



CAMBIO CLIMÁTICO EN LAS REUNIONES CONSULTIVAS DEL TRATADO ANTÁRTICO: DESDE EL “REPORT OF GLOBAL CHANGE AND THE ANTARCTIC” DE 1995 HASTA LA “DECLARACIÓN DE HELSINKI” DE 2023

Lars Christiansen Pescio

María Noemí Zamora Rivas

Introducción

Naciones Unidas define cambio climático como “los cambios a largo plazo de las temperaturas y los patrones climáticos”, haciendo referencia a que estos (cambios) pueden ser naturales, es decir, el resultado de variaciones en la actividad solar o erupciones volcánicas, por nombrar algunos, o antropogénicos, específicamente tras la Revolución Industrial, producto de la quema de combustibles fósiles como el carbón, el petróleo y el gas.

De estos cambios causados por el hombre, el principal síntoma conocido es el calentamiento global, fenómeno que entre los años 1992 y 2017 ha causado la pérdida de casi 2.700 millones de toneladas de hielo de la capa antártica, espacio donde se encuentra contenida la mayor fuente de agua dulce del mundo, contribuyendo a la vez, a un aumento en el nivel del mar que afecta en forma global.¹

Pero esto no ha sido lo único. Producto del mismo fenómeno, tanto la biodiversidad antártica como sus ecosistemas se han visto afectados, mientras que el resto del globo ha experimentado grandes lluvias o prolongadas sequías, producto de las teleconexiones generadas por el viento proveniente de esta región.² No podemos olvidar también que el continente blanco es el regulador del clima en la tierra.³

Para hacer frente a los daños causados por el cambio climático, en la Antártica estos temas, y el accionar asociado, son puestos en agenda por quienes participan de su gobernanza, específicamente al interior de sus mecanismos de gestión como lo es la Reunión Consultiva del Tratado Antártico (RCTA) y el Comité para la Protección del Medioambiente (CPA).

Es en estas instancias donde desde su origen, los años 1961 y 1998 respectivamente, y hasta el día de hoy, las partes contratantes (consultivas y no consultivas o adherentes, que actualmente suman 56 Estados, y que

representan más de un cuarto de los países del mundo, incluyendo dentro de estos a los miembros del G7, la mayoría de los integrantes del G20 y de la OCDE), los observadores y expertos (considerando acá a la Asociación Internacional de Operadores Turísticos en la Antártica [IAATO], la Coalición Antártica y del Océano Austral [ASOC], el Comité Científico para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos [CCRVMA], el Comité Científico de Investigación Antártica [SCAR], el Consejo de Administradores de Programas Antárticos Nacionales [COMNAP], el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [IPCC], la Organización Hidrográfica Internacional [OHI], la Organización Meteorológica Mundial [OMM], el Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente [PNUMA], y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza [UICN])⁴ han presentado un total de 214 documentos en la categoría cambio climático.

En este escenario el objetivo del presente artículo será analizar el desarrollado de la temática cambio climático al interior de las reuniones antes mencionadas desde 1995, año en que surge la categoría al interior de la RCTA, y hasta el día de hoy, por medio de los diferentes tipos de documentos de los que disponen la partes (y que según las Reglas de Procedimiento 2021 pueden corresponder a los working papers, information papers, background papers y secretariat papers).

Se debe recordar que tanto las RCTA como el CPA se encuentran establecidos tanto en el artículo IX del Tratado Antártico, como en el artículo 11 del Protocolo sobre Protección del Medioambiente, respectivamente, teniendo como finalidad, la primera, que las partes pudieran realizar consultas sobre asuntos de interés común relativo al continente por medio del trabajo respecto de aquellos documentos entregados por los depositarios (Scully 2011, 31), mientras que las segundas buscan “proporcionar asesoramiento y formular recomendaciones a las Partes”⁵ para que las recomendaciones sean consideradas en las RCTA.

