



Universidad del Mar

Campus Huatulco

El Régimen del Tratado Antártico (RTA): Implicaciones de su adhesión en la Agenda Ambiental Internacional de México

TESIS

**Que para obtener el grado de
Maestra en Relaciones Internacionales: Medio Ambiente**

Presenta:

Lic. Anayeli Pérez Clemente

**Dirigido por:
Dra. Valentina Prudnikov Romeiko**

Oaxaca, 2018

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas uno de los temas que ha atraído mayor interés en los ámbitos social, científico, y político ha sido y sigue siendo el relacionado con el deterioro ambiental (Vogler, 2011). A escala internacional, pero aún no global, se presenta un incremento de la preocupación por la adopción de una política común (normas, decretos, leyes y convenios, así como la aplicación de la ciencia, y la tecnología), a favor de un desarrollo sostenible/sustentable, la cual está ligada a regular los impactos antropogénicos, siendo éste un proceso largo, paulatino, sistemático y no exento de dificultades por las grandes vicisitudes existentes entre países desarrollados y en desarrollo.¹

Es conocido que el Cambio Climático o, también denominado, Calentamiento Global; es el principal efecto del incremento de los gases de efecto invernadero que se proyecta en este aumento de la temperatura terrestre (Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC], 2014). En este sentido, la Antártida o Antártica -último continente descubierto por el ser humano en el hemisferio Sur - el sitio más ventoso, frío, seco y alto de la Tierra - tiene un peso incomparable en este proceso. En primera instancia, la Antártica es un componente esencial del Sistema Climático Global, es decir, el clima global se determina a través de las interacciones de sus subsistemas: atmósfera, biosfera, litosfera, hidrosfera y criósfera por lo que la Antártica al contener casi la totalidad de la criósfera resulta ser una prioridad en el estudio y comprensión del clima así como de las variaciones climáticas globales.

Esta región austral aún desconocida por gran parte de la población mundial; es particularmente singular, posee un clima extremo, pero con ello, fue y es un factor clave en la regulación climática global. En este sentido, su clima que es el resultado de los vínculos e interacciones entre la capa de hielo que cubre el continente, su mar, su hielo marino y su atmósfera; dan respuestas a los factores climáticos, pasados y presentes. Se conoce que los estudios de la historia climática de la Antártida sientan las bases para comprender el clima y el cambio climático actuales, permiten comprender los procesos que condujeron al actual período interglaciar actual y definir la magnitud

¹ Por ejemplo, casi el 95% de los tratados y convenciones internacionales sobre ecosistemas y medio ambiente se celebraron y firmaron después de 1950 (Berkman, 2011, citado en Berkman 2002).

de la variabilidad climática natural en una escala de tiempo geológica (Norwegian Polar Institute [NPI], 2018).

La Antártica, caracterizada por sus condiciones climáticas extremas (-51°C en las costas, y hasta -90°C en el interior del continente), alberga en sus costas una gran variedad de especies altamente adaptadas que dependen de este territorio para su desarrollo. Si bien es cierto, la superficie antártica carece de especies endémicas complejas, el océano que rodea al continente es hogar del *fitoplancton* y el *zooplancton*, base de la cadena trófica para especies más grandes. En este sentido, las aguas marinas antárticas son evidentemente ricas en nutrientes, importantes para el desarrollo de estas especies, además, se están colocando en el foco de atención científico internacional debido a los recientes hallazgos que han comprobado los beneficios que ostentan en la salud humana.

El estudio de su superficie, una muy singular capa de hielo de casi 5 km de espesor que se formó sobre el continente, ha permitido avanzar en la comprensión de múltiples fenómenos y complejos procesos como: el clima pasado, etapas geológicas, pruebas de influencias espaciales y potenciales reservas de recursos naturales como, por ejemplo, hidrocarburos. Sobre el manto de hielo además, yacen lagos prístinos de agua dulce líquida por lo que con ello, la Antártica alberga el 70% de reservas de agua dulce del planeta y el 90% de la criósfera terrestre, componente esencial del Sistema Climático Global (Martín, 2009).

