponde con lo que generalmente se pacta en este tipo de tratado, donde habitualmente sólo se requiere la mayoría de los 2/3 o de los 3/4 para aprobar una medida. Mientras que el artículo XII exige el consenso en este aspecto.

Los argumentos en este sentido parecen igualmente contundentes. Desde el punto de vista del texto, el mismo preámbulo constata (párrafo 2), las posibilidades ofrecidas para el uso de estos recursos como fuentes de proteínas, al mismo tiempo que los párrafos 4 y 5 contemplan la captura de estos recursos.

Ciertamente el término “explotación” no ha sido utilizado en ninguna parte del texto. Pero el artículo II dispone en su párrafo 2 que el término

“conservación comprende la noción de utilización racional”. No se trata ya de la pura investigación científica tal como está contemplada en las Medidas Acordadas para la Conservación de la Flora y Fauna de la Antártica, en 1964.

Además, todos los mecanismos descritos en los artículos IX, XII, XIV, XV y XXIV son evidentemente los mismos que los de una Convención regional clásica de pesca; una comisión adopta la proposición de un comité científico, recomendaciones de conservación de carácter técnico: sectores, tasas de captura autorizadas, estaciones de pesca o métodos.

Es difícil imaginarse el establecimiento de un mecanismo tan completo al margen de toda actividad de captura a gran escala.

También, desde un punto de vista práctico, hay motivos para señalar que la CCRVMA tiene como propósito una ordenación pesquera. Esto se refleja en la presencia de la Comunidad Europea en la Comisión, en vista que en el estado en que se encontraba el derecho comunitario al momento en que se negoció la Convención, el traspaso de competencias de los Estados a la organización era total en lo que concierne a la negociación y firma de acuerdos internacionales relativos a la pesca. Sin embargo, en materia de

protección del medio ambiente, el traspaso de competencias no estaba, en aquel momento, completo⁸.

Características y Funcionamiento

La Convención consta de 33 artículos y un Anexo. A pesar de ser concebida en el marco del Tratado Antártico, tiene un carácter independiente y su área de aplicación es más extensa que la del Tratado.

La Convención ubicó el límite norte de su objeto dentro de la llamada Convergencia Antártica. Esta área se precisa en términos de latitud y longitud y en algunos lugares se extiende al norte del paralelo 60° de Latitud sur. Se procuró de esta manera seguir un criterio funcional, un criterio relacionado estrechamente con la materia objeto de Convención, ya que los ecosistemas no reconocen límites arbitrarios. Por ello se descartó el límite del paralelo de los 60° de latitud sur, aunque desde un punto de vista político y jurídico hubiera sido más fácil adoptarlo. La convergencia referida abarca un espacio marino, que de acuerdo con informes científicos, representa un medio homogéneo en el plano físico (temperatura y salinidad de las aguas, etc.) y biológico

⁸COURATIER, Josyane. El régimen de protección de los recursos vivos de la Antártica. En: ORREGO, Francisco. La Antártica y sus Recursos. Santiago. Editorial Universitaria. Pp.209- 211

(especies que habitan predominantemente en él, fitoplancton, etc.) y que se diferencia de otros espacios marinos vecinos o adyacentes.⁹

Este enfoque (ecológico) de la Convención, es el resultado de la creciente preocupación en los últimos tiempos por las deficientes metodologías de administración de las pesquerías, que se ocupan únicamente de las especies elegidas como objetivo y hacen caso omiso de otras especies en la cadena alimenticia. La adopción del enfoque del sistema ecológico se consideró esencial para los recursos marinos vivos de la Antártica debido a las posibilidades que ofrecía la pesca del krill y la importante posición de éste en un punto bajo de la cadena alimenticia donde los cambios en el tamaño de la población afectan a las especies de toda la cadena.

Es la primera convención que contiene explícitamente el objetivo de la conservación de los componentes y las relaciones del sistema ecológico total¹⁰.

Un segundo aspecto característico de la CCRVMA es su enfoque preventivo. Este significa que la Comisión recaba todos los datos posibles, y sopesa la magnitud y las consecuencias de las incertidumbres y las lagunas en

⁹REBAGLIATI, Orlando. Op. Cit. p. 336.

¹⁰POWELL, D.L. Op. Cit. P.170

los datos antes de tomar una decisión de ordenación.¹¹ Estas características son las que han permitido posicionarla como un ordenamiento exitoso, flexible y eficaz en el cumplimiento de sus propósitos, manteniendo un delicado equilibrio de intereses que se traduce en compromisos tendientes a preservar posiciones fundadas en el derecho, la economía y las responsabilidades que impone una consistencia particularmente vulnerable¹².

Para el funcionamiento y la operatividad del sistema se establecieron tres órganos principales: La Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos; El Comité Científico y la Secretaría Ejecutiva.

La Comisión está integrada por miembros - que siguiendo el precedente del Tratado Antártico- integran los signatarios originales y las partes adherentes que cumplen con determinados criterios, vg. *“realicen actividades de investigación o recolección relacionadas con los recursos vivos marinos a los que se aplica la presente convención”* (Artículo VII). En ese mismo Artículo hay una disposición especial que permite que organizaciones de integración económica regional pertenezcan a la Comisión (Artículo XIX). Actualmente el organismo se compone de 25 miembros¹³.

¹¹Documentos Básicos de la CCRVMA. La Convención sobre la CRVMA y el Tratado Antártico”.
www.ccamlr.org, p 7

¹²REBAGLIATI, Orlando. Op. Cit. p. 335.

¹³Documentos Básicos de la CCRVMA. Loc. cit.

Las diferentes funciones de la Comisión se encuentran enumeradas en el artículo IX, e incluyen, entre otras: a) la identificación de las necesidades de conservación; b) la formulación, adopción y revisión de las medidas de conservación; y c) asegurar la compilación de estadísticas de captura y esfuerzo de las poblaciones explotadas. La formulación, adopción y revisión de las medidas de conservación se debe basar en las mejores pruebas científicas existentes (artículo IX.1.f). Dichas medidas incluyen la fijación de cuotas de captura, la designación de áreas de explotación, la designación de la talla, edad y sexo de las especies recolectadas, la designación de la apertura y el cierre de temporadas de pesca, la designación de especies protegidas, etc. (artículo IX.2).

La Comisión no pretende crear su propia capacidad de investigación sino que debe confiar en que sus Estados miembros lleven a cabo programas pertinentes a los objetivos de la Convención y atiendan a las recomendaciones del Comité Científico sobre esferas prioritarias¹⁴

Existen dos subcomités que están al servicio de la Comisión. El Comité Permanente de Administración y Finanzas (SCAF) brinda la oportunidad para que se traten condetenimiento los aspectos administrativos y financieros de los asuntos que deben ser considerados por la Comisión.

¹⁴POWELL, D.L. Op. Cit. P.171

Por su parte, con el objeto de promover el objetivo y asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la CCRVMA, principalmente de las medidas de conservación, se ha establecido Comité Permanente de Ejecución y Cumplimiento (SCIC). Su cometido es el de brindar a la Comisión la información, recomendaciones y asesoramiento necesarios para hacer efectivos los artículos X, XXI, XXII y XXIV de la Convención.

Sus funciones son:

- a) examinar y evaluar el grado en que las Partes contratantes han implementado y respetado las medidas de conservación y ordenación adoptadas por la Comisión;
- b) examinar y evaluar, según proceda, la implementación y cumplimiento de las medidas de conservación y ordenación por aquellas Partes no contratantes que han aceptado aplicar estas medidas;
- c) brindar asesoramiento técnico y recomendaciones sobre posibles medidas para promover la eficaz implementación y cumplimiento de las medidas de conservación y ordenación;
- d) revisar y analizar la información sobre las actividades de las Partes contratantes y no contratantes que debilitan los objetivos de la Convención, en particular, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), y

recomendar las medidas a ser adoptadas por la Comisión para prevenir, desalentar y eliminar estas actividades;

e) revisar y recomendar prioridades para mejorar el funcionamiento del Sistema de Inspección y, conjuntamente con el Comité Científico, según proceda, para el Sistema de Observación Científica Internacional;

f) intercambiar información con el Comité Científico y sus órganos auxiliares, así como con el Comité Permanente de Administración y Finanzas (SCAF), según corresponda, sobre temas de pertinencia para el ejercicio de sus respectivas funciones;

g) formular recomendaciones a la Comisión en cuanto a la cooperación correspondiente con otras organizaciones de ordenación pesquera o conservacionistas, técnicas, o científicas para la eficaz implementación y cumplimiento de las medidas de conservación y ordenación;

h) realizar cualquier otra función que la Comisión le encomiende conforme a su mandato; y

i) preparar un informe sobre sus actividades y recomendaciones, y una agenda para su próxima reunión, para la consideración de la Comisión¹⁵.

¹⁵UNIDAD DE ASUNTOS INTERNACIONALES, SUBSECRETARÍA DE PESCA. "Chile y su participación en la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos". Gobierno de Chile, 2008, pp. 7-8.

El Comité científico, asesor de la Comisión y responsable de la adquisición, procesamiento de datos, recopilación e interpretación de estudios e informes para proyectar sistemas de observación e inspección de las actividades pesqueras y, en fin, de toda actividad vinculada a la investigación que le permita cumplir con solvencia su labor de aconsejar a la Comisión las decisiones que ésta podría adoptar en el ejercicio de sus competencias propias.

En el desempeño de sus funciones (de acuerdo al Artículo XV.2), el SC-CAMLR *“tendrá en cuenta la labor de otras organizaciones técnicas y científicas competentes y las actividades científicas llevadas a cabo en el marco del Tratado Antártico”*. Esta es la razón principal de la participación del presidente de la SC-CAMLR, en calidad de observador, en las reuniones del CPA establecido bajo el artículo 11 del Protocolo de Madrid. La CCRVMA también *“cooperará... con las partes Consultivas del Tratado Antártico en cuestiones que sean de la competencia de estas últimas”* (Artículo XXIII.1).

El cargo de secretario ejecutivo y la Secretaría de la CCRVMA (artículo XVII) fueron establecidos para facilitar la realización de las funciones asignadas por la Comisión. Dichas funciones incluyen la administración del personal de la Secretaría, la administración en general, el apoyo a la investigación científica, la compilación y archivo de datos (incluyendo las

estadísticas de captura y esfuerzo de las pesquerías) y la logística asociada con la realización de las reuniones de la Comisión.¹⁶

La sede de la Comisión y de su Secretaría está establecida permanentemente, en Hobart, Tasmania, Australia (Artículo XIII.1).

Los Objetivos de la CCRVMA

Es evidente que el objetivo de la CCRVMA es la Conservación de los Recursos Vivos Marinos que habitan en el ecosistema antártico; sin embargo, tal como lo señala Olav Schram Stokke, sería excesivamente formalista hacer esta constatación, sin entrar en el análisis de otros objetivos que se encontraban en la mente de las partes signatarias a la hora de negociar la Convención¹⁷. La CCRVMA fue diseñada para hacer frente a un conjunto más amplio de problemas que los de distribución y asignación de los recursos asociados a la explotación.

Rainer Lagoni¹⁸ ha sostenido que las partes consultivas tenían en mente tres grandes preocupaciones en la elaboración de la CCRVMA:

- 1) la conservación de krill,

¹⁶Documentos Básicos de la CCRVMA. Op. Cit. p 8.

¹⁷SCHRAM STOKKE, Olav. en VIDAS, Davor. Governing the Antarctic. Cambridge University Press. 1996, p.123

¹⁸Ibíd. P 124

- 2) la evitación de conflictos por reclamos de soberanía entre estados reclamantes y los no reclamantes; y
- 3) la retención de la autoridad sobre asuntos antárticos frente a un creciente interés de parte de ciertos actores externos, en particular la FAO.

