



La política detrás de la ciencia: protección y conservación de recursos vivos marinos en la Antártida, 2005-2018*

Cristian Lorenzo^a

Resumen: Este artículo examina las interacciones entre miembros de la Comisión para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos durante el debate sobre Áreas Marinas Protegidas (AMP) en la Antártida, desde el 2005 hasta el 2018. Para su abordaje, se recolectaron datos provenientes de informes finales de las reuniones anuales de la Comisión, novedades institucionales de este foro antártico e información publicada por los Programas Nacionales Antárticos de países que lo integran. A partir de una estrategia inductiva de análisis, este artículo afirma que dichas interacciones están basadas en: 1) una serie de acuerdos bilaterales y multilaterales sobre la Antártida, que enmarcan las acciones de los Estados que participan de este foro; 2) dilemas entre los miembros de la Comisión acerca de la conservación de la biodiversidad marina, y 3) intereses estatales y no estatales en la gestión de recursos vivos marinos antárticos que potencialmente podrían converger. Estas tres características permiten comprender que la disputa por la gestión de los espacios antárticos es una forma sutil de hacer geopolítica, a través de la definición de criterios ambientales para designar AMP o establecer mecanismos de gestión y evaluación. Este artículo tiene como propósito aportar a la discusión sobre ciencia y política en el Sistema del Tratado Antártico.

Palabras clave: ciencia antártica; política internacional; recursos vivos marinos antárticos; Sistema del Tratado Antártico.

Fecha de recepción: 2 de septiembre de 2019 **Fecha de evaluación:** 15 de noviembre de 2019
Fecha de aprobación: 4 de diciembre de 2019

Cómo citar: Lorenzo, C. (2019). La política detrás de la ciencia: la protección y conservación de recursos vivos marinos en la Antártida. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 15(1), pp. 117-127. DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.4268>

-
- * Este trabajo fue elaborado en el marco de una línea de investigación sobre Política Ambiental Internacional que el autor desarrolla en el Centro Austral de Investigaciones Científicas del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (Cadic-Conicet), y sobre Gobernanza Ambiental en el Instituto de Ciencias Polares, Ambiente y Recursos Naturales (ICPA) de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF).
 - a Doctor en Relaciones Internacionales. Investigador Adjunto del Conicet (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) en el Centro Austral de Investigaciones Científicas (Cadic). Profesor Adjunto de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF) en el Instituto de Ciencias Polares, Ambiente y Recursos Naturales (ICPA).
Correo electrónico: clorenzo@conicet.gov.ar

The Politics Behind Science: Protection and Conservation of Marine Living Resources in Antarctica, 2005–2018

Abstract: This article examines the interactions among members of the Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources during the debate on Marine Protected Areas (MPAs) in Antarctica between 2005 and 2018. For this purpose, data were collected from final reports of the Commission's annual meetings, institutional news of this Antarctic forum, and information published by the National Antarctic Programs of member countries. Using an inductive analysis strategy, this article affirms that these interactions are based on: 1) a series of bilateral and multilateral agreements on Antarctica, which frame the actions of states participating in this forum; 2) dilemmas among members of the Commission about the conservation of marine biodiversity; and 3) state and non-state interests in the management of Antarctic marine living resources that could potentially converge. These three characteristics allow us to understand that the dispute over the management of Antarctic areas is a subtle way of doing geopolitics by defining environmental criteria to designate MPAs or establish management and evaluation mechanisms. This article aims at providing an input into the discussion of science and politics in the Antarctic Treaty System.

Keywords: Antarctic science; international policy; Antarctic marine living resources; Antarctic Treaty System

A política por trás da ciência: proteção e conservação de recursos vivos marinhos na Antártida, 2005-2018

Resumo: Este artigo analisa as interações entre membros da Comissão para a Conservação de Recursos Marinhos Antárticos durante o debate sobre as Áreas Marinhas Protegidas (AMP) na Antártida, desde 2005 até 2018. Para sua abordagem, foram coletados dados de relatórios finais das reuniões anuais da Comissão, novidades institucionais desse fórum antártico e informação publicada pelos Programas Nacionais Antárticos de países que o integram. A partir de uma estratégia indutiva de análise, este artigo afirma que essas interações estão baseadas em: 1) acordos bilaterais e multilaterais sobre a Antártida, que delimitam as ações dos Estados que participam desse fórum; 2) dilemas entre os membros da Comissão sobre a conservação da biodiversidade marinha e 3) interesses estatais e não estatais na gestão de recursos vivos marinhos antárticos que, potencialmente, poderiam convergir. Essas três características permitem compreender que a disputa pela gestão dos espaços antárticos é uma forma sutil de fazer geopolítica, por meio da definição de critérios ambientais para designar AMP ou estabelecer mecanismos de gestão e avaliação. Este artigo tem como propósito contribuir para a discussão sobre ciência e política no sistema do Tratado Antártico.