Resulta ser que debido a la interconectividad de la Antártica con otros componentes del Sistema Climático Global; los procesos climáticos globales están fuertemente ligados e interdependientes a los procesos locales que ocurren en la Antártica, estos se refiere a modificaciones globales en el nivel del mar, en la circulación oceánica y el transporte de calor, productividad marina, aire-mar, intercambio de gases y albedo planetario (Escutia, Bentley, Florindo & DeConto, 2012).² La Antártica es tan crucial para el conocimiento del clima global debido a que actúa como sensor climático natural puesto que resiente y muestra las variaciones climatológicas globales (Antarctica New Zealand Government [ANZ], 2018; Carrasco, 2017; Goto-Azuma, 2018). No obstante, se

² Por ejemplo, durante la última década, se han logrado avances en la investigación sobre teleconexiones tropicales – polares. Los cambios a largo plazo en la temperatura de la superficie del mar en el Pacífico tropical occidental, Atlántico tropical y Océano Atlántico norte se han relacionado con el rápido calentamiento invernal alrededor de la Península Antártica, mientras que los cambios de la temperatura de la superficie del mar en el Pacífico tropical central se han relacionado con el calentamiento en Antártida Occidental (Yuan, Kaplan, & Cane, 2017).

debe destacar que durante las últimas décadas, la Antártica ha experimentado cambios en su estructura principalmente en la región de su península y en su tésitura glaciár debido a las variaciones climáticas globales, a pesar de su lejanía de las actividades antrópicas, la Antártica no ha sido excluida de resentir el Cambio Climático Global (Agencia EFE [EFE], 2018; Garner, 2014).³

De esta manera, se puede subrayar que la transformación dinámica del hielo antártico es una muestra de las variaciones climáticas globales. Se prevé que en las próximas décadas, a medida que aumente la temperatura global se presentará un aumento del nivel del mar que a su vez afectará a las zonas marítimas costeras y países insulares como Maldivas, Islas Marshall y Tuvalu, los más vulnerables principalmente, son aquellos que se encuentran en el África Subsahariana como Mauritania, Somalia y Sudán del Sur (IPCC., 2014; Phillis, Chairetis, Grigoroudis, Kanellos & Kouikoglou, 2018; Wigley, 2018; Zuo & Balmaseda, 2018).⁴ En este sentido, se puede comentar que los impactos del Calentamiento Global afectarán tanto a los ecosistemas dependientes y asociados de la región antártica, así como a los ecosistemas indirectos de la región antártico, ubicados en aquellas zonas costeras habitadas que se ven influenciados por los cambios en la composición de las aguas marinas originadas en el océano glaciár antártico (Forcada, 2007).

En efecto, debido a sus impactos multidimensionales, el Calentamiento Global (Stern, 2006), se encuentra como tema prioritario en la Agenda Ambiental Internacional. Si bien es cierto, el tema apareció en la discusión académica desde la década de 1960, fue hasta 1990 que se colocó

³ El planeta en su conjunto está haciendo lo que se esperaba en términos de calentamiento, el hielo marino a nivel global está disminuyendo. Sin embargo, se debe aclarar que el deshielo de la Antártica presenta una dinámica diferente. En 2014, el hielo marino antártico alcanzó un máximo promedio de 20,11 millones de kilómetros cuadrados; no obstante, en la región de la Península Antártica y en el Mar de Bellingshausen, justo al oeste de la península, las temperaturas se están calentando y el hielo marino se está reduciendo (Garner, 2014). Para el año 2017, la extensión máxima de hielo marino durante el invierno fue la segunda más baja registrada, al ocupar 18,05 millones de kilómetros cuadrados, siguiendo de cerca los niveles récord en 2012, 2013 y 2014 (EFE, 2018). Se prevé que en el futuro, a medida que la región se caliente y el contenido de calor del océano aumente en la región la extensión del hielo comience a disminuir y; la tendencia se invierta y se vuelva negativa, tal vez de una manera más amplia, porque la cubierta de hielo marino más extensa del mundo se encuentra en la región antártica, y la capa de hielo es generalmente más delgada y más fácil de derretir por completo (Lynch, 2014).

