

4. NUEVOS DESARROLLOS DE LA COOPERACION ANTARTICA: DEL PROTOCOLO DE 1991 AL ACUERDO ENTRE ESPAÑA Y ARGENTINA

El 4 de octubre de 1991 concluyó en Madrid la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico. En la sesión final de esta conferencia internacional, participaron representantes de 38 Estados y observadores de siete organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales. Como colofón de la misma, se adoptó el Protocolo de Madrid al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente, junto a un Apéndice sobre arbitraje y cuatro Anexos al Protocolo (Anexo I sobre evaluación del impacto sobre el medio ambiente, Anexo II sobre conservación de la fauna y flora antárticas, Anexo III sobre eliminación y tratamientos de residuos y Anexo IV sobre prevención de la contaminación marítima). Debe señalarse que tanto el Apéndice como los Anexos forman parte integrante del texto del Protocolo, además de estar prevista la posibilidad de que en el futuro se aprueben nuevos Anexos.

La XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico se celebró de una forma relativamente rápida y breve en número de sesiones, sobre todo si se compara con la duración de la IV Reunión Consultiva Especial, dedicada a establecer un régimen sobre los recursos minerales antárticos. En la XI Reunión Consultiva Especial sólo se han celebrado dos períodos de sesiones: la Sesión Inaugural de Viña del Mar, Chile (19 de noviembre a 6 de diciembre de 1990) y la Segunda Sesión en Madrid, lo que determinó que, por primera vez, la capital española fuera sede de una de las múltiples Reuniones Consultivas Antárticas. A su vez, la Segunda Sesión de Madrid constó de tres partes (23-30 de abril, 17-22 de junio y 3-4 de octubre de 1991), pues se hubo de prorrogar en el tiempo por la necesidad de alcanzar un consenso entre todas las delegaciones nacionales

participantes. En total, transcurrió menos de un año desde la apertura de esta XI Reunión Consultiva Especial en Viña del Mar hasta su clausura en Madrid.

Hacia el final de la Sesión Inaugural de Viña del Mar, el señor Rolf Trolle Andersen, de la Delegación de Noruega, utilizando la misma técnica que tan excelentes resultados le proporcionó al señor Christopher Beeby cuando se negoció el Convenio para la reglamentación de las actividades sobre los recursos minerales antárticos, redactó un texto articulado único sobre una base personal, oficiosa, en el que se aglutinaron los resultados de las deliberaciones previas. El Plenario de la Reunión adoptó el borrador de Trolle Andersen como «una base valiosa» y la Sesión de Madrid tuvo como misión principal la de convertir tal texto oficioso en el texto oficial de esta XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico.

El texto propiamente dicho del Protocolo emerge como el marco jurídico general de la protección del medio ambiente antártico. Aparte de la importante novedad en el Derecho Internacional de prohibir todas las actividades relacionadas con los recursos minerales, salvo la investigación científica (art. 7), el Protocolo no recoge ninguna otra medida concreta de protección medioambiental, si no que se limita a diseñar las líneas generales de un complejo modelo para conseguir tal fin.

En este sentido, se designa a la Antártida como reserva natural, consagrada a la paz y a la ciencia (art. 2) y para conseguir tal objetivo se introducen una serie de compromisos genéricos, junto a una serie de garantías que, de forma más específica, están encaminados a asegurar la protección de este medio. Entre los primeros, cabe citar el deber de cooperar (arts. 5 y 6), el compromiso de elaborar normas y procedimientos relacionados con la responsabilidad por daños al medio ambiente (art. 16) y, sobre todo, el hecho de que se introduzca un catálogo de principios medioambientales, previéndose la posibilidad de modificar, suspender o dar por terminada cualquier actividad humana en estas latitudes que provoquen o amenacen con provocar repercusiones en el medio ambiente antártico que sean incompatibles con tales principios (art. 3).

Entre las garantías previstas, se encuentran las cuatro siguientes: 1.^a obligatoriedad de someter toda actividad humana a una evaluación previa de su impacto ambiental (art. 8); 2.^a la realización de inspecciones, individuales o colectivas (art. 14); 3.^a un sistema de acciones de respuesta inmediata en casos de emergencia (art. 15) y; 4.^a el compromiso de poner a disposición del público todas las actuaciones de las Partes Consultivas relacionadas con la protección de este medio (arts. 11.5, 14.4 y 17.2).

Por lo que a la solución de controversias se refiere, se ha regulado un doble sistema en atención a la importancia de las disposiciones afectadas (arts. 18-20). Las controversias relativas a la interpretación o aplicación de las disposiciones más importantes del Protocolo (arts. 7, 8, 15 y, salvo disposición en contrario, también de los Anexos, siempre y cuando tales controversias no afecten a la cuestión de la soberanía antártica) se someterán obligatoriamente al Tribunal Internacional de Justicia o al Tribunal Arbitral cuya constitución y funcionamiento está previsto en el Apéndice sobre arbitraje, inspirado directamente en el sistema de solución de controversias del Convenio de Wellington para la reglamentación de las actividades sobre recursos minerales antárticos. Para el resto de controversias, sigue vigente con toda su intensidad el principio de la libre elección del medio.