Solo el primero de ellos se encuentra incluido en el objetivo explícito de la convención, sin embargo, el Artículo IV se dedica por completo a resolver el problema de la soberanía, que sigue la línea clásica del conflicto antártico. Dado que las cuestiones relacionadas con la gestión de recursos se encuentran estrechamente vinculadas al ejercicio de la soberanía, los estados reclamantes fueron especialmente diligentes a la hora de buscar una fórmula jurídica que permitiera salvaguardar su posición, esto se logró por medio del componente bifocal, que permite una interpretación diferente para los reclamantes y los no reclamantes.

Finalmente, el objetivo de la mantención de la autoridad antártica es especialmente relevante, en vista que discutir cualquier tema antártico en otros foros, como la FAO, que no fueran controlados por las partes consultivas, implicaba inmediatamente la pérdida del papel que éstas se habían autoimpuesto, y por tanto la pérdida del delicado equilibrio que habían conseguido entre países reclamantes y no reclamantes.

Capítulo II:

“La CCRVMA y el “Sistema Antártico” frente al Derecho Internacional y el Derecho del Mar

La CCRVMA y el “Sistema Antártico”

Tal como ya hemos señalado, entre la CCRVMA y el Sistema Antártico existe una estrecha relación dado que aquella tiene su fundamento y origen en el mismo.

Los expertos en Derecho Internacional y en el estudio de las Relaciones Internacionales han definido el Sistema Antártico como un conjunto de normas que, a partir del Tratado Antártico de Washington de 1959, fueron reglamentando de un modo pragmático y funcional la realidad material, jurídica y política del continente antártico¹⁹.

El Sistema Antártico comprende el Tratado, las Recomendaciones adoptadas en su consecuencia y los instrumentos internacionales conexos a él. Estos diversos componentes del llamado Sistema son los que le han dado a

¹⁹ El artículo 1 (e) del Protocolo de Madrid señala que “Sistema del Tratado Antártico” significa el Tratado Antártico, las medidas en vigor según ese Tratado, sus instrumentos internacionales asociados separados en vigor y las medidas en vigor según esos instrumentos.

este campo la vitalidad, dinamismo, flexibilidad y funcionalidad necesarios para exhibir un vigor y vigencia notables a lo largo del tiempo²⁰.

El Sistema Antártico se funda en el esfuerzo de diversas naciones que buscan resolver la cuestión antártica de la forma más pacífica posible, a pesar de encontrarse en el contexto de la Guerra Fría. De este modo, las materias que buscaba resolver el Tratado Antártico eran: la mantención del status quo, el desarrollo de una extensa libertad científica, la prevención de la militarización y la organización de formas básicas de cooperación entre los Estados parte. A esto se agrega una proscripción absoluta al desarrollo de pruebas nucleares y la eliminación de desechos radiactivos. Todas estas materias fueron cristalizadas en el articulado del Tratado Antártico, que permite el desarrollo posterior de normativa por medio de las Reuniones Consultivas (RCTA), lo cual ha dado flexibilidad y dinamismo al Sistema.

Entre el Sistema Antártico y la CCRVMA existen vinculaciones sistémicas, históricas, de texto y funcionales.

Desde el punto de vista sistemático, ya señalamos en la introducción de esta investigación que el Tratado Antártico tiene las características de un “Tratado- marco”²¹. Es así como el tratado de 1959 no hace más que definir

²⁰REBAGLIATI, Orlando. Op. Cit. pp. 333.

²¹ ORREGO VICUÑA, Francisco. Derecho Internacional de la Antártica. Santiago, Chile. Dolmen Ediciones, 1994, p 72.

los propósitos y objetivos centrales del sistema, establece las disposiciones básicas y proporciona la organización institucional mínima para lograr la cooperación. El desarrollo del Sistema y su aplicación específica a diversas materias es labor que corresponde a las partes consultivas a la luz del mandato que emana del Artículo IX y de otras disposiciones del Tratado. El ejercicio de estas facultades permitió el surgimiento de la CCRVMA, a la hora de regular el tema de los recursos vivos marinos.

Desde el punto de vista histórico, ya se ha mencionado que el origen de la CCRVMA se debe al funcionamiento de las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico, las cuales preocupándose del tema de la conservación del krill, celebraron en 1978 la II Reunión Consultiva Especial, que concluyó con la firma de la Convención objeto del presente estudio.

En cuanto a su normativa la Convención exhibe además múltiples vinculaciones con el Tratado Antártico, siendo los artículos III, IV y V los más directamente relevantes. El primero de los citados obliga a las partes contratantes, sean o no Partes en el Tratado Antártico, a no realizar ninguna actividad contraria a los propósitos y principios de éste y a regirse en sus relaciones recíprocas por lo dispuesto en los artículos I y V de dicho Tratado.

En otras palabras, lo establecido respecto de la prohibición de actividades militares, explosiones nucleares y eliminación de desechos

radiactivos. El artículo IV, a su vez, obliga a las partes a lo establecido en el ya mencionado artículo IV del Tratado Antártico y que recoge el artículo VI de la misma. Como se anticipó, esta disposición de la Convención es otra de las piezas fundamentales sobre las que se construye el sistema del Tratado Antártico, ya que a través de una apropiada cautela de derechos y posiciones sobre el punto de las reclamaciones de soberanía y jurisdicción, en este caso también atinentes a espacios marinos antárticos, habilita a pactar sobre otros aspectos que interesan a las Partes como son los relativos a la conservación de los recursos vivos del área de aplicación. Por último, el Artículo V antes citado obliga también a todos los contratantes, sean o no partes del Tratado Antártico, a reconocer la responsabilidad especial de las Partes Consultivas de éste en materia de protección y preservación del medio ambiente de la zona del Tratado Antártico y a observar, cuando fuera procedente, las medidas adoptadas en su marco para tal fin, en particular las ya referidas Medidas Acordadas para la Conservación de la Fauna y la Flora Antárticas de 1964. En síntesis, esta interconexión de disposiciones de ambos convenios tiende a la consolidación de un régimen coherente para la Antártica que, a su vez, previene el surgimiento de controversias y facilita la cooperación internacional²².

²²REBAGLIATI, Orlando. Op. Cit. p. 336.

Finalmente, desde el punto de vista funcional, la CCRVMA y el Sistema Antártico están relacionados por la participación recíproca de sus organismos en diversas instancias. Es así como la CCRVMA participa como observador en la RCTA anual y en otras reuniones relevantes en el período entre sesiones; asimismo, el Comité de Protección Ambiental (CPA) y el Comité Científico de la CCRVMA envían observadores a sus respectivas reuniones anuales.²³

Según el profesor Orrego Vicuña los principales aportes que la CCRVMA ha realizado al Sistema Antártico, no se limita solamente al perfeccionamiento de la cooperación entre las partes en el ámbito de los recursos, sino que modificó por completo la orientación del sistema en su integridad. A partir de ese momento se pueden apreciar claramente las características del proceso de acomodo interno y externo, a la luz de las necesidades de la política de recursos. Más aun, fue a través de este instrumento que el concepto de la Antártica como ecosistema fue debidamente reconocido, dándose al mismo tiempo un paso considerable hacia la institucionalización del sistema²⁴.

²³Documentos Básicos de la CCRVMA. Op. Cit. p 6.

²⁴ORREGO VICUÑA, Francisco. Op. Cit., p 74.

Una fundada explicación sobre el sistema de acomodo interno y externo que tuvieron que afrontar las partes para poder cristalizar la Convención, fue realizada por Fernando Zegers, quien analiza la acomodación interna a partir de dos elementos de compromiso. Por una parte, la compatibilización de intereses divergentes respecto a los derechos marítimos, y por otra, una política auto restrictiva en cuanto al aprovechamiento económico de los recursos.

La necesidad de una acomodación interna surgió debido a que los Estados que reclamaban soberanía, sostenían que sí la poseían sobre las tierras, así como también se expresaba en derechos soberanos sobre los correspondientes espacios marítimos, de acuerdo al Derecho del Mar general. Aún más, conforme a las normas consagradas por la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, quien tiene soberanía sobre tierras tiene derecho a un mar territorial de 12 millas marinas, puede proclamar una Zona Económica Exclusiva de 200 millas y posee la correspondiente Plataforma Continental. Esto no era aceptable para los Ery que en consecuencia, tampoco podían reconocer derechos sobre los espacios marítimos exclusivos.

La fórmula de acomodación interna se plasmó en el Artículo IV de la Convención, que hace referencia a la jurisdicción costera. Allí, se reconoce

que la consecuencia lógica de una reclamación era que ella diera origen a una jurisdicción completa, y se reafirma el Artículo IV del Tratado en cuanto a que este reconocimiento no implica de ninguna manera la aceptación de las reclamaciones de soberanía por quienes no las reconocen, pero tampoco su renuncia. Este es el primer elemento del compromiso.

Conforme al segundo, la Convención se refiere solamente a la conservación, usándose el término utilización racional sólo para decir que la conservación la supone. Asimismo, no se abordan los temas sobre aprovechamiento económico de los recursos, otorgamiento de licencias pesqueras, ni ejercicio de la jurisdicción de los Estados costeros propiamente tales.

De hecho, la Convención supone una restricción voluntaria por parte de los Estados reclamantes de soberanía, y una reserva de esa soberanía en lo que respecta a su ejercicio jurisdiccional. En efecto, nada impide en la Convención que un Estado reclamante de soberanía aplique medidas de conservación más estrictas que las de este instrumento, y nada impide, tampoco, que pueda ejercer sus derechos soberanos en sus espacios marítimos; pero sí representa una restricción voluntaria de su ejercicio. Ello, en tanto que el sistema de conservación de la Convención funcione adecuadamente. Es decir, la restricción voluntaria de los reclamantes está destinada, por una parte, a

afirmar el Sistema Antártico, y por la otra, a asegurar que haya un régimen de conservación eficaz, basado en la protección del ecosistema.

En cuanto a la acomodación externa, Zegers plantea que ésta posee tres elementos centrales²⁵:

En primer lugar, el régimen se hizo por medio de una Convención, no mediante medidas convenidas, como fue el caso de las normas del Tratado Antártico para la Protección de la Fauna y Flora (Recomendación III-8). Después de un debate interno, se decidió que el instrumento fuera una convención, lo que sin duda dio al régimen una mayor presencia internacional.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, la Convención quedó abierta a la participación de todos los Estados interesados, sea en el instrumento en general para cualquier país, o en su órgano rector para aquéllos que desarrollen actividades pesqueras o de investigación biomarina.

El tercer elemento de la acomodación externa es el carácter conservacionista de la Convención. Esta, si bien actualmente permite la recolección casi sin condiciones conforme a la información disponible sobre biomasa, contiene mecanismos de protección del ecosistema antártico que

²⁵ZEGERS, Fernando. La Convención de Canberra a la luz de los objetivos y políticas de su negociación. En: ORREGO, Francisco. La Antártica y sus Recursos. Santiago. Editorial Universitaria. Pp.216- 218

suponen medidas de la mayor importancia e interés para la comunidad internacional en general.

La CCRVMA y la Comunidad Internacional

La visión que la comunidad internacional ha tenido del Sistema Antártico y de sus instrumentos no ha sido permanente a lo largo del transcurso de los años. Ha pasado por períodos de indiferencia, otros de animadversión y no han faltado épocas de apoyo y consolidación.

Antes de la conformación del Sistema Antártico, el tema de la Antártica no se había hecho presente en los foros internacionales, salvo una propuesta de la India, en 1956, para que la Asamblea General de las Naciones Unidas abordara el tema, propuesta que fue absolutamente abandonada.

Entre 1959 y el inicio de la década de 1980, se da un proceso de integración y cooperación internacional, al amparo del Sistema Antártico que fortalece vínculos en el ámbito científico y ambiental con diversos organismos internacionales, como la Organización Meteorológica Mundial, la Comisión Oceanográfica Intergubernamental, la Unión Internacional para las Telecomunicaciones, entre muchos otros.