⁴ De una lista de 187 países analizados en cuanto a su riesgo al Cambio Climático se encontró que los diez mejores lugares de la lista, es decir los menos vulnerables están ocupados por países desarrollados como Finlandia, Austria, Noruega, Suecia, Nueva Zelanda, Canadá y Australia, mientras que, los países países con mayor riesgo son los ya mencionados localizados en África Subsahariana y pequeños Estados insulares en desarrollo que ocupan 16 de los 20 lugares más bajos. México se encuentra casi en el lugar 100 (Phillis, Chairetis, Grigoroudis, Kanellos & Kouikoglou, 2018).

en el centro de la discusión ambiental internacional cuando estudios sugirieron que este fenómeno tiene sus orígenes en las actividades antrópicas (IPCC, 2014; Oreskes, 2018). No obstante, pese al papel que desempeña la Antártica para el Sistema Climático Global y los beneficios que brinda para el planeta y por ende a la sociedad mundial; este territorio se encuentra bajo un mecanismo de regulación separado de la agenda internacional, a cargo de solo un grupo de países que han ratificado su estatuto principal.

El Tratado Antártico o Tratado de Washington,⁵ firmado en 1959, constituye la base del Régimen del Tratado Antártico (RTA)⁶ el cual está conformado por una serie de instrumentos, reglas, procedimientos, que se han formulado sobre el tiempo para regular las relaciones internacionales de la Antártica.⁷ Cabe hacer mención que este Régimen es considerado como uno de los más efectivos⁸ hoy en día pues sus objetivos base, permanecen vigentes y siguen cumpliéndose: dedicar a la Antártica exclusivamente a la paz y la ciencia (Cardone, 2017). En este sentido, llama el interés que actualmente este Tratado que regula una región de importancia mundial se encuentre ratificado por tan solo una cuarta parte de países del mundo (53).

Como se puede comprobar en su página oficial, los miembros del Tratado Antártico provienen de diferentes latitudes geográficas, algunos de ellos poseen diferente grado de desarrollo (Malasia, Japón, China, Alemania, Guatemala), inclusive aquellos que no cuentan con salida al mar y que aparentemente se encuentran desvinculados geográficamente de la cuestión mantienen un interés en la antártica (Mongolia, República Checa) (Secretaría del Tratado Antártico [STA], 2017). Solo en el hemisferio occidental, casi todos los países representativos de América: Estados Unidos, Cuba, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Argentina, Chile, Uruguay; mantienen programas de investigación antártica (Council of Managers of National Antarctic Program [COMNAP], 2018).

Sin embargo, México, un país importante por el tamaño de su economía, territorio y población, con un histórico liderazgo internacional en la región,⁹ poseedor de un ambiente megadiverso, con

⁵ De aquí en adelante, el Tratado o TA.

⁶ De aquí en adelante, Régimen o RTA.

⁷ Se refiere a la lista de convenios, acuerdos, medidas, inclusive, aquellas prácticas que no están escritas, pero que se han convertido en derecho consuetudinario.

⁸ En el segundo capítulo se aborda el tema de efectividad de un régimen.

⁹ Cabe mencionar que como se conoce en la década de 1970, México ostentaba liderazgo a nivel regional, situación que se modificó para la siguiente década (Lajous, 2013).

litorales en los océanos más grandes: el Pacífico y el Atlántico; altamente vulnerable a los eventos climatológicos y comprometido con las causas globales (Department of Economic and Social Affairs [DESA], 2017; Instituto Nacional de Geografía e Historia [INEGI], 2018; International Monetary Fund, [IMF, 2017]; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT], 2016) (Presidencia de la República [PR], 2013); se encuentra desvinculado de este mecanismo de regulación medioambiental global. En otras palabras, México es probablemente el país latinoamericano más importante que permanece distanciado del Tratado (Berguño, 2009b). En este tenor, se puede decir que efectivamente, México se encuentra auto excluido de este régimen ambiental de importancia regional y mundial.