Las medidas concretas para la protección del frágil medio ambiente antártico y de sus ecosistemas dependientes y asociados se contienen en los Anexos del Protocolo. Debe subrayarse que los cuatro Anexos que se adoptaron al mismo tiempo que el Protocolo suponen la consagración de diversas tendencias de protección medioambiental que las Partes Consultivas habían iniciado hace ya tiempo, a través fundamentalmente de las recomendaciones aprobadas en virtud del artículo IX del Tratado Antártico. Aun así, debe tenerse en cuenta que, mientras que en los Anexos II y III (sobre conservación de la fauna y flora antárticas y sobre eliminación y tratamientos de residuos, respectivamente) lo que prima es fundamentalmente la codificación en el sentido más estricto del término, en los Anexos I y IV (sobre evaluación del impacto sobre el medio ambiente y sobre prevención de la contaminación marítima, respectivamente) se detecta un grado mucho mayor de desarrollo progresivo del sistema antártico.

Por su parte, el problema estrella de esta negociación internacional fue, sin duda, el relacionado con el futuro de la minería antártica. Las posturas iniciales en esta conferencia internacional variaban de los Estados partidarios de una prohibición permanente a toda actividad minera en estas latitudes (Australia, Bélgica, Francia, Nueva Zelanda, Suecia y Grecia, fundamentalmente), a otros Estados que consideraban que la mejor forma de proteger este medio consistía en la pronta entrada en vigor del Convenio para la reglamentación de las actividades mineras antárticas (Japón y Reino Unido). Entre ambos extremos existía una amplia gama de opiniones intermedias, entre las que destacó la de imponer una moratoria de larga duración a toda actividad minera antártica. Postura esta última defendida por Estados Unidos, Finlandia, Holanda, India, Perú y Dinamarca, entre otros.

Desde el primer borrador de Trolle Andersen, la XI Reunión Consultiva Especial adoptó como propuesta de trabajo la de relacionar la prohibición de toda actividad minera en este continente (art. 7) con la disposición sobre la modificación o enmienda de este Protocolo (art. 25). El debate se centró sobre este último artículo, y la perspectiva de un bloqueo total de estas negociaciones por las discrepancias de Estados Unidos se salvó merced a una propuesta de compromiso, formulada *in extremis*, por el presidente de la Segunda Sesión, señor Carlos Blasco Villa, jefe de la delegación española.

Tal y como se adoptó el artículo 25, el mismo contiene tres vías distintas para la modificación o enmienda de este Protocolo y de sus Anexos, inspiradas parcialmente en el artículo XII del Tratado Antártico. En primer lugar, mediante las recomendaciones adoptadas por las Parte Consultiva en virtud del artículo IX del Tratado Antártico se puede, en cualquier momento, adoptar nuevos Anexos a este Protocolo, así como modificar o enmendar cualquier Anexo preexistente. En segundo lugar, por remisión expresa al artículo XII.1 del Tratado Antártico, este Protocolo, incluido su artículo 7, pueden ser modificados o enmendados en cualquier momento por unanimidad de todas las Partes Consultivas en el Tratado Antártico. Para la entrada en vigor de tal modificación o enmienda, se exige igualmente que todas las Partes Consultivas lo ratifiquen, con lo que se les otorga a cada una de ellas un doble derecho de veto. En esta segunda vía, una vez en vigor la modificación o enmienda, las Partes Contratantes no Consultivas deberán ratificarla, durante un plazo de dos años, bajo pena de dejar de ser consideradas como Estados parte en el Protocolo en caso contrario.

Finalmente, la tercera vía, al no basarse en el sistema del doble veto de cada una de las Partes Consultivas, fue la más polémica en su negociación. Consiste esta posibilidad en que, cincuenta años después de la entrada en vigor de este Protocolo, cualquier Parte Consultiva puede solicitar la celebración, a la mayor brevedad posible, de una conferencia de revisión de este Protocolo. En tal conferencia de revisión, las propuestas de modificación o enmienda podrán ser adoptadas por mayoría simple de todos los Estados parte en el Tratado Antártico, siempre y cuando reciban el voto favorable de las tres cuartas partes de los Estados que eran Parte Consultiva del Tratado Antártico en el momento de la adopción de este Protocolo. Tras ser adoptada, la modificación o enmienda entrará en vigor cuando tres cuartas partes de las Partes Consultivas hayan depositado su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación, y se cumplan además dos requisitos adicionales. El primero de ellos, válido para la modificación o enmienda de cualquier disposición del Protocolo, consiste en que la mayoría de los tres cuartos debe incluir a todos los Estados que eran Parte Consultiva en el momento de la adopción del Protocolo, con lo que cada uno de ellos vuelve a disfrutar de un derecho de veto simple para su entrada en vigor. El segundo requisito juega únicamente cuando la propuesta de modificación o enmienda afecte a la prohibición de realizar actividades mineras en la Antártida. En tal caso, para levantar la prohibición del artículo 7, la propuesta de modificación o enmienda que se presente a la conferencia de revisión deberá ir acompañada de un régimen jurídicamente obligatorio sobre las actividades relativas a los recursos minerales antárticos. Tal régimen, que no tiene porqué ser el del Convenio de Wellington de 1988 para la reglamentación de las actividades sobre los recursos minerales antárticos, únicamente debe cumplir dos requisitos fijados de antemano: no prejuzgar la cuestión de la soberanía