Un año después que la CCRVMA entrara en vigencia, una moción liderada por Malasia en el marco de las Naciones Unidas, promueve la

declaración de la Antártica como “Patrimonio Común de la Humanidad”, procurando un replanteo global del régimen internacional que gobierna en la Antártida, buscando claramente la “universalización” de la misma. Sin embargo, esta propuesta no tuvo un fruto definitivo, a pesar de los muchos esfuerzos que se hicieron año tras año para debilitar el Sistema, confrontándolo a un debate político y jurídico exhaustivo.

Los factores que pueden explicar esta consolidación de la CCRVMA y del Sistema Antártico en general ante la comunidad internacional, son los siguientes:

- 1) El cese de la posible competencia con la FAO y la adopción de la CCRVMA con una estructura funcional;
- 2) La incorporación de grandes Estados pesqueros a la CCRVMA que no se encontraban adheridos al Tratado Antártico;
- 3) El principio ecosistémico consagrado en la CCRVMA²⁶.

Ya hemos mencionado en el capítulo I, que entre los objetivos que las partes consultivas del Tratado Antártico tenían en mente a la hora de negociar la CCRVMA, se encontraba la consolidación del Sistema Antártico como único foro posible para la regulación del continente blanco. Las partes veían

²⁶SCHRAM STOKKE, Olav. Op. Cit. P 130- 136

con desconfianza los esfuerzos que estaba haciendo la FAO durante la década de los 70 para regular el tema de la pesca. Es así como los Estados consultivos, movieron su fuerte influencia política y económica para disuadir a este organismo. Dos actos por parte del Comité de Pesca de la FAO fueron particularmente importantes para la aceptación externa de las Partes Consultivas como cuidadores de asuntos antárticos: en su decimoctava Conferencia Anual (1975), el Consejo de la FAO reconoce explícitamente el papel principal de las partes consultivas en relación con la preparación de las medidas de conservación de los mares del sur; y una vez que la CCRVMA había sido negociada, la FAO se desistió de establecer reglas propias, reafirmando su competencia técnica en cuanto a la conservación general de los recursos en el mundo, pero reconoció la demostrada por las partes consultivas en la elaboración de un régimen para las aguas antárticas²⁷.

Por otra parte, la FAO es una de las muy pocas organizaciones externas nombradas explícitamente en el texto de la CCRVMA como socio de cooperación. Esto ha sido objeto de seguimiento en la práctica por los miembros del régimen, en primer lugar mediante el otorgamiento de la condición de observador de la FAO a las reuniones de la comisión y de invitarlo a participar en el trabajo del Comité Científico, y luego por el

²⁷ZEGERS SANTA CRUZ, Fernando. Loc.cit.

reconocimiento de los trabajos estadísticos anteriores realizados por la FAO a través de la compilación y la adaptación de su base de datos.

En cuanto a la participación de países pesqueros no incluidos en el Tratado Antártico, nos encontramos frente al hecho que la CCRVMA ha sido diseñada para atar a las partes contratantes que no se han adherido al Tratado Antártico a los principios del mismo, incluyendo la posición de privilegio en la toma de decisiones de las Partes Consultivas, al tratarse de la Antártida. Esto implica que cada nueva adhesión a la CCRVMA sirve para mejorar la aceptación externa del Sistema Antártico como conjunto.

La CCRVMA ofreció recompensas claras para aquellos Estados que optaron por unirse, por ejemplo, si bien no habían negociado los términos de la Convención podrían convertirse en miembros de pleno derecho de la comisión mientras participen activamente tanto en la recolección como en la investigación del Océano Austral. Por otro lado, después de reflexionar un requisito de afiliación como este, se dieron cuenta que no es necesariamente perjudicial para sus intereses: ya se los había demostrado la experiencia de la Comisión Ballenera Internacional (CBI), donde el rápido aumento de los miembros no dedicados a la explotación de este recurso estaba dando lugar a una política cada vez más conservacionista, lo que convenció a muchos

estados pesqueros que estarían mejor servidos por una cierta forma de composición restringida.

Por otro lado, la membresía absoluta en el Órgano de toma de decisiones de un convenio que incluye explícitamente el uso racional entre sus objetivos, era especialmente atractiva debido a la adopción de la regla adoptada: los procedimientos de consenso y reserva, donde cada miembro tiene un doble veto con respecto a las restricciones que afectan las operaciones de recolección de sus buques. Además, la CCRVMA promueve un alto grado de transparencia en relación con los informes del comité científico, donde no hay duda de que la participación activa en los grupos de trabajo implica un mayor acceso a la información sobre el tamaño del stock y el comportamiento de las poblaciones marinas, información que puede ser de gran relevancia para los buques de pesca de cada uno de estos estados.

Finalmente, otra característica de la CCRVMA que permitió la aceptación internacional, fue la elaboración del principio ecosistémico. Si bien este concepto ha sido muy discutido, no se había introducido en anteriores acuerdos de gestión internacionales, los cuales generalmente se preocupaban del efecto que se provocaba sólo en la especie objeto de la explotación y no en las consecuencias en otras especies relacionadas. Esto sirvió para que la CCRVMA fuese valorada por distintos grupos de presión y organismos no

gubernamentales (ONGs) que se preocupan por la conservación del medio ambiente, por ejemplo la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza elogió a los negociadores de la CCRVMA por trabajar con ahínco en la elaboración de este principio, y según Zegers, la propia FAO vio en el principio ecosistémico, la mayor razón para reconocer la autoridad de la CCRVMA²⁸.

En conclusión, el régimen ha demostrado ser ampliamente aceptado por la comunidad internacional: al parecer se percibe principalmente como un acuerdo de gestión de recursos útiles en vez de una extensión de reivindicaciones territoriales en la Antártida. En general, los retos externos a la CCRVMA han sido menos graves de lo que las partes consultivas han tenido que enfrentar en las Naciones Unidas. Sin embargo, un nuevo tipo de acomodo externo se ha iniciado en el ámbito de la CCRVMA, con la participación creciente de las organizaciones internacionales y no gubernamentales. A pesar de que en esta participación nunca se le ha permitido interferir con un papel tan decisivo como el de las Partes Consultivas, ha servido para reforzar la posición externa de la CCRVMA como

²⁸ZEGERS, Fernando. "The Canberra Convention", p.151.

un régimen internacional altamente aceptable para los recursos marinos vivos del Océano Austral²⁹.

La CCRVMA y su relación con terceros

Respecto a su relación con terceros estados, el artículo X de la CCRVMA establece:

“La Comisión señalará a la atención de cualquier Estado que no sea parte en la presente convención cualquier actividad emprendida por sus ciudadanos o buques que, a juicio de la Comisión, afecte al cumplimiento del objetivo de la presente Convención”.

Por otra parte, el artículo XXII.1 de la convención señala:

“Cada una de las partes Contratantes se compromete a hacer los esfuerzos apropiados, compatibles con la Carta de Naciones Unidas, con el fin de que nadie se dedique a ninguna actividad contraria al objetivo de la presente Convención”

Ambos artículos, si bien no convierten a la Convención en una especie de derecho objetivo, donde los estados que no son partes puedan ser obligados, no se puede descartar la utilización de diversas formas de sanción por parte de los miembros de la CCRVMA, que en general son

²⁹DAVIS, Bruce W. "The legitimacy of the CCAMLR" en VIDAS, Davor. Governing the Antarctic. Cambridge University Press. 1996. P 244-245

bastante poderosos y con gran influencia política y financiera. Además la convención los “obliga” a realizar esfuerzos para que nadie lleve a cabo actividades que afecten los objetivos de la CCRVMA. Es así como Estados Unidos cuenta con una legislación nacional que permite la introducción de sanciones económicas a los Estados que disminuyan los efectos de las regulaciones acordadas internacionalmente³⁰.

Otra medida que ha disminuido efectivamente la explotación de recursos antárticos por países ajenos a la Convención, es la exigencia de la certificación CCRVMA para que los productos puedan ingresar a los principales mercados del mundo.

La CCRVMA y el Derecho del Mar

Al buscar una relación entre la CCRVMA y el Derecho del Mar, ineludiblemente tenemos que realizar un profundo análisis del artículo IV de la Convención, el cual en su numeral 1 nos remite a los artículos IV y VI del Tratado Antártico.

El Tratado Antártico es el primer instrumento internacional que aborda muy tímidamente, en dos artículos, el problema de la aplicación del derecho del mar en la Antártica. Sin embargo lo hace de una manera que refleja una

³⁰ SCHRAM STOKKE, Olav. Op. Cit. P 134.

contradicción interna, que si bien es una acrobacia jurídica, es lo que permite que se genere por mucho tiempo, una estrecha cooperación de todos los signatarios³¹.

Por una parte, los signatarios que han afirmado su soberanía sobre territorios del continente antártico no renuncian a ella. Es preciso detentar la soberanía sobre una zona terrestre para pretender jurisdicción sobre los espacios marítimos adyacentes, como lo ha recordado la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 20 de enero de 1969 (asunto de la plataforma continental del mar del norte) que precisa: “la tierra domina al mar... la tierra es la fuente jurídica del poder que un estado puede ejercer en las prolongaciones marítimas”. Se puede pensar, pues, que esas afirmaciones de soberanía son la base de las jurisdicciones sobre los mares que rodean la Antártida, y es lo que naturalmente sostienen los Estados que pretenden soberanía.

Pero, por otra parte, los estados que no tienen afirmaciones de soberanía obtienen del mismo Artículo IV el derecho a no reconocer ninguna y, en consecuencia, a considerar todos los espacios marinos que rodean la Antártida como formando parte del Alta Mar. Para estos últimos, las disposiciones del nuevo derecho del mar no son allí aplicables, en vista que el artículo VI del

³¹VAN DER ESSEN, Alfred. La aplicación del derecho del mar en el continente antártico. En: ORREGO, Francisco. La Antártica y sus Recursos. Santiago. Editorial Universitaria. P.320

Tratado Antártico, consagra “el ejercicio de los derechos de cualquier Estado al Derecho Internacional en lo relativo a la alta mar dentro de esa región”. Pero no se ve claramente si la mención de “la alta mar” implica que existen mares territoriales- lo que significaría un reconocimiento de las afirmaciones de soberanía poco compatible con las disposiciones del artículo IV³²

A esto se le denomina “enfoque bifocal” – se habría podido decir también “una ambigüedad constructiva”- contenida a la vez en el Artículo IV de la CCRVMA y en una declaración del presidente de la conferencia incluida en el acta final de la misma fecha. Esto se produce porque al norte del paralelo 60°, se admite el derecho de las islas cuya soberanía les permite beneficiarse de una jurisdicción del Estado costero.

La declaración del presidente, tiene por objeto precisar cómo la Convención se aplicará a las aguas de las islas Kerguelen y Crozet así como a las de aquellas otras islas sobre las cuales “la existencia de una soberanía de Estado es reconocida por todas las partes contratantes”.

El profesor Orrego Vicuña afirma que sostener la tesis que la Antártida sólo esta rodeada de alta mar no tiene ninguna validez ni sustento. Él señala que el artículo VI del Tratado Antártico busca asegurar la subsistencia de todos los derechos que el Derecho Internacional reconoce en aquellos espacios

³²Ibíd. P.321.

marítimos, pero que esto no excluye el reconocimiento de otras instituciones del Derecho del mar. Para él, la aplicación de las normas del derecho del mar resulta inequívoca a la luz de estos instrumentos, sujetas ciertamente al régimen de cooperación que los propios instrumentos establecen en sus respectivas materias.