Se resalta entonces la pregunta: ¿Cuáles serían las implicaciones de la adhesión del Régimen del Tratado Antártico en la Agenda Ambiental Internacional de México? Atendiendo a esta serie de planteamientos, la presente investigación titulada: “El Régimen del Tratado Antártico (RTA): Implicaciones de su adhesión en la Agenda Ambiental Internacional de México”; trata dar respuesta a dicha pregunta.

De allí se ha desarrollado la hipótesis: La inclusión del Régimen del Tratado Antártico en la Agenda Ambiental Internacional de México podría contribuir a fortalecer la imagen y liderazgo de México en América Latina, además de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Nacional, en ciencia, tecnología y combate al Cambio Climático.

Para la elaboración de este trabajo se ha realizado investigación bibliográfica, histórico - cronológica, descriptiva, analítica, comparativa; se han consultado fuentes oficiales, documentos jurídicos, informes, revistas, obras, páginas web oficiales de instancias nacionales e internacionales que por su naturaleza conciernen a la cuestión antártica. Se realizó también, un análisis de prospectiva basado en documentos estratégicos antárticos de instancias gubernamentales internacionales aplicado para el caso de México.

Debido a su naturaleza, esta investigación requirió del estudio de documentos de información provenientes de las ciencias naturales y exactas; así como de las ciencias sociales pretendiendo con ello lograr una mejor perspectiva interdisciplinaria y holística. De modo que este trabajo de tesis tiene como objetivo principal: Establecer las implicaciones de la adhesión del Régimen del Tratado Antártico a la Agenda Ambiental Internacional de México. Para ello, la misma se dividió en tres capítulos.

En el primer capítulo se dio atención a la base de la investigación, inquiriendo en las características del continente que lo particularizan con el objetivo de establecer que la Antártida es considerada una región de interés común para la humanidad. En este sentido, el capítulo se divide en dos apartados principales. Por un lado, la Antártida se evidencia como una región lejana y remota de la civilización humana, sin embargo, con incidencia en la vida diaria del ser humano a través de su papel en los diversos procesos ambientales que trascienden a nivel planetario, esencialmente como componente del Sistema Climático Global. En el segundo apartado, se muestra que el Calentamiento Global, un fenómeno antropogénico, está impactando también a esta región, por lo que es importante entender, cómo estos cambios suscitados en la región afectarán al resto del planeta. Resulta que articulando estos dos elementos, Calentamiento Global en la Antártica, este continente se vuelve un tema clave dentro de la Agenda Ambiental Internacional.

El segundo capítulo se concentra en el estudio de El Régimen del Tratado Antártico (RTA) y su proyección en el escenario internacional. Para una mejor comprensión del régimen, se establecieron diferentes enfoques de la disciplina de las Relaciones Internacionales y se examinaron los motivos que dieron origen a la creación del principal pilar del RTA, el Tratado Antártico, desde su constitución en 1959. En este sentido, se evaluaron sus principales objetivos, actores y temas de discusión, su evolución y aquellos temas que posteriormente se adhirieron y respondieron a los nuevos desafíos que enfrentó el régimen. Para finalizar el capítulo, se estudió la participación de uno de los actores originarios y más dinámicos del régimen - Chile. Chile, es uno de los países con pretensiones territoriales, que permitirán conocer particularidades de los intereses que tienen los países dentro de la Antártica y se perfila como un país atractivo “puente de entrada” al continente blanco.