nía antártica e incluir procedimientos para determinar en qué casos, y bajo qué condiciones, podrían aceptarse tales actividades, con lo que se evita la hipótesis de lagunas legales. Como contrapartida, se ha establecido que cuando transcurran tres años sin que entre en vigor una modificación o enmienda adoptada, cualquier Parte puede anunciar su retirada de este Protocolo, que surtirá efecto a los dos años de la recepción de tal notificación por el Depositario de este Protocolo.

En definitiva, sin haber llegado a establecer la prohibición permanente de las actividades mineras, tal y como en un inicio proponían Australia y Francia, se ha establecido, sin embargo, una moratoria de larga duración. Las altas mayorías exigidas, así como el constante aumento del número de Estados Parte Consultiva, prácticamente aseguran que, en caso de que el Protocolo entre en vigor, durante al menos cincuenta y cinco años regirá en su integridad, y posteriormente, se complica muchísimo cualquier alteración del contenido de su artículo 7.

Un ejemplo de cómo se puede desarrollar en el futuro este Protocolo, se produjo apenas dos semanas después de su adopción, con motivo de la celebración de la XVI Reunión Consultiva Antártica (Bonn, 7-18-X-1991). En la misma se adoptó la Recomendación XVI-10, conteniendo el Anexo V (sobre protección y administración de zonas) al Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente. Al mismo tiempo que esta Recomendación reestructuraba y uniformizaba las distintas categorías de zonas antárticas protegidas, otras 7 Recomendaciones, adoptadas en la misma Reunión Consultiva, delimitaban las correspondientes zonas antárticas especialmente protegidas. Y es que, en definitiva, el poder decisorio sigue permaneciendo en las Reuniones Consultivas Antárticas, ordinarias o especiales, toda vez que el Comité para la Protección del Medio Ambiente, creado en los artículos 11 y 12 del Protocolo, sólo tiene funciones de asesoramiento.

A un nivel bilateral, debe celebrarse la adopción del Acuerdo de cooperación en materia antártica entre el Reino de España y la República Argentina, firmado en Madrid el 21-VI-1991 y aplicado provisionalmente desde entonces (*BOE* núm. 45, de 21-II-1992). Este Acuerdo, que tiene una vigencia de cinco años, renovable automáticamente por periodos de un año, ofrece un marco institucional a la colaboración preexistente entre ambos países en materia antártica. Según el mismo, la cooperación política y jurídica en materia antártica queda asignada a los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores, quienes además de consultarse en temas de interés común, coordinarán sus posiciones en los distintos foros internacionales donde se traten temas antárticos (principalmente, en las diversas Reuniones Consultivas Antárticas y en la Asamblea General de las Naciones Unidas), respetando recíprocamente sus legítimos intereses en la Antártida (Argentina como Estado reclamante de soberanía antártica y España como Estado no reclamante y no reconocedor de ninguna reclamación de soberanía antártica).

Sin duda, el objetivo principal de este Acuerdo bilateral es el de facilitar y promocionar la cooperación científica y técnica entre ambos países, función que se asigna al Programa Nacional Antártico de España y a la Dirección Nacional del Antártico (Instituto Antártico Argentino). Desarrollando el artículo III del Tratado Antártico de 1959, las modalidades de ejecución de esta cooperación científica y técnica entre ambos países serán las siguientes: la participación de científicos y técnicos de cada parte en las campañas científicas efectuadas a bordo de los buques de la otra parte; el intercambio de personal científico y técnico entre las estaciones científicas antárticas de cada parte; el intercambio de información sobre programas científicos en ejecución; la utilización conjunta de instalaciones y laboratorios de investigación científica en la Antártida.

Debe subrayarse que la celebración de estos acuerdos bilaterales de cooperación antártica institucionalizada no son muy frecuentes entre las Partes Consultivas Antárticas. De hecho, éste es el primer Acuerdo de este tipo que celebra España y, sin duda, puede servir como precedente en el futuro, en especial con otros países sudamericanos con los que España mantiene relaciones de cooperación antártica de forma no institucionalizada.

Valentín BOU FRANCH