Palavras-chave: ciência antártica; política internacional; recursos vivos marinhos antárticos; Sistema do Tratado da Antártida

Introducción

El 11 de julio del 2019, Nengye Liu —académico de la Universidad de Adelaide (Australia)— publicó un artículo de opinión en *The Interpreter*, perteneciente al *think tank* australiano Lowy Institute (Liu, 2019). En esa nota, el autor advierte que China, desde hace varios años, viene proponiendo la creación de un área protegida en Domo A, cerca de una de sus estaciones científicas en el Continente Blanco (Kunlun). Sin embargo, en términos estrictamente políticos, esta propuesta no alcanzó el consenso de los otros Estados miembros del Sistema del Tratado Antártico. Con relación a esta situación, recordó que hay otros temas en la agenda dentro del Sistema del Tratado que necesitan el acuerdo de China para alcanzar un consenso. De esta forma, Liu mostró la manera en la que opera el cálculo político de los Estados en el Sistema del Tratado Antártico, dejando en evidencia los intereses que se confrontan en un sistema donde la paz es lo que impera. La respuesta no se hizo esperar: Tony Press, profesor en la Universidad de Tasmania (Australia), destacó que la confianza es central para el funcionamiento del Sistema del Tratado Antártico, y, en consecuencia, la idea de cálculo político pasó a un segundo plano (Press, 2019).

La ciencia y la política mantienen una estrecha relación en el Sistema del Tratado Antártico. En este sentido, distintas aristas fueron abordadas por la literatura, tales como: la presencia de científicos en el Continente Blanco (Elzinga, 2017), la finalidad que persiguen las investigaciones científicas en la Antártida (Doods, 2012; Portella Sampaio, 2019), las interacciones entre investigadores y quienes toman decisiones (Hughes *et al.*, 2018), y la capacidad de influencia y liderazgo de los miembros del Sistema del Tratado Antártico (Dunedey y Walton, 2012; Hughes *et al.* 2018; Sánchez, 2016). Con este trasfondo, este artículo examina las interacciones entre los miembros de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos (de ahora en adelante, la Comisión). Y, para ello, se centra en un tema que genera controversias, poniendo a prueba el principio de la confianza mencionado más arriba: ¿cómo son las interacciones entre los miembros de la Comisión cuando se debate sobre Áreas Marinas Protegidas (AMP)?

A partir de un amplio conjunto de observaciones empíricas, se sostiene que, para comprender cómo son las interacciones entre los miembros de la Comisión, es necesario considerar los siguientes elementos. En primer lugar, una serie de acuerdos sobre la Antártida que enmarcan las acciones de los Estados. Esto último puede manifestarse tanto a nivel multilateral (como la Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos) como bilateral (entre los mismos Estados que forman parte de dicha Convención). En segundo lugar, los dilemas que se presentan sobre la conservación marina de la biodiversidad, pese a los cuales, es necesario tomar una decisión. Y, en tercer lugar, los intereses estatales y no estatales sobre la gestión de recursos vivos marinos antárticos, los cuales pueden presentar puntos de convergencia. También, se afirma que la gestión de los espacios antárticos constituye uno de los motivos de disputa entre miembros de la Comisión, donde una de las formas sutiles de la geopolítica está en la definición de criterios ambientales para designar un AMP o establecer mecanismos de gestión y evaluación.

En primera instancia, se presentan las decisiones metodológicas que sustentan este artículo. Posteriormente, se presentan los resultados alrededor de una serie de categorías, que permiten sintetizar los aspectos esenciales observados durante la investigación. Esto dará paso a examinar una serie de características generales sobre la relación entre ciencia y política antártica. Por último, se presentarán las conclusiones.

Método

Relevamiento de información y criterio de análisis

El objetivo de este artículo es examinar las interacciones entre miembros de la Comisión cuando se debate sobre Áreas Marinas Protegidas en la Antártida. Para esto se diseñó un estudio cualitativo y se relevaron los informes finales publicados por este foro antártico, los cuales están a disposición, con posterioridad a las reuniones, en su portal oficial. Cada año se publica dicho documento en

el cual se pueden observar los temas que fueron tratados y cuáles fueron las decisiones tomadas. Estos documentos, al expresar la síntesis de negociaciones entre Estados, constituyen una fuente de información valiosa para el análisis. También, se tomaron en cuenta las novedades publicadas por la Comisión en su portal oficial. A su vez, se revisó información publicada por los Programas Nacionales Antárticos que impulsan la creación de áreas marinas en la Antártida (Alemania, Argentina, Australia, Chile, Francia, Nueva Zelanda, Reino Unido), y organizaciones no gubernamentales de alcance ambiental que participan en las negociaciones (Antarctic and Southern Ocean Coalition). El periodo analizado comienza en el año 2005, en coincidencia con la decisión de la Comisión de incluir a las AMP como parte de su agenda, y termina en el 2018, con la última reunión de la Comisión en la ciudad de Hobart (Australia).

