



LA CELEBRACIÓN DEL PROTOCOLO AL TRATADO ANTÁRTICO SOBRE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: ORÍGENES Y NEGOCIACIONES

Romualdo BERMEJO* — Valentín BOU**

SUMARIO: I.- Introducción, II.- Los orígenes de la preocupación por la protección internacional del medio ambiente antártico 1.- La iniciativa de las Partes Consultivas en el Tratado Antártico. 2.- La labor incitadora y concienciadora de las organizaciones internacionales. 3.- La oposición de los Estados terceros al Tratado Antártico, III.- La XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico. 1.- La Sesión Inaugural de Viña del Mar. 2.- La Segunda Sesión de Madrid, 2.1.- La Primera Parte de la Segunda Sesión. 2.2.- La Segunda Parte de la Segunda Sesión. 2.3.- La Tercera Parte de la Segunda Sesión. IV.- Consideraciones finales.

I. INTRODUCCIÓN

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 Estados¹

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.

** Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Valencia.

1. De ellos, 26 eran Partes Consultivas en el Tratado Antártico (Alemania, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Chile, China, Ecuador, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, India, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Perú, Polonia, Reino Unido, República de Corea, Sudáfrica, Suecia, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Uruguay) y 12 eran Partes Contratantes del Tratado Antártico que no han alcanzado todavía el status de Parte Consultiva (Austria, Bulgaria, Canadá, Checo-Eslovaquia, Colombia, Cuba, Dinamarca, Grecia, Hungría, República Democrática Popular de Corea, Rumania y Suiza). De este segundo grupo de Estados, Bulgaria, Cuba, Guatemala y Papua Nueva Guinea no asistieron a todas las sesiones de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico.

y observadores de 7 organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales². 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 tratamiento de residuos y Anexo IV sobre prevención de la contaminación marina)³. 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.

El objetivo del presente trabajo consiste en el estudio de como se ha llegado a la existencia de un Protocolo para proteger el medio ambiente de esta delicada región polar. La novedad de la adopción de este Protocolo, tan cercano en el tiempo al inicio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; el valor intrínseco del medio ambiente antártico, reforzado por el carácter anticipatorio de este Protocolo, ya que al ser la Antártida la zona de nuestro planeta menos contaminada, le hace asumir la función de «termómetro» apto para medir la contaminación en otras regiones menos afortunadas; el intento original de ofrecer un marco para la protección global de este medio y de sus ecosistemas dependientes y asociados, y no únicamente regular las diversas fuentes de contaminación; el hecho de que este Protocolo se haya negociado casi exclusivamente en Madrid, que de esta forma se convirtió por primera vez en capital sede de una de las múltiples reuniones consultivas antárticas, son razones que avalan entre otras, a nuestro parecer, la realización de este trabajo.

Para ello, se partirá del estudio de los orígenes de la preocupación por la protección internacional de este medio para, a continuación, examinar los trabajos preparatorios de su codificación a lo largo de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico.

2. Coalición de la Antártida y del Océano Austral, Comité Científico de Investigación Antártica, Comisión para la conservación de los Recursos Marinos Vivos Antárticos, Comisión de las Comunidades Europeas, Comisión Oceanográfica Intergubernamental, Organización Meteorológica Mundial y Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales.

3. Doc. XI ATSCM/2/3



Queda pues, en consecuencia, para un trabajo ulterior el análisis de las disposiciones substantivas del Protocolo de Madrid.

II. LOS ORÍGENES DE LA PREOCUPACIÓN POR LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE ANTÁRTICO

Debe tenerse en cuenta que el nacimiento de la preocupación por proteger el frágil medio ambiente antártico es susceptible de ubicarse en dos momentos históricos diferentes. Su origen remoto sería el 1 de diciembre de 1959, fecha de la adopción del Tratado Antártico⁴. Aunque en este convenio internacional no se recoge expresamente, acorde con su tiempo, la preocupación por la protección de este medio, diversas disposiciones contenidas en el mismo, como la prohibición de ensayos de toda clase de armas (art. I-1) o la prohibición de realizar explosiones nucleares o eliminar desechos radioactivos en dicha región (art. V-1), tienen una repercusión ecológica directa. Pero sobre todo, el Tratado Antártico contiene en su art-IX el mecanismo que ha posibilitado su desarrollo sostenido durante más de 30 años, dando lugar al nacimiento de una «ética medioambiental antártica»⁵.

4. *U.N.T.S.*, 402, pp 71 y ss; *B.O.E. núm 152*, de 26-VI-1982. En vigor desde el 21 de junio de 1961, Vide PINOCHET DE LA BARRA, O, (1991), *Reminiscences of the 1959 Antarctic Treaty Conference, Environmental Policy and Law*, 21/5-6, p. 207.

5. Véase la intervención del representante de Australia ante las Naciones Unidas, en su condición de representante del Grupo de Estados Partes en el Tratado Antártico (N.U. Doc. A/C, 1/42/PV, 48, p. 31). Una idea similar fue expresada por los representantes de las delegaciones de Chile (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 42, p. 46), Nueva Zelanda (*ibid.*, p. 73-75 y N.U. Doc. A/C, 1/39/PV, 54, p. 23), Polonia (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV/43, p. 21) Unión Soviética (*ibid.*, p. 27), Argentina (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 46, p. 3; N.U. Doc. A/C, 1/39/PV, 53, p. 12-15 y N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 50, p. 27), Dinamarca (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 46, p. 33) Suecia (N.U. Doc. A/C, 1/39/PV, 53, p. 32-33), Estados Unidos de América (*ibid.*, p. 60-61 y N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 51, p. 4) Japón, (N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 51, pp. 33-35), Uruguay (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 53, p. 46) Francia (N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 54, p. 3) España (*ibid.*, p. 23-25), etc. Sobre el sistema jurídico que ha emergido a partir de tal disposición, vide BERMEJO, R; BOU, F. (1993), *Resources, Sustainable Development and Antarctica. En Pacem in Maribus XIX Seminar; Ocean Governance; National, Regional, Global*. Sobre el grado de protección jurídica del medio ambiente de esta región polar alcanzado con anterioridad a este Protocolo, vide PINESCHI, L. (1987), *The Antarctic Treaty System and Ge-*

Por otra parte, el origen próximo de esta conciencia ecológica cristalizó en el año 1989. El detonante de la misma se produjo, sin lugar a dudas, el 28 de enero de dicho año, fecha en la que el buque argentino «Bahía Paraíso» encalló frente a la costa occidental de la Península Antártica, hundiéndose el 1 de febrero siguiente y produciendo la primera marea negra en la historia del Océano Austral (se calcula que se derramaron unos 250.000 galones de combustible diesel). Debido a las extremas temperaturas de estas aguas, se ha calculado que llevará necesariamente entre 50 y 100 años la total eliminación de las consecuencias de esta contaminación por hidrocarburos. Mientras tanto, ya ha comenzado a notarse el gran impacto de este accidente en los recursos marinos vivos de la zona contaminada⁶. La preocupación ecológica por las regiones polares, reavivada tras el accidente del buque «Bahía Paraíso», alcanzó su zenit apenas un mes después cuando el buque «Exxon Valdez» protagonizó un nuevo accidente ecológico de dimensiones catastróficas, ésta vez en Prince William Sound, Alaska.

Estos accidentes de graves consecuencias ecológicas tuvieron importantes repercusiones tanto para los Estados Partes en el Tratado Antártico, como para las diversas organizaciones ecologistas internacionales, como incluso para los Estados terceros al Tratado Antártico. En foros muy diversos, la preocupación por la protección del medio ambiente polar y, en especial del antártico, se consideró como un tema de primer orden, llamando a una acción inmediata.

neral Rules of International Environmental Law, en, Francioni, F.; Scovazzi, T. (eds.) *International Law for Antarctica*, Milano Giuffrè pp. 187-246; BERMEJO, R.; BOU, F. (1992), El marco jurídico de la cooperación económica en la Antártida, Realidades y perspectivas de futuro, *Anuario Argentino de Derecho Internacional* 3, FRANCIONI, F. (ed.) (1992), *International Environmental Law for Antarctica*, Giuffrè, Milano.

6. BERMEJO, R., (1990) *L'Antractique et ses ressources minérales: le nouveau cadre juridique*, Publications de l'Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Genève, Presses Universitaires de France, p. 77, Sobre la situación actual de este buque, vide el informe presentado en la Primera Parte de la Segunda Sesión de esta Reunión Consultiva Especial, contenido en el Documento XI ATSCM/2/Info, 4; Joint Progress Report by the Instituto Antártico Argentino and the U. S. National Science Foundation.

1. *La iniciativa de las Partes Consultivas en el Tratado Antártico*

En los más de treinta años de vigencia del Tratado Antártico, las Partes Consultivas lograron consolidar, con su actuación, lo que se ha bautizado como una «ética medioambiental antártica». Esta actuación medioambiental se plasmó tanto en un número bastante considerable de Recomendaciones de carácter vinculante, adoptadas de conformidad con el art. IX del Tratado Antártico, como en los convenios internacionales complementarios de tal Tratado. En su virtud, el continente antártico y sus mares adyacentes se han configurado como un medio no contaminado, sin que durante este tiempo sufriera alteraciones medioambientales graves.

En esta circunstancias, se produjo el accidente del buque «Bahía Paraíso», incrementando en consecuencia la preocupación por la protección de este medio. Aprovechando que el Convenio de Wellington de 2 de junio de 1988 para la reglamentación de las actividades sobre recursos minerales antárticos todavía no estaba en vigor⁷, si no que permanecía abierto a la firma⁸, Australia tomó la inicia-

7. Doc., AMR/SCM/88/78. Reproducido en *International Legal Materials*, 27/4, pp. 859-900. Este Convenio no está todavía en vigor. Entrará en vigor (art. 62) a los 30 días de la fecha del depósito de los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión de 16 Estados Partes Consultivas en el Tratado Antártico que participaron en la sesión final de la IV Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico. Entre estos 16 Estados, deben figurar los necesarios para la creación de todas las instituciones reguladas en el Convenio de Wellington, lo que supone que los siete Estados reclamantes de soberanía antártica (entre los que se encuentran Australia y Francia) se conviertan en Estados Partes, al igual que los dos Estados con fundamentos de reclamación (Estados Unidos y Unión Soviética) y, como mínimo, cuatro Estados no reclamantes. Además, entre los Estados Partes deben contarse cinco países en desarrollo y once desarrollados.

8. Este Convenio estuvo abierto a la firma de los Estados que participaron en el último período de sesiones de la IV Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico desde el 25 de noviembre de 1988 hasta el 25 de noviembre de 1989 (art. 60). El 25 de noviembre de 1988, firmaron el Convenio Brasil, Corea del Sur, Finlandia, Noruega, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Suecia, Unión Soviética y Uruguay. El 30 de noviembre de 1988, lo hizo los Estados Unidos, Dinamarca y Polonia firmaron el 24 de febrero de 1989, Argentina y Chile lo hicieron el 17 de marzo de 1989. El Reino Unido, el 22 de marzo de 1989; La República Popular China el 28 de junio de 1989; y posteriormente, Japón, Cfr. UNEP/GC, 15/Inf. 2; *Register of International Treaties and Other Agreements in the Field of The Environment*, Nairobi, 1989, p. 248. Aunque este Convenio permanece sujeto a ratificación, aceptación o aprobación por los Estados signatarios, estando desde el 25 de noviembre



tiva y, de una forma un tanto sorprendente, por inesperado, el Primer Ministro australiano, Sr. *Bob Hawke*, anunció en una declaración de prensa el 22 de mayo de 1989, que Australia se oponía al Convenio de Wellington, apoyando en su lugar la idea de declarar a la Antártida «Parque Mundial» o «Reserva Silvestre»⁹. En su declaración a la prensa, emitida conjuntamente con los Ministros australianos de Asuntos Exteriores y para el Medioambiente, se decía lo siguiente:

«The Australian Government is dedicated to the comprehensive protection of the Antarctic environment and in that context our strong commitment is that no mining at all, including oil drilling, should take place in and around the continent.

Although we recognize that the recently concluded... CRAMRA is very much better than no protective regime of any kind in relation to these activities, we believe that it is both desirable and possible to seek stronger protection for what remains the world's last great wilderness. Accordingly, we have decided that Australia will not sign the Minerals Convention, but instead will pursue the urgent negotiation of a comprehensive environmental protection convention within the framework of the Antarctic Treaty System. In that context Australia will explore the prospects for the establishment of an Antarctic «Wilderness Park»¹⁰.

Esta declaración unilateral australiana provocó rápidamente la reacción de otras Partes Consultivas en el Tratado Antártico, que,

de 1989 abierto a la adhesión de cualquier Estado que sea Parte Contratante del Tratado Antártico (art. 61), estos actos no han sido realizados hasta la fecha por ningún Estado.

9. Cabinet kills Antarctic Treaty, *The Australian*, 23 May 1989. Téngase en cuenta que, apenas 19 días antes de este anuncio, en el debate tenido en el Senado australiano sobre el Convenio de Wellington, tanto el Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. *Gareth Evans*, como el Ministro para el Medioambiente, Sr. *Richardson*, se mostraron partidarios de que Australia ratificase tal Convenio, ensalzando sus disposiciones sobre protección medioambiental, Vide al respecto HANSARD (1989), *Commonwealth of Australia Parliamentary Debates, Senate, Canberra, Government of Australia*, pp. 1652 y ss.

10. Sobre los motivos que llevaron a tal cambio de actitud por parte australiana, vide el excelente trabajo de BLAY, S, K, N; TSAMENYI, B. M. (1990), Australia and the Convention for the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities, *Polar Record*, 26/158 pp. 195-202. Vide igualmente el documento titulado *Australia and the Antarctic Environment*, Fact Sheet on Australia n° 50, April 1990, Overseas Information Branch, Department of Foreign Affairs and Trade, 4 pp.



por primera vez, aparecieron en público divididas en dos grandes grupos. Mientras que Estados Unidos, Reino Unido y Nueva Zelanda mostraron su disconformidad con la política australiana, otras Partes Consultivas, como Bélgica, Francia y la India, se declararon partidarias de la idea de declarar a la Antártida «Parque Mundial». El Parlamento de Bélgica llegó incluso a aprobar, en junio de 1989, una ley prohibiendo a sus nacionales y a sus empresas realizar actividades mineras, incluida la prospección, en el continente antártico¹¹. En otros Parlamentos nacionales, como el neocelandés, francés o australiano, se inició un debate similar.

Sin lugar a dudas, el mayor respaldo a la política australiana de oponerse al Convenio de Wellington, le vino de Francia. Durante una visita a Australia del Primer Ministro francés, Sr. *Michel Rocard*, se anunció que Francia tampoco firmaría tal Convenio. El 18 de agosto de 1989, lo que hasta ese momento había sido una declaración unilateral australiana, se convirtió en una propuesta conjunta franco-australiana. Los Primeros Ministros de ambos Estados manifestaron su preocupación compartida por las posibles consecuencias medioambientales que la aplicación del Convenio de Wellington podría tener. Considerando a la minería como una actividad incompatible con la protección del delicado medio ambiente antártico, ambos mandatarios se reafirmaron en su decisión de no firmar el Convenio para la reglamentación de las actividades sobre recursos minerales antárticos, impidiendo de esta forma su entrada en vigor. Insistieron a su vez en que, dados los riesgos globales que afectan al clima del planeta, el papel específico que la Antártida tiene a este respecto, así como la vulnerabilidad de su medio ambiente, se debía proceder a negociar un convenio que cubriera todos los aspectos de la protección del medio antártico y de sus ecosistemas dependientes y asociados¹².

Esta propuesta conjunta franco-australiana encontró cierto respaldo en la actitud de otras Partes Consultivas del Tratado Antártico, como Italia, la Unión Soviética, Polonia, Nueva Zelanda o Espa-

11. Véase el anuncio del Ministro belga de Asuntos Exteriores, Sr. Mark Eyskens, en el Senado, el 30 de junio de 1989.

12. Joint Statement on International Environmental Issues Agreed by Prime Minister *Harcke* and *Rocard*, Canberra, 18 th August 1989.