[1] Consultado el 13-07-2023 [en línea]. Disponible en: <https://www.antarctica.gov.au/news/2022/climate-change-poses-greatest-threat-to-antarctica/>

[2] Consultado el 13-07-2023 [en línea]. Disponible en: <https://www.inach.cl/inach/?p=25069>

[3] Consultado el 13-07-2023 [en línea]. Disponible en: <http://antarcticarepositorio.umag.cl/bitstream/handle/20.500.11894/1142/Repetto%20G.%20Fiorella.pdf?sequence=1>

[4] Consultado el 13-07-2023 [en línea]. Disponible en: <https://www.ats.aq/devAS/CEP/Authorities?lang=s>

[5] Consultado el 13-07-2023 [en línea]. Disponible en: <https://www.ats.aq/s/committee.html>



Fotografía: Arón Cádiz, Instituto Milenio BASE

Ambas instancias, realizadas de manera conjunta desde el año 1999, han considerado el trabajo de las partes en este tópico, el que en la última RCTA/CPA realizada entre los meses de mayo y junio de 2023 consideró la presentación de 26 documentos en la categoría cambio climático, la mayor cantidad de documentos a la fecha en una única reunión, y la firma de la Declaración de Helsinki sobre el cambio climático y la Antártica, firmada por las partes y los miembros del Comité, con la intención de reafirmar el compromiso de combatir los efectos del cambio climático en la zona, así como para reconocer el rol fundamental de esta, y del Océano Austral, en el sistema climático global.

Para dar respuesta a lo planteado con anterioridad, este artículo se dividirá de la siguiente manera; en primer lugar se revisará la evolución de la temática en estas instancias, considerando algunos tópicos, siguiendo con las principales partes involucradas (ya sea en solitario o como grupo de países); así como las líneas de acción que ha llevado (o no) a la materialización de la Declaración de Helsinki, para finalizar con algunos comentarios respecto a el efecto que tendrá este documento, y las acciones desarrolladas con el objetivo de incorporar medidas, limitar impactos y/o proteger áreas, aspirando a mejorar la resiliencia del territorio antártico a los efectos del cambio climático.

Evolución de la categoría cambio climático en las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico y el Comité para la Protección del Medioambiente

Con el deseo de que los países signatarios contarán con una instancia para “intercambiar informaciones, consultarse mutuamente sobre asuntos de interés común relacionados con la Antártica, y formular, considerar y

recomendar a sus gobiernos medidas para promover los principios y objetivos del Tratado” (Tratado Antártico) surgen las RCTA.

En estas, los participantes trabajan en grupos, los que varían según la ocasión (Carvalho, 2009: 48), en base a los distintos tipos de documentos presentados por las partes, tales como los de trabajo, de información, de antecedentes y/o presentados por la Secretaría.

Por su parte, el artículo 12 del Protocolo sobre Protección del Medioambiente establece que la función del CPA es “proporcionar asesoramiento y formular recomendaciones a las Partes en relación con la aplicación de este Protocolo, incluyendo el funcionamiento de sus Anexos, para que sean consideradas en las RCTA”, es por ello que al final de cada reunión se presenta un informe con recomendaciones a la RCTA que tienen por objeto regular la actividad humana en la Antártica.