Para el análisis de datos, se estableció una estrategia inductiva. Para ello, se realizó una primera etapa descriptiva con el fin de distinguir los aspectos esenciales de los contingentes, en línea con la estrategia metodológica propuesta por King, Keohane y Verba (1994, pp. 34-74), quienes consideran que las investigaciones sociales requieren una sólida base descriptiva para posteriormente ofrecer explicaciones. Siguiendo esto, a partir de la base descriptiva construida, se buscó establecer inferencias para generar teoría a partir de las propias observaciones. Por todo lo expuesto, la forma de presentar los resultados no es lineal en términos cronológicos, sino que la información relevada y analizada está organizada por núcleos temáticos.

Resultados

Las AMP forman parte de las discusiones actuales sobre la protección ambiental y conservación en la Antártida. Específicamente, se tratan en la Comisión. Hasta este momento, hay designadas dos AMP en este ámbito. La primera fue en el año 2009, a partir de una propuesta presentada por el Reino Unido para establecer un AMP en las Islas Orcadas (CCRVMA, 2009). Y la segunda fue en el 2016, cuando se creó una en el Mar de Ross, a partir de una propuesta impulsada por Nueva Zelanda y Estados

Unidos (CCRVMA, 2016a). Este es un proceso que no podría decirse que está cerrado; por el contrario: todavía se discuten propuestas para establecer AMP en cercanías de la Península Antártida, en el Mar de Weddell, y al Este del Continente Blanco. Todos los años, en octubre, tienen lugar las reuniones anuales en la Comisión, que sesiona en Hobart (Australia). Es en este ámbito en el que se discuten las propuestas de designación.

Acuerdos

Los acuerdos al interior de la Comisión son multilaterales. Para comprender a profundidad este punto, es necesario agregar una precisión. El artículo XII de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos señala que: “Las decisiones de la comisión sobre cuestiones de fondo se tomarán por consenso. El determinar si una cuestión es de fondo se considerará como una cuestión de fondo” (Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos, 1982, inciso 1). Ese artículo también dice: “Las decisiones sobre cuestiones que no sean las mencionadas en el párrafo 1 supra se adoptarán por mayoría simple de los miembros de la Comisión presentes y votantes” (Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos, 1982, inciso 2). En este marco conceptual sobre cómo se toman las decisiones, las AMP son consideradas una cuestión de fondo. Por lo tanto, su creación depende del consenso alcanzado entre sus miembros. Y aquí es donde la política tiene un rol clave porque depende de los acuerdos que puedan alcanzar. De acuerdo a lo mencionado recientemente, hasta ahora hay dos AMP designadas. La primera tuvo lugar en el 2009, a partir de una propuesta del Reino Unido. Esta AMP fue creada en las Islas Orcadas del Sur. Y la segunda fue en el 2016: Nueva Zelanda y Estados Unidos impulsaron el establecimiento de un AMP en el Mar de Ross, propuesta que fue consensuada por todos los miembros de la Comisión que tienen capacidad de votar. Esto es lo decidido multilateralmente hasta el momento. Estas dos propuestas fueron impulsadas inicialmente por tres Estados: Reino Unido, Nueva Zelanda y Estados Unidos. Acá hay un punto relevante a considerar: dos de

ellos tienen reclamos de soberanía en la Antártida (Reino Unido y Nueva Zelanda), y el tercero se reserva el derecho de hacerlo a futuro.

También hay acuerdos que no son estrictamente multilaterales, pero involucran a los Estados que participan de la Comisión; se trata de acuerdos bilaterales. Este encuadre permite dar cuenta de la iniciativa conjunta entre Argentina y Chile para crear un AMP en la Antártida (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, 2018a). Su comprensión requiere tener una perspectiva histórica (Lorenzo y Roldán, 2019) que permita considerar los siguientes elementos como partes del contexto: 1) La presencia de ambos países en la Antártida, tanto en términos de infraestructura (estaciones científicas) como en presencia de científicos desarrollando sus actividades; 2) políticas de largo plazo respecto de la Antártida, expresado también en documentos internacionales; 3) las acciones de cooperación a nivel bilateral que se vienen construyendo, principalmente, a partir del Tratado de Paz y Amistad de 1984, y 4) las acciones recientes de cooperación entre los Programas Nacionales Antárticos.

En todo este marco, Argentina y Chile realizaron acciones conjuntas para coordinar ante situación de emergencias. En febrero del 2019, las Armadas de Argentina y Chile, en el marco de la Patrulla Antártica Naval Combinada (PANC), simularon una situación de derrame de hidrocarburos en Bahía Sur, Antártida (Ministerio de Defensa de Argentina, 2018). Las acciones conjuntas también se expresaron a través de la inspección a bases antárticas de terceros países. Por ejemplo, en ese mismo mes, Argentina y Chile —junto a observadores de Uruguay y Corea— inspeccionaron las bases científicas de: Estados Unidos (Palmer), Ucrania (Vernadsky), Reino Unido (Port Lockroy) y Bulgaria (St. Kliment Ohridski) (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2019).