ña¹³, que en muy poco tiempo expresaron igualmente, por distintas vías, su preocupación medioambiental como consecuencia de la posible entrada en vigor del Convenio sobre recursos minerales antárticos. Sin embargo, otras Partes Consultivas, como Chile o Japón, manifestaron ser partidarios de una Antártida limpia, pero útil para el hombre, lo que dejaba bien claro que consideraban compatible la protección de este medio con el Convenio de Wellington.

De ahí que no fuera de extrañar que la XV Reunión Consultiva del Tratado Antártico, celebrada en París del 9 al 20 de octubre de 1989, tuviera como estrella protagonista el tema de la protección del medio ambiente antártico. Pese a que Australia y Francia no pudieran sacar adelante una propuesta declarando al continente antártico «reserva natural-tierra de ciencia», donde estaría prohibida toda actividad minera, tal propuesta tampoco quedó formalmente excluida.

En la XV Reunión Consultiva, el tema de las medidas globales para la protección del medio ambiente antártico y de sus ecosistemas dependientes y asociados se trató tanto en el Plenario como en el Grupo de Trabajo I. Sobre esta cuestión, se presentaron cuatro propuestas con grandes diferencias entre las mismas¹⁴. Diferencias respecto de si se debían elaborar un cuerpo de principios y obligaciones específicas de protección medioambiental; acerca de si era necesario, para proteger este medio, un nuevo convenio complementario del Tratado Antártico o si era suficiente la vía de las recomendaciones adoptadas al amparo de su art. IX; del futuro del Convenio

13. Véanse la moción del Parlamento italiano, de 28 de septiembre de 1989; el discurso del Presidente de la Unión Soviética, Sr. M. S. Gorbachov, a la reunión del Global Forum on the Environment and Development for Survival, en Moscú, el 19 de enero de 1990; la declaración del Ministro polaco de Asuntos Exteriores, Prof. Krzysztof, del 18 de diciembre de 1989; el Libro blanco sobre el medio ambiente antártico, editado por el Gobierno neocelandés en 1989; la moción aprobada por el Pleno del Senado español el 20 de Septiembre de 1990, etc.

14. La propuesta conjunta franco-australiana se contiene en los documentos XV ATCM/WP, 2 y ATCM/WP, 3; la chilena, en el doc. XV ATCM/WP, 7; la Neocelandesa, en el doc. XV APCM/WP, 4; y la Estadounidense, en el doc. XV ATCM/WP, 8. El Doc. XV ACTM/WP, 14, presentado por Suecia, trató de resaltar los elementos comunes a todas ellas. Sobre las mismas, vide el Final Report of the Fifteenth Antarctic Treaty Consultative Meeting, para, 40-69; XVth Antarctic Treaty Consultative Meeting, *Environmental Policy and Law*, 20/1-2, pp. 1-12. Vide FRANCONI, F. (1991), Il Protocollo di Madrid sulla protezione dell'ambiente antartico, *Rivista di Diritto Internazionale*, 74, pp. 800-803.



sobre los recursos minerales antárticos; de si era conveniente iniciar la negociación del Protocolo sobre responsabilidad, previsto en el art. 8 del Convenio del Wellington; e incluso diferencias sobre si convocar o no una Reunión Consultiva Especial para tratar con profundidad de las cuestiones medioambientales.

Diferencias que no se limitaron a los Estados patrocinadores de tales propuestas, sino que salpicaron igualmente al resto de las Delegaciones nacionales asistentes. De esta forma, por ejemplo, Italia, Bélgica, la India, Grecia, Austria y Bulgaria manifestaron sus preferencias por la propuesta conjunta franco-australiana, mientras que las Delegaciones del Reino Unido, de los Estados Unidos, de Nueva Zelanda o del Japón, seguían insistiendo en que el marco normativo contenido en el Convenio de Wellington era el adecuado para proteger eficazmente el medio antártico.

En la Reunión de París fue imposible alcanzar un acuerdo entre las diversas posiciones, y, finalmente, desarrollando una iniciativa de la Delegación del Reino Unido, se adoptaron dos Recomendaciones, convocando para 1990 sendas Reuniones Consultivas Especiales. La Recomendación XV-1 convocó una Reunión Consultiva Especial para tratar de elaborar un sistema global para la protección del medio ambiente antártico y de sus ecosistemas dependientes y asociados, en la que se discutieran toda clase de propuestas sobre este tema, mientras que la Recomendación XV-2 convocó una segunda Reunión Consultiva Especial para 1990, que hasta la fecha no se ha celebrado, para discutir las propuestas de un futuro Protocolo sobre responsabilidad exigido por el Convenio de Wellington. De esta forma, se mantuvieron abiertas todas las alternativas, quedando todas las espadas en alto.

Durante el año que medió entre final de la XV Reunión Consultiva y el inicio de la XI Reunión Consultiva Especial, se multiplicaron los contactos entre las diversas Partes Consultivas. Abundaron tanto las reuniones oficiales como las informales, sucediéndose las intervenciones de Jefes de Estado o de Gobierno sobre la necesidad de proteger este medio. Todas estas conversaciones resultaron en diversos alineamientos de las Partes Consultivas sobre como proteger mejor este medio y en la existencia, antes del inicio de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico, de cuatro propuestas articuladas mucho más elaboradas acerca de como enfocar este



tema. Sin duda, consecuencia de todo este proceso fue la progresiva toma de conciencia de la importancia de lo que se iba a negociar, lo que quedó plasmado sobre todo en la actitud de los Estados Unidos que, apenas una semana antes del inicio de la XI Reunión Consultiva Especial, adoptaron una actitud mucho más moderada de la que sostuvieron en París en octubre de 1989:

«En los Estados Unidos, al igual que en otras democracias, la preocupación pública por la Antártida está influenciando la política oficial. La semana pasada el Presidente Bush firmó dos leyes que habían sido aprobadas unánimemente por el Congreso. Una, expresa el sentir del Congreso de que la Antártida constituye un bien común ecológico global que debería estar cerrada a la actividad comercial minera por un período ilimitado de tiempo. La otra, pide al Secretario de Estado que negocie uno o más acuerdos internacionales para proteger en forma permanente el medio ambiente natural de la Antártida. También prohíbe a todo ciudadano americano emprender actividades mineras en la Antártida hasta que entre en vigor un nuevo acuerdo entre las Partes Consultivas que establezca una moratoria de largo plazo sobre todas las actividades minerales, incluyendo la prospección, la exploración y el desarrollo. El Congreso reconoció que la resolución de la cuestión de los recursos minerales requiere un consenso entre las Partes Consultivas, pero quiso que la presente prohibición voluntaria sobre actividades minerales fuera legalmente obligatoria para todos los americanos hasta que ese consenso sea restablecido»¹⁵.

2. *La labor incitadora y concienciadora de las organizaciones internacionales*

La necesidad de proteger el delicado medio ambiente antártico fue una preocupación compartida y alentada por varias organizaciones internacionales ecologistas de todo tipo. Estas organizaciones se dedicaron, en primer lugar, a concienciar a los propios Estados Par-

15. Intervención inaugural del Sr. E. U. *Curtis Boblen*, Jefe de la Delegación de los Estados Unidos, en: Informe provisional de la XI Reunión Especial Consultiva del Tratado Antártico, p. 44.



tes Consultivas en el Tratado Antártico sobre la necesidad de que este medio único resultase protegido de la acción humana.

Por ello, prácticamente al mismo tiempo que estos Estados comenzaran a considerar la conveniencia de establecer un régimen sobre los recursos minerales antárticos, la Segunda Conferencia Mundial sobre Parques Nacionales realizó, en Septiembre de 1972, el primer llamamiento sobre la necesidad de proteger este entorno, al acordar lo siguiente:

«Recommends that the nations party to the Antarctic Treaty should negotiate to establish the Antarctic Continent and the surrounding seas as the first World Park, under the auspices of the United Nations»¹⁶.

Posteriormente, a medida que avanzaron las negociaciones tendientes a establecer un régimen minero en la Antártida, los pronunciamientos de estas organizaciones se hicieron cada vez más frecuentes. Estos pronunciamientos se refirieron tanto a los concretos riesgos medioambientales relacionados con las posibles actividades mineras que se estaban negociando, como a destacar los valores únicos de este medio considerado en su totalidad.

En este sentido, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (U.I.C.M.R.N.), fue la primera organización internacional en vincular la preocupación medioambiental con la minería antártica, cuando en octubre de 1981 adoptó su Resolución XII. En la misma, se recomendó expresamente que:

«No mineral regime be brought into operation until such time as full consideration has been given to protecting the Antarctica environment completely from minerals activities and the environmental risks have been fully ascertained and safeguards developed to avoid adverse environmental effects»¹⁷.

16. Cfr. Second World Conference on National Parks, Grand Teton National Park Wyoming, USA, 22nd to 27th September 1972, Recommendation 5, Reproducida en RÜSTER, B.; SIMMA, B. (1976), *International Protection of the Environment Treaties and Related Documents*, vol. 5, Oceana Publications Inc., Dobbs Ferry, New York, p. 2506.

17. Cfr. *Environmental Policy and Law*, 8/1, p. 37.



Un año después, en Octubre de 1982, el Congreso Mundial sobre Parques Nacionales, celebrado en Bali, Indonesia, reiteró las dos propuestas anteriores, al proponer que la Antártida se convirtiese en el primer Parque Mundial, y recomendó que los Estados Partes Consultivas en el Tratado Antártico, en colaboración con los terceros Estados, deberían:

«... maintain for all time the intrinsic values of the Antarctic environment for mankind and the global ecosystem; ensure that all human activities are compatible with the maintenance of these values; and ascribe to the Antarctic environment as a whole an internationally protected area designation which connotes worldwide its unique character and values and the special measures accorded to its planning, management and conservation»¹⁸.

En esta Recomendación se repitió igualmente la solicitud que la U.I.C.N.R.N. realizó en 1981, añadiendo la conveniencia de mantener la moratoria a las actividades mineras en la Antártida.

Mientras duraron las negociaciones de un régimen para los recursos minerales antárticos, las organizaciones ecologistas adoptaron una actitud radicalmente distinta a la de los Estados terceros al Tratado Antártico que, a la larga, les dio mejores frutos. En efecto, estas organizaciones no pretendieron en ningún momento ni revisar ni sustituir el sistema antártico por otro régimen diferente, ni mucho menos reivindicaron la aplicación del principio del patrimonio común de la humanidad a la Antártida. De hecho, lo que persiguieron fue concienciar e influir en las Partes Consultivas sobre la necesidad de una rigurosa protección de este delicado medio natural.

De esta forma se entiende que, representantes de diversas organizaciones ecologistas, trataran por cualquier medio de participar en las negociaciones sobre los recursos minerales, ya fuera con el status de observador de tal organización, ya fuera como miembro de cualquier Delegación nacional que participara en estas negociaciones. Participación que se persiguió sin por ello renunciar a la defensa de este medio, pues lo que se buscaba era la posibilidad de hacer oír

18. Recommendations of the World National Park Congress, Bali, Indonesia, 11th-22nd October 1982, Cfr. *Environmental Policy and Law*, 10, p. 63-68.



su voz y, en la medida de lo posible, de influir sobre la marcha de las negociaciones sobre las actividades mineras.

Este fue el caso principalmente de *Greenpeace* Internacional, que, por un lado, trató de participar por cualquier medio en las negociaciones mineras, llegando incluso a inaugurar una base permanente en la Antártida, la base Parque Mundial en la isla de Ross, para forzar la adquisición de la condición de Parte Consultiva, lo que le hubiera permitido tener voz y voto en toda Reunión Antártica¹⁹. Por otro lado y al mismo tiempo, esta organización no dejó de denunciar que el sistema antártico no era tan eficaz en la protección de este medio como se creía, aunque tal denuncia no pudo ir más allá de la protesta que *Greenpeace* organizó en 1983 contra la construcción por parte de Francia de una pista de aterrizaje en «Pointe Geologie», debido fundamentalmente al daño causado a las aves allí existentes²⁰. Esta protesta ecológica llegó a tener tal intensidad que el Gobierno francés decidió volver a examinar este asunto, concluyendo que no se había producido ni ningún incumplimiento de las Medidas Acordadas para la conservación de la fauna y flora antárticas, ni se había causado ningún daño al medio ambiente antártico²¹. Conclusión confirmada en 1986 por la inspección que Australia realizó, comprobando tal denuncia sobre el terreno²². Debe hacerse notar que posteriormente, en Mayo de 1990, ambos Estados reconocieron tácitamente estas críticas, y así, en la propuesta franco-australiana para un régimen global de protección del medio ambiente antártico, expresamente se afirma lo siguiente:

«Gaps in the existing system.

While the evolutionary approach to conservation measures followed to date by the Consultative Parties has been wide-ranging, it has become increasingly apparent that there remain significant gaps.

19. Prohibido por los art. IX-2 y XIII-1 del Tratado Antártico, que refiere la condición de Partes Consultivas únicamente a los Estados y no a las organizaciones internacionales, sean o no gubernamentales.

20. GREENPEACE INTERNATIONAL (1985), *The French Airstrip at Point Geologie, Adélie Land*, p. 3.

21. *Piste de Terre Adélie-Etude d'Impact* (1984).

22. REPORT of the Australian Observer Team in Antarctica under Article VII of the Antarctic Treaty (1986), p. 7-8.



Lack of consistency and rigour in application of existing measures.

The implementation of some of the measures has not always been up to the required or desired standards»²³.

Tras la adopción del Convenio de Wellington sobre los recursos minerales antárticos, las organizaciones ecologistas se mostraron especialmente críticas con este instrumento jurídico, insistiendo especialmente en que el mismo era incapaz de asegurar la efectiva protección medioambiental de la Antártida. Este fue el caso por ejemplo de *Greenpeace* Internacional, de la Coalición de la Antártida y del Océano Austral y de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales.

De esta forma, *Greenpeace* Internacional, aunque reconoció que el Convenio de 1988 sobre los recursos minerales antárticos sí que se preocupa por la protección de este medio, el uso de criterios medioambientales tan ambiguos como los de «daño imprudente», «daño que excede de lo desestimable o que haya sido evaluado y juzgado como aceptable en virtud de esta Convención», «efectos adversos considerables», «riesgo considerable», «medidas apropiadas», «esfuerzos apropiados», etc., convertían a la protección medioambiental en un objetivo inalcanzable. De ahí que concluyeran afirmando que el objetivo último del Convenio de Wellington es la explotación comercial, no la protección medioambiental²⁴. Conclusión compartida, entre otras, por la Sociedad *Cousteau*²⁵ y por la Coalición de la

23. FRAUREV, 3 DOC. 15/5/1990, A Comprehensive Regime for the Protection of the Antarctic Environment and its Dependent and Associated Ecosystems: Summary of Australian/French Views, I.

24. Cfr. CURRIE D. E. J. (1990) *Antarctic Mineral Exploitation Under International Law. A legal Examination of the Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities with Special Reference to New Zealand*, Legal Department of Greenpeace International, 18 February 1990, 27 p.

25. En opinión de la Sociedad *Cousteau*: «Although the minerals convention includes several safeguards, it is not an environmental protection measure. As its title and preamble declare, the purpose of the Convention is to provide a framework for mineral resource activities. By permitting «careful mining», the Convention also creates conditions in which careless mining could occur. By providing a legal structure for exploration and development, the minerals convention also sets the stage for international competition to gain access to Antarctic mineral resources. Just as the Antarctic Treaty has encouraged the multiplication of scientific stations by nations seeking an Antarctic presence, implementation of the minerals conven-



Antártida y del Océano Austral. Esta última organización sostuvo que: «The Minerals Convention... remanis a fundamentally flawed document from the standpoint of environmental protection as well as public review and accountability»²⁶

Por su parte, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales adoptó una actitud igualmente crítica, aunque con un talante más moderado. Esta organización publicó un documento titulado «Comentarios detallados al Convenio para la reglamentación de las actividades sobre los recursos minerales antárticos, y sobre las formas en que debería ser mejorado, en el supuesto de que entrase en vigor» que comienza con el siguiente párrafo:

«IUCN members are largely of the view that CRAMRA should not proceed further, but be replaced by a new international instrument providing for the comprehensive conservation of Antarctica, However, it is accepted that CRAMRA is, in some respects, in advance of other components of the Antarctic Treaty system, and has features that should be replicated in new instruments. It is also appreciated that the possibility remains that an instrument resembling CRAMRA may be considered for future application. Against that eventuality, the following comments on ways in which CRAMRA would need to be strengthened, should it seem likely to enter into force, are offered for consideration»²⁷.

tion could open a new era of international competition to exploit whatever resources may lie beneath the ice». Cfr. CHARRIER, B. (1990), *Necessities to set aside CRAMRA and to put in place a comprehensive environment regime*, comunicación presentada en el Interanational Environmental Law for Antarctica Symposium, Siena, 12 de Junio de 1990.