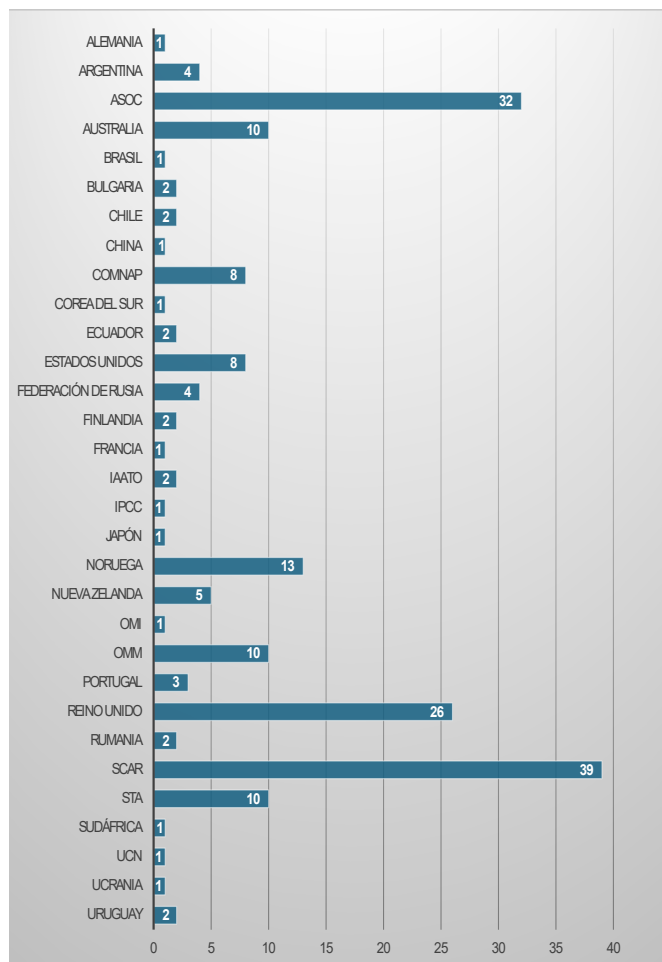
Los primeros documentos que fueron categorizados por la Secretaría del Tratado Antártico como cambio climático datan de la RCTA del año 1995, y corresponden al IP 056 *Antarctic warming: early signs of global climate change* presentado por la ASOC; el IP 107 *Global change science* de Australia; y el IP 075 *Report of global change and the Antarctic* suministrado por el SCAR. Este último, de hecho, señalaba que “the Antarctic plays an important role in global change studies through major interactions between the atmosphere, ice, ocean and biota, affecting the entire global system due to feedbacks in bio-geochemical cycles, deep ocean circulation, atmospheric transport and changes in ice sheet mass balances”.⁶

[6] “La Antártica desempeña un papel importante en los estudios sobre el cambio global debido a las grandes interacciones entre la atmósfera,

A estos tres documentos siguieron otros 194, sumando al año 2023 un total de 197 documentos categorizados como cambio climático, dividiéndose en 130 de información; 49 de trabajo; 10 presentados por la Secretaría y 8 de antecedentes.

El detalle de las partes suministradoras de estos se encuentra contenido en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 1: Número de documentos, por parte, en las RCTA desde el año 1995 al 2023.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en <http://www.ats.aq>, al 07 de agosto de 2023.

Del gráfico No. 1 se desprende que los principales suministradores de documentos corresponden a expertos como el SCAR y ASOC, con 39 y 32 documentos respectivamente. Seguidos por el Reino Unido (26 documentos) y Noruega (13 documentos), ambas partes consultivas signatarias originales del Tratado Antártico.

Como ya se mencionó, el año 1995 fue el primero que registra documentos en la categoría de cambio climático, pero también corresponde al año en que se modificó el Reglamento de las RCTA, pasando a denominar a las hasta entonces recomendaciones,

el hielo, el océano y la biota, que afectan a todo el sistema global debido a las retroalimentaciones en los ciclos biogeoquímicos, la circulación oceánica profunda, el transporte atmosférico y los cambios en los balances de masas de las capas de hielo”. Traducción de los autores.

como medidas, decisiones y resoluciones. Mientras las decisiones y las resoluciones abordan asuntos organizativos internos y son textos exhortativos, respectivamente, las medidas son “un texto que contine disposiciones que tienen la intención de ser legalmente vinculantes una vez que haya sido aprobado por todas las Partes Consultivas del Tratado Antártico” (Decisión 1 de 1995), entrando en vigor, cuando todos los contratantes con derecho a participar de las medidas las hayan aprobado. Estas últimas son las únicas jurídicamente vinculantes para las partes.

Por esta razón, los denominados documentos de trabajo, se vuelven relevantes al ser presentados por las partes consultivas sobre aquello que es necesario debatir y sobre lo que deben tomarse medidas durante una reunión (Reglas de Procedimiento de la RCTA y del CPA, 2021).

En estos, nuevamente, las partes que más los han suministrado corresponden al Reino Unido (15 documentos de trabajo), Noruega (10 documentos de trabajo) y SCAR (7 documentos de trabajo).