Para comprender la compleja cuestión antártica es necesario acudir a los enfoques teóricos de la disciplina de las Relaciones Internacionales (RI). En el capítulo 2 se muestra cómo estos enfoques teóricos: “el realismo” y “el constructivismo” estudian la cuestión antártica. Excluyendo al debate que pone en duda la credibilidad de ser considerado como un enfoque en el estudio de la disciplina de las RI; en esta investigación se considera que la articulación de ambas posturas permite dilucidar los elementos clave que encaminan a la mejor comprensión del objeto de estudio desde la creación, desarrollo y efectividad del régimen. Es decir, es importante tener en

consideración a los países como: Estados Unidos de América¹⁰ y la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (análisis realista); así como a la comunidad científica (análisis constructivista) como actores y variables dentro del objeto de estudio.

En este sentido, en primera instancia se debe comprender qué la definición más aceptada del concepto de “régimen” dentro del estudio de las RI es aquella que lo señala como: “un conjunto de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos de tomas de decisiones en los cuales convergen las expectativas de los actores en una área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner, 1982). Es necesario también remarcar que el concepto de “Actor” es estudiado teóricamente desde diferentes prismas de la Ciencia Política (García, 2007) y de la disciplina de las Relaciones Internacionales (Cid, 1996). Por su naturaleza en esta investigación se tomará en cuenta el concepto que refiere a aquella entidad cuyo comportamiento o acción incide en la vida internacional dicha definición puede ser genérica sin embargo, la característica esencial que se remarca en un actor es su transnacionalidad donde su importancia como tal depende de en mayor o menor medida de la influencia que ejerzan en la esfera internacional (Sotillo, 2018).

Es importante considerar que una amplia variedad de variables causales pueden explicar el desarrollo de un régimen, pero la más las más destacadas son intereses egoístas, poder político, normas y principios, hábitos, costumbres y conocimientos, estos últimos dos son suplementarios, dando más fuerza básica a los intereses, poder y valores (Krasner, 1982). Los enfoques teóricos de las RI que han estudiado los regímenes acuden a diferentes variables para su comprensión. Por ejemplo, en el Realismo la variable central es el poder, mientras que el Neoliberalismo son los Intereses y el Cognitivismo a los conocimientos. Mientras los dos primeros son racionalistas, el segundo es sociológico. El Realismo se basa en ganancias relativas mientras que el Neoliberalismo a maximizar las ganancias. Finalmente, el Realismo le da poca credibilidad a las instituciones mientras el Neoliberalismo y el Cognitivismo sobre todo este último, le dan mayor peso (Hasenclever, Mayer, Rittberger, & Murillo, 1999)

En la mitad del siglo XX, se hablaba de cuestiones como el del desarme, derechos humanos, mientras que los problemas medioambientales no tenían tanto peso en la agenda ambiental global. Sin embargo, en la década de 1970, el crecimiento de los problemas fronterizos y la degradación

¹⁰De aquí en adelante Estados Unidos.

ambiental global atrajo el interés de los teóricos de las relaciones internacionales (Vogler, 2011). Mientras que en la lógica de buscar una solución a estas contrariedades se ha propuesto una política común internacional que busca la mejor solución posible para las partes. Es por ello que de un Tratado que regula cierto tema de interés internacional se desprende un conjunto de mecanismos que buscan combatir el problema medio ambiental, el Régimen de Residuos, el Régimen de Cambio Climático y el Régimen de la Capa de Ozono son algunas muestras de esta cooperación (Chasek, Downie, & Welsh, 2010).

Un régimen debe entenderse como algo más que arreglos temporales que cambian en cada giro de poder o intereses. Keohane (citado por Krasner, 1982) hace notar una distinción analítica básica entre un régimen y un acuerdo, mientras este último es *ad hoc*, el propósito de un régimen es facilitar acuerdos (Krasner, 1982). Bajo este concepto, se puede diferenciar los términos “Régimen del Tratado Antártico” con el de “Sistema del Tratado Antártico”, ambos empleados en la literatura que analiza la cuestión, mientras el primero es más profundo y extenso debido a que abarca en su análisis a los actores, relaciones, conexiones, reglas, procedimientos en la cuestión antártica; el segundo se refiere solo al marco normativo antártico o la consecuencia del primero, es decir, al Tratado Antártico de 1959, las medidas en vigor según ese Tratado, sus instrumentos internacionales asociados separados y más medidas en vigor según esos instrumentos (STA, 2017).