26. U.N. Doc. A/C. 1/43/PV. 44, p. 22.

27. Reproducido en I.U.C.N.-The WORLD CONSERVATION UNION (1991), *A Strategy for Antarctic Conservation*, I.U.C.N., Gland, Switzerland and Cambridge, U. K., pp. 77-78. Vide asimismo sus Recomendaciones 17. 53, adoptada en Costa Rica en Febrero de 1988, y la 18. 75, adoptada en Australia el 5 de diciembre de 1990. En esta última, la Asamblea General de la I.U.C.N.: «Strongly recommends that the Antarctic Treaty Consultative Parties and all other interested Governments and non-governmental bodies: a) work towards the adoption of a comprehensive environmental protection regime for Antarctica embodied in legally binding agreements; b) incorporate in these agreements a permanent exclusion of mineral prospecting exploration and exploitation in Antarctica». Reproducida en *ibid.*, p. 76.



Con estos planteamientos, y aprovechando sus éxitos en concienciar a la opinión pública sobre la necesidad de proteger uno de los últimos ecosistemas naturales intactos, las organizaciones ecologistas adoptaron una estrategia que, en definitiva, sería decisiva de cara al dilema planteado entre recursos minerales y protección del medio antártico. Al mismo tiempo que las Partes Consultivas iniciaron sus trámites constitucionales para la ratificación del Convenio de Wellington, estas organizaciones, de entre las que se debe destacar las importantes campañas realizadas por la Sociedad *Cousteau* y por *Greenpeace* Internacional, consiguieron movilizar a gran parte de la opinión pública de los diversos Estados Partes Consultivas. De esta forma se logró, sobre todo en aquellas democracias en las que estaban próximas la celebración de elecciones generales, que el debate parlamentario sobre el futuro de la Antártida se convirtiera en una de las cuestiones de Estado más importante de las respectivas políticas nacionales.

Este fue el caso principalmente de Australia y de Francia. Cuando a principios de 1989 se inició en el Parlamento australiano el debate público sobre el Convenio de Wellington, los diversos movimientos ecologistas australianos, encabezados por la «Australian Conservation Foundation», se dirigieron al Gobierno, pidiéndole que no firmara tal Convenio en interés del medio ambiente antártico. Actitud que recibió un fuerte respaldo de las organizaciones ecologistas internacionales, quienes presionaron a su vez al Gobierno australiano. Así, por ejemplo, el naturalista francés *Jacques Cousteau* dirigió, en abril de 1989, una carta al Primer Ministro francés, conteniendo el siguiente ruego:

«... on behalf of the more than 300.000 members of the Cousteau Society and Foundation Cousteau, we respectfully call upon you to help in protecting Earth's last unspoiled continent of Antarctica from the threat of mineral exploitation... Next week when your Parliament meets to consider the Wellington Convention... Australia will have the unprecedented opportunity to save Antarctica from the type of devastation that is at this moment destroying sea life and polluting the Arctic... We appeal to you to oppose the Convention»²⁸

28. Sydney Morning Herald, 18 April 1989.



Una campaña ecológica similar se organizó en Francia, llegando hasta el extremo de que el Capitán *Cousteau* entregara, el 10 de junio de 1989, al Sr. *François Mitterrand*, Presidente de la República Francesa, una propuesta de un convenio para la protección global del medio ambiente antártico, en la que se declaraba a la Antártida primera Reserva Natural Internacional, con una moratoria permanente a toda actividad minera en tales latitudes²⁹.

La formulación de la propuesta conjunta franco-australiana el 18 de agosto de 1989, dio nuevos ímpetus a estas organizaciones ecologistas, que aumentaron su presión sobre el resto de las Partes Consultivas para que respaldaran dicha iniciativa, consiguiéndolo en algunos casos.

La enorme actividad e interés por el medio antártico demostrado por las diversas organizaciones ecologistas internacionales llegó incluso a obtener el reconocimiento del conjunto de las Partes Consultivas. De esta forma, en la XV Reunión Consultiva de París, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza fue invitada a asistir como observadora, privilegio reivindicado y no obtenido ni por ningún Estado tercero al Tratado Antártico, ni siquiera por el Secretario General de las Naciones Unidas. Tal hecho, fue aprovechado por las diversas organizaciones no gubernamentales integradas en la U.I.C.N., quienes siguieron muy de cerca el desarrollo de tales negociaciones, participando en las mismas dentro de sus posibilidades³⁰. A su vez esta primera toma de contacto con una Reunión antártica les sirvió para identificar a las Partes Consultivas que, en su opinión, más reacias eran de cara a la protección del medio ambiente antártico. Sobre estos Estados fundamentalmente, así como sobre el resto de las Partes Consultivas, se centró su presión en el año que medió hasta el inicio de la XI Reunión Consultiva Especial para tratar de influir y condicionar la política oficial de cada Estado a través de su opinión pública nacional³¹.

29. Vide el documento titulado Conservación del medio ambiente antártico, presentado al Sr. *François Mitterrand*, Presidente de la República Francesa, el 10 de Junio de 1989, por la Sociedad *Cousteau*.

30. Véanse, por ejemplo, los diversos documentos que estas organizaciones publicaron en relación con la XV Reunión Consultiva del Tratado Antártico en la revista *ECO*, 74.

31. Así fue expresamente reconocido en los discursos inaugurales de los Jefes de diversas Delegaciones nacionales en Viña del Mar, tales como Alemania, Estados

3. La oposición de los Estados terceros al Tratado Antártico

En la génesis de esta preocupación medioambiental por la Antártida, el resto de la comunidad internacional tampoco permaneció indiferente. Desde que a finales de 1983 se iniciara en la Asamblea General de las Naciones Unidas el debate sobre la cuestión de la Antártida³², los Estados terceros han manifestado una fuerte oposición al sistema antártico, que progresivamente se centraría en el rechazo del Convenio de Wellington para la reglamentación de las actividades sobre los recursos minerales antárticos y, en proporción inversa, en una defensa de este medio ambiente de carácter único³³.

Unidos, Austria o Rumanía. Vide el Informe provisional de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico, Viña del Mar, 19 de noviembre al 6 de diciembre de 1990, pp. 25, 44, 80 y 87, respectivamente.

32. Cfr. N.U. Doc. A/38/193. Carta de fecha 11 de agosto de 1983 dirigida al Secretario General por el Representante de Antigua y Barbuda y el Representante de Malasia ante las Naciones Unidas. Solicitud de inclusión de un tema suplementario en el programa del trigésimo octavo período de sesiones. Una de las razones aducidas fue que «la Antártida tienen gran importancia para el mundo a nivel ambiental, climático y científico».

33. Sobre el debate en Naciones Unidas acerca de «la cuestión de la Antártida», vide BECK, P. J. (1984), *Antarctica: a case for the U.N.? The World Today*, 40, 165-172; *ibid.*, (1984), *The United Nations and Antarctica*, *Polar Record*, 22 137, 137-144; *ibid.* (1985), *United Nations Study on Antarctica, 1984*, *Polar Record* 22/140, 499-504; *ibid.*, (1986), *Antarctica and the United Nations: The End of Consensus*, *Polar Record*, 23/143, 159-166; *ibid.*, (1987), *The United Nations and Antarctica: 1986*, *Polar Record*, 23/147, 149-166; BERMEJO, R. (1989), *The Antarctic System: Crisis or Success of Multilateralism? Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 22, 1-31; CHATURVEDY, S. (1986), *Antarctica and the United Nations*, *Indian Quarterly. A Journal of International Affairs Record*, 42, 1-26; EILERS, S. (1985), *Antarctica adjourned? The U.N. deliberations on Antarctica*, *International Lawyer*, 19, 1309-1318; FARMER, W. J. (1987), *The Antarctic Treaty System and global interest in the Antarctic*, *Australia Foreign Affairs Record*, 1987, 135-141; FERNÁNDEZ PUYO, G. (1986), *El sistema antártico en el Tratado de Washington y en el Informe de las Naciones Unidas*, *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 94 49-65; HARON, M. (1986), *Antarctica and the United Nations: the Next Step?* en: Wolfrum, R. (ed.), *Antarctic Challenge II: Conflicting Interests, Cooperation, Environmental Protection, Economic Development*, Berlin, Duncker & Humblot, pp. 321-332; HAYASHI, M. (1986), *The Antarctica Question in the United Nations*, *Cornell International Law Journal*, 19, 275-290; KOROMA, A. (1988), *Safeguarding the Interest of Mankind in the Use of Antarctica*, en: Wolfrum, R. (ed.) *Antarctic Challenge III: Conflicting Interests...*, Berlin, Duncker & Humblot, pp. 243-252; MAQUEIRA, C. (1988), *The Question of Antarctica at the United Nations-The End of Consensus?* en: *ibid.*, pp. 253-270; TRIGGS, G. D. (1987), *The United Nations in Antarctica? A Watching Brief*, en: Triggs, G. D. (ed.) *The Antarctic Treaty Régime: Law Environment and Resources*, Cambridge, Cam-



Durante los primeros años de este debate (1983-1986), fueron varios los Estados terceros que insistieron constantemente en que, las repercusiones universales de cualquier daño o alteración de este frágil medio ambiente, constituían razón suficiente para legitimizar la actuación de las Naciones Unidas en la Antártida. Argumentaron además que la única forma de reforzar la protección de este medio único suponía necesariamente la participación directa de la O.N.U. en la administración de los recursos antárticos³⁴.

Debe subrayarse no obstante que, en esta época, la preocupación por el medio ambiente antártico no se incluía entre los principales objetivos de los Estados terceros. Estos Estados actuaron en la creencia de las potenciales riquezas mineras y de hidrocarburos existentes en la región antártica y bajo la sospecha de que las Partes Consultivas intentaban apropiarse de estos hipotéticos recursos, excluyendo al resto de la comunidad internacional³⁵. En consecuen-

bridge University Press, pp. 229-233; WOOLCOTT, R., (1988), *The Legitimacy of the United-Nations Challenge to the Antarctic Treaty*, en: Wolfrum, R. (ed.) *Antarctic Challenge III: Conflicting Interests...*, Berlin, Duncker & Humblot, pp. 229-241; ZAIN-AZRAAI, D. (1984), *The Malaysian Perspective*, en: Alexander, L. M.; Carter Hanson, L. (ed. s), *Antarctic Politics and Marine Resources: Critical Choices for the 1980s*, Center for Ocean Management Studies, University of Rhode Island, pp. 232-237.

34. Vide, por ejemplo, las intervenciones de los Representantes de Malasia (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 42, p. 31 y N.U. Doc. A/C, 1/42/PV, 46, p. 13-15); Sierra Leona (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 42, p. 63-65; Libia (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 44, p. 31); Bolivia (N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 48, p. 51) y Nigeria (N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 49, p. 17). Ante la generalidad de estas críticas, fue fácil a los Estados Partes en el Tratado Antártico responder que, durante más de 25 años, habían desarrollado una «ética medioambiental antártica» que se había convertido en uno de los mayores éxitos del sistema antártico, así como que en el origen de las negociaciones sobre los recursos minerales estuvo muy presente esta preocupación, dado que una actividad no regulada crearía mayores riesgos que si era objeto de regulación. Vide en este sentido las intervenciones de los Representantes de Australia, representando a todos los Estados Partes del Tratado Antártico (N.U. Doc. A/C, 1/42/PV, 48, p. 31); Chile (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 42, p. 46); Nueva Zelanda (ibid., p. 73-75 y N.U. Doc. A/C, 1/39/PV, 54, p. 23); Polonia (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 43, p. 21); Unión Soviética (ibid., p. 27); Argentina (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 46, p. 3; N.U. Doc. A/C, 1/39/PV, 53, p. 12-15 y N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 50, p. 27); Dinamarca (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 46, p. 33); Suecia (N.U. Doc. A/C, 1/39/PV, 53, p. 32-33); Estados Unidos (ibid., pp. 60-61 y N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 51, p. 4); Japón (N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 51, p. 33-35); Uruguay (N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 53, p. 46); Francia (N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 54, p. 3); España (ibid., pp. 23-25), etc.

35. HARON, M. (1990), *The Ability of the Antarctic Treaty System to Adapt to External Challenges*, *International Challenges Newsletter*, 10/1, p. 64.

cia, criticaron principalmente lo que calificaron como el carácter exclusivo y discriminatorio del sistema antártico, a la par que reivindicaron la aplicación del principio del patrimonio común de la humanidad a la Antártida.

En una primera línea de argumentación, calificaron al sistema antártico de «club privado y exclusivo», cerrado a la mayor parte de los Estados en vías de desarrollo. De ahí que se opusieran a la negociación de un régimen sobre los recursos minerales antárticos y urgieran la adopción de una moratoria, hasta que la comunidad internacional de Estados en su conjunto participara plenamente en tales negociaciones³⁶. Esta exigencia de participación universal lograron plasmarla en una Resolución, por la que la Asamblea General:

«Consciente de que las Partes Consultivas en el Tratado Antártico celebran actualmente negociaciones en las que las Partes no Consultivas participan como observadores y otros Estados no pueden participar, con miras a establecer un régimen relativo a los minerales de la Antártida.

2. Exhorta a las Partes Consultivas en el Tratado Antártico a que aplacen las negociaciones para establecer un régimen relativo a los minerales hasta el momento en que todos los miembros de la comunidad internacional puedan participar plenamente en ellas»³⁷.

36. Intervenciones de los Representantes de Malasia (N.U. Doc., A/C, 1/38/PV, 42, p. 32; N.U. Doc. A/C, 1/41/PV, 51, p. 26-27 y N.U. Doc. A/C, 1/42/PV, 46, p. 17-20); Ghana (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 43, p. 42); Pakistán (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 44, p. 16-17 y N.U. Doc. A/C, 1/42/PV, 46, p. 34-35); Yugoslavia (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 45, p. 18 y N.U. Doc. A/C, 1/42/PV, 47, p. 28-30); Zambia (N.U. Doc. A/C, 1/39/PV, 54, p. 42); Cabo Verde (Ibid., p. 46); Nigeria (N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 49, p. 17-18; N.U. Doc. A/C, 1/41/PV, 50, p. 26-27 y N.U. Doc. A/C, 1/42/PV, 47 p. 18-20); Marruecos (N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 52, p. 11); Kenia (N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 54, p. 21; N.U. Doc. A/C, 1/41/PV, 49, p. 53-55 y N.U. Doc. A/C, 1/42/PV, 47, p. 36/37); Zimbabwe (N.U. Doc. A/C, 1/41/PV, 49, p. 28); Sri Lanka (Ibid., p. 36-37); Indonesia (ibid., p. 62 y N.U. Doc. A/C, 1/42/PV, 48, p. 16 y 21); Camerún (N.U. Doc. A/C, 1/41/PV, 50 p. 18); Bangladesh (N.U. Doc. A/C, 1/41/PV, 51, p. 6-8 y N.U. Doc. A/C, 1/42/PV, 48, p. 8); Antigua y Barbuda (N.U. Doc. A/C, 1/42/PV, 46, p. 8); Nepal (N.U. Doc. A/C, 1/42/PV, 47 p. 27); y Trinidad y Tobago (N.U. Doc. A/C, 1/42/PV, 48, p. 46-47).

37. RES. 41/88 B, de 4 de Diciembre de 1986, Vide asimismo la Res. 42/46 B, pár. 3, de 30 de Noviembre de 1987, en la que expresamente se habla de una moratoria a tales negociaciones.