Respecto a las acciones propuestas en estos textos, por las partes suministradoras, se pueden señalar, a grandes rasgos, las siguientes:

Reino Unido

- Establecer una metodología para clasificar las Zonas Antárticas Especialmente Protegidas (ZAEP) actuales de todo el continente según su posible vulnerabilidad al cambio climático regional (WP 016 de 2010);
- Tener en cuenta y avalar la capacidad de la teledetección para contribuir significativamente con los futuros programas de vigilancia ambiental, inclusive en el contexto de la gestión de áreas protegidas y la vigilancia del impacto del cambio climático (WP 015 de 2011);
- Incorporar consideraciones relativas al cambio climático en la gestión de todas las actividades humanas en la Antártica para tratar de evitar o mitigar cualquier estrés adicional en el medioambiente terrestre y marino antártico, incluida su biodiversidad y ecosistemas, a fin de aumentar la resiliencia a los efectos del cambio climático (WP 032 de 2021).⁷

Noruega

- Incluir los cambios climáticos en la Antártica como tema nuevo del programa de la RCTA (WP 028 de 2007).

SCAR

- Transmitir la importancia del Acuerdo Climático de París y del fortalecimiento esperado de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para mantener los entornos de

[7] Suministrado por Reino Unido junto a Alemania, Australia, Bélgica, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos y Suecia.



la Antártica y del Océano Austral y su biodiversidad tal como se han llegado a conocer durante los 60 años del Tratado Antártico (WP 017 de 2021);

- Las partes y los observadores deben informar sobre la necesidad de realizar investigaciones sobre el nivel del mar en la Antártica – y sobre los resultados de estas – a los acuerdos internacionales, a los gobiernos de todos los niveles, al sector económico y a la sociedad civil, ya que estas entidades deberán planificar, gestionar y soportar en gran medida los efectos del aumento del nivel del mar y sus costes asociados (WP 020 de 2022).

Actualmente 29 son las partes de carácter consultivo, es decir, que tienen derecho a voz y voto dentro de estas instancias (Reino Unido y Noruega se encuentran acá), es decir, que pueden aprobar medidas jurídicamente vinculantes. Pese a ello, a la fecha se han alcanzado únicamente una decisión; seis resolu-

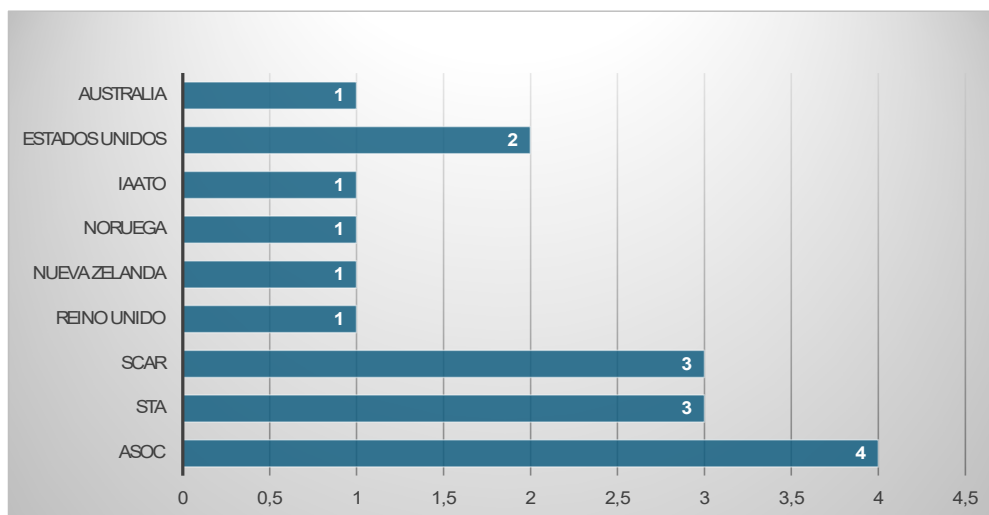
ciones; dos recomendaciones; pero ninguna medida en esta categoría.

Reunión de expertos del Tratado Antártico sobre cambio climático

El CPA y las RCTA no son las únicas reuniones celebradas por el Tratado Antártico. Las Reuniones Consultivas Especiales y las Reuniones de Expertos (RETA), son también instancias en las que se abordan temas específicamente relevantes para las partes.

Por esta razón, el año 2010 se realizó una RETA en Svolvaer, Noruega, respecto al cambio climático, en la que se presentaron 13 documentos de información; tres de trabajo y uno de la Secretaría. El detalle de quienes suministraron éstos se presenta a continuación.