Él afirma, en consecuencia, que la zona económica exclusiva encuentra una aplicación específica en el continente antártico, dentro del contexto de un régimen de cooperación que es propio de esta región. Ello implica, desde luego, que las medidas que adopten las partes dentro de su zona económica exclusiva deberán ser compatibles con ese régimen, pero nada obsta a que puedan también aplicar otras medidas que digan relación con materias diferentes a las que regula esta convención³³³⁴.

Es necesario subrayar que esta tesis encuentra asidero en un argumento de texto, en la propia CCRVMA, ya que el artículo IV en su numeral 2 letra b, consagra explícitamente el derecho para *“el ejercicio de la jurisdicción de Estado ribereño conforme al Derecho Internacional en la zona a que se aplica la presente Convención”*.

³³ORREGO, Francisco. La aplicación del derecho del mar y de la zona económica exclusiva al continente antártico. En su: La Antártica y sus Recursos. Santiago. Editorial Universitaria. P.335.

³⁴Chile y Australia han adoptado medidas para aplicar una zona de pesca y una zona económica exclusiva a sus territorios antárticos. Chile proclamó sus 200 millas marinas en 1947. Australia ha extendido la Ley de Pesca a las aguas de su territorio antártico, como “proclaimedwaters”, lo que se aplica solo a sus nacionales. ORREGO, Francisco. Ibid.

En contraposición, el académico Alfred van der Essen, sostiene que las potencias consultivas ejercen de hecho una “*jurisdicción global*” sobre el continente y sobre sus prolongaciones marinas. Prácticamente esta jurisdicción cubriría en materia de explotación económica la zona de 200 millas marinas calculadas desde la línea de bajamar así como la plataforma continental y se concretaría de facto en la gran cantidad de “medidas convenidas” por las partes del Tratado³⁵.

³⁵VAN DER ESSEN, Alfred. Op. Cit. P.329-330

Capítulo III:

La Conservación Sustentable: Principios y Medidas

La conservación sustentable ha sido un desafío constante para el hombre contemporáneo, desde que ha tomado conciencia del impacto que puede provocar una explotación desmedida de los recursos en el medio ambiente.

Compatibilizar desarrollo económico con protección medioambiental ha sido el dilema constante al que se han enfrentado los Estados parte de la CCRVMA, tanto cuando negociaron la Convención como cada vez que ejercen su potestad reglamentaria. Es que las consideraciones de índole económica seguirán siendo un elemento importante en los trabajos de la Comisión. El sistema ecológico y la industria pesquera suelen estar, hasta cierto punto, en competencia. Por eso se ha vuelto necesario reunir los dos canales de asesoramiento, la ciencia y la economía, en varios niveles del proceso de adopción de decisiones. Por ejemplo, las consideraciones científicas darán origen a Medidas de Conservación, pero sus aplicaciones en el espacio y en el tiempo tendrán que tener en cuenta las tendencias del

mercado y otros factores económicos que influyen en las pesquerías nacionales³⁶.

La industria pesquera se enfrenta siempre al dilema de elegir entre el uso actual o futuro de los recursos, ya que la cantidad que se tome hoy afectará a las futuras oportunidades de aprovechamiento, pero en el caso de la pesca antártica hay que agregarle la dificultad que la decisión debe ser tomada entre diversos actores, que tienen intereses muy diversos.

Esta situación genera conflictos entre los Estados pesqueros y aquéllos que no lo son; a pesar de que se alimentan de los mismos recursos y por lo tanto se ven como competidoras, las naciones pesqueras han formado una alianza muy firme en materia de gestión. Una razón es que ninguno de los principales países pesqueros en la zona, está entre los reclamantes de soberanía en la Antártida, por lo que ninguno de ellos puede argumentar a su favor el derecho a un acceso privilegiado a los recursos marinos.

Por otro lado, los Estados no recolectores no tienen confianza en que los Estados pesqueros resuelvan el dilema de una manera compatible con la estabilidad ecosistémica en el océano austral. Sin embargo, la situación no se ha visto afectada seriamente, ya que una gran mayoría de los Estados se

³⁶ POWELL, D. L. Op. Cit. P.177

encuentran considerablemente más orientados hacia la futura disponibilidad de recursos, así como al aprovechamiento político actual que pueden hacer de esta imagen verde³⁷.

Son muchos los desafíos que la economía le plantea a la CCRVMA, no sólo ahora, sino que también hacia el futuro donde se avizora un apasionado debate sobre la manera en la que se acordaron en términos generales, el desarrollo de conceptos tales como sustentabilidad, la mantención de la biodiversidad, el principio de precaución, equidad intergeneracional y el derecho a la pesca. Estos conceptos se encuentran profundamente impregnados de los tres principios básicos consagrados en la Convención, pero pueden ser cuestionados por nuevas demandas sobre los recursos oceánicos en los próximos años, a la luz del rápido aumento de la población humana.

Los Principios

En su artículo II, la CCRVMA estableció los Principios de Conservación, que le servirían de base y fundamento para toda la actividad normativa que ejerce la Comisión. Asimismo son estos principios los que

³⁷SCHRAM STOKKE, Olav. Op. Cit. Pp. 126-127

marcan a la convención con una serie de características que la han hecho tan especial dentro del Sistema Antártico.

Al resumir el artículo II en su numeral 3, obtenemos los siguientes requerimientos:

- Que no se permita que las poblaciones capturadas caigan por debajo de un nivel que asegure su máximo aumento anual neto;
- Que las poblaciones mermadas recuperen esos niveles;
- Que se mantengan las relaciones ecológicas entre las poblaciones capturadas, dependientes y afines;
- Que se reduzcan al mínimo los riesgos de cambios en el sistema ecológico marino que no sean potencialmente reversibles en el transcurso de dos o tres decenios.

Estos principios, pioneros en este tipo de acuerdos internacionales, han derivado en dos orientaciones que se han denominado como enfoque ecosistémico y el enfoque preventivo.

El “enfoque ecosistémico” o “enfoque del sistema ecológico”³⁸ apunta a la conservación de todos los componentes y relaciones del sistema ecológico. No sólo se ocupa de la especie elegida para la captura, sino que se preocupa de

³⁸POWELL, D.L. Op. Cit. P.170

todas las consecuencias que se derivan de la intervención de una cadena trófica.

Este enfoque ecosistémico ha provocado la ampliación de la competencia de la CCRVMA en dos sentidos: en el ámbito territorial, ya que al proteger ecosistemas, no se podría desarrollar dentro de un límite discrecional como un paralelo, sino que debía tener un límite funcional acorde al desarrollo de los ecosistemas antárticos, por lo que fue importantísimo fijar como límite la Convergencia Antártica, que se considera el linde natural del ecosistema marino antártico. Por otro lado, el principio ecosistémico ha derivado en una ampliación de los sujetos de protección, ya que no solo protege a las poblaciones recolectadas, sino que también a las “*dependientes y afines de los recursos vivos marinos antárticos*”, lo que ciertamente provoca un ámbito más amplio de protección, en vista de que existen una serie de organismos que tienen competencias sobre especies transzonales.

En la práctica, la CCRVMA en cuanto a organización ha sido reconocida como la única entidad regional con competencia pesquera que sistemáticamente lleva a cabo una aplicación detallada del enfoque ecosistémico en su gestión. En resumen, los logros específicos del enfoque ecosistémico de la CCRVMA son: (1) el desarrollo de un enfoque preventivo para el manejo de especies objetivo; (2) la recolección de datos sobre captura

incidental e impactos ecosistémicos a través del Sistema de Observación Internacional de la CCRVMA; (3) la adopción de medidas efectivas de mitigación para reducir la captura incidental de aves marinas y demás restricciones sobre artes de pesca para minimizar los impactos ecosistémicos de la pesca; (4) el desarrollo de normas específicas para la gestión de pesquerías nuevas y exploratorias; (5) el establecimiento de un programa de seguimiento del ecosistema (CEMP); y (6) el desarrollo de un régimen de manejo de la pesca de krill antártico que toma en consideración el impacto de la pesca sobre las especies dependientes de esta especie³⁹.

En cuanto al enfoque preventivo, podemos señalar que se encuentra formulado en el texto de la CCRVMA, particularmente en el artículo II.3 (c) que describe claramente la necesidad de aplicación de enfoques preventivos en las decisiones de intervención y control. Se debe prevenir que la captura sea realizada con estándares que minimicen el riesgo de cambios en el ecosistema marino que no sean reversibles en dos o tres décadas, *“teniendo en cuenta el estado de los conocimientos existentes acerca de las repercusiones directas e indirectas de la recolección, el efecto de la introducción de especies exóticas, los efectos de actividades conexas sobre el ecosistema marino y los efectos de*

³⁹GASCÓN, Virginia y WERNER, Rodolfo. “La CCRVMA y el krill: aplicación del enfoque ecosistémico en aguas antárticas”. Diplomacia (114): 69, enero- marzo 2008.

los cambios ambientales, a fin de permitir la conservación sostenida de los recursos vivos marinos antárticos”⁴⁰.

La concreción de este enfoque preventivo se cristaliza en dos momentos claves: a la hora de decidir la apertura de una nueva pesquería y en el momento de adoptar una medida de conservación. Desde 1991 se exige a los Estados que quieran iniciar una nueva pesquería en la zona del Convenio notificar a la Comisión tres meses antes de su próxima reunión, a fin de dar el tiempo suficiente para considerar el asunto. Este procedimiento ha demostrado ser útil en el caso de la pesquería exploratoria de centollas de EE.UU. y operaciones chilenas de palangre alrededor de las islas Shetland del Sur.

El criterio que la Comisión sigue a la hora de establecer medidas conservativas, como por ejemplo, una cuota de pesca, es siempre atender a las recomendaciones científicas dadas por el Comité. Cuando se le da varias opciones, la comisión ha tendido a elegir el extremo inferior, o el que tiende a ser más conservador⁴¹.

Sin embargo, para seguir el enfoque preventivo, tal como lo señala Takesi Nagata, no es que la pregunta sea “cuánto krill, por ejemplo, puede capturarse en el Océano Austral sin perturbar el ecosistema marino”, pues la

⁴⁰Ibid. P. 68

⁴¹ SCHRAM STOKKE, Olav. Op. Cit. P 145.

respuesta depende sobretodo de nuestra propia definición de cuánta es la perturbación que experimenta el ecosistema marino por las actividades pesqueras del hombre. Si la definición de “ecosistema inalterado” fuera absolutamente literal no podría permitirse la captura de ninguna biomasa antártica. Esta definición es utópica. Por ende, mejor sería preguntarse “cuál es la reducción de biomasa de la población de cada especie de la vida antártica que puede permitirse la humanidad sobre la base de un acuerdo internacional”⁴². En consecuencia, la tarea y responsabilidad de los científicos y especialistas para obtener datos fidedignos del comportamiento de las poblaciones, es fundamental para concretar el enfoque preventivo derivado de los principios que consagra la CCRVMA.

Para concluir, podemos señalar que la CCRVMA es el primer acuerdo internacional en incorporar enfoques ecosistémicos y preventivos como principios básicos para el manejo de los recursos vivos marinos. Otros tratados posteriores han seguido el ejemplo de la Convención de Canberra. Un notable ejemplo es el Acuerdo de Nueva York sobre Poblaciones de Peces Transzonales y Altamente Migratorias (“UNFSA”, por sus siglas en inglés) que requiere una evaluación de impacto de la pesca sobre especies afines,

⁴²NAGATA, Takesi. “La aplicación de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos de la Antártica: necesidades y problemas” En: ORREGO, Francisco. La Antártica y sus Recursos. Santiago. Editorial Universitaria. p.186.

dependientes, especies no objetivo y su medioambiente, elementos esenciales del enfoque ecosistémico. UNFSA también dispone la aplicación del enfoque preventivo, el cual ha sido identificado como elemento integral del enfoque ecosistémico⁴³.