Debiendo recordarse que tal postura se perpetuó incluso al período de sesiones de la Asamblea General inmediatamente posterior a la adopción del Convenio de Wellington sobre los minerales antárticos, en el que se adoptó la Resolución 43/83 A, en la que la Asamblea General:

«1. *Expresa su convicción* de que todo régimen relativo a los minerales en la Antártida que se establezca, para que redunde en beneficio de toda la humanidad, debería negociarse con la plena participación de todos los miembros de la comunidad internacional;

2. *Expresa además su profundo pesar* por el hecho de que las Partes Consultivas en el Tratado Antártico hayan celebrado negociaciones y aprobado, el 2 de junio de 1988, una Convención sobre la regulación de las actividades relacionadas con los recursos minerales antárticos, haciendo caso omiso de las resoluciones 41/88 B y 42/46 B, en las que se pide que se imponga una moratoria a las negociaciones para establecer un régimen relativo a los minerales hasta que todos los miembros de la comunidad internacional puedan participar plenamente en dichas negociaciones»³⁸.

Por otro lado, intentando, sustituir el sistema antártico por un régimen distinto, la mayoría de los países en vías de desarrollo, ajenos al sistema antártico, abogaron porque el continente antártico, su plataforma continental, así como la zona de fondos marinos del Océano Austral, fuesen declarados patrimonio común de la humanidad³⁹. Pretensión que fue respaldada por la Organización para la

38. RES. 43/83 A, de 7 de Diciembre de 1988.

39. Esta reivindicación fue defendida en la Asamblea General por los Representantes de las Delegaciones de Antigua y Barbuda (N.U. Doc. A/C. 1/38/PV, 42, p. 16-17 y A/C. 1/43/PV, 44, p. 12); Malasia (N.U. Doc. A/C. 1/38/PV, 42, p. 22, 33-36 y 38-40 y A/C. 1/40/PV, 48, p. 9-13); Egipto (N.U. Doc. A/C. 1/38/PV. 42, p. 57 y 61; A/C. 1/39/PV. 54, p. 22 y A/C. 1/40/PV. 49, p. 31, así como las Observaciones de Egipto al Informe del Secretario General, Cuestión de la Antártida, N.U. Doc. A/39/583, (Part II), vol. 2, p. 45 párr. 1); Sierra Leona (N.U. Doc. A/C. 1/38/PV. 42, p. 61-62); Sudán (N.U. Doc. A/C. 1/38/PV, 43, p. 33-36; A/C. 1/40/PV. 50, p. 37-41 y A/C. 1/43/PV. 45, p. 7); Ghana (N.U. Doc. A/C. 1/38/PV, 43, p. 36-40 y 43-45; A/C. 1/39/PV. 53, p. 53-56; A/C. 1/40/PV. 52, p. 21 y 26-27; A/C. 1/41/PV. 49 p. 46 y A/C/1/43/PV. 44, p. 38-40); Bután (N.U. Doc. A/C. 1/38/PV. 44 p. 6 y A. /C. 1/43/PV. 45 p. 14/17); Filipinas (N.U. Doc. A/C. 1/38/PV. 44, p. 7; A/C. 1/39/PV. 53, p. 64-66); Pakistán (N.U. Doc. A/C. 1/38/PV. 44, p. 21); A/C. 1/39/PV. 54, p. 18-20); A/C. 1/40/PV. 50,



Unidad Africana, que en una Resolución adoptada en Addis Abeba en junio de 1985 dispuso lo siguiente:

«1. Declares Antarctica to be the common heritage of mankind.

2. Calls upon all member States of the Organization of African Unity to take appropriate steps at the forthcoming fortieth session of the United Nations General Assembly to seek recognition of Antarctica as the common heritage of mankind»⁴⁰.

Sin embargo, ante la oposición de los Estados Partes en el Tratado Antártico⁴¹, los Estados terceros forzaron la adopción, me-

p. 46; A/C, 1/40/PV. 55, p. 42; A/C, 1/41/PV. 50, P. 21 y A/C, 1/43/PV, 45, p. 18-20); Sri Lanka (N.U. Doc A/C, 1/38/PV. 44, p. 28-30; A/C, 1/40/PV. 48, p. 48; A/C, 1/41/PV. 49, p. 36 y A/C, 1/43/PV, 44, p. 28); Libia (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 44, p. 32 y A/C, 1/40/PV, 50, p. 42); Túnez (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 45, p. 2-5; A/C, 1/39/PV, 54, p. 31 y A/C, 1/40/PV, 51, p. 21); Yugoslavia (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 45, p. 14-17 y A/C, 1/40/PV, 51, p. 12); Argelia (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 45, p. 53 y A/C, 1/40/PV, 54, p. 12 y 16); Zambia (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 46, p. 11; A/C, 1/39/PV, 54, p. 42 y A/C, 1/40/PV, 52, p. 13-17); Bangladesh (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 46, p. 13-15; A/C, 1/39/PV, 54, p. 51-52; A/C, 1/40/PV, 50, p. 13-15; A/C, 1/41/PV, 51, p. 2-5 y A/C, 1/42/PV, 48, p. 11, así como las Observaciones de Bangladesh al Informe del Secretario General..., N.U. Doc. A/39/583, op. cit., (Part. II), vol. 1, p. 103, párr. 3); Nigeria (N.U. Doc. A/C, 1/39/PV, 53, p. 21-22; A/C, 1/40/PV, 49, p. 18-21 y A/C, 1/41/PV, 50, p. 26); Trinidad y Tobago (N.U. Doc. A/C, 1/39/PV, 53, p. 27 y A/C, 1/41/PV, 51 p. 9-10); Camerún (N.U. Doc. A/C, 1/39/PV, 53, p. 56-58; A/C, 1/40/PV, 52, p. 48-52; A/C, 1/41/PV, 50, p. 12-16 y A/C, 1/42/PV, 48, p. 36-40); Cabo Verde (N.U. Doc. A/C, 1/39/PV, 54, p. 43-45; A/C, 1/40/PV, 53, p. 37 y A/C, 1/43/PV, 44, p. 46-48); Bolivia (N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 48, p. 51, y Observaciones de Bolivia al Informe del Secretario General..., N.U. Doc. A/39/573, op. cit., (Part. II) vol. 1, p. 113, párr. 3-e, 1); Arabia Saudita (N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 51, p. 11); Tailandia (Ibid. p. 22); Marruecos (N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 52, p. 8-10); Ruanda (Ibid. 32 y A/C, 1/41/PV, 50, p. 4-5); Indonesia (N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 52, p. 42 y 46-47); Nepal (N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 53, p. 26-30; A/C, 1/41/PV, 49, p. 64-66; A/C, 1/42/PV, 47, p. 28-30 y A/C, 1/43/PV, 44, p. 24-26); Kenia (N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 54, p. 17-21; A/C, 1/41/PV, 49 p. 51 y A/C, 1/43/PV, 46, p. 20); Zimbabwe (N.U. Doc. A/C, 1/41/PV, 49, p. 29 y 33); Zaire (N.U. Doc. A/C, 1/42/PV, 47, p. 8-10 y A/C, 1/43/PV, 45, p. 3).

40. Resolution of the Concil of Ministers of the Organization of African Unity, 42nd Session, 1985. Reproducida en WOLFRUM, R. (ed.), (1986), *Antarctic Challenge II; Conflicting Interests, Cooperation, Environmental Protection, Economic Development*, Berlin, Duncker & Humblot, p. 457.

41. Quienes rechazaron que la Antártida fuera un patrimonio común de la humanidad porque, a diferencia del espacio ultraterrestre o la zona de fondos marinos



dian te votación, de una Resolución de la Asamblea General por la que, sin declarar expresamente que esta región polar fuese un patrimonio común de la humanidad, reivindicaban para la misma la aplicación del contenido de este principio de la siguiente manera:

«La Asamblea General,

1. Afirma que toda explotación de los recursos de la Antártida debe garantizar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en la Antártida, la protección de su medio ambiente, la no apropiación y la conservación de sus recursos y la administración internacional y el reparto equitativo de los beneficios de dicha explotación»⁴².

internacionales, en la Antártida no se da un vacío jurídico, existiendo además reclamaciones de soberanía territorial casi centenarias. Vide, en este sentido las intervenciones en la A. G. de la O. N.U. de los Representantes de las Delegaciones de Chile (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 42, p. 42 y 47-50; A/C, 1/39/PV, 50, p. 57 y Observaciones de Chile al Informe del Secretario General..., N.U. Doc. A/39/583, op. cit., (Part. II) vol. 2, p. 29-39, párr. 79-82); Brasil (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 43, p. 51); Reino Unido (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 44, p. 43-45 y A/C, 1/40/PV, 53, p. 16); Australia (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 45, p. 47; A/C, 1/39/PV, 55, p. 12; A/C, 1/40/PV, 48, p. 22 y Observaciones de Australia al Informe del Secretario General..., N.U. Doc. A/39/583, op. cit., (Part. II), vol. 1, p. 100, párr. 305-306); Bélgica (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 45, p. 36 y A/C, 1/40/PV, 53, p. 42); Argentina (N.U. Doc. A/C, 1/38/PV, 46, p. 6; A/C, 1/39/PV, 53, p. 13-15; A/C, 1/40/PV, 50, p. 26 y Observaciones de Argentina al Informe del Secretario General..., N.U. Doc. A/39/583, op. cit., (Part. II), vol. 1, p. 25, párr. 108, d.); Francia (N.U. Doc. A/C, 1/39/PV, 52, p. 53-55 y A/C, 1/40/PV, 54, p. 6); Nueva Zelanda (N.U. Doc. A/C, 1/39/PV, 54, p. 22 y A/C, 1/40/PV, 50, p. 3); Hungría (N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 51, p. 27); Finlandia (N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 51, p. 32); Polonia (N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 52, p. 7); R. D. Alemana (Observaciones de la R. D. Alemana al Informe del Secretario General..., N.U. Doc. A/39/583, op. cit., (Part. II) vol. 2, p. 71, párr. 10 y N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 52, p. 41); Canadá (N.U. Doc. A/C, 1/40/PV, 53, p. 32); y Australia en nombre de todos los Estados Partes en el Tratado de la Antártica (N.U. Doc. A/C, 1/42/PV, 48, p. 27-28).

42. RES, 40/156 B, de 16 de Diciembre de 1985, Vide igualmente la Resolución 41/88/B, párr. 1, de 4 de Diciembre de 1986. Sobre la aplicación del principio del patrimonio común de la humanidad en la Antártica, véanse los trabajos de BLANC ALTEMIR, A. (1992), *El Patrimonio Común de la Humanidad. Hacia un régimen jurídico internacional para su gestión*, Bosch, Barcelona, pp. 191 y ss.; FARMER, W. J. (1987), *The Antarctic Treaty System and Global Interest in the Antarctic*, *Australia Foreign Affairs Record*, 1987, p. 135-141; FRANCONI, F. (1987), *Antarctica and the Common Heritage of Mankind*, en: Francioni, F.; Scovazzi, T. (ed. s), *International Law for Antarctica*, Milano, Giuffrè Ed., p. 101-136; LMBER, M. (1988), *International Institutions and the Common Heritage of Mankind: Sea, Space and Polar Regions*, en: Taylor, P.; Groom, A. J. R. (ed. s), *International Institutions*

En definitiva, en estos primeros años del debate sobre la Antártida en Naciones Unidas, los Estados terceros apenas otorgaron una consideración muy secundaria a la protección medioambiental antártica. Estaban fundamentalmente interesados en que existiera un régimen para las actividades mineras en estas latitudes y por ello exigieron que su negociación fuera universal, procediendo, en su caso, a una distribución equitativa de los beneficios obtenidos de tales actividades. Con estos planteamientos, la preocupación por el medio ambiente quedaba relegada a un muy discreto segundo plano.

Sin embargo, desde 1987 fue perceptible un cambio gradual en la actitud de los terceros estados. A medida que las negociaciones de un régimen jurídico para la minería antártica avanzaban a pasos gigantescos, la reivindicación de que la Antártida fuese declarada patrimonio común de la humanidad fue progresivamente desapareciendo del debate en la Asamblea General, pues se tomaba conciencia del fracaso de tal iniciativa. En su lugar, y de forma ya más concreta, los Estados terceros centraron su oposición en dichas negociaciones. Además de seguir insistiendo en imponer una moratoria a las mismas, apareció cada vez con más ahínco la preocupación por la protección del medio ambiente antártico.

Es así como tras la adopción, el 2 de julio de 1988, del Convenio de Wellington sobre actividades mineras, los Estados terceros reaccionaron en bloque y, dada su condición de mayoría numérica en la Asamblea General, expresaron su malestar por tal acontecimiento. Rechazaron sistemáticamente tal Convenio, centrándose en lo que consideraron sus defectos⁴³ y, entre los mismos, cobró un

at Work, New York, St. Martin's Press, p. 150-166; THAKUR, R.; GOLD, H. (1983), *The Antarctic Treaty Regime: Exclusive Preserve or Common Heritage?* *Foreign Affairs Report*, 32 pp. 169-186; WIJKMAN, P. M. (1982), *Managing the Global Commons (ocean resources, orbit-spectrum resources and Antarctica)*, *International Organization*, 36, p. 511-536; ZAIN-AZRAAI, D. (1987) *Antarctica: the claims of «expertise» versus «interest»*, en: Triggs, G. D. (ed.) *The Antarctic Treaty Regime: Law Environment and Resources*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 211-217.

43. Vide, por ejemplo, las intervenciones de los Representantes de Antigua y Barbuda (N.U. Doc. A/C, 1/43/PV, 44, p. 8), Malasia (*ibid.*, pp. 19-21), Zaire (N.U. Doc. A/C, 1/43/PV. 45, pp. 5-6), Sudán (*ibid.*, p. 12), Buthán (*ibid.*, pp. 16-17), Nigeria (*ibid.*, pp. 22-25), Yugoslavia (*ibid.*, pp. 43-44), Fiji (N.U. Doc. A/C, 1/43/PV. 46, pp. 6-7), Uganda (*ibid.*, pp. 13-15), etc.



papel de protagonista de primera fila la necesidad de proteger este medio natural, dada su fragilidad. Por ello no fue de extrañar que de nuevo recordaran la exigencia de la plena participación de todos los miembros de la comunidad internacional⁴⁴.

Algunos países incluso fueron más lejos, y así, mientras que el Representante del Camerún rechazó cualquier convenio sobre los recursos minerales de la Antártida, urgiendo la adopción de una moratoria permanente para cualquier actividad minera en este continente, dadas sus consecuencias impredecibles sobre los ecosistemas antártico y mundial⁴⁵, el Representante de Nigeria sugirió que la Antártida fuese declarada «parque mundial», con una prohibición absoluta sobre toda actividad minera⁴⁶.