Gráfico No. 2: Número de documentos, por parte, en la Reunión de Expertos del Tratado Antártico del año 2010.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en <http://www.ats.aq>, al 07 de agosto de 2023.

Más allá de lo que se puede apreciar en el **gráfico No. 2** respecto a las partes que más suministraron documentos (ASOC, Australia y Estados Unidos), es importante reparar en el documento de trabajo presentado por Noruega y Reino Unido, el *WP 001 Implications of climate change for management and governance of the Antarctic region – an overview*, cuya línea de acción buscaba “stimulate discussions to help determine whether we have the necessary tools available to mitigate or manage the impacts of the current and future challenges presented by climate change”.⁸

WP 038 rev. 1 “Declaración de Helsinki sobre el cambio climático y la Antártica”

Para un tema tan trascendente, es pertinente comenzar mirando lo que nos muestra la historia, los documentos iniciales sobre cambio climático en el STA fueron presentados en 1995, veintitrés años después que se realizara la Primera Cumbre de la Tierra en 1972, cuando se planteó en forma seria el tema y se recomendó a los gobiernos considerar las actividades y repercusiones que podrían afectar el cambio climático. El siguiente gran paso fue la creación del IPCC en 1988, luego en 1992 en Río de Janeiro se firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que a finales de ese año había sido firmada por 158 Estados, transformándose ya el cambio climático en tema de interés mundial, que desencadenó en el primer instrumento jurídico sobre el tema, el Protocolo de Kyoto en 1997.⁹

Al plantearlo de esta manera es posible comprender que la presentación de los documentos sobre el tema en la RCTA coincide con la fecha en que el cambio climático se transformó realmente en un problema de alcance mundial. Finalmente, recién en 2015, y cuando se disponía de la mejor ciencia posible, por medio de la Resolución 4, la RCTA adoptó el Programa de Trabajo de Respuesta al Cambio Climático (CCRWP), y para facilitar su implementación eficiente y oportuna por Decisión (1) del 2017 se establece el Grupo Subsidiario sobre Respuesta al Cambio Climático (GSRCC).¹⁰

La recién pasada RCTA celebrada en Helsinki estuvo dedicada al cambio climático y tuvo como slogan “De la urgencia a la acción”, en alusión directa al problema.

Como resultado dentro del trabajo del CPA se determinaron seis prioridades para el GSRCC, a trabajar durante el periodo de intercesiones y además la RCTA junto al CPA promulgaron la Resolución 2 (2023) que contiene la “Declaración de Helsinki sobre el Cambio Climático y la Antártica”, curiosamente no es la primera con esa denominación, ya que en

[8] “Estimular debates que ayuden a determinar si disponemos de las herramientas necesarias para mitigar o gestionar las repercusiones de los retos actuales y futuros que plantea el cambio climático”. Traducción de los autores.

[9] Consultado el 28-09-2023 [en línea]. Disponible en <https://www.un.org/es/chronicle/article/de-estocolmo-kyotobreve-historia-del-cambio-climatico#:~:text=En%20los%20siguientes%2020años,y%20acción%20a%20escala%20internacional>.

[10] Consultado el 28-09-2023 [en línea]. Disponible en <https://www.ats.aq/s/gccr.html>

1989 se promulgó una sobre la protección de la capa de ozono,¹¹ y ambas no se deben confundir con la que establece los principios éticos exigidos para las investigaciones médicas en seres humanos.

La Declaración consta de un preámbulo que manifiesta las razones y motivos de esta, y una parte dispositiva, que como debe ser, es redactada en términos muy amigables, y más que una obligación es una exhortación a realizar las acciones. Se debe tener siempre presente que el equilibrio político dentro del STA, ha permitido mantener la Antártica como un continente dedicado a fines pacíficos, con libertad de investigación en un ambiente de cooperación por más de sesenta años.

La Antártica es fundamental para el clima de la tierra, alrededor de ella circula la corriente más grande en los océanos que es la responsable de regular la temperatura del mar en todos los rincones del planeta. Representa la reserva de agua más abundante en la tierra, cuyo derretimiento produciría hasta 60 metros de aumento del nivel del mar, y las consecuencias del cambio climático se evidencian año tras años con desprendimientos de gigantescos témpanos o récords de temperaturas.