Medidas de Conservación

En el artículo IX numeral 1, letra f se establece la más importante de las facultades otorgadas a la Comisión:

“formular, adoptar y revisar medidas de conservación sobre la base de los datos científicos más exactos disponibles...”

Es en esta norma donde reside toda la potestad reglamentaria de la comisión, y por tanto, es aquí donde radica la actualidad, flexibilidad y eficacia del sistema.

Las materias respecto a la cuales puede versar una Medida Conservativa es sumamente amplia, pues si bien se encuentran detallados en el numeral 2 del Artículo IX, su enumeración no es taxativa, dado que la letra (i) establece que son materia *“todos los demás aspectos que la comisión considere necesarios para el cumplimiento del objetivo de la presente Convención...”*

⁴³GASCÓN, Virginia y WERNER, Rodolfo. Op. Cit. P. 68.

Por tanto, los Estados que adhieren a la CCRVMA le han dado una potestad normativa amplia a la Comisión

Tal como ya analizamos, las medidas conservativas se establecen teniendo en consideración tanto el enfoque ecosistémico, como el preventivo. Para lo cual es sumamente importante la dinámica que se produce entre la Comisión y el Comité Científico, que lo asesora a la hora de definir una medida de conservación.

El comité científico realiza sus propuestas y sugerencias a partir de los datos que él ha obtenido, mediante técnicas estandarizadas, a través de los siguientes métodos de recopilación de datos:

1. por medio de los miembros cuyas naves operan en el Área de la Convención;
2. los observadores científicos a bordo de las naves de los miembros; y
3. las prospecciones científicas realizadas por los barcos de investigación de los miembros⁴⁴.

El procedimiento que se encuentra establecido para formular una Medida Conservativa se encuentra regulado en los artículos IX y XII de la Convención.

⁴⁴UNIDAD DE ASUNTOS INTERNACIONALES, SUBSECRETARÍA DE PESCA. Op. Cit. P. 11

Básicamente la formulación de una Medida de Conservación se discute al interior de la Comisión. Para que dicha medida sea aprobada, tiene que existir consenso entre los miembros de la Comisión. Esto es sumamente relevante, ya que le otorga una especie de veto a cualquiera de las partes que vea afectados sus intereses.

De todas maneras, la Comisión evalúa la medida bajo criterios científicos, que son aportados por el Comité científico, quien tiene un rol meramente consultivo en estas materias.

Una vez aprobada una medida conservativa por la Comisión, esta notificará a cada una de las partes que se adhieren a la CCRVMA, medida que será obligatoria después de 180 días de la notificación. No obstante, cada parte tiene 90 días desde la notificación para comunicar que no puede aceptar, total o parcialmente, una medida de conservación, esa medida no será obligatoria, hasta el alcance establecido, para dicho miembro. Esta posibilidad de doble veto fue el que alentó a varias naciones pesqueras a adherirse a la CCRVMA, tal como ya lo hemos analizado en el apartado “La CCRVMA y la comunidad internacional” del capítulo II.

Si hiciéramos un análisis de las medidas de conservación a lo largo del tiempo, se ha argumentado que hasta mediados de la década de 1980, la Comisión de la CCRVMA no abordó la gestión de una manera integral, ya que

su enfoque se limitó en gran parte a la tradicional orientación especie por especie. Además, las regulaciones fueron a menudo criticadas por ser muy poco exigentes y demasiado tardías, en vista que se determinaban cuando algunas áreas oceánicas ya habían sufrido el desgaste de los recursos. Hasta cierto punto, esto refleja la falta de datos para la toma de decisiones que existía en aquella época: pero también refleja la renuencia de los países pesqueros a divulgar información sobre los datos de captura que consideraban como datos de inteligencia comercial. A partir de 1987, el progreso considerable que se ha logrado en el desarrollo de una base de datos más completa, el mejoramiento en el flujo de información científica en el proceso de toma de decisiones y la puesta en vigencia de adecuadas medidas de regulación en su lugar, ha permitido un salto no solo cuantitativo en las Medidas de Conservación, sino que también implicó un cambio cualitativo en las mismas⁴⁵.

Hoy, en el período 2011- 2012, se encuentran vigentes 78 Medidas de Conservación, de las cuales 19 son nuevas, 9 corresponden a medidas que fueron modificadas y 50 medidas se mantuvieron inalteradas del periodo anterior. Para más información respecto a las medidas de conservación véase el anexo.

⁴⁵DAVIS, Bruce W. Op. Cit. Pp. 242-243

Coercibilidad de la CCRVMA

Ciertamente esta es la gran dificultad y la mayor problemática para el régimen que estamos analizando. Sin embargo, no es sólo un problema de la CCRVMA, pues se trata de la gran dificultad que cruza a todo el Derecho Internacional.

La CCRVMA contempla en su articulado un sistema de control, tanto para los Estados parte de la convención como para terceros. La situación de los miembros se encuentra regulada en el artículo XXI, el cual delega en las partes la adopción de medidas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones y Medidas de Conservación acordadas por la Comisión. Además establece un sistema de notificación e información entre la parte y la Comisión. El Artículo XXII es coherente con el anterior, estableciendo la obligación de las partes de notificar a la Comisión cualquier actividad contraria a los objetivos de la Convención.

Finalmente el artículo XXIV establece y regula dos mecanismos multilaterales de control de las pesquerías: el Sistema de Inspección y el Sistema de Observación Científica.

El primero de ellos permite a los Miembros designar inspectores de su nacionalidad, quienes de conformidad con las prácticas internacionales vigentes, están facultados para el abordaje e inspección de buques dedicados a

la investigación científica o a la recolección de recursos vivos en el área de aplicación de la Convención. Los inspectores de la CCRVMA poseen una credencial provista por el respectivo miembro de la Comisión que los identifica como tales, y los buques en los que se encuentran enarbolan una bandera que indica la presencia de inspectores a bordo. La Comisión distribuye entre los miembros la lista de buques que cada Miembro prevé que recolectarán recursos vivos en la temporada y de los inspectores designados para cada período. Las indagaciones de los inspectores tienen por objeto comprobar hechos relacionados con el cumplimiento de las medidas de conservación vigentes. La responsabilidad de sancionar a los buques por eventuales incumplimientos, recae en el Estado del pabellón.

El Sistema de Observación Científica Internacional tiene por objetivo que los observadores nacionales de la CCRVMA designados a bordo de buques pesqueros de otro Estado Miembro registren datos operativos de capturas, tomen muestras de especies capturadas (principales y secundarias), registren datos sobre mortalidad incidental de aves y mamíferos, consignen los métodos utilizados para registrar todos los datos, etc. Los observadores de la CCRVMA confeccionan un informe completo de sus tareas con destino al Comité Científico de la Comisión.

Cabe diferenciar la función de observadores e inspectores. Estos últimos tienen facultades de control de las pesquerías con miras a determinar infracciones a la Convención y a las Medidas de conservación vigentes, mientras que los observadores recolectan datos científicos de interés para que el comité científico pueda brindar a la Comisión criterios de asesoramiento más ajustados sobre las diversas materias.

Este sistema tiene el gran inconveniente de dejar en manos del Estado del pabellón la asignación de sanciones, lo que no siempre resulta conveniente dado que existen muchas faenas que no existe coincidencia entre la nacionalidad de la tripulación, el Estado del pabellón y el puerto que autoriza la faena. Por otro lado no existe una unificación entre los diversos miembros de la convención, respecto a los criterios de castigo que se aplicaran a los buques que violen la normativa.

Respecto a la coerción de países que actúan como terceros en relación a la Convención, podemos señalar que el Artículo XXII, señala que las partes harán “los esfuerzos apropiados” para que nadie atente contra los objetivos de la CCRVMA. Es poco preciso en su redacción y no clarifica cuales serían los mejores métodos. Es un hecho que en el ámbito de las relaciones internacionales, la influencia económica y política es determinante en el comportamiento de los Estados.

Por su parte, el artículo X apunta a la denuncia y la publicidad como el método empleado en contra de embarcaciones de países ajenos a la convención.

Capítulo IV:

“Situación actual en la protección de los Recursos Vivos Antárticos”

En el presente capítulo abordaremos el tema de la eficacia de la CCRVMA, o mejor dicho, la eficacia del régimen que la Convención ha impuesto en el ámbito internacional.

Para determinar la eficacia de un régimen, es importante hacer algunas consideraciones previas:

La eficacia de un régimen se entiende como el impacto que tiene el mismo sobre ciertos problemas básicos que trata de resolver. Como los regímenes son instituciones sociales y funcionan a través de los agentes sociales, para afirmar que un régimen ha tenido un impacto implica que ha afectado el comportamiento de los actores.

Sin embargo, para aseverar que un régimen es efectivo, se hace necesario que este cambio de comportamiento de los actores, sea fruto sólo de la consideración a la existencia de este régimen. Es decir, para poder afirmar que el régimen ha tenido un impacto, implica necesariamente que en una situación hipotética sin el régimen, el comportamiento habría sido diferente.

La forma convencional de hacer plausible esta declaración es comparar los resultados antes y después de la formación o cambio de régimen⁴⁶.

Por lo tanto, para evaluar la eficacia de la CCRVMA, haremos el ejercicio de considerar los objetivos que se tenían en mente en el momento de su negociación, tanto los explícitos como los tácitos: luego analizaremos en qué grado se ha visto modificado el comportamiento de los estados en relación a la explotación de los recursos vivos marinos antárticos.

Eficacia en el ámbito de la Conservación

En cuanto a la conservación ecosistémica de los recursos vivos marinos, sus críticos señalan que el régimen es poco exigente y tardío, en vista que la mayoría de la explotación a gran escala de las poblaciones de peces del Océano Austral, precedió al régimen (Ver Anexo).

Por otro lado, existen datos preocupantes como que de las trece poblaciones de peces que pueden ser evaluadas en el Área de la Convención, doce se consideran agotadas; o que la biomasa de la principal especie de pez del océano austral es inferior al 10 por ciento de los niveles anteriores a la explotación⁴⁷.

⁴⁶SCHRAM STOKKE, Olav y VIDAS, Davor. "Effectiveness and legitimacy of an international regime" en VIDAS, Davor. *Governing the Antarctic*. Cambridge University Press. 1996. p 15.

⁴⁷SCHRAM STOKKE, Olav. *Op. Cit.* Pp. 134-136

No obstante estos desalentadores datos, podemos afirmar que la CCRVMA ha ido mejorando en este aspecto, ya que ha mejorado enormemente su capacidad para establecer normativa y obligar a su cumplimiento. Por otro lado, la normativa es seria y se ajusta a lo que científicamente es adecuado a la hora de establecer parámetros de extracción, es decir el dilema entre las posturas más conservadoras y aquellas que promueven la extracción ha sido superado de manera responsable, ya que al contar con un sistema transparente e informado se ha logrado imponer en el sistema un incentivo para que la discusión sea lo más racional y razonable posible.

En el ámbito de la protección ecosistémica, un aspecto muy importante por mejorar es el del cumplimiento y los métodos para sancionar. Si bien el sistema cuenta con un sistema de inspecciones, que se encuentra estipulado en el artículo XXIV de la convención este es insuficiente, dado que los costos de una infraestructura de inspección pueden ser prohibitivos para las partes. , Un caso diferente puede ser el de Francia, en la zona económica alrededor de Kerguelen, donde existen fuertes intereses nacionales que justifiquen asumirlos. Por otro lado el sistema estipula que cada vez que se identifican violaciones, la aplicación se deja al Estado del pabellón, sin ningún tipo de

directrices relativas a las sanciones. Generando el inconveniente que las prácticas sancionadoras de los estados son sumamente disímiles entre sí.