Esta tónica de oposición de los terceros Estados al Convenio de Wellington sobre actividades mineras en función de consideraciones ecológicas, se incrementó notablemente tras el accidente del buque «Bahía Paraíso»⁴⁷. Apenas dos meses después de que las Partes Consultivas en el Tratado Antártico aprobaran la Recomendación XV-1, convocando una Reunión Consultiva Especial para tratar de la protección global del medio ambiente antártico, 101 Estados adoptaron, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, una Resolución en la que se dispuso lo siguiente:

«La Asamblea General,

4. Expresa la convicción de que, en vista de la importante influencia que ejerce la Antártida sobre el medio ambiente y los ecosistemas mundiales, cualquier régimen que se establezca para

44. Vide los párrafos reproducidos supra de la Res. 43/83, de 7 de Diciembre de 1988.

45. N.U. Doc. A/C, 1/41/PV, 50, p. 18.

46. N.U. Doc. A/C, 1/42/PV, 47, pp. 18-20.

47. Vide el Doc. A/44/125. Carta de fecha 13 de febrero de 1989, dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Malasia ante las Naciones Unidas, a la que se anexa una Declaración de los Representantes de Antigua y Barbuda, Bangladesh, Ghana, Kenia, Malasia, Nepal, Nigeria, Omán, Pakistán, Ruanda, Sri Lanka, Sudán, Uganda y Zambia sobre la cuestión de la Antártida. El último párrafo de la misma dispone lo siguiente: «El incidente del Bahía Paraíso pone de relieve además la urgente necesidad de que las Partes Consultivas en el Tratado Antártico vuelvan a examinar la cuestión de la ratificación de la Convención sobre la regulación de las actividades relacionadas con los recursos minerales antárticos y presten pleno apoyo a las Resoluciones de la Asamblea General sobre la Antártida, especialmente la Resolución 43/83 A de 7 de Diciembre de 1988».



la protección y conservación del medio ambiente antártico y de sus ecosistemas dependientes y asociados debe negociarse con la plena participación de todos los miembros de la comunidad internacional, a fin de beneficiar a toda la humanidad y de contar con la aceptación universal necesaria para asegurar su cabal aplicación y cumplimiento;

5. Insta a todos los miembros de la comunidad internacional a que apoyen todos los esfuerzos tendentes a proscribir la prospección y la explotación minera en la Antártida y en torno a ésta y a velar por que todas las actividades se realicen exclusivamente en el marco de la investigación científica con fines pacíficos y que todas esas actividades aseguren el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en la Antártida y la protección de su medio ambiente y sean en beneficio de toda la humanidad;

6. Expresa su convicción de que el establecimiento de la Antártida como una reserva natural o un parque mundial, mediante negociaciones con la plena participación de todos los miembros de la comunidad internacional, aseguraría la protección y la conservación de su medio ambiente y de sus ecosistemas dependientes y asociados en beneficio de toda la humanidad»⁴⁸.

En definitiva, los Estados terceros han mostrado una oposición bastante fuerte al sistema antártico y, en especial, al Convenio de Wellington. Oposición que progresivamente se ha ido centrando en consideraciones ecológicas, hasta llegar, como hemos visto, a proponer una prohibición permanente a las actividades mineras en la Antártida y a declarar que la misma debe ser considerada como «una reserva natural o un parque mundial». Sin embargo, no han podido evitar dar la impresión de que su oposición a las actividades mineras en la Antártida no está tan basada en consideraciones ecológicas, como en el hecho de que no se haya establecido un régimen minero en el que se estableciera un sistema de distribución de beneficios a su favor. Asimismo, se debe subrayar que su oposición al sistema antártico no ha trascendido del nivel político al jurídico, pues las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la Antártida fueron adoptadas por votación, sin que en la misma participara ningún Estado Parte en el Tratado

48. RES. 44/124 B, de 15 de Diciembre de 1989.



Antártico. En estas circunstancias, incluso el valor simbólico de tales Resoluciones queda muy mermado.

III. LA XI REUNIÓN CONSULTIVA ESPECIAL DEL TRATADO ANTÁRTICO

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 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, y la Segunda Sesión de Madrid, que a su vez constó de tres partes, pues se tuvo que prorrogar por las dificultades surgidas a última hora. 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.

1. *La Sesión Inaugural de Viña del Mar*

La XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico celebró su primera Sesión negociadora en Viña del Mar del 19 de noviembre al 6 de diciembre de 1990. Siguiendo una práctica antártica bien establecida, se nombró Presidente de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico y Presidente de la Sesión Inaugural de Viña del Mar al Jefe de la Delegación del Estado anfitrión, Sr. *Oscar Pinochet de la Barra*, quien a su vez propuso a los Srs. *Sigisfredo Monsalve* y *Lucía Ramírez*, ambos de la Delegación chilena, como Secretario General y Secretaria General Adjunta de la Reunión, respectivamente. Debe destacarse que, como consecuencia de las conversaciones oficiosas y del intercambio de puntos de vista que siguieron a la adopción de la Recomendación XV-1, desde el mismo inicio de esta Sesión las Partes Consultivas contaron con cuatro propuestas diferentes sobre la protección global del medio ambiente antártico. Número de propuestas que en el Plenario ascendió a seis⁴⁹.

49. Vide los Documentos XI ATSCM/1, Proyecto indicativo de una Convención para la protección global del medio ambiente antártico. Documento de trabajo presentado por Australia, Bélgica, Francia e Italia; Documento XI ATSCM/2, Pro-

Tanto de las diversas propuestas presentadas, como de las intervenciones inaugurales de los 26 Estados Partes Consultivas y de cinco Partes no Consultivas⁵⁰, se pudo constatar que existía un alto grado de consenso acerca de la necesidad de proteger el medio ambiente antártico. En general, hubo acuerdo de prácticamente todas las Delegaciones en que el resultado de estas negociaciones se contuviera en un instrumento jurídico de carácter vinculante, en que el mismo revistiera la forma de un protocolo al Tratado Antártico⁵¹ y en que tal protocolo formara parte integrante del sistema

yecto de Protocolo al Tratado Antártico sobre la protección del medio ambiente, presentado por Nueva Zelanda; Documento XI ATSCM/5, Medidas globales para la protección del medio ambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados, Lineamientos generales del Protocolo complementario al Tratado Antártico, presentado por Argentina, Estados Unidos, Noruega, Reino Unido y Uruguay; Documento XI ATSCM/3, Proyecto de disposiciones para un Protocolo complementario al Tratado Antártico, presentado por el Reino Unido; Documento XI ATSCM/7, Medidas globales para la protección del medio ambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y relacionados, presentado por la India.

50. Austria, República Democrática Popular de Corea, Dinamarca, Grecia y Rumanía. Todas las intervenciones inaugurales de los Jefes de las diversas Delegaciones nacionales y de los Observadores de las organizaciones internacionales asistentes, están reproducidas en el Documento XI ATSCM/9/Rev. 1, titulado Informe provisional de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico, Viña del Mar, 19 de noviembre al 6 de diciembre de 1990, pp. 21-97. Debe destacarse el hecho de que la Coalición para la Antártida y el Océano Austral (A. S. D. C.), organización que incluye a más de 200 organizaciones ecologistas de 43 países, tales como Greenpeace Internacional o el World Wide Fund for Nature, fuera invitada por primera vez a participar en una Reunión antártica con el status de observadora.

51. La fórmula del Protocolo fue defendida con gran claridad por el Jefe de la Delegación de Chile, al afirmar lo siguiente: «... con el sólo propósito de decir algo sobre la posición general de mi Delegación en cuanto a las cuestiones de forma, la posición de Chile es de sobra conocida en el sentido de que nosotros preferimos un protocolo antes que una convención, por varias ventajas importantes; una, porque incorpora decididamente en el corazón del Sistema la protección ambiental; la protección ambiental pasa a ser entonces parte integral del Tratado; en segundo término, porque contribuye a la estabilidad del Sistema, a su centralidad y evita la dispersión y, en esa forma a nuestro juicio, contribuye también a un proceso de adecuación del Sistema del Tratado sin entrar en esa problemática, vía la revisión. Estos son elementos que condicionan nuestra perspectiva» (ibid., p. 37). Por su parte, la delegación de los Estados Unidos añadió lo siguiente: «Estamos proponiendo un Protocolo con anexos porque creemos que, en términos prácticos y legalmente, es preferible a otras formas de acuerdos y, lo más importante, puede ser negociado y puesto en vigencia de manera rápida» (ibid., p. 45). No obstante, como excepciones, debe señalarse que tanto las Delegaciones de Francia como de Grecia defendieron la forma de un convenio (ibid., pp. 48-49 y 85, respectivamente).

del Tratado Antártico. A estos efectos, debe resaltarse la unanimidad de opiniones existentes acerca de que éste era el foro adecuado para discutir los problemas relacionados con la protección de este medio⁵². Incluso fue apreciable el recelo de algunas Delegaciones a que este tema se discutiera en otros foros más universales, en los que pudiera participar el resto de la comunidad internacional⁵³. Actitud justificada, por cuanto apenas seis días después de concluida esta Sesión inaugural de Viña del Mar, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una Resolución en la que se lee lo siguiente:

«La Asamblea General,

3. Expresa su convicción de que toda iniciativa encaminada a preparar una convención amplia sobre el medio ambiente para la conservación y protección de la Antártida y sus ecosistemas dependientes y asociados y el establecimiento de una reserva natural o un parque mundial se debe negociar con la plena participación de la comunidad internacional y, a este respecto, destaca que esa negociación debería realizarse en el contexto del sistema de las

52. Vide, por ejemplo, la intervención del Jefe de la Delegación de China, en *ibid.*, p. 39.

53. De ahí la insistencia de algunas Delegaciones nacionales en la conveniencia de que esta XI Reunión Consultiva Especial terminase sus trabajos antes del inicio en Brasil, en 1992, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo. Actitud mantenida, entre otras, por una Parte no Consultiva como Grecia, cuya Delegación señaló que: «Pensamos que la protección del medio ambiente antártico se podría convertir en uno de los asuntos fundamentales de la próxima Conferencia sobre el Medio Ambiente que deberá celebrarse en Brasil en 1992. Es responsabilidad nuestra minimizar esta posibilidad. La posición de la Delegación de Grecia consiste en que todos los esfuerzos para la protección del medio ambiente antártico deberían enmarcarse exclusivamente en este foro, y en ningún otro... Nuestro tiempo es muy limitado, Sr. Presidente, y no deberíamos abandonar Viña del Mar sin antes haber creado un proyecto de convención aceptable para la protección de la Antártida y su medio ambiente» (*ibid.*, p. 86). Planteamiento igualmente latente en las intervenciones de las Delegaciones de Bélgica y Brasil (*ibid.*, pp. 32 y 33, respectivamente). otras Delegaciones establecieron un plazo más breve todavía, al remitirse a la celebración de la XVI Reunión Consultiva ordinaria del Tratado Antártico en Bonn, a finales de 1991 (vide las intervenciones de las Delegaciones de Reino Unido, Uruguay o Dinamarca, en *ibid.*, pp. 68, 77 y 83, respectivamente). Finalmente, otras Delegaciones, sin establecer plazo alguno, manifestaron sus preocupaciones por la actitud del resto de la comunidad internacional, como sería el caso de Holanda, al afirmar que: «los acuerdos alcanzados acá deben ser respetados también por otros miembros de la comunidad internacional» (*ibid.*, p. 50). Preocupación esta última compartida igualmente por las Delegaciones de Finlandia, Francia, Suecia y Austria (*ibid.*, pp. 46, 48, 71 y 80-81, respectivamente).



Naciones Unidas, con inclusión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo»⁵⁴.

Llama igualmente la atención el hecho de que, ya en estos momentos iniciales, el alto grado de consenso alcanzado entre las Partes Consultivas no se refiriera exclusivamente a los aspectos formales de la negociación, sino que abarcara también a varias disposiciones de carácter material. No obstante, de entre los contenidos substantivos a negociar, el futuro de la minería antártica fue el tema que más discrepancias de opiniones suscitó entre las Partes Consultivas. Las posturas de las Partes Consultivas a este respecto, iban desde los que se manifestaban partidarios de una prohibición permanente de toda actividad minera en estas latitudes⁵⁵, hasta los que consideraron que la mejor manera de «proteger el medio ambiente de la Antártida» implicaba necesariamente que las Partes Consultivas aunasen sus «esfuerzos para asegurar una pronta entrada en vigor de la Convención para la reglamentación de las actividades mineras antárticas»⁵⁶. Entre ambos extremos, existía una gama de opiniones intermedias, entre las que destacó la de imponer una moratoria de larga duración a toda actividad minera antártica⁵⁷.

Esta divergencia de opiniones sobre el futuro de la minería antártica fue posible superarla, en este momento inicial de las Negociaciones, por dos vías distintas. Por un lado, varias Delegaciones insistieron en que el objetivo primordial de esta Reunión Consultiva Especial no podía ser otro más que el de proveer un sistema de protección del medio antártico que fuera eficaz frente a las actividades humanas que ya se realizan en la Antártida, como el turismo o las actividades científicas, dejando en un segundo plano los posibles impactos medioambientales perjudiciales de unas hipotéticas actividades, como las mineras, que hoy día resultan impracticables en estas

54. RES 45/78 A. Cuestión de la Antártida, de 12 de diciembre de 1990.

55. Vide las intervenciones de los Jefes de las Delegaciones de Australia, Bélgica, Francia, Nueva Zelanda, Suecia, Grecia y del Observador de la A. S. O. C. (ibid., pp. 28, 30, 48, 61, 73, 85-86 y 96, respectivamente), así como los Documentos XI ATSCM/1 y ATSCM/2, citados en la nota 49.

56. Intervención de la Delegación del Japón (ibid., p. 55). Postura compartida por el Reino Unido (ibid., p. 69).

57. Política propugnada por los Estados Unidos, Finlandia, Holanda, India, Perú y Dinamarca (ibid., pp. 44-45, 47, 51, 52, 63-64 y 84, respectivamente).



latitudes. Se trataba de evitar de esta manera que la discrepancia de pareceres sobre el impredecible futuro de la minería antártica fuera la causa que llevara a la inexistencia de un sistema de protección global de este medio en el momento actual.⁵⁸

Por otro lado, todos y cada uno de los Jefes de las Delegaciones nacionales hicieron mención, en su intervención inaugural, de la conveniencia de que esta Reunión Consultiva Especial utilizara, como mecanismo de adopción de decisiones, el «ya tradicional espíritu antártico del consenso». El método del consenso no obliga a las Partes a abandonar su postura política, sino que les fuerza a agotar todas las vías posibles de solución para que, en caso de que se alcanzase un acuerdo, el mismo fuera aceptable para todas y cada una de las Delegaciones nacionales participantes. Ello implica, sin lugar a dudas, que el único acuerdo posible que podría ser consensuado sobre el futuro de la minería antártica sería necesariamente alguna de las propuestas intermedias entre los partidarios de la prohibición permanente de las actividades mineras y los partidarios de la entrada en vigor del Convenio de Wellington sobre estos recursos. Aún así, es obvio que sólo sería posible el consenso en la medida en que todas las Delegaciones abandonasen ambas políticas extremas.

Tras las intervenciones inaugurales, se presentaron en el Plenario las seis propuestas sobre la protección global del medio ambiente, procediéndose a un extenso debate sobre las mismas, del que no existe constancia documental.

No obstante, otras evidencias⁵⁹ muestran que se amplió el consenso en favor de la negociación de un nuevo instrumento Jurídico internacional para la protección global del medio ambiente de la Antártida y de sus ecosistemas dependientes y asociados. En este sentido, mientras que la fórmula de un convenio independiente, contenida en la propuesta conjunta de Francia, Australia, Italia y Bélgica recibió escasos apoyos, la propuesta conjunta de Estados Unidos, Argentina, Uruguay y Noruega de crear un protocolo marco sobre medio ambiente, complementario del Tratado Antártico,

58. Intervenciones de las Delegaciones de Holanda, Perú, Reino Unido y Grecia (ibid., pp. 50-51, 63-64, 69 y 85, respectivamente).

59. ANTARCTIC Treaty. Comprehensive Protection for Antarctica. *Environmental Policy and Law*, 21/1, pp. 11-13.

que contuviera disposiciones concretas en sus anexos, recibió un respaldo mayoritario. Por otra parte, la cuestión «sensible» de introducir una prohibición permanente a la explotación minera de la Antártida, apenas fue tratada más que de pasada. Mientras que Francia, Italia, Bélgica, Australia, Grecia y Holanda defendieron tal prohibición, otras Delegaciones nacionales, como las de Japón, Reino Unido, Unión Soviética y los Estados sudamericanos, se mostraron partidarios del Convenio de Wellington. El Plenario, para mejor cumplir los mandatos de la Recomendación XV-1, decidió crear dos Grupos de Trabajo, al tiempo que acordó que, de forma simultánea, el tema de las actividades sobre los recursos minerales fuera objeto de negociaciones informales.