Todo lo anteriormente mencionado es posible en un marco de coordinación —en funcionamiento desde el 2012— que involucra a Argentina y Chile. El propósito de este comité *ad hoc* es articular los intereses de ambos Estados, con relación al Sistema del Tratado Antártico, y, en particular, incluye a sus acciones en política exterior que están referidas a la Comisión. Dicho mecanismo funciona con

periodicidad anual: suelen organizarse en Buenos Aires y en Santiago de Chile. Por ejemplo, a fines de septiembre del 2018, se realizó la XIV Reunión del Comité Ad-Hoc de Argentina y Chile. El objetivo estaba puesto en la coordinación política de las actividades antárticas de ambos países. Esta reunión fue realizada en el Palacio San Martín, en Buenos Aires, y estuvo presidida por María Teresa Kralikas (subsecretaria de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur de la Cancillería de Argentina), y Camilo Sanhueza (director de Antártica de la Cancillería de Chile). En el marco de este mecanismo de coordinación política, se trataron dos temas que son relevantes para este trabajo. El primero de ellos se refirió a los trabajos conjuntos realizados en torno de una propuesta para designar un AMP en los alrededores de la Península Antártica. En aquel momento, la propuesta iba a ser discutida en octubre del 2018 en la Comisión. Y el segundo fue el estado de implementación del *memorandum* de entendimiento firmado en diciembre del 2016 por ambos países, el cual establece el marco de la cooperación en cuestiones antárticas (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, 2018b).

Confrontaciones

También se observaron disputas en torno a la conservación. Un punto en discusión durante las negociaciones fue la interpretación de lo que puede considerarse como un “uso racional” de los recursos vivos marinos antárticos. Esto se relaciona, directamente, con el artículo II de la Convención, en sus incisos 1 y 2, que dice: “1. El objetivo de la presente Convención es la conservación de los recursos vivos marinos antárticos. 2. Para los fines de la presente Convención, el término ‘conservación’ incluye la utilización racional” (Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos, 1982, artículo 2). En la interpretación de este artículo es por donde transcurre la confrontación de intereses. En el año 2016, cuando la Comisión decidió crear un AMP en el Mar de Ross, se produjo una discusión en torno del alcance de la expresión “conservación racional” de los recursos. Para Australia, el componente de mayor peso era el de la conservación, y sobre este debía ser derivada la racionalidad en su utilización (CCRVMA, 2016b, p. 58).

En cambio para China, el uso racional no estaba subordinado a la conservación (CCRVMA, 2016b, p. 59). En consecuencia, podría afirmarse que no hay un único criterio respecto de la interpretación del “uso racional” de los recursos. Con relación a esto, en la reunión del 2018 de la Comisión, Argentina dejó en evidencia que se pide más información científica para conservar que para tomar una decisión que implica la explotación de un recurso (CCRVMA, 2018, p. 28). Se estaba refiriendo a las objeciones que fueron realizadas a la propuesta de Australia, la Unión Europea y Francia para crear un AMP en Antártida Oriental.

Las confrontaciones incluyen reivindicaciones por soberanía. En este sentido, las Islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur también fueron motivo de confrontaciones entre el Reino Unido y Argentina. Entre los disparadores que fueron observados se encontró la designación de un AMP por parte del Reino Unido, que motivó la protesta inmediata del Estado argentino en la Comisión. Para Argentina, estas acciones llevadas a cabo por el Reino Unido son ilegales. Del mismo modo, cuando Argentina realiza alguna actividad en la zona de dichas islas, hay inmediata protesta del Reino Unido. Esta realidad recurrente en la Comisión pone en evidencia no solo la disputa entre Argentina y el Reino Unido por la soberanía de islas en el Atlántico Sur, sino también el uso geopolítico dado por el Reino Unido a las AMP, Estado que también forma parte de la Comisión (Lorenzo, Seitz y Navarro Drazich, 2019).

Existe una diversidad de argumentos que suelen esgrimirse para solicitar la revisión de una propuesta para designar un AMP. Entre estos pueden encontrarse: la insuficiente información científica para justificar una propuesta y la necesidad de establecer definiciones claramente formuladas. Con respecto a este último punto, existe en su interior una variedad de posibilidades. Puede pedirse especificar, por ejemplo, la delimitación geográfica de un AMP, que los objetivos estén claramente formulados, así como también los criterios para evaluar objetivos e incluir un seguimiento en el tiempo de su implementación. Y, por último, también se apeló a solicitar revisiones sobre el tamaño y la vigencia de la AMP. En el 2018, Rusia invalidó dos argumentos utilizados en la propuesta conjunta impulsada por Argentina y Chile para crear un

AMP en cercanía de la Península Antártica, uno referido a los efectos del cambio climático sobre el espacio designado para un AMP, y el otro sobre los efectos de las actividades humanas sobre el Continente Blanco (CCRVMA, 2018, p. 35). Ante la existencia de objeciones a las propuestas para crear AMP, se esgrime la existencia de intereses políticos y comerciales que impiden avanzar en el consenso —sin fundamentos científicos— como fue el caso del Reino Unido en el 2018 (CCRVMA, 2018, p. 37).