Como vemos son muchas las falencias y desafíos que se tienen a la hora de evaluar la eficacia en el ámbito de la conservación, sin embargo es fundamental señalar que existen avances muy importantes y que son ciertamente notables para un régimen internacional, lo que ha permitido que la CCRVMA se convierta en un verdadero referente para otros regímenes.

Eficacia en el ámbito de la soberanía.

Este es uno de los ámbitos donde la CCRVMA ha sido más exitosa. Ciertamente si se hubiese escogido otro método para regular la gestión de recursos, difícilmente se habría llegado a buen puerto, ya que la gestión siempre está muy cerca del núcleo central del concepto de soberanía. Es por eso que una de las genialidades de la negociación de la Convención, fue poner el acento en el tema de la conservación, que siempre genera más acuerdos entre los Estados parte.

Por otro lado, el pilar en el logro de superar la problemática de la soberanía es el “enfoque bifocal”, que permite, tanto a los Estados reclamantes como a los no reclamantes, sentir que sus posiciones jurídicas se encuentran

aseguradas y que por lo tanto es posible llegar a acuerdo respecto a otras materias, como la conservación de los recursos vivos marinos.

Otro acierto de la CCRVMA en este aspecto fue facilitar la evolución de un sistema de cumplimiento en el Océano Austral que ha sido capaz de separar la inspección y el cumplimiento de la cuestión de la soberanía, lo que permite medidas de conservación para ser manejado sin un daño significativo a cualquier posición con respecto al estado de las reclamaciones soberanía.

Podemos afirmar que sin un régimen en estos términos, la tradicional evitación de conflictos en la Antártida habría sido difícil de sostener porque, como se ha indicado, la no regulación de las poblaciones en peligro habría pagado un alto costo si se tratara de cumplir con las reglas impuestas unilateralmente por Estados reclamantes de soberanía.

Eficacia en el ámbito internacional.

Entre los objetivos principales de la Convención de Canberra se encontraba lograr la legitimación ante la comunidad internacional, esto implicaba 3 aspectos fundamentales por lograr: monopolizar el control de la “cuestión antártica” en el foro del “Sistema Antártico”, incorporación de Estados pesqueros ajenos al Sistema Antártico y erradicar de las aguas antárticas la pesca realizada por Estados no parte.

Como se ha explicado en capítulos anteriores, este es uno de los objetivos que fue más eficazmente logrado: la CCRVMA logró convertir al sistema antártico en el referente único para abordar el tema del continente blanco, además logró que organizaciones internacionales como la FAO, no solo la reconociera, sino que también logró que cooperara con ella.

Por otro lado, organizaciones no gubernamentales participan de la CCRVMA como observadores en el foro.

Países pesqueros de gran actividad han suscrito la convención, en vista de las diversas ventajas que ella presenta, como la apertura, la calidad de información científica, la participación en el procedimiento de toma de decisiones, entre otras.

Finalmente, el sistema ha logrado disminuir la pesca realizada por países ajenos al sistema. Esto se debe a que muchos de los Estados pesqueros se han incorporado a la CCRVMA, dejando como pesca ilegal, no reportada ni documentada a pocas faenas, que por lo general corresponden a Estados que no tienen intereses reales en la explotación de recursos en esa zona.

Eficacia en el ámbito científico

En este aspecto, la mayoría de los observadores coinciden en que ha habido una notable mejora con el paso del tiempo, por lo menos en cinco aspectos.

1. El comité está cada vez más firmemente institucionalizado, lo que garantiza programas de investigación más centrados y sostenidos en áreas clave como evaluación de poblaciones y medio ambiente.
2. Los resultados científicos han mejorado en términos de precisión y exhaustividad,
3. La evolución del programa de la CCRVMA de Seguimiento del Ecosistema (CEMP) es otro avance prometedor. Un grupo especial de trabajo del CEMP se creó en 1984 para detectar cambios significativos en los componentes clave del ecosistema, tratando de distinguir las debidas a la explotación comercial de las fluctuaciones naturales.
4. Después de un comienzo muy lento, la influencia del Comité Científico en la Comisión ha mejorado dramáticamente desde 1987. Hoy en día, desempeña un papel más que significativo en el proceso de toma de decisiones.
5. y por último, el Sistema de Observación Científica Internacional que fue adoptado en 1992, permitió el establecimiento de procedimientos claros para el envío y la aceptación de observadores científicos. Su tarea principal es ayudar a mejorar la calidad y la fiabilidad de los datos de captura y esfuerzo, que forma parte de la base para el trabajo del Comité⁴⁸.

⁴⁸ *Ibíd.* Pp. 136-138

A todos estos avances en el ámbito de la coordinación científica, hay que agregarle los desafíos que se tienen al momento de la obtención de datos; esto es porque, al tratarse de estudios que se desarrollan a partir de un enfoque ecosistémico, enfrentan la problemática que los esfuerzos nunca son suficientes, ya que un modelado dinámico de relaciones entre múltiples especies requiere de un alto nivel de coordinación entre los distintos tipos de investigación y las distintas ciencias que se encuentran comprometidas. Otro desafío es el alto costo económico que implican estas investigaciones, lo que ha provocado no poner en marcha proyectos científicos sobre las especies que no prometen recompensa comercial inmediata, como el calamar.

En resumen, el régimen ha fracasado hasta ahora para producir el conocimiento necesario para afinar la gestión ecosistémica en el Océano Austral, pero la coordinación científica bajo la Convención ha mejorado notablemente en los últimos años, tanto en términos de proceso como de producto⁴⁹.

⁴⁹Ibíd. p. 141.

Capítulo V:

La Pesca Ilegal y sus efectos en la Conservación

Todo el sistema de la CCRVMA se sostiene en base a la confianza y a la transparencia de los datos entregados por cada uno de los Estados parte. Esto le da fiabilidad al sistema y permite que las medidas de conservación sean adecuadas a la realidad que enfrenta el ecosistema.

Sin embargo, todos los esfuerzos por mantener un sistema coherente con los principios ecosistémico y preventivo, pueden verse defraudados ante el flagelo de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR). En la década de los noventa la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada de austromerluza (*Dissostichus spp.*) en el área de la Convención, se estimaba en más de 100 000 toneladas por año, cantidad equivalente a seis veces la captura notificada por las Partes contratantes⁵⁰.

La situación se volvió sumamente preocupante por lo que el Comité Permanente de Evaluación y Cumplimiento (SCIC) resolvió tomar cartas en el asunto y se ha vuelto cada vez más trascendental, siendo sus recomendaciones a la Comisión un elemento que cada año toma mayor connotación.

⁵⁰ EIGHTY OPTIONS. Pesca ilegal, No Declarada y No Reglamentada (INDNR) [en línea] <<http://www.ccamlr.org/es/compliance/pesca-ilegal-no-declarada-y-no-reglamentada-indnr>> [consulta: 10 diciembre 2012]

Importantes medidas de conservación se han gestado en el marco del SCIC, tales como el Sistema de Documentación de Captura de *Dissostichus* spp.; la obligatoriedad del uso de posicionador satelital automático (VMS) en las naves que pescan este recurso; el establecimiento de listas de naves INDNR de Partes Contratantes y de Partes no Contratantes de la Convención, la adopción de la Medida 10-08 para facilitar la investigación por parte de los Miembros de las actividades de pesca INDNR de sus nacionales y la toma de medidas adecuadas en su contra, entre otras⁵¹

Medidas contra la pesca INDNR

La primera forma de enfrentar la pesca ilegal es utilizando el método que se encuentra establecido en el artículo X, es decir, la denuncia por parte de la Comisión al Estado del pabellón que enarbole el buque que se encuentra realizando la actividad ilegal. Los Miembros que avisten barcos de pesca INDNR en el Área de la Convención deben notificar a la Comisión los detalles del avistamiento. Los avistamientos son notificados a los Estados del pabellón, a la vez que se les exhorta a investigar las actividades de dichos barcos y a informar a la Comisión de las medidas tomadas para eliminar la pesca INDNR en el Área de la Convención.

⁵¹UNIDAD DE ASUNTOS INTERNACIONALES, SUBSECRETARÍA DE PESCA. Op.Cit., p. 10.

El sistema de Documentación de Captura (SDC) tiene por objetivo: (i) controlar el comercio internacional de austromerluza; (ii) identificar la procedencia de las importaciones o exportaciones de este recurso; (iii) determinar si la captura de austromerluza se ha realizado de conformidad con las medidas de conservación de la CCRVMA y (iv) recopilar datos para la evaluación científica de las poblaciones de austromerluza.

El sistema SDC ha agregado una nueva dimensión al enfoque precautorio de la CCRVMA ya que obliga a los responsables de las operaciones de pesca a responder por sus acciones y justificar sus derechos de pesca de manera consecuente con el manejo responsable del recurso en cuestión. Conjuntamente con otras medidas de conservación, el SDC ha tenido un gran efecto sobre el comercio legal de austromerluza, y ha reducido las oportunidades para la comercialización de la captura ilegal de la especie.

El sistema consiste, básicamente, en que cada país miembro tiene un contacto oficial que certifica todos los documentos de captura, exportación y re-exportación que deben acompañar todos los cargamentos de austromerluza, a lo largo del proceso de comercialización. A esto se le denomina Certificación CCRVMA, la cual es exigida en todos los mercados importantes del mundo. Esto hace absolutamente ineficiente la pesca ilegal de este producto.

Un tercer método para enfrentar la pesca INDNR, ha sido exigir a todos los barcos que realicen actividades en la zona de la Convención, la utilización de un Sistema de seguimiento de barcos (VMS) por medio de un posicionador satelital.

Todos los barcos autorizados a pescar en el Área de la Convención deben notificar sus datos VMS, a sus respectivos Estados del pabellón. A su vez, los Estados deben transmitir esta información a la Secretaría.

Los barcos que faenan en pesquerías nuevas y exploratorias de austromerluza transmiten sus datos VMS cada cuatro horas, utilizando el método de notificación directo o el indirecto. Para el resto de las pesquerías, los datos VMS se notifican indirectamente a la CCRVMA dentro de los diez días posteriores a la salida del barco del Área de la Convención.

El sistema de VMS aporta datos para las actividades de vigilancia llevadas a cabo por los Miembros y para la verificación de las informaciones provenientes del Sistema de Documentación de la Captura.

Cada año la Comisión confecciona y publica un Listado de Barcos de Pesca INDNR de partes contratantes, como de Estados que no son parte. La

idea es ayudar a la denuncia y publicitar cuales son los barcos que se encuentran socavando la efectividad de las medidas de conservación⁵².

⁵²EIGHTY OPTIONS.Pesca ilegal, No Declarada y No Reglamentada (INDNR) [en línea]
<<http://www.ccamlr.org/es/compliance/pesca-ilegal-no-declarada-y-no-reglamentada-indnr>> [consulta: 10 diciembre 2012]

Capítulo VI:

La CCRVMA ante el Estado: Aplicación en el derecho interno. Situación de Chile

La CCRVMA en Chile

La CCRVMA fue firmada por nuestro país el 11 de septiembre de 1980 en Canberra, Australia. Después de haber participado activamente en la formulación y negociación de la misma.

La ratificación se realizó mediante acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno con fecha 4 de junio de 1981, depositándose el instrumento de ratificación ante el Gobierno de Australia el 22 de julio del mismo año.

Posteriormente, mediante el decreto N° 662 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de fecha 24 de julio de 1981, el estado de Chile la promulga como ley de la Republica, acto que fue publicado en el Diario Oficial el 13 de octubre de 1981.

Para efectos de coordinar y preparar la participación de Chile como Estado miembro de la Comisión, se organizó el trabajo nacional en el marco de la Sección Nacional de la CCRVMA.