El Grupo de Trabajo I, presidido por el Sr. *Dietrich Granow*, Jefe de la Delegación de Alemania, celebró sesiones plenarias y en grupos informales más reducidos entre los días 23 de noviembre y 4 de diciembre de 1990, con el fin de «explorar y discutir todas las propuestas relativas a la protección global del medio ambiente antártico y de sus ecosistemas dependientes o asociados»⁶⁰. Aunque de sus trabajos no resultó ningún texto acordado, sí que produjo «un esbozo indicativo del futuro instrumento Jurídico Internacional». Sin embargo, no fue posible alcanzar un acuerdo definitivo sobre su forma, pues aunque fue mayoritaria la opinión de que debería ser un Protocolo al Tratado Antártico, otras voces siguieron manteniendo su opinión favorable a un Convenio independiente y complementario del mismo. Se dio igualmente un amplio apoyo a la creación de nuevas instituciones, tanto de una Secretaría del sistema del

60. Recomendación XV-1, párrafo 2. Véanse los párrafos 11 y 14 del Doc. XI ATSCM/9/Rev. 1: Informe provisional de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico, citado en la nota 50, así como su Anexo D (*ibid.*, pp. 99-101), en el que se contienen el Doc. XI ATSCM/W. G. I/4/Rev. 1, titulado Informe del Grupo de Trabajo I. El temario que el Plenario adoptó para este Grupo de Trabajo incluía los siguientes asuntos: principios básicos; obligación/cumplimiento; instituciones/infraestructura; toma de decisiones; enmiendas/modificaciones; responsabilidad; vigilancia/inspección; solución de controversias; relaciones con otras partes del sistema del Tratado Antártico; y otras disposiciones substantivas, incluyendo aquellas materias asignadas al Grupo de Trabajo II. El Grupo de Trabajo I trató adicionalmente los siguientes asuntos; evaluación del impacto ambiental; vigilancia del medio ambiente; objetivos; designación; lugar de las actividades científicas; prohibición de actividades, con referencia particular a las actividades de los recursos mineros; mecanismos de información/transparencia; y acciones de respuesta.



Tratado Antártico, como de un Comité permanente/asesor para el medio ambiente.

El Grupo de Trabajo II, presidido por el Sr. *Roberto Puceiro Ripoll*, de la Delegación de Uruguay, reunido en las mismas fechas igualmente en sesiones plenarias y en grupos más reducidos, tenía como mandato iniciar «la revisión del conjunto ya existente de medidas para la protección del medio ambiente antártico y de sus ecosistemas dependientes o asociados»⁶¹. A diferencia del Grupo de Trabajo I, es destacable el alto número de propuestas sobre temas concretos, algunas de ellas muy detalladas, que se presentaron durante las negociaciones del Grupo de Trabajo II⁶². Tal cantidad de

61. Recomendación XV-1, párrafo 3 (b). Véanse los párrafos 12, 13 y 15 del Doc. XI ATSCM/9/Rev. 1: Informe provisional de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico, así como su Anexo E (ibid., pp. 103-110), que contiene el Doc. XI ATSCM/W. G. II, titulado Informe del Grupo de Trabajo II. El temario que el Plenario adoptó para este Grupo de Trabajo incluía los siguientes asuntos: contaminación marina; eliminación de desechos; evaluación del impacto ambiental; medidas acordadas para la conservación de la fauna y flora antárticas; sistema de áreas protegidas; turismo y actividades no gubernamentales; y vigilancia del medio ambiente. A esta lista de temas, el Grupo de Trabajo II añadió las siguientes materias: cooperación científica internacional; uso de energías alternativas para reducir los impactos sobre el medio ambiente; y administración de combustibles.

62. Vide el Documento XI ATSCM/W. G. II/Info. 3, titulado Lista de Documentos del Grupo de Trabajo II. Sobre contaminación marina, además de la Recomendación XV-4, los Estados Unidos presentaron el Documento XI ATSCM/4 - Anexo «Prevención, control y respuestas ante la contaminación marina» y Nueva Zelanda el Doc. XI ATSCM/2 - Parte VIII - Art. s 46 al 49; sobre eliminación de desechos, además de la Recomendación XV-3, se contó con las propuestas de Estados Unidos (Doc. XI ATSCM/4 - Anexo «Eliminación de desechos») y de nueva Zelanda (Doc. XI ATSCM/2 - Parte VI - Vigilancia, art. s 34 a 45); sobre evaluación del impacto ambiental, presentaron documentos de trabajo Nueva Zelanda (Doc. XI ATSCM/2 - Parte V: «Procedimientos para la evaluación del impacto ambiental», art. s 28 a 33), Estados Unidos (Doc. XI ATSCM/4 Add. 1 - Anexo: Evaluación del impacto sobre el medio ambiente), Australia, Bélgica, Francia e Italia (Doc. XI ATSCM/1), Noruega (Doc. XI ATSCM/INFO. 41 «Evaluación del impacto ambiental») y los Países Bajos (Doc. XI ATSCM/W. G. II/Info. 1. «Preparación de una evaluación del impacto sobre el medio ambiente del turismo sobre toda la Antártida»); sobre las Medidas acordadas para la protección de la fauna y flora antárticas, se debatió sobre la Recomendación III-8 y las subsiguientes recomendaciones de aplicación de la misma, así como sobre los documentos de Estados Unidos (Doc. XI ATSCM/4/Add. 2 - Anexo: «Medidas acordadas para la conservación de la fauna y la flora antárticas») y de nueva Zelanda (Doc. XI ATSCM/2 - Parte IV); sobre el sistema de áreas protegidas, estaban los documentos de nueva Zelanda (Doc. XI ATSCM/2 - Parte IV), Letra B - Art. s 18 al 24) de Estados Unidos (Doc.

propuestas se explica, en gran parte, porque la mayoría de ellas se limitaron a codificar lo ya existente en los diversos instrumentos jurídicos que componen el sistema del tratado Antártico⁶³. Como consecuencia de las mismas, se redactaron cuatro documentos articulados sobre contaminación marina, eliminación y tratamiento de desechos, evaluación del impacto ambiental y medidas acordadas para la conservación de la fauna y flora antárticas. Además de estas propuestas articuladas, dentro de estos mismos temas se identificaron las materias que necesitarían una consideración adicional. Respecto de los cuatro restantes puntos del temario, se acordó la continuación de su estudio, sin descartar que en negociaciones posteriores pudieran acordarse nuevos textos articulados.

El 5 de diciembre de 1990 el Plenario de esta Reunión Consultativa Especial recibió los informes de ambos Grupos de Trabajo. En el Plenario se acordó «por unanimidad la necesidad de adoptar un nuevo instrumento internacional, legalmente obligatorio, para la protección del medio ambiente antártico y de sus ecosistemas dependientes y asociados». Pese a que persistían las diferencias de enfoque manifestadas tanto en las seis propuestas para la protección global del medio ambiente, como en los Grupos de Trabajo, el Sr. *Rolf Trolle Andersen*, de la Delegación de Noruega, utilizando la misma técnica que tan excelentes resultados le proporcionó al Sr. *Christopher Beeby* cuando se negoció el Convenio para la reglamentación de las actividades sobre los recursos minerales antárticos⁶⁴, redactó un

XI ATSCM/4/Add. 3 - Anexo: «Áreas especialmente protegidas») y del Reino Unido (Doc. XI ATSCM/W. G. II/3; «El sistema de áreas antárticas protegidas»); sobre el turismo y otras actividades no gubernamentales, se contaba con los documentos presentados por las delegaciones de Chile (Doc. XI ATSCM/W. G. II/Info. 2: «Código de conducta para las actividades turísticas y no gubernamentales en la Antártida»), de los Países Bajos (Doc. XI ATSCM/W. G. II/6: «Cooperación en la Antártida»); sobre uso de energías alternativas para disminuir los impactos sobre el medio ambiente, Italia presentó un documento (Doc. XI ATSCM/W. G. II/5); y lo mismo hizo Australia sobre administración de combustibles (Doc. XI ATSCM/W. G. II/4; «Manejo de combustibles»).

63. BONNER, W. N. (1991), Report of the XIth Antarctic Treaty Special Consultative Meeting by the S. C. A. R. observer, *S. C. A. R. Report n°6. January 1991*, pp. 12 y ss.

64. Sobre este particular vide los excelentes trabajos de ORREGO VICUÑA, F. (1988), *Antarctic Mineral Exploitation*, Cambridge University Press; BERMEJO GARCÍA, R. (1990), *L'Antarctique et ses ressources minérales: le nouveau cadre juridique*, Gênevè, Presses Universitaires de France.



texto articulado único sobre una base personal, oficiosa, que pudiera facilitar las negociaciones posteriores.

El texto del Sr. *Rolf Trolle Andersen* estaba compuesto por un Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente, de 25 artículos, y un Programa del Protocolo sobre arbitraje, de 12 artículos, a los que acompañaban en forma de Anexos los cuatro documentos articulados elaborados por el Grupo de Trabajo II. El Plenario de la Reunión acordó asumir este proyecto articulado como «una base valiosa» para trabajos futuros y dejando bien claro que «estos textos no menoscabarán la posición de ningún gobierno en relación a los asuntos en ellos tratados, ni a ninguna propuesta ya formulada»⁶⁵.

Debe tenerse en cuenta que esta primera versión del Proyecto de Protocolo del Sr. *Andersen* presenta ya un alto grado de coincidencia, tanto en la estructura como en el contenido, con el texto del Protocolo definitivo de Madrid. Respecto de la cuestión de la minería antártica, aunque la Sesión de Viña del Mar terminó sin que por ello desaparecieran las posturas extremistas⁶⁶, el Proyecto de *Torre Andersen* partió de una ingeniosa actitud intermedia. De tal forma que se prohibió en el art. 6 toda actividad relacionada con los recursos minerales, salvo la investigación científica, aunque se dejó en suspense el contenido del art. 23, dedicado a la modificación o enmienda del futuro Protocolo, en función del resultado de las deliberaciones futuras sobre el art. 6, pues se señaló expresamente que las condiciones y modalidades de acuerdo con las cuales se podría revisar o dar por terminada tal prohibición necesitaban ser perfiladas en negociaciones posteriores. La posibilidad de una moratoria de larga

65. En el Anexo F al Doc. XI ATSCM/9/Rev. 1: Informe provisional de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico, pp. 111-155, se reproducen los siguientes documentos: Doc. XI ATSCM/8; Proyecto de Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente; Doc. XI ATSCM/8/Add. 1. Anexo 1: Instrumento sobre contaminación marina; Doc. XI ATSCM/8/Add. 2. Anexo 2: Eliminación y tratamiento de desechos; Doc. XI ATSCM/8/Add. 3. Anexo 3: Procedimiento de evaluación del impacto en el medio ambiente; y Doc. XI ATSCM/8/Add. 4: Conservación de la fauna y la flora antárticas.

66. Doc. XI ATSCM/9/Rev. 1: Informe provisional..., p. 6 p. 20. Vide igualmente el Comunicado de prensa emitido por las Partes Consultivas al final de esta Sesión de Viña del Mar (ibid., p. 160).



duración, matizada por las disposiciones sobre revisión del futuro Protocolo, iba cobrando de esta manera cada vez más fuerza.

2. *La Segunda Sesión de Madrid*

La Segunda Sesión de esta XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico se celebró en Madrid, España, en tres Partes. La Primera Parte, que tuvo lugar del 23 al 30 de abril de 1991, constituye, junto con la Sesión Inaugural de Viña del Mar, la fase auténticamente substantiva de esta Reunión Consultiva Especial. Hasta tal extremo, que la Segunda Parte de esta Segunda Sesión, celebrada entre los días 17 a 22 de Junio de 1991, se convocó y se configuró como la Sesión Final de esta negociación internacional. Sin embargo, las reservas manifestadas a última hora por una Delegación nacional, forzaron la celebración de una ulterior Tercera Parte entre los días 3 y 4 de Octubre de 1991, que fue la auténtica Sesión de Clausura de esta XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico.

2.1. *La Primera Parte de la Segunda Sesión*

Tras un brevísima intervención del Presidente de la Reunión, Sr. *Oscar Pinochet de la Barra*, se eligió Presidente de la Sesión de Madrid al Jefe de la Delegación española Sr. *Carlos Blasco Villa*, quien a su vez propuso a los Srs. *Lorenzo González y Camilo Villarino*, ambos de la Delegación española, como Secretario General y Secretario General Adjunto, respectivamente, de la Segunda Sesión. Tras la adopción del orden del día⁶⁷, el recordado Ministro español

67. Según el Doc. XI ATSCM/2/1, titulado «Proyecto de orden del día» confirmado por el Doc. XI ATSCM/2/31, titulado «Informe provisional de la XI ATSCM, Segunda Sesión, Madrid (22-30 Abril, 1991)», par. 7, el orden del día de esta Primera Parte de la Segunda Sesión estuvo integrado por los siguientes puntos:

1. Introducción por el Presidente de la Primera Sesión de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico; 2. - Aprobación del orden del día; 3. - Elección de cargos; 4. - Constitución de los Grupos de Trabajo I y II; 5. - Inauguración oficial de la Segunda Sesión de la XI Reunión Consultiva Especial y discurso de apertura por el Excmo. Sr. Ministro de Asuntos Exteriores de España, D. Francisco Fernández Ordoñez; 6. - Informe en Plenario de los Grupos de Trabajo I y II; 7. - Programa para trabajos posteriores; 8. - Asuntos varios; 9. - Aprobación del Informe Provisional.



de Asuntos Exteriores, Sr. *Francisco Fernández Ordoñez* inauguró oficialmente esta Segunda Sesión.

Como en el caso de la Sesión Inaugural de Viña del Mar, se celebró una primera Sesión Plenaria en la que, además de presentarse diversos documentos conteniendo propuestas sobre protección medioambiental de la Antártida, se acordó el establecimiento de los Grupos de Trabajo I y II. Los documentos presentados fueron el Proyecto de Protocolo con sus cuatro Anexos redactados de forma oficiosa por el Sr. *Rolf Trolle Andersen* al final de la Primera Sesión⁶⁸, junto a nuevas propuestas que afectaban tanto al Proyecto de Protocolo⁶⁹, como a sus Anexos. A su vez, de entre estos últimos se puede distinguir entre los que contenían propuestas de modificación de los Anexos surgidos al final de la Sesión de Viña del Mar⁷⁰ y los que contenían propuestas de nuevos Anexos adicionales⁷¹. Por su parte, la continuidad de las negociaciones con los trabajos de la Primera Sesión se aseguró al decidirse que los Grupos de Trabajo I y II estuvieran presididos por las mismas personas que en Viña del Mar y que sus objetivos fueran los allí acordados⁷².

68. Citados en la nota 65.

69. Doc. XI ATSCM/2/DT, 1; Propuesta del Reino Unido para el artículo 6 del Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente y Anexo X (actividades con recursos minerales); y Doc. XI ATSCM/2/DT, 2; Proyecto de instrumento internacional complemento del Tratado Antártico estableciendo un régimen global de protección del medio ambiente (Propuesta de Francia, Australia, Italia y Bélgica).

70. Básicamente, las propuestas formuladas por los Estados Unidos, Doc. XI ATSCM/2/DT 5; Anexo sobre procedimientos de evaluación del impacto medioambiental, propuesto por los Estados Unidos; Doc. XI ATSCM/2/DT, 6; Anexo sobre la contaminación marítima, propuesto por los Estados Unidos; Doc. XI ATSCM/2/DT, 7; Anexo sobre la conservación de la fauna y flora de la Antártida, propuesto por los Estados Unidos.

71. Doc. XI ATSCM/2/DT, 1; Propuesta del Reino Unido para el artículo 6 del Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente y Anexo X (actividades con recursos minerales); Doc. XI ATSCM/2/DT, 3; Las actividades turísticas en la Antártida y la protección del medio ambiente, propuesto por Francia; y Doc. XI ATSCM/2/DT, 4; Sistema de las zonas protegidas antárticas. Propuesta del Reino Unido para el Borrador del Anexo 5 al Borrador del Protocolo sobre el medio ambiente.

72. Cfr. Doc. XI ATSCM/2/31; Informe provisional de la ATSCM, Segunda Sesión, Madrid (22-30 de Abril de 1991), par. s 9 y 10, sobre los objetivos de ambos Grupos de Trabajo, vide supra las notas 60 y 61.