En este sentido, el estudio del Tratado como “Régimen del Tratado Antártico” se dio a partir de 1978 en el coloquio de la Universidad de Miami donde se concibe al Tratado desde el enfoque realista como:

...el resultado de un "espíritu de Camp David; una Antártida desmilitarizada. El Tratado fue el primer acuerdo de control de armas de este tipo desde la Segunda Guerra Mundial, de las rivalidades militares entre Occidente y el bloque soviético; el continente se convirtió en una "reserva" en la carrera armamentista, además de prevenir la carrera de armamentos en el espacio exterior y a los cuerpos celestes o los fondos marinos [...] En este sentido, la Antártida era un laboratorio político en los esfuerzos por controlar la carrera armamentista. (Oxman, 1978, p. 287)

Sin embargo, el régimen antártico ha cambiado, este continente caracterizado por un ambiente de paz enfrenta nuevos desafíos: la prospección marina, el turismo, los icebergs, el Calentamiento Global, la explotación de los recursos como el agua dulce, son temas que se encuentran y se

debatirán en la agenda antártica internacional en un futuro muy próximo (Chown, et al., 2012; Conde, 2016; Lertora, 2016; Pardo & Nieto, 2016; Villamizar-Lamus, 2016).

El último capítulo se acentuó en establecer la importancia del Tratado Antártico para la Agenda Ambiental Internacional de México, mismo que se trató con el objetivo particular de esclarecer las implicaciones de la inclusión Régimen del Tratado Antártico a la Agenda Ambiental internacional de México. Para lograr esto, fue necesario estudiar la base teórica de la Política Exterior de México que se fundamenta en la cooperación internacional. Se estudiaron diferentes documentos, principalmente el Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018 que incluyen dos temas en específico: Cambio Climático Global y ciencia, innovación y tecnología. Todo ello para verificar si la correlación entre los objetivos de desarrollo nacional y los establecidos en el RTA permite la viabilidad de su inclusión en la Agenda Ambiental Internacional de México.

Asimismo, con la base del análisis de la participación de México en la construcción de regímenes, particularmente en tema ambiental se estableció el discurso si la participación de México en el RTA puede contribuir a recobrar la imagen mundial y liderazgo regional de México en América Latina. En este sentido, se ofrecen para identificar dos tipos de beneficios aquellos que coadyuvan al desarrollo interno de México y por el otro, aquellos que se desprenden de ejercer la política exterior. Al final del capítulo, se establece un análisis de prospectiva sobre las implicaciones de la inclusión del Régimen del Tratado Antártico en la Agenda Ambiental Internacional de México.

Según las conclusiones, el tema de la ciencia y el Cambio Climático como los objetivos básicos del Régimen del Tratado Antártico coinciden con las Metas Nacionales de México a corto y largo plazo. En las conclusiones se resumen las observaciones derivadas de la investigación que merecen especial análisis, por lo que se establecen los lineamientos seguidos durante el estudio de la problemática ambiental analizada y se responde a las interrogantes planteadas.

En suma, hace sesenta años, el escenario geopolítico, geoestratégico y energético mundial se centró en la Antártida y se proyectó en la formación de un régimen internacional donde México aún no forma parte. Como país megadiverso, poseedor de hidrocarburos, con su peso y potencial significativos en la política económica internacional, México enfrenta un reto para su Agenda Internacional y su participación en los problemas globales ambientales en especial en el tema del Calentamiento Global.

Por lo anterior, se considera que con el desarrollo del presente trabajo se pretende obtener una mejor comprensión de las acciones en materia de Política Exterior de México en prospectiva con respecto al tema del Calentamiento Global así como establecer un panorama general sobre la base del Régimen del Tratado Antártico y las oportunidades que ello brinda para México en su liderazgo como un Actor Regional.