El foro de la RCTA es una organización cuya prioridad se centra en la administración, protección y cumplimiento del Tratado Antártico desde los 60° de latitud sur hasta el mismo polo, por eso no resulta extraño que la Declaración, en su parte dispositiva, contenga la mayoría de estas orientadas al cuidado del Océano Austral y la Antártica, y solo una orientada a dar a conocer los efectos del cambio climático y las consecuencias que el daño en Antártica puede producir al resto del planeta.

Esta preocupación exclusiva por el espacio antártico producen declaraciones como las de China, que manifestó que la preocupación del CPA está centrada en disminuir y combatir los efectos de la presencia humana en el hábitat, fauna y flora antártica, cuando en realidad los daños son productos principalmente del cambio climático.

Comentarios finales

La preocupación por los efectos del cambio climático en Antártica ha sido permanente por las Partes del Sistema del Tratado Antártico (STA), pero principalmente orientado a disminuir los efectos de este en el entorno antártico, normando en distintos ámbitos por medio de los instrumentos disponibles, que incluyen la creación de áreas protegidas, restricciones de visitas y requisitos para estas. No obstante, no existe ninguna medida, jurídicamente vinculante, sobre el tema.

Resulta interesante observar que los principales aportes en documentos sobre el cambio climático son las organizaciones científicas y dos países del hemisferio norte, curioso siendo nuestro país el más cercano y probablemente uno de los más afectados por lo que

[11] Consultado el 28-09-2023 [en línea]. Disponible en <https://www.un.org/es/chronicle/article/de-estocolmo-kyotobreve-historia-del-cambio-climatico#:~:text=En%20los%20siguientes%2020años,y%20acción%20a%20escala%20internacional>.

ocurre en el continente blanco. Pareciera indicar que existe una deuda al respecto.

El real efecto de la “Declaración de Helsinki sobre el Cambio Climático y la Antártica” es incierto. El STA congrega a las naciones más influyentes del planeta, y que cuentan con la mejor ciencia disponible, pero mientras no logren ser realmente influyentes en los distintos gobiernos, demostrando las consecuencias de no controlar el cambio climático en el continente blanco, todo el esfuerzo que se realice para proteger la riqueza antártica puede ser inoficioso.

Bibliografía

Artículos de Revistas

CARVALLO, María Luisa. 2009. “Las reuniones consultivas: el sui generis poder legislativo de la Antártica”. *Revista Diplomacia*, no. 120: 14-57.

SCULLY, T. (2011). ed. The development of the Antarctic Treaty System. En *Science Diplomacy: Antarctica, Science, and the Governance of International Spaces* (pp. 29-38). Smithsonian Contributions to Knowledge.

Documentos STA

SECRETARÍA DEL TRATADO ANTÁRTICO. 2021. “Reglas de Procedimiento de la Reunión

Consultiva del Tratado Antártico y del Comité para la Protección del Medioambiente”. 7-41.

SECRETARÍA DEL TRATADO ANTÁRTICO. 1995. “Decisión 1”. Recuperado el 22 agosto de 2022. <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/221?s=1&from=05/19/1995&to=05/19/1995&cat=0&top=0&type=0&stat=0&txt=&curr=0&page=1>

SECRETARÍA DEL TRATADO ANTÁRTICO, n.d. “Archivo de documentos de reunión”. Recuperado el 22 agosto de 2022. <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/DocDatabase?lang=s>
Tratado Antártico. 1959.

Sobre los autores

Lars Christiansen Pescio

Diplomado en Estudios Internacionales por la Universidad de Chile. Oficial de Marina, Jefe de la División Antártica de la Armada de Chile.

Correo: lchristiansenp@gmail.com

María Noemí Zamora Rivas

Magíster en Estudios Internacionales por la Universidad de Chile. Analista materias de contingencia de la Dirección General del Personal de la Armada de Chile.

Correo: noe.zamriv@gmail.com

Fotografía: Luis Valentín Ferrada, Instituto Mienio BASE