El Grupo de Trabajo I celebró sus sesiones plenarias y reuniones informales más reducidas entre los días 22 y 29 de abril de 1991. Debe recalcar que, debido al consenso existente, este Grupo de Trabajo centró sus labores en el estudio y discusión del Proyecto de Protocolo elaborado por *R. Trolle Andersen*, el cual vio metamorfoseada su naturaleza, dejando de ser un «documento oficioso» considerado como «una base valiosa para trabajos futuros», para convertirse en un «documento oficial de trabajo que sirva al objetivo de alcanzar un acuerdo sobre un instrumento de naturaleza jurídica vinculante»⁷³. Desde entonces, se desvaneció cualquier duda que pudiera persistir acerca de que el resultado final de las deliberaciones revestiría la forma de un Protocolo al Tratado Antártico⁷⁴.

Con el fin de progresar en sus deliberaciones, recogiendo las posturas y propuestas de todas las Delegaciones, el Grupo de Trabajo I decidió crear un Comité de Redacción informal presidido por el Jefe de la Delegación holandesa, Sr. *P.J.M. Verbeek*. Este Comité de Redacción informal tenía el mandato de entregar un texto único al Grupo de Trabajo I, incorporando las sugerencias de las diferentes Delegaciones. Para ello, este Comité de Redacción celebró diversas reuniones entre los días 25 a 27 de abril, en las que participaron representantes de 24 Delegaciones nacionales. Este Comité de Redacción encontró enormemente facilitada su tarea por el hecho de que todas las propuestas presentadas⁷⁵ se refirieran expresamente a artículos

73. Cfr. Doc. IX ATSCM/2/WG I/32; Informe del Grupo de Trabajo I par. 2.

74. Téngase en cuenta que en esta Primera Parte de la Segunda Sesión la única propuesta que no se decantó expresamente por esta fórmula fue la de las cuatro potencias, y aun así en la Memoria explicativa de la misma se lee lo siguiente: «Las enmiendas de los cuatro países han sido redactadas de modo que dejen abierta la cuestión de la forma eventual del nuevo instrumento y de las medidas que se adopten según él. Su posición sigue siendo que en esta etapa la cuestión de la forma es menos importante que el contenido. Sin embargo, consideran que durante la Segunda Sesión se la RCTA en Madrid, se debe dar prioridad al establecimiento del texto del instrumento en sí» Cfr. Doc. XI ATSCM/2/DT, 2; Proyecto de instrumento internacional complemento del Tratado Antártico estableciendo un régimen global de protección del medio ambiente (Propuesta de Francia, Australia, Italia y Bélgica), pp. 2-3. De ahí que incluso articularan su propuesta siguiendo la numeración de los artículos del texto de Andersen.

75. Estas propuestas son, además de las dos iniciales presentadas en la Sesión Plenaria inicial de la XI Reunión Consultiva Especial a las que se ha hecho mención en la nota 69, las siguientes; Doc. IX ATSCM/2/DT, 9; Actividades relativas a recursos minerales, propuesto por Argentina; Doc. IX ATSCM/2/DT, 10; Prohi-

concretos del Proyecto de Protocolo que, en su día, prepara el Sr. *R. Trolle Andersern*. Por ello, el 27 de abril pudo elevar a la sesión plenaria del Grupo de Trabajo I sobre su informe que revela un alto grado de cumplimiento del objetivo impuesto. De tal informe⁷⁶, se deduce que el Comité de Redacción informal discutió y alcanzó una versión única de todo el Proyecto de Protocolo, con la excepción de los artículos 6 (Prohibición de las actividades relacionadas con los recursos minerales), 7 (Evaluación del impacto sobre el medio ambiente), 8 (Anexos), 10 (Comité para la protección del medio ambiente), 11 (Cumplimiento) y 23 (Modificación o Enmienda), sobre los cuales se limitó a redactar los diversos textos que debían ser estudiados por el pleno del Grupo de Trabajo I.

Las mayores discrepancias a las que se enfrentó la sesión plenaria del Grupo de Trabajo I se refirieron a las propuestas de enmienda o modificación en relación con la prohibición de actividades mineras. Mientras que las propuestas de varias Delegaciones se inclinaban por una prohibición de duración indefinida⁷⁷, otras Delegaciones preferían que la prohibición estuviera sometida a término⁷⁸. Mientras que la mayor parte de las Delegaciones no acepta-

bición de actividades sobre recursos minerales, propuesto por Holanda; Doc. IX ATSCM/2/DT, 12; Actividades sobre recursos minerales, propuesto por Japón; Doc. IX ATSCM/2/DT, 14; Proyecto de Preámbulo del Protocolo sobre protección del medio ambiente antártico y Proyecto de Propuesta sobre el Objetivo (art. 1) y la Designación (art. 2); Doc. XI ATSCM/2/DT, 23; Propuesta de la Unión Soviética para el artículo 4 del Protocolo al Tratado Antártico sobre protección medioambiental; Doc. XI ATSCM/2/DT, 24; Propuesta oficiosa de Suecia sobre el proyecto del medio ambiente, Propuesta de Chile, China e India. Junto a estas propuestas, debe tenerse en cuenta que de una manera informal los Estados Unidos hicieron saber su postura sobre el futuro de la minería antártica merced al Doc. XI ATSCM/2/INFO, 1; Position of the United States on the Issue of Antarctic Mineral Resources.

76. Cfr. Doc. IX ATSCM/2/WG I/32; Informe del Grupo de Trabajo I; Anexo; Informe del Comité de Redacción informal.

77. Vide las propuestas ya citadas de Holanda (Doc. XI ATSCM/2/DT, 10) y Japón (Doc. XI ATSCM/DT, 12).

78. De entre éstas, cabe distinguir aquellas que dejaban para la negociación la concreción de tal plazo, como es el caso de las propuestas del Reino Unido (Doc. XI ATSCM/2/DT, 1) Suecia (Doc. XI ATSCM/2/DT, 24) y Estados Unidos (Doc. XI ATSCM/2/INFO, 1); de aquellas otras propuestas que especificaron el término de la prohibición; 45 años en el caso de la propuesta de Argentina (Doc. XI ATSCM/2/DT, 9) y 60 años en el caso de la propuesta conjunta de Francia, Australia, Italia y Bélgica (Doc. XI ATSCM/2/DT, 2).

ban que se pudiera revisar tal prohibición antes del transcurso del plazo fijado, las dos Delegaciones que sostuvieron el carácter indefinido de la prohibición proponían que la misma pudiera ser revisada en cualquier momento por consenso de todas las Partes Consultivas. Las diferencias entre las propuestas de las diversas Delegaciones nacionales alcanzaban tanto al foro adecuado para revisar la prohibición de actividades mineras⁷⁹, como al método de adopción de decisiones que, en su caso, se debería seguir para modificar el contenido del artículo 6⁸⁰.

Ante esta divergencia de opiniones, el Grupo de Trabajo I en pleno elaboró propuestas de enmienda limitadas a algunos artículos del Proyecto. Tras este acercamiento de posiciones, se celebraron diversas reuniones informales entre los Jefes de las Delegaciones nacionales para intentar adoptar un texto final. Como resultado de estas deliberaciones, el Presidente entregó al Grupo de Trabajo I una nueva versión revisada del Proyecto de Protocolo, el cual fue considerado por todas las delegaciones como un documento que, tras ser aprobado por sus Gobiernos, constituiría una base suficiente para que en una Sesión Final de esa XI Reunión Consultiva Especial se pudiera adoptar el Protocolo del Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente⁸¹.

79. Las propuestas del Reino Unido (Doc. XI ATSCM/2/DT, 1), Argentina (Doc. XI ATSCM/2/DT, 9) y Japón (Doc. XI ATSCM/2/DT, 12) precisaban que el foro fuera una Reunión de las Partes Consultivas, tal y como están previstas en el art. IX del Tratado Antártico; Suecia (Doc. XI ATSCM/2/DT, 24) propugnaba una Conferencia de Revisión; Francia, Australia, Italia y Bélgica (Doc. XI ATSCM/2/DT, 2) se inclinaban por una Conferencia de todas las Partes Contratantes en el futuro Protocolo; Holanda (Doc. XI ATSCM/2/DT, 10) y Estados Unidos (Doc. XI ATSCM/2/INFO, 1) consideraban que esta era una cuestión que debía ser discutida únicamente entre las Partes Consultivas, aunque no especificaron cual era su opinión el foro adecuado para esta deliberación.

80. En general, todas las propuestas exigían la unanimidad o el consenso de todas las Partes Consultivas, ya fuera para la adopción de la propuesta de enmienda o modificación, ya fuera para su entrada en vigor. Sin embargo, las mayores diferencias surgían al plantearse para qué era necesaria la unanimidad de opiniones; si para prorrogar la prohibición, una vez expirado el plazo, como proponían Reino Unido (Doc. XI ATSCM/2/DT, 1) Argentina, (Doc. XI ATSCM/2/DT, 9) y Estados Unidos (Doc. XI ATSCM/2/INFO, 1); o para acordar la enmienda o modificación de tal prohibición, como se refleja en las restantes propuestas.

81. Cfr. Doc. XI ATSCM/2/31; Informe provisional de la ATSCM, Segunda Sesión, Madrid, par. 15 y 16.



Por su parte, el Grupo de Trabajo II celebró igualmente diversas sesiones plenarias y en grupos más reducidos entre los días 22 a 29 de abril de 1991. Al comenzar sus deliberaciones, el Grupo de Trabajo II se encontró con que de Viña del Mar habían surgido diversos proyectos no oficiales de Anexos al Protocolo en materias tales como contaminación marina, eliminación y tratamiento de desechos, evaluación del impacto ambiental y conservación de la fauna y flora antártica, mientras que en otros temas, como el sistema de áreas protegidas, el turismo y las actividades no gubernamentales o la utilización de energías alternativas para reducir el impacto ambiental, no se alcanzó tan alto grado de consenso en la Primera Sesión de esta XI Reunión Consultiva Especial, quedando aplazada su discusión para sesiones posteriores. Ante tal situación, se decidió crear tantos Subgrupos informales de revisión como temas tenía encomendados el Grupo de Trabajo II.

El Subgrupo informal de revisión sobre contaminación marina partió de considerar como texto oficial de trabajo el proyecto de anexo correspondiente que surgió de la Sesión de Viña del Mar. Aunque sobre contaminación marina se presentaron un elevado número de propuestas⁸², el Subgrupo informal de revisión no pudo elaborar más que un nuevo texto⁸³ que, pese a reflejar un amplio acuerdo sobre muchos de los temas discutidos, reconoció que el consenso era imposible sin ulteriores estudios complementarios.

82. Doc. XI ATSCM/2/DT, 6; Anexo sobre contaminación marítima propuesto por los Estados Unidos; Doc. XI ATSMC/2/DT, 13; Enmiendas propuestas por Holanda al Anexo (Instrumento) sobre contaminación marítima; Doc. XI ATSCM/2/INFO, 2; Resolución del Comité para la protección del medio marino 42 (30) de 16 de noviembre de 1930, Adopción de enmiendas al Anexo del Protocolo de 1978 relativo al Convenio internacional de 1973 para la prevención de la contaminación procedente de buques (Designación de la zona antártica como área especial de acuerdo con los anexos I y V de MARPOL 73/78). Presentada por Holanda en conexión con el Doc. XI ATSCM/2/DT, 13, para su mejor clarificación; Doc. XI ATSCM/2/DT, 15; Propuestas de la Unión Soviética al Proyecto de Anexo 1 sobre contaminación marítima; Doc. XI ATSCM/2/DT, 19; Delegación de Chile. Propuestas para la enmienda del Anexo F, Apéndice 1 sobre contaminación marítima; Propuesta de enmienda al Anexo sobre contaminación marítima de Australia y Brasil, de fecha 23 de abril de 1991 y sin referencia; Propuesta del Reino Unido, sin fecha de referencia de enmienda al Anexo sobre contaminación marítima.

83. Doc. XI ATSCM/2/DT, 6 Rev, 1; Proyecto de Anexo sobre contaminación marítima. Texto presentado por el Subgrupo de Trabajo al Grupo de Trabajo II.



Mayor éxito tuvieron por su parte los Subgrupos informales de revisión de los proyectos de Anexo sobre eliminación y tratamiento de desechos, evaluación del impacto ambiental y conservación de la fauna y flora antárticas. Todos ellos partieron igualmente de considerar como textos oficiales de trabajo los proyectos de Anexo redactados en Viña del Mar y, pese a que en todos ellos se presentaron diversas propuestas⁸⁴, en los tres casos los Subgrupos informales de redacción alcanzaron una nueva versión consensuada de los tres proyectos de Anexo. Debe destacarse que el Subgrupo informal de redacción del Proyecto de Anexo sobre evaluación del impacto ambiental consiguió, además, consensuar el texto de dos artículos del instrumento principal, es decir, del Proyecto de Protocolo, relativos respectivamente a los procedimientos de evaluación del impacto ambiental y a las funciones del Comité para la protección del medio ambiente⁸⁵. Por su parte, no dejó de subrayarse por el Grupo de Trabajo I en pleno la notable mejoría que se había conseguido en el proyecto de Anexo sobre protección de la fauna y flora antárticas⁸⁶.

El Grupo de Trabajo II se mostró, sin embargo, impotente para lograr nuevos proyectos de Anexos en aquellas materias en las

84. Las propuestas presentadas en el Subgrupo informal de revisión del proyecto de Anexo sobre eliminación y tratamiento de los desechos fueron las siguientes; Doc. XI ATSCM/2/DT, 19; Enmiendas al Anexo sobre eliminación y tratamiento de los desechos, propuesto por Chile; Propuesta informal del Reino Unido y de Australia de enmienda al Anexo sobre eliminación y tratamiento de los desechos. Las propuestas presentadas en el Subgrupo informal de revisión dedicado al Anexo sobre la evaluación del impacto ambiental fueron las siguientes; Doc. XV ATSCM/2/DT, 2; Proyecto de instrumento internacional complemento del Tratado Antártico estableciendo un régimen global de protección del medio ambiente. Propuesta de Francia, Australia, Italia y Bélgica; Doc. XI ATSCM/2/DT, 17; Medidas (Anexo) relativas a los procedimientos para la evaluación del impacto ambiental, presentado por Francia, Australia, Italia y Bélgica; Doc. XI ATSCM/2/DT, 5; Anexo sobre procedimientos de evaluación del impacto medioambiental propuesto por los Estados Unidos; Doc. XI ATSCM/2/DT, 22; Anexo sobre evaluación del impacto ambiental (Reino Unido); Doc. XI ATSCM/2/DT, 27; Desarrollo de la evaluación del impacto ambiental propuesto por Suecia. Finalmente, en el Subgrupo informal de revisión del proyecto de Anexo sobre conservación de la fauna y flora antártica solo se presentó la propuesta del Doc. XI ATSCM/2/DT, 7; Anexo sobre la conservación de la fauna y la flora antárticas. Propuesto por los Estados Unidos.

85. Cfr. Doc. XI ATSCM/2/WG II/32; Informe del Grupo de Trabajo II, pp. 18-19.

86. *Ibid.*, p. 20.



que en Viña del Mar no se logró un borrador inicial. Así, pese a que se presentaron diversas propuestas sobre el sistema de áreas protegidas, el turismo y las actividades no gubernamentales en la Antártida,⁸⁷ el Grupo de Trabajo II no pudo más que relegar los dos primeros temas a la XVI Reunión Consultiva ordinaria del Tratado Antártico, a celebrar en Bonn, mientras que del tercer tema se reconoció que todavía precisaba de estudios ulteriores⁸⁸.

El 30 de abril de 1991, los dos Grupos de Trabajo presentaron sus respectivos informes al Plenario de la Reunión Consultiva Especial. En el Plenario, se constató el amplio consenso que se había conseguido en los dos Grupos de Trabajo, vislumbrándose ya el final con éxito de esta XI Reunión Consultiva Especial. Se acordó celebrar una nueva sesión negociadora en Madrid en junio de 1991 para, coincidiendo con el trigésimo aniversario de la entrada en vigor del Tratado Antártico, proceder a la adopción del Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente. En el ínterim, las diversas Delegaciones nacionales debían evitar elevar el Proyecto acordado, con sus cuatro Anexos⁸⁹, a sus Gobiernos respectivos. Igualmente, se acordó la creación de un Comité Legal de Redacción que, con el mandato de establecer la redacción final de este instrumento jurídico en los diversos idiomas auténticos del sistema antártico, debería reunirse inmediatamente antes de la que se configuraba como la Sesión de Clausura de esta XI Reunión Consultiva Especial.