La Sección Nacional fue inicialmente establecida a través del Decreto 239 del 24 de Agosto de 1982, el cual fue posteriormente dejado sin efecto por

el Decreto 1579 del 12 de diciembre de 1991. Este último indica que la Sección Nacional Chilena de la CCRVMA está integrada actualmente por los siguientes miembros, que ejercerán sus funciones ad-honorem:

- a) El Subsecretario de Pesca del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, quien la presidirá;
- b) El Director de Política Especial del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien subrogará al Presidente en su ausencia;
- c) Un representante del Instituto Antártico Chileno;
- d) Un representante de la Subsecretaría de Pesca;
- e) Un representante del Servicio Nacional de Pesca;
- f) Un representante del Instituto de Fomento Pesquero;
- g) Un representante del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas;
- h) Un representante del Comité Oceanográfico Nacional;
- i) Un representante de la Armada Nacional; y
- j) Un representante del sector pesquero industrial, designado por el Subsecretario de Pesca.

Las atribuciones y funciones que posee la Sección Nacional se encuentran establecidas en el artículo 2° del mismo decreto:

- a) Llevar a efecto la coordinación a nivel nacional para el cumplimiento del objetivo y principios establecidos en la Convención;

- b) Asesorar al Ministerio de Relaciones Exteriores en el estudio de todas las materias relacionadas con la Convención;
- c) Mantener el enlace y la coordinación con los órganos de la Convención – la Comisión y el Comité Científico – por intermedio de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, en Hobart, Tasmania Australia; y
- d) En general, realizar todas las labores y tareas que tengan relación con la mejor participación de Chile en las actividades de la Comisión y del Comité Científico de la Convención.

Al interior de la Sección Nacional se ha replicado el modelo organizacional propuesto por la CCRVMA, es decir, en su interior se encuentra un grupo de trabajo dedicado al ámbito científico y otro que se avoca a materias más políticas y diplomáticas. Entre ambas ajustan la posición que el Estado de Chile representará ante los órganos de la CCRVMA, teniendo plenos poderes a la hora de negociar frente a los demás Estados miembros en las reuniones anuales.

La Sección Nacional, se reúne normalmente dos veces al año, una de ellas normalmente antes de la reunión anual de la Comisión, de manera que se pueda preparar la posición de Chile frente a los diversos temas.

Luego se hace una reunión de evaluación, posterior a la reunión anual de la Comisión, para poder determinar los modos de concretar los

compromisos asumidos por Chile ante el foro internacional. Además de ayudar a la asimilación más expedita por parte del Derecho Interno de las diversas Medidas Conservativas acordadas.

La incorporación de las Medidas Conservativas y de otras Resoluciones acordadas por la Comisión de la CCRVMA son vinculantes para nuestro país, y por tanto es necesario que el ordenamiento jurídico interno adapte esta normativa.

La forma para realizar este procedimiento se encuentra contemplada en nuestra Constitución Política de la Republica, en su artículo 54 numeral 1), el cual señala:

“Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán de nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley”.

Por lo tanto, la manera normal como las medidas conservativas y otras resoluciones de la CCRVMA ingresan a nuestro Derecho interno es mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la Republica.

Es por medio de la firma de un Decreto Supremo y luego de una resolución administrativa de la SubSecretaría de pesca, que las diversas medidas de conservación se hacen obligatorias para los barcos pesqueros chilenos y para las tripulaciones nacionales.

La excepción se produce cuando la Medida de Conservación se trata sobre alguna materia que es propia de ley para nuestra legislación, un ejemplo concreto de esta situación es la Medida Conservativa 10-08, que en Chile dio origen a la ley 20.509 que introduce modificaciones a la ley 18.892, introduciéndole sanciones para los nacionales que participen en actividades de pesca ilegal, no declarada y no reportada.

Participación de Chile en la CCRVMA

Chile ha tenido desde los inicios una participación activa y propositiva en el sistema CCRVMA, por lo que analizaremos su participación desde tres ámbitos relevantes para este trabajo: participación política o diplomática, participación científica y finalmente, haremos un análisis respecto a la participación en el ámbito de la industria pesquera dentro del área de la Convención.

Chile, por ser miembro consultivo del Tratado Antártico, siempre ha estado participando en la CCRVMA, incluso en la época de su negociación. Más aún, nuestro país, ha tenido en variadas oportunidades la ocasión de ocupar cargos de relevancia dentro del régimen creado por la CCRVMA. Es así como encontramos la Presidencia de la Comisión que Chile ejerció entre los años 1991 y 1992, siendo representado por el embajador Jorge Berguño. El

doctor Carlos Moreno, representante chileno ante el Comité Científico, fue elegido para presidir ese órgano durante el período 2009-2010. Mientras que la presidencia del Comité Permanente de Implementación y Cumplimiento (SCIC, en inglés) fue presidido por una chilena entre los años 2005 y 2008, la ingeniero pesquero Valeria Carvajal⁵³. Y a partir de este año, nuevamente es presidido por un chileno, el abogado Osvaldo Urrutia.

Sin embargo, esta participación no se condice con el peso relativo que tiene nuestra participación en la CCRVMA, es importante sincerar que nuestra participación en este foro no es de las más relevantes, debido también a que nuestra influencia política y económica como país es escasa dentro del concierto internacional. En general, las posturas que prevalecen en la CCRVMA son aquellas que provienen del mundo anglosajón, donde países como el Reino Unido, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelandia ejercen una influencia determinante.

La capacidad de estos países para determinar los temas de la agenda, llevar esos temas adelante y lograr que sus posiciones sean coherentes y fundadas, se debe fundamentalmente al mayor desarrollo técnico, científico y jurídico que han realizado los países anglosajones respecto a los temas antárticos. A su vez hay que agregar el enorme potencial negociador que

⁵³UNIDAD DE ASUNTOS INTERNACIONALES, SUBSECRETARÍA DE PESCA. Op. Cit., p. 11.

tienen estos países, llevando una diplomacia activa con el resto de los países del foro y manteniendo contacto permanente con las ONG que sostienen posturas afines a sus intereses.

Un ejemplo concreto de esta situación se produce con la actual discusión que se lleva a cabo respecto a las áreas marítimas protegidas (AMP), en las cuales, Australia, Estados Unidos, Nueva Zelandia y el Reino Unido tienen gran interés. Dado que en la última reunión anual no fue posible llegar a un consenso respecto al tema. Estos países promovieron una reunión especial de la comisión para el 2013. La cual se realizará en Alemania en el mes de julio⁵⁴.

Incluso en la última visita del Príncipe Carlos a Hobart, el príncipe de Gales preguntó respecto al estado de las discusiones relativas a las áreas marinas protegidas alrededor de la Antártida⁵⁵.

También es importante destacar, que nuestra participación no puede ser más potente, en vista que nos falta como país mejorar el desarrollo de nuestras

⁵⁴Noticia en la página oficial de la Comisión. 2013. "La CCRVMA refuerza la conservación en la Antártida" [en línea]. 03 enero 2013 <<http://www.ccamlr.org/es/news/2012/la-ccrvma-refuerza-la-conservación-en-la-antártida>> [consulta: 09 enero 2013]

⁵⁵Noticia en la página oficial de la Comisión. 2013. "Prince Charles discusses sustainable fisheries management with CCAMLR" [en línea]. 02 enero. <<http://www.ccamlr.org/es/news/2012/prince-charles-discusses-sustainable-fisheries-management-ccamlr>>[consulta: 09 enero 2013]

capacidades en las temáticas antárticas. Todavía falta multiplicar el capital humano que pueda ser idóneo para enfrentar estos desafíos.

En el ámbito científico, nuestra realidad como país dista de ser de primera línea. A pesar de tener una posición privilegiada de país puente con la Antártica, nuestro desarrollo científico en la misma ha sido exiguo, por decir lo menos. Los altos costos de la ciencia antártica y su orientación fundamental a problemas universales, hace que los proyectos sean fundamentalmente desarrollados por científicos de naciones más avanzadas⁵⁶.

La falta de recursos se traduce a su vez en una baja producción científica: entre los años 2005 a 2007 Australia produjo el 8,1% del total de publicaciones ISI del conjunto de países signatarios, España el 3,3%, Nueva Zelanda el 3,2%, Argentina el 2,8%, Brasil el 1,4% y Chile sólo el 0,9%, con una producción científica comparable a países como Polonia o la Republica de Corea. Es una cifra muy baja para nuestro país, considerando su presencia antártica; no obstante, la cifra va en ascenso pues entre los años 1981-1983 alcanzaba solo al 0.14% y entre los años 1991-1993, era el 0,65% del total de publicaciones⁵⁷.

⁵⁶RETAMALES E., José. Política Antártica Nacional, mecanismos de aplicación. Diplomacia (121): 12, octubre- diciembre 2009.

⁵⁷Ibid.

Estos resultados son fruto de una política científica antártica débil, que depende de contingencias que pueden minar su desarrollo sostenido. Contingencias tales como las crisis económicas internacionales, la crisis energética, término del año polar internacional, hacen que el presupuesto destinado hacia ciencia y tecnología sufra reveses que no permitan una proyección a largo plazo⁵⁸.

En conclusión, la investigación científica antártica está dominada por países desarrollados tales como Estados Unidos, Inglaterra y Australia. Chile debe mejorar el apoyo a la ciencia antártica para obtener mayor visibilidad e impacto científico y así situarse a la par de los países más desarrollados en materia científica.

En cuanto a nuestra presencia pesquera en la zona de la Convención, es importante tener presente que hasta 1991, la pesca comercial de peces fue realizada casi en su totalidad por flotas pesqueras de los países del bloque socialista; la antigua Unión Soviética extrajo más del 89% de las capturas.⁵⁹

Desde 1992 en adelante otros países han participado en la pesquería, siendo Chile, Gran Bretaña, Corea y Rusia los que han extraído la mayor parte de la captura desde entonces.

⁵⁸BRAVO, León. La investigación científica chilena en la antártica en el marco de los 50 años de la firma del Tratado Antártico. Diplomacia (121): 12, octubre- diciembre 2009.

⁵⁹UNIDAD DE ASUNTOS INTERNACIONALES, SUBSECRETARÍA DE PESCA. Op. Cit., p. 17.

Una de las especies que Chile ha explotado es el Draco Rayado (*Champscephalusgunnari*), en la sub-área 48.3. El año 2000 se registran los primeros desembarques chilenos, los que ascendieron a 715 toneladas, correspondientes a un 17% de total capturado en ésta sub-área. En los años previos, Chile registraba capturas marginales, probablemente asociados a fauna acompañante de otras operaciones. A partir del 2000, nuestro país mantiene una importante participación en los años que ha operado sobre éste recurso, promediando un 38%. A la fecha la captura total chilena es de poco más de 6 mil toneladas, sin embargo en los últimos años no se registra actividad relevante en la explotación de esta especie, siendo la última explotación registrada, la del año 2009/2010, la cual alcanzó a sólo 1 tonelada⁶⁰. La flota chilena que ha operado sobre Draco rayado no ha excedido de tres naves, siendo en algunos años, una.

Respecto a la pesca de bacalao de profundidad (*DissostichusEleginoides*), el Gobierno chileno otorgó a fines del año 1991, autorización a las primeras naves para operar en esta pesquería. En efecto, 8 naves operaron en la temporada 1991/92 en la subárea 48.3. En adelante, el número de naves que operó se mantuvo en un rango de 4 a 7 naves, con un *peaken* la temporada 1995/96, de 11 naves. En la temporada 2004/05 operaron

⁶⁰BOLETIN ESTADISTICO DE CCRVMA. Volumen 24 (2002-2011) p 107.

2 naves, que obtuvieron 738 toneladas; mientras que desde la temporada 2010/11 sólo lo ha hecho una, registrando una captura de 273 toneladas⁶¹.