En cuanto a la confrontación que se produce en torno de las propuestas para crear AMP, se suele hacer un llamamiento a lo ya acordado en AMP en la Comisión y, al mismo tiempo, se hace explícita referencia a la existencia de acuerdos internacionales. En la reunión del 2018 de la Comisión, la Unión Europea y sus Estados miembros se expresaron con relación a las objeciones recibidas para establecer un AMP en el Mar de Weddell, advirtiendo sobre el conjunto de acuerdos internacionales que no se pueden cumplir al no avanzar mediante consensos que habiliten el establecimiento de un AMP en la ubicación referida, incluyendo el Objetivo 14.5 de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, y la Meta 11 de Aichi, que corresponden al Convenio de Biodiversidad Biológica (CCRVMA, 2018, p. 32). En otras palabras, lo que se plantea es una relación directa entre la creación de nuevas AMP y acuerdos jurídico-políticos entre Estados en materia ambiental a nivel internacional.

Comportamiento de largo plazo

La geopolítica ambiental también tiene un aspecto vinculado a lo estratégico. Los Estados que tienen reclamos superpuestos en la Península Antártica establecen acuerdos de cooperación cruzada; es decir, Argentina con Chile, y el Reino Unido con cada uno de los dichos países sudamericanos. Las posibilidades de cooperar y disputar algo están condicionadas por los movimientos de corto plazo, los cuales pueden tener relevancia en un contexto de largo plazo. La temática de las AMP pone en evidencia que los tres países que tienen sus reclamos superpuestos (Argentina, Chile y el Reino Unido) están interesados en tener una activa participación en la gestión de AMP, cuya ubicación coincide con sus reclamos de soberanía en la Antártida.

Dilemas e intereses

Las AMP pueden ser analizadas desde el punto de vista biológico. Un ejemplo de ello son las propuestas que Argentina y Chile están proponiendo en la Comisión para designar un AMP en cercanías de la Península Antártida. Para la realización de dicho fundamento, las investigaciones en ciencias biológicas constituyen un aspecto fundamental para la toma de decisiones. Esto no quiere decir que la única forma de abordar el tema sea desde la biología. Una manera de trascender esta aproximación es dar cuenta de la dimensión política que está implicada en la conservación de la biodiversidad. Con relación a esto, los datos relevados permiten afirmar que el proceso de incorporación de las AMP en la agenda de la Comisión planteó inicialmente el dilema sobre la competencia de la Comisión. En este contexto, se manifestaron intereses y visiones sobre cómo gestionar los espacios ecosistémicos marinos. En el 2004, el Comité Científico de la Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos propuso que se realice un taller para debatir si era conveniente que este foro antártico canalice la agenda internacional sobre AMP. Finalmente se realizó el año siguiente, en Silver Spring (Estados Unidos). Su agenda de trabajo apuntaba a evaluar la pertinencia de este tema en la agenda de la Comisión y, particularmente, tenía en cuenta el objetivo para el cual fue creado: garantizar la conservación de los recursos vivos marinos antárticos. También, se discutió sobre qué efecto tendría su implementación a nivel inmediato a nivel científico (Lorenzo *et al.* 2019).

Además, es necesario tener en cuenta el rol de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la Comisión. Por sus implicancias jurídicas y políticas, un aspecto central a tener en cuenta es que las ONG no tienen voto. Sin embargo, a nivel institucional tienen asignado un rol como observadores, el cual, sumado a sus propios intereses, proyecta sus estrategias y acciones para influir en el proceso político. Si consideramos esta situación que se reitera en el tiempo como un fenómeno político, es posible observar que

tiene ámbitos acotados de participación, dentro de los cuales busca maximizar su margen de maniobra. Este es un fenómeno que no es novedoso: responde a una intensificación de la participación de las ONG al Sistema del Tratado Antártico, que puede rastrearse durante la década de 1970 (Stokke y Vidas 1996, p. 98).

A modo de ejemplo sobre lo que ocurre con la Comisión: ASOC busca crear un sistema de AMP alrededor del Continente Blanco. Su interés no es específico, sino que busca que los océanos circundantes al continente antártico estén rodeados de AMP (ASOC, 2016). En esta misma línea, Pew Charitable Trust plantea la necesidad de crear una red de AMP alrededor del Continente Blanco (Pew Charitable Trust, 2018). En el 2018, ante las objeciones que recibió la propuesta para designar un AMP en el Mar de Weddell, particularmente por parte de Noruega, ASOC alentó a que los Estados adopten sin demora dicha propuesta (CCRVMA, 2018, p. 33). Cabe señalar que ASOC no es el único actor no gubernamental; IUCN, en la misma línea, expresa su posicionamiento favorable a la creación de AMP en aguas alrededor del continente antártico. En el 2016, IUCN fue contundente respecto de la duración que desde su perspectiva deberían tener las AMP. En tal sentido, manifestó que la duración de las AMP debería ser indefinida (CCRVMA, 2016b, p. 70). En este punto, es necesario hacer una aclaración: que estos actores no gubernamentales tengan sus intereses no quiere decir que automáticamente estén en oposición a lo que plantean los Estados. Con relación a esto, se observó que en materia de AMP puede existir una convergencia de intereses. Por ejemplo, en la reunión de la Comisión del 2016, Argentina reconoció la contribución realizada por ASOC y Pew Charitable Trust por colaborar con la planificación de la propuesta conjunta que está impulsando con Chile para designar un AMP en cercanía de la Península Antártica (CCRVMA, 2016b, p. 74).