87. Las propuestas presentadas sobre el sistema de áreas protegidas fueron las siguientes; Doc. XI ATSCM/2/DT, 4; Sistema de la zona protegida antártica; y Doc. XI ATSCM/2/DT, 21; Anexo sobre el sistema de áreas protegidas. Propuesto por los Estados Unidos, sobre el turismo y las actividades turísticas en la Antártida y la protección del medio ambiente. Propuesto por Francia; y Doc. XI ATSCM/2/DT, 20; Actividades gubernamentales y no gubernamentales en relación a la protección del medio ambiente antártico (Proyecto de Anexo al Protocolo). Propuesto por Chile, sobre la utilización de energías alternativas, la única propuesta presentada se contenía en el Doc. XI ATSCM/2/DT, 11. Uso de energías alternativas y medidas de conservación de la energía para reducir el impacto ambiental en la Antártida, propuesto por Italia.

88. *Ibid.*, pp. 21-22

89. Doc. XI ATSCM/2/30; Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente; Doc. XI ATSCM/2/WG II/Rev., 2; Procedimientos para la evaluación del impacto en el medio ambiente; Doc. XI ATSCM/2/DT, 6/Rev, 4; Borrador del Anexo sobre contaminación marina; Doc. XI ATSCM/2/WG II/1/Rev, 1; Anexo sobre conservación de la fauna y flora antárticas; Doc. XI ATSCM/2/DT, 8/Rev, 2; Anexo sobre eliminación y tratamiento de los residuos.



2.2. *La Segunda Parte de la Segunda Sesión*

Antes del inicio de la Segunda Parte de esta Segunda Sesión, y cumpliendo el mandato final en el Plenario de la Primera Parte de la Segunda Sesión de esta Reunión Consultiva Especial, el Comité Legal de Redacción, bajo la dirección del Sr. *Peter Verbeek*, Jefe de la Delegación holandesa, se reunió entre los días 10 a 14 de Junio para examinar la redacción definitiva de los textos adoptados el 29 de abril de 1991. Concluido su trabajo, el Comité Legal de Redacción logró conseguir un acuerdo sobre la versión definitiva tanto del texto del Protocolo, como del texto de los tres primeros Anexos⁹⁰. Documentos todos ellos que remitió al Plenario de la Segunda Parte de esta Segunda Sesión⁹¹. En el Comité Legal de Redacción no hubo acuerdo, sin embargo, sobre la versión definitiva del texto del Anexo sobre contaminación marina, aunque sobre este particular un «grupo de contacto ad hoc» elaboró un documento informal.

La Segunda Parte de esta Segunda Sesión se inició el 17 de junio de 1992, procediéndose a adoptar el temario de este nuevo período de sesiones. Tal y como fue adoptado, el temario indica claramente que todas las Delegaciones nacionales asistentes concibieron esta Segunda Parte de la Segunda Sesión como la Sesión Final de la XI Reunión Consultiva Especial⁹². Intención confirmada por el

90. Debe señalarse que este Comité Legal de Redacción sugirió, entre otras cosas, la inclusión de un nuevo artículo sobre definiciones en el texto del Protocolo. Se propuso una lista no exhaustiva de definiciones en un nuevo artículo 0, señalándose que, de admitirse, se incluyera en la versión final del Protocolo como su Art. 1 y procediendo, en consecuencia, a reenumerar los artículos del Protocolo y de sus Anexos.

91. Los textos remitidos fueron los Documentos XI ATSCM/2/LDC; Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente; XI ATSCM/2/LDC; Anexo sobre la evaluación del impacto en el medio ambiente; XI ATSCM/2/LCD; Anexo sobre conservación de la fauna y flora antárticas; y Doc. XI ATSCM/2/LDC; Anexo sobre eliminación y tratamiento de residuos.

92. En el temario se incluyeron los siguientes puntos: «1 Opening of the Session; 2 Adoption of the Agenda; 3, Presentation of the Report of the Legal Drafting committee; 4, Consideration of the Report of the Legal Drafting Committee and approval of the Report; 5, Drafting of the Final Act, and the Legal instruments annexed thereto, of the XIth Antarctic Treaty Special Consultative Meeting; 6, Approval of the Final Act, and the Legal instruments annexed thereto, of the XIth Antarctic Treaty Special Consultative Meeting; 7, Various items; 8, Approval of the Final Report of the XIth Antarctic Treaty Consultative Meeting».



Presidente de esta Sesión, Sr. *Carlos Blasco Villa*, Jefe de la Delegación española, al afirmar lo siguiente:

«The purpose of this meeting was to establish a text for a Protocol for the Protection of the Antarctic Environment, based on the document drawn up in Madrid, between 23rd and 30th of last April, which had been widely accepted and considered sufficient in order to reach an agreement»⁹³

Tras la presentación del Informe del Comité Legal de Redacción, el Plenario acordó iniciar la revisión del trabajo de este Comité, con el objetivo de adoptar, artículo por artículo, la versión definitiva del Protocolo y de sus Anexos. Se acordó igualmente crear un Grupo de Trabajo, bajo la dirección el Sr. *Roberto Puceiro*, de la Delegación del Uruguay, con el mandato de lograr un acuerdo acerca del texto del Anexo sobre contaminación marina. Además, y pese a que no se mencione en el Informe Provisional de esta Segunda Parte de la Segunda Sesión⁹⁴, durante toda la duración de la misma funcionó un Grupo Lingüístico, presidido por el Sr. *Ferdinand van der Essen*, de la Delegación holandesa, con el fin de establecer la concordancia de los textos del Protocolo y de los cuatro Anexos en los idiomas oficiales del Tratado Antártico.

En la discusión subsiguiente que tuvo lugar en el Plenario, y pese a su carácter atomizado, se logró acordar el texto definitivo de todos los artículos del Protocolo, incluido el art. 1 propuesto por el Comité Legal de Redacción, con la excepción del nuevo artículo 25, relativo a los procedimientos de modificación o enmienda del Protocolo. Se consiguió también adoptar el texto definitivo de los cuatro Anexos al Protocolo, debido en buena parte a que el Grupo de Trabajo sobre contaminación marina había logrado previamente un texto acordado sobre prevención de la contaminación marina.

93. Press release, emitido al final de la Segunda Parte de la Segunda Sesión de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico.

94. Vide el Doc., XI ATSCM/2; Interim Report of the XIth Antarctic Treaty Special Consultative Meeting, Second Session, Madrid (17-22 June 1991) y compárese sin embargo con el Informe final de la undécima Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico, parr. 9. La razón de esta omisión puede explicarse en razón de que el desarrollo de la Segunda Parte de esta Segunda Sesión impidió la presentación al Plenario del trabajo definitivo de este Grupo Lingüístico.



Debe recalcar una vez más que la divergencia de opiniones sobre los procedimientos de enmienda o modificación del proyecto del Protocolo no fue una discusión ajena al futuro de la minería antártica, sino que precisamente era éste el tema objeto de la polémica. Si bien todas las Delegaciones nacionales habían acordado previamente el texto del art. 7, que prohibía toda actividad relacionada con los recursos minerales antárticos salvo la investigación científica, lo que se discutió en realidad a través de los procedimientos de modificación o de enmienda fue el carácter temporal o permanente de tal prohibición.

A estos efectos se ha señalado que, en esta Segunda Parte de la Segunda Sesión, la Delegación de los Estados Unidos adoptó una actitud de bloqueo de estas negociaciones⁹⁵, pese a que en cierto sentido su postura ya estuvo preanunciada en la ronda negociadora anterior del mes de abril. En efecto, la versión del Protocolo adoptada el 29 de abril exigía, para la entrada en vigor de cualquier enmienda o modificación, que se hubiera adoptado en la Conferencia de Revisión convocada previamente, «su ratificación por los 3/4 de las Partes Consultivas, incluyendo las ratificaciones de todos los Estados que eran Partes Consultivas en el momento de la adopción de este Protocolo» (art. 24-5). Solución que, sin embargo, era contraria a los planteamientos sobre el futuro de la minería antártica con los que la Delegación de Estados Unidos asistió a la Sesión negociadora de abril, que contenían ya una seria advertencia para el resto de las Delegaciones, y que consistían en lo siguiente:

«We have found that most Consultative Parties, including the United States Government, are prepared to be flexible so as to achieve consensus on a position between the two extremes of a permanent ban on mineral activities and the entry into force of C.R.A.M.R.A. (*The U.S.G. considers an indefinite prohibition that can only be lifted with the consensus of all Antarctic Parties to be equivalent to a permanent ban*).

In our demarche earlier this year, we listed the elements of a possible solution, which remains the U.S. position. They included: 1) a fixed-term prohibition on all minerals activities, which

95. ANTARTICA, U. S., Blocks Protocol, *Environmental Policy and Law*, 21/3-4, p.p. 133-134.



would be legally binding, and could be extended by consensus, 2) safeguards to ensure that activities do not take place under the guise of scientific research, and 3) a means of avoiding a legal vacuum when the prohibition ends, such as the Antarctic Minerals Convention, or an equivalent process.

This position represented a significant shift from that advocated by the U.S.G. at Paris ATCM XV in October 1989 when we were supporting the immediate entry into force of C.R.A.M.R.A.

In the last year, we have seen no flexibility on the part of those governments advocating a permanent ban. In fact, we have learned that at least two of these Parties do not intend to moderate their position at the Madrid session.

The U.S.G. sees no reason to alter its present position while others adhere rigidly to their original positions. If the Consultative Parties are to reach a compromise solution, the flexibility we have shown needs to be matched by those proposing a permanent ban⁹⁶.

En definitiva, los Estados Unidos estaban defendiendo un mecanismo de revisión contrario en sus planteamientos al que fue acordado posteriormente en la versión del Protocolo de 29 de abril de 1991. Mientras que la versión del texto del Protocolo exigía la regla de la unanimidad (referida a los Estados que fuesen Partes Consultivas en el momento de adoptarse el Protocolo) para la entrada en vigor de cualquier enmienda o modificación que se hubiese adoptado respecto de la prohibición de realizar actividades mineras, la postura de los Estados Unidos consistía en defender la unanimidad para acordar, tras un plazo fijo, la continuación de la moratoria minera. En el primer caso, cualquier Parte Consultiva dispondría de un derecho de veto para impedir que la prohibición se levantase; en el segundo, el derecho de veto lo sería para acordar la continuación de la prohibición. Diferencia importantísima dado el constante crecimiento en el número de Partes Consultivas, con intereses contradictorios entre sí.

Al no haber visto satisfechas sus aspiraciones, no fue del todo extraño que, aprovechando la reunión del Comité Legal de Redac-

96. Doc, XI ATSCM/2/INFO, 1; Position of the United States on the issue of Antarctic mineral resources. El subrayado es nuestro.



ción, el 13 de junio de 1991 los Estados Unidos hicieran saber a las demás Delegaciones nacionales que no aceptarían la versión del Protocolo adoptada el 29 de abril de 1991, a menos que se modificara su texto, pues en su opinión se incluían todavía disposiciones que podían ser interpretadas como una prohibición permanente de toda actividad minera en la Antártida.

De esta forma, en lo que era una sesión técnica de redacción, preparatoria de lo que se consideraba como la Sesión Final de esta XI Reunión Consultiva Especial, la Delegación estadounidense avanzó una propuesta de enmienda del Protocolo de contenido substancial. Los Estados Unidos declararon que no firmarían el Protocolo, a menos que se añadiera una disposición permitiendo a cualquier Estado desvincularse de la prohibición sobre las actividades mineras, en el supuesto de que la propuesta de enmienda que se formulase, en su caso, en la Conferencia de Revisión levantando tal prohibición no hubiese entrado en vigor en un plazo de tres años⁹⁷.

97. La propuesta de los Estados Unidos para el art. 24 fue la siguiente: Article 24, Modification or Amendment.

1. Except for the adoption and modification of Annexes in accordance with Article 8, this Protocol may be modified or amended at any time in accordance with the provisions of Article XII, 1 (a) and (b) of the Antarctic Treaty.

2. If, after the expiration of 50 years from the date of entry into force of the present Protocol, any of the Consultative Parties so request by a communication addressed to the Depositary Government, a conference shall be held to review the operation of this Protocol.

3. A modification or amendment proposed at any Review Conference called pursuant to paragraph 2 above shall be adopted by a majority of the Parties, including a majority of the Consultative Parties.

(5) 4. Any modification or amendment adopted pursuant to paragraphs 3 and (4) 5 of this Article shall enter into force upon ratification by 3/4 of the Consultative Parties, including the ratifications of all States that were Consultative Parties at the time of adoption of this Protocol.

(4) 5. With respect to Article 6, the Parties agree that the prohibition of Antarctic mineral resource activity contained therein shall continue unless there is in force a binding legal regime on Antarctic mineral resource activities that includes an agreed means for determining whether, and, if so, under which conditions, any such activities would be acceptable. Therefore, if a modification or amendment to Article 6 is proposed at a Review Conference referred to in paragraph 2 above, it shall include such a binding legal regime.

6. Until a modification or amendment referred to in paragraph 5 adopted at a review conference, has entered into force in accordance with paragraph (5) 4, the prohibition on activities relating to mineral resources under Article 6 shall remain in force. If such a modification or amendment has not entered into force within



Con esta propuesta, los Estados Unidos evitaban el veto que cualquiera de las actuales 26 Partes Consultivas pudiera formular en el futuro contra la apertura de la Antártida a la actividad minera, lo que era uno de los componentes esenciales del acuerdo logrado el 29 de abril anterior. Esta vía de actuación, además de impedir la prohibición permanente de las actividades mineras, facultaba a cualquier Estado a realizar tales actividades en un plazo mínimo de 53 años, pese a que no hubiese ningún régimen jurídico internacional en vigor para las mismas. Obviamente, las demás Delegaciones manifestaron, ya en la Segunda Parte de esta Segunda Sesión, no estar dispuestas a aceptar la propuesta formulada en tales términos por la Delegación de los Estados Unidos.

Ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo al respecto, y tras celebrar intensas consultas, el Presidente de esta Sesión, Sr. *Carlos Blasco Villa*, presentó al Plenario una propuesta de compromiso sobre el art. 25⁹⁸, considerada aceptable por un gran número de

three years of its circulation to all Contracting Parties any Contracting Party may at any time thereafter give notice to the Depositary Government of its withdrawal from Article 6 and such withdrawal shall take effect two years after receipt of the notice by the Depositary Government.

Reproducida en: *Environmental Policy and Law*, 21/3-4, p. 178. El subrayado es nuestro.

98. El texto de la propuesta de compromiso fue el siguiente: «Article 25, Modification or Amendment,

1. Except for the adoption and modification of Annexes in accordance with Article 9, this Protocol may be modified or amended at any time in accordance with the procedures set forth in Article XII (1) (a) and (b) of the Antarctic Treaty.

2. If, after the expiration of 50 years from the date of entry into force of this Protocol, any of the Antarctic Treaty Consultative Parties so requests by a communication addressed to the Depositary, a conference shall be held as soon as practicable to review the operation of this Protocol.

3. A modification or amendment proposed at any Review Conference called pursuant to paragraph 2 above shall be adopted by a majority of the Parties, including 3/4 of the States that were Antarctic Treaty Consultative Parties at the time of adoption of this Protocol.

4. Any modification or amendment adopted pursuant to paragraph 3 of this Article shall enter into force upon ratification by 3/4 of the Consultative Parties, including the ratifications of all States that were Consultative Parties at the time of adoption of this Protocol.

5. With respect to Article 7, the Parties agree that the prohibition on Antarctic mineral resource activities contained therein shall continue unless there is in force a binding legal regime on Antarctic mineral resource activities that includes an agreed means for determining whether, and, if so, under which conditions, any such



Delegaciones nacionales. En su condición de Presidente, urgió a todas las Delegaciones nacionales participantes en esta Reunión a que enviaran tal propuesta a sus respectivos Gobiernos para su consideración. Aunque en los