En 1993 el Reino Unido decretó su jurisdicción sobre 200 millas de las aguas circundantes de las Islas Georgias del Sur y Sándwich del Sur. Lo relevante de esta situación se centró en la dictación de una ordenanza y legislación subsidiaria que regula la conservación y manejo de los recursos vivos marinos en esa zona por los británicos⁶². Para Chile significó un cambio en el acceso a los caladeros que habitualmente ocupaba en torno a las islas Georgias del Sur, ya que la operación de naves en dichas zonas estaría en adelante supeditada a contar con la autorización de su propio pabellón y además con la licencia que les otorgase el gobierno de las Islas Georgias del Sur. Éste, desde el año 1995, limita el número de autorizaciones a entregar, lo que ha significado que en varias ocasiones las naves chilenas ya autorizadas por nuestro país no puedan ingresar a pescar en las zonas habilitadas del área 48.3. Esta situación se ha intensificado en los últimos 4 años, donde por ejemplo, de cuatro naves autorizadas por Chile en el 2008 para pescar en la

⁶¹Ibíd. p 125.

⁶²UNIDAD DE ASUNTOS INTERNACIONALES, SUBSECRETARÍA DE PESCA. Op. Cit., p22

subárea 48.3, sólo una pudo obtener licencia británica para operar efectivamente⁶³.

No podemos dejar de hacer mención a la explotación de krill (*euphausia superba*), que fue en gran medida causante de la negociación de la CCRVMA. Su explotación comercial comenzó en el año 1973, concentrándose rápidamente en ciertas zonas del sector del océano Atlántico, en los caladeros de pesca más importantes situados frente a las islas Georgias del Sur (subárea 48.3), las islas Orcadas del Sur (subárea 48.2) y las islas Shetland del Sur (subárea 48.1). Después de alcanzar un máximo de más de 520.000 toneladas en 1982, las capturas disminuyeron significativamente debido a algunos problemas en el procesamiento del krill y a que se destinó un mayor esfuerzo a la pesca de otras especies ícticas. Entre 1987 a 1990, las capturas anuales se estabilizaron en las 350.000 y las 400.000 toneladas. Cuando la flota rusa se vio obligada a cesar la pesca por razones de orden económico en 1992, las capturas se redujeron drásticamente a unas 60.000 toneladas por año. Chile ha tenido una participación promedio de 2% en esta pesquería⁶⁴. No obstante, debido a externalidades en el mercado de este recurso, la flota nacional se ha

⁶³Ibíd.

⁶⁴ Ibíd. Pp. 23-24.

ido desistiendo en la extracción de este recurso, llegando el año 2010/11 a capturar sólo 41 toneladas de este recurso⁶⁵.

En resumen, podemos establecer que la presencia de nuestro país en el foro de la CCRVMA no es fuerte, si bien tenemos una participación de excelencia en las instancias interiores del foro. Nuestro desarrollo como país en materia antártica tiene aún inmensos desafíos en el ámbito de las ciencias, donde a pesar de tener una posición geográfica envidiable, no hemos podido poner más valor a esa ventaja, debido a los pocos recursos financieros, técnicos y humanos con los cuales contamos.

Finalmente en el ámbito pesquero, la presencia de nuestra industria es escasa, tanto en la cantidad de embarcaciones que trabajan en la zona, como el total de tonelaje que Chile explota.

⁶⁵BOLETIN ESTADISTICO DE CCRVMA. Volumen 24 (2002-2011) p 125

Conclusiones

Al comenzar la presente investigación, nos habíamos propuesto hacer un trabajo de tipo descriptivo, que lograra exponer en su mayor plenitud y profundidad el aporte que la “Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos” ha significado para el Derecho Internacional.

Ciertamente es una Convención que no tiene la presencia que otros instrumentos internacionales han logrado, pero sin lugar a dudas ha conseguido el desarrollo de una normativa en el marco de un sistema que claramente puede definirse como uno de los más exitosos en el ámbito de las relaciones internacionales.

Variados son los aportes que esta Convención ha realizado. Un ejemplo de su valor es el enfoque bifocal que utiliza para superar el obstáculo de las reclamaciones de soberanía. Tal como dijo un ilustre profesor de Derecho Internacional “es una verdadera acrobacia jurídica”, pero que logra el objetivo para el cual fue creada⁶⁶.

⁶⁶VAN DER ESSEN, Alfred. Op. Cit. p.320

Otro aporte muy significativo, es el desarrollo pionero del principio ecosistémico, lo cual significó toda una innovación en el área de la conservación de recursos, ya que nunca antes se había considerado ese enfoque para trabajar sobre seres vivos y el conjunto de sus relaciones.

Por otra parte, es indudable que la CCRVMA ha ayudado a legitimar el Sistema Antártico fundado por el Tratado de Washington de 1959, frente a la comunidad internacional. Sus características de apertura, flexibilidad y permanente innovación han contribuido a que el Sistema Antártico sea respetado en su integridad.

Otro aporte sumamente significativo es el incentivo que este instrumento presenta para que todos los Estados partes realicen actividad científica en la zona. No importa si el interés primordial sea la explotación de recursos o el cuidado del medio ambiente, todos los interesados deben contribuir a la confección de bases de datos sólidas y confiables.

En cuanto a los desafíos que enfrenta la CCRVMA, es evidente que su talón de Aquiles se encuentra fundamentalmente en las formas de exigir el cumplimiento. Por ahora el sistema se basa en gran medida, en la confianza, el autocontrol y la fuerza producida por la influencia política y económica.

Relacionado con el tema de la coerción, la pesca INDNR es uno de los flagelos más grandes, que pone en crisis el sistema en su integridad. Se valora

los esfuerzos que han hecho las partes en buscar herramientas adecuadas para enfrentarla.

Otro desafío relevante dice relación con el principal objetivo de la Convención. Aún hoy, a pesar de los grandes avances que ha hecho la ciencia y la tecnología, ha sido difícil poder llevar un control fiable sobre el número y comportamiento de las poblaciones que conforman el ecosistema antártico. Menos aún se ha podido establecer el comportamiento de las especies afines y relacionadas. En este mismo ámbito, ha sido casi imposible determinar cuál es el impacto real que tiene la pesca y la explotación de una determinada especie en el ecosistema. Muchas veces, las variaciones de población y comportamiento no se deben a conductas humanas, sino que más bien dicen relación con cambios en las condiciones ambientales como la salinidad o la temperatura. Saber distinguir bien cuáles son las consecuencias de la explotación de los recursos vivos, será una información vital para poder llevar a cabo planes de manejo sustentable más acorde a las posibilidades de la industria.

La evaluación que se puede hacer del rol que nuestro país cumple en la CCRVMA es poco optimista, si bien hemos contado con la contribución de grandes especialistas en el ámbito de las relaciones internacionales y el derecho, como el profesor Orrego Vicuña, Fernando Zegers, Oscar Pinochet o

el embajador Jorge Berguño. Sería deseable que nuestro país multiplicara sus esfuerzos en crear aún más capital humano que pueda enfrentar los desafíos de foros internacionales de esta envergadura. Lo mismo se replica en cuanto a la presencia científica, donde la escasez de recursos, suele poner un coto infranqueable a nuestra producción en investigación, a pesar de tener una posición tan privilegiada. La pesca también es incipiente, en comparación con el tamaño de las producciones que otros Estados miembros explotan en las aguas del continente blanco. Sería sumamente recomendable que nuestro país aunara esfuerzos y recursos para poder asumir una política antártica integral. Lamentablemente la evidencia demuestra que nos estamos quedando atrás en la conquista de estas tierras que reclamamos y que nuestra presencia tiene poca relevancia.

La CCRVMA es sólo uno de los aspectos que afectan nuestra posición en la Antártida, pero si nuestros intereses geopolíticos consisten en tener una reclamación seria y sustentable a largo plazo, se hace ineludible comenzar desde ahora a fortalecer nuestra presencia en el ámbito de la industria pesquera, de la investigación científica y de la protección al medioambiente.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Fuentes Primarias

1. COMISIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS VIVOS MARINOS ANTÁRTICOS. Boletín Estadístico de CCRVMA. 24 (2002-2011) [archivo PDF]
2. Documentos Básicos de la Convención sobre la Conservación.....,CRVMA. La Convención sobre la CRVMA y el Tratado Antártico. [Archivo PDF] Hobart, Australia. <www.ccamlr.org>

Fuentes Secundarias

3. BERAUD, RODRIGO. 2009. Presencia verde en continente blanco. Revista Carabineros: 10.
4. BRAVO, LEÓN. 2009. La Investigación Científica Chilena en la Antártica en el Marco de los 50 Años de la Firma del Tratado Antártico. Diplomacia (121): 38-44.
5. COURATIER, JOSYANE. 1983. El Régimen de Protección de los Recursos Vivos de la Antártica. En: ORREGO V., FRANCISCO. La Antártica y sus Recursos. Santiago, Editorial Universitaria. Pp. 201-211.

6. DAVIS, BRUCE W. 1996. En: VIDAS, DAVOR. Governing the Antarctic. Cambridge University Press. Pp. 233-245.
7. EIGHTY OPTIONS. Pesca ilegal, No Declarada y No Reglamentada (INDNR) [en línea] <<http://www.ccamlr.org/es/compliance/pesca-ilegal-no-declarada-y-no-reglamentada-indnr>> [consulta: 10 diciembre 2012]
8. GASCÓN, VIRGINIA y WERNER, RODOLFO. 2008. La CCRVMA y el Krill: Aplicación del Enfoque Ecosistémico en Aguas Antárticas. *Diplomacia* (114): 66-79.
9. NAGATA, TAKESI. 1983. La Aplicación de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos de la Antártica: Necesidades y Problemas. En: ORREGO V, FRANCISCO. *La Antártica y sus Recursos*. Santiago, Editorial Universitaria. Pp. 179-199.
10. ORREGO V, FRANCISCO. 1983. La Aplicación del Derecho del Mar y de la Zona Económica Exclusiva al Continente Antártica. En: *La Antártica y sus Recursos*. Santiago, Editorial Universitaria. Pp. 331-340.

11. ORREGO V, FRANCISCO. 1983. Una Política para los Recursos Antárticos. En:La Antártica y sus Recursos. Santiago, Editorial Universitaria. Pp. 15-25.
12. ORREGO V, FRANCISCO. 1994. Derecho Internacional de la Antártica. Santiago, Chile. Dolmen Ediciones.
13. POWELL, D.L. 1983. Consideraciones Científicas y Económicas relativas a la Conservación de los Recursos Marinos Vivos de la Antártica. En: ORREGO V, FRANCISCO. La Antártica y sus Recursos. Santiago, Editorial Universitaria. Pp. 169-178.
14. REBAGLIATI, ORLANDO. 1999. El Sistema del Tratado Antártico, incluyendo el Régimen de los Recursos Vivos y de los Recursos Minerales”. Curso de Derecho Internacional XXVI. Comité Jurídico Interamericano, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
15. RETAMALES E, JOSÉ. 2009. Política Antártica Nacional, Mecanismos de Aplicación. Diplomacia (121): 9-26
16. SCHRAM STOKKE, OLAV. 1996. En inglés. En: VIDAS, DAVOR. Governing the Antarctic. Cambridge University Press, pp. 113-151.
17. UNIDAD DE ASUNTOS INTERNACIONALES, SUBSECRETARÍA DE PESCA. 2008. Chile y su participación en la Comisión para la

Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos. Gobierno de Chile.

18. VAN DER ESSEN, ALFRED. 1983. La Aplicación del Derecho del Mar en el Continente Antártico. En: ORREGO V, FRANCISCO. La Antártica y sus Recursos. Santiago, Editorial Universitaria, pp 319-330.
19. ZEGERS, FERNANDO. 1983. La Convención de Camberra a la luz de los objetivos y políticas de su negociación. En: ORREGO V, FRANCISCO. La Antártica y sus Recursos. Santiago, Editorial Universitaria, pp. 213-220.

ANEXOS