Luego de observar cómo es la relación entre ciencia y política en un contexto particular (la Comisión), pasaremos a indagar en un nivel mayor de abstracción sobre los aspectos generales del fenómeno que fueron observados por otros colegas.

Ciencia y política en el Tratado Antártico

La presencia de científicos en la Antártida está permitida en el marco de lo acordado en el Tratado Antártico. Elzinga (2017) estima que hay entre 1.100 en invierno y 4.400 científicos en verano. La forma de ocupación del espacio que observa no es uniforme: pueden encontrarse en carpas, en estaciones científicas y también en embarcaciones. Respecto de la ubicación de las bases científicas, estas no están localizadas de acuerdo a la potencial relevancia científica, sino a los intereses políticos de los Programas Nacionales Antárticos. Asimismo, observa que existe una relación de dependencia de las actividades científicas: hay ocasiones en las que la accesibilidad para realizar las investigaciones científicas depende de las capacidades logísticas que son brindadas por un Programa Nacional Antártico.

También es importante considerar el valor geopolítico de la ciencia, cuando se examina la relación entre ciencia antártica y tomadores de decisiones. Klaus Doods observó que hay una estrecha relación entre la ciencia y la geopolítica en la Antártida. Desde esta perspectiva, la ciencia es una expresión “sutil” de la geopolítica porque el conocimiento resultante de la investigación científica permite construir una “autoridad ambiental” respecto de un determinado espacio. Desde este enfoque, la geopolítica ya no es sinónimo de lo militar estrictamente, sino que tiene en la ciencia una de sus expresiones: en el rostro de investigadores científicos que hacen sus trabajos, mayormente en la Antártida, y en sus laboratorios. De su lectura se desprende también la existencia de asimetrías entre los países en materia de investigaciones científicas, y quienes la usan exclusivamente para justificar sus reclamos territoriales. Sin fundamentar la distinción que plantea, el autor considera a Australia y el Reino Unido como Naciones líderes en investigación científica; y menciona explícitamente a Argentina —aunque aclara que no es el único caso—, lo cual da cuenta claramente de que la finalidad de este país está orientada por sus reclamos de soberanía en la Antártida (Doods, 2012, p. 91).

Del mismo modo, Elzinga (2017) sintetizó tres ideas sobre el rol que la ciencia puede tener en el Sistema del Tratado Antártico. En la primera considera a la ciencia como una forma de influir en los asuntos antárticos. En la segunda, la relaciona directamente con la credibilidad de un Estado frente a los otros miembros del Sistema del Tratado Antártico. Y en la tercera, considera a la ciencia que se realiza en la Antártida como una expresión de la política por otros medios. Basado en estas apreciaciones sobre el posible rol que se puede advertir de la ciencia en la Antártida, Elzinga no solo advierte el rol central que tiene la ciencia en la Antártida, sino que también distingue entre un rol práctico que puede tener la ciencia —cuando está orientada a resolver un problema puntual— de un rol instrumental, que otorga a la ciencia un valor simbólico. Es precisamente esto último lo que le da significado político a la ciencia dentro del Sistema del Tratado Antártico.

Las interacciones entre los actores involucrados (los investigadores y los tomadores de decisiones) constituyen otra forma de abordar la relación entre ciencia antártica y política. Con relación a este tema, Hughes *et al.* (2018) reafirmaron la necesidad de mejorar las interacciones entre, por un lado, quienes investigan y generan conocimiento científico sobre la Antártida y, por otro, aquellos que están encargados de la toma de decisiones. Ellos observaron que las posibilidades existentes para mejorar incrementalmente la relación tienen una doble dirección: del científico al político, y viceversa. Para ello, afirmaron que es importante que los científicos tomen consciencia de las oportunidades existentes para informar a los tomadores de decisión y, también, que exista una adecuación entre los presupuestos nacionales dedicados a la investigación científica y las prioridades que tenga la política antártica del Estado en cuestión. Asimismo, hay dos cuestiones más a destacar sobre la percepción de Hughes *et al.* (2018) con relación al comportamiento de los científicos. La primera es que hace años los científicos vienen publicando resultados sobre la sensibilidad y vulnerabilidad de los impactos de los seres humanos sobre la Antártida. Y la segunda es sobre la poca claridad en la comunidad científica sobre cómo hacer para que sus investigaciones estén disponibles para la comunidad general.

Respecto de la capacidad de influencia de los Estados en el Sistema del Tratado Antártico, Dudeney y Walton (2012) encontraron que los doce Estados signatarios del Tratado Antártico en 1959, más Estados Unidos y Rusia, no solamente son los que establecen la agenda en el Sistema del Tratado Antártico, sino que también son aquellos que ejercen la mayor influencia política. Este artículo permite observar cómo se construye el liderazgo en el conjunto de interacciones entre los actores del sistema. Acerca del mismo tema, Sánchez (2016) identificó un conjunto de variables que inciden en los patrones de participación de los Estados mencionados: intervienen factores geopolíticos, institucionales, culturales y económicos.

Resulta también interesante dar cuenta de la relación entre las investigaciones científicas y la protección antártica. En este sentido, Portella Sampaio (2019) examinó cómo se configuró históricamente la idea de soberanía en la sociedad internacional de Estados. La autora advierte que esta forma representa una particular manera de asociar el ejercicio del poder a un territorio determinado. Esta lógica que todavía está presente en las relaciones internacionales no incluye lo que ocurre dentro del ámbito de aplicación del Sistema del Tratado. Lo que observa Portella Sampaio es que es más apropiado mirar cómo es la relación entre las investigaciones científicas y la protección ambiental de la Antártida. La soberanía, en todo caso, tiene un “fuerte componente ambiental”, que no lo tenía antes de la firma del Tratado. Y es precisamente en este punto en que las investigaciones científicas tienen más relevancia porque de ellas depende la relevancia política como actor en el Sistema del Tratado Antártico, que desarrolla investigaciones en la Antártida.

Respecto de áreas protegidas en la Antártida, Hughes y Grant (2017) observan una tendencia muy clara: se pasa de una lógica individual de los Estados, en la que la propuesta para su establecimiento venía de un Estado, a una forma conjunta, en la que un grupo de Estados se asocian puntualmente por este tema para hacer una propuesta conjunta. Esta tendencia a la “colectivización” tenderá a consolidarse en el tiempo, conviviendo con una forma consensuada de toma de decisiones. Precisamente este es el valor distintivo de las decisiones que se toman respecto de la Antártida en materia de áreas protegidas.

Conclusiones

La ciencia tiene un rol fundamental en el Sistema del Tratado Antártico porque garantiza el mantenimiento del *statu quo*, en un marco en el que hay cooperación entre Estados que, al mismo tiempo, persiguen sus intereses de largo plazo. Es por ello que ciencia y política en la Antártida presentan una estrecha relación. Con este trasfondo, este artículo examinó las interacciones entre miembros de la Comisión para la Conservación de Recursos Vivos Marinos (CCRVMA) durante el debate sobre Áreas Marinas Protegidas desde el 2005 hasta el 2018. El propósito fue contribuir a la producción de conocimiento sobre aspectos relacionados con la ciencia y la política en el Sistema del Tratado Antártico. Teniendo en cuenta la temporalidad señalada como referencia, se relevaron los informes finales publicados por la Comisión, las novedades publicadas por este foro antártico y la información publicada por los Programas Nacionales Antárticos. Para este último caso, se consideró específicamente el de aquellos países que propusieron establecer nuevas AMP (Alemania, Argentina, Australia, Chile, Francia, Nueva Zelanda, Reino Unido). Posteriormente, se procedió al análisis de lo relevado a partir de una estrategia inductiva.

Los principales hallazgos de esta investigación son tres, todos ellos relacionados con las interacciones entre los Estados en el ámbito de la Comisión. El primero, se refiere a la existencia de acuerdos multilaterales y bilaterales que enmarcan las acciones de los Estados que forman parte de este ámbito multilateral. En segundo lugar, existen confrontaciones surgidas a partir de interpretaciones jurídicas sobre el funcionamiento de este foro antártico. Un caso particular está relacionado con las reivindicaciones de soberanía entre Argentina y el Reino Unido por las islas del Atlántico Sur. En tercer lugar, la posibilidad de designar nuevas AMP en la Comisión tiene un costado político, debido a la existencia de dilemas e intereses que buscan que las decisiones de la Comisión se orienten a su favor. Esto alcanza a los actores estatales y no estatales que participan, todos los años, en las negociaciones de la Comisión. En este sentido, las ONG ambientales de alcance multinacional, si bien no tienen voto, manifiestan su

posición en las negociaciones, y buscan influir en el proceso político. Esto permite señalar que cuando hay dilemas, hay intereses.

En síntesis, las interacciones entre los Estados en la Comisión están basadas en: i) una red de acuerdos sobre la Antártida que enmarca las acciones de los Estados, tanto a nivel multilateral (en la Comisión) como a nivel bilateral (entre los Estados que forman parte de la Comisión); ii) la existencia de dilemas en situaciones en las que hay que tomar decisiones, que están relacionadas con la conservación, y iii) intereses estatales y no estatales sobre la gestión de recursos vivos marinos antárticos, que pueden tener puntos de convergencia. En todo este marco, la gestión de los espacios antárticos constituye uno de los motivos de disputa, en la que una de las formas sutiles de la geopolítica se expresa en la definición de criterios ambientales para designar un AMP y establecer sus mecanismos de gestión y evaluación. Los debates acerca de las AMP permiten captar lo esencial de la situación del cálculo político sobre la Antártida: hay confianza, como fue señalado al inicio de este artículo, pero también cálculo político, que nutre de sentido a la generación de conocimiento científico sobre la Antártida.

Referencias

- ASOC. (2016). A representative system of CCAMLR MPAs: Current proposals and Beyond. Recuperado de <https://www.asoc.org/storage/.../CCAMLR/.../cc-xxxv-bg-26.pdf>
- CCRVMA. (2009). Medida de conservación 91-03. Protección de la plataforma sur de las Islas Orcadas del Sur. Recuperado de <https://www.ccamlr.org/es/node/74906>
- CCRVMA. (2016a). Trigésima quinta reunión de la Comisión. Recuperado de <https://www.ccamlr.org/es/ccamlr-xxxv>
- CCRVMA. (2016b). Medida de conservación 91-05. Área Marina Protegida en la región del mar de Ross. Recuperado de <https://www.ccamlr.org/es/measure-91-05-2016>
- CCRVMA. (2018). Informe de la Trigésima Séptima Reunión de la Comisión CCAMLR. Recuperado de <https://www.ccamlr.org/es/ccamlr-xxxvii>
- Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos, 1982.
- Dodds, K. (2012). *The Antarctic: a very short introduction*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Dudenev, J. R., y Walton, D. (2012). Leadership in politics and science within the Antarctic Treaty. *Polar Research*, 31(1). doi: <https://doi.org/10.3402/polar.v31i0.11075>
- Elzinga, A. (2017). The continent for science. En K. Doods, A. Hemmings y P. Roberts. (Eds.), *Handbook on the politics of Antarctica* (pp. 103-124). Glos, UK – Massachusetts, United States: Edward Elgar Publishing Limited.
- Hughes, K. A., Constable, A., Frenot, Y., López-Martínez, J., McIvor, E., Njåstad, B., Terauds, A., Liggett, D., Roldán, G., Wilmotte, A., Xavier, J. (2018). Antarctic environmental protection: Strengthening the links between science and governance. *Environmental Science and Policy*, 83, 86te-95. doi: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.02.006>
- Hughes, K. A., y Grant, S. M. (2017). The spatial distribution of Antarctica's protected areas: A product of pragmatism, geopolitics or conservation need? *Environmental Science and Policy*, 72, 41-51. doi: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2017.02.009>
- King, G., Keohane, R. O., y Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey, United States: Princeton University Press.
- Liu, N. (2019). The heights of China's ambition in Antarctica. Recuperado de <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/heights-china-s-ambition-antarctica>
- Lorenzo, C., y Roldán, G. (2019). The Conservation of biodiversity: Argentina and Chile at the Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR). En C. Lorenzo (Ed.), *Latin America in Times of Global Environmental Change* (pp. 171-181). Cham (Switzerland): Springer International Publishing.
- Lorenzo, C.; Seitz, A.; Navarro Drazich, D. (2019). Las áreas marinas protegidas como asunto de política internacional: el escenario de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia, Seguridad*, 14(1), 57-71.
- Ministerio de Defensa de Argentina. (2018). Ejercicio combinado de Control y Combate de la Contaminación en Bahía Sur de la Antártida. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/ejercicio-combinado-de-control-y-combate-de-la-contaminacion-en-bahia-sur-de-la-antartida>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2019). Chile y Argentina concluyen tercera inspección conjunta de bases extranjeras en la Antártica. Recuperado de <https://minrel.gob.cl/chile-y-argentina-concluyen-tercera-inspeccion-conjunta-de-bases/minrel/2019-03-07/100653.html>

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. (2018a). Península Antártica: Argentina y Chile presentan propuesta binacional para un Área Marina Protegida. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/peninsula-antartica-argentina-y-chile-presentan-propuesta-binacional-para-un>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. (2018b). Argentina-Chile: reunión sobre coordinación política en materias antárticas. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-chile-reunion-sobre-coordinacion-politica-en-materias-antarticas>
- Pew Charitable Trust. (2018). Support for Southern Ocean MPAs Must Not Melt Away. Recuperado de <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/articles/2018/10/support-for-southern-ocean-mpas-must-not-melt-away>
- Portella Sampaio, D. (2019). The Antarctic exception: how science and environmental protection provided alternative authority deployment and territoriality in Antarctica. *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, 11(2), 1-13. doi: <https://doi.org/10.1080/18366503.2019.1589899>
- Press, T. (2019). The importance of trust in preserving Antarctica's future. Recuperado de <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/importance-trust-preserving-antarctica-s-future>
- Sánchez; R. A. (2016). A brief analysis of countries' patterns of participation in the Antarctic Treaty Consultative Meetings (1998-2011): towards leveling the playing field? *Polar Record*, 52(6), 686-697. doi: <https://doi.org/10.1017/S0032247416000073>
- Stokke, O., Vidas, D. *Governing the Antarctic. The effectiveness and legitimacy of the Antarctic Treaty System*. Cambridge: Cambridge University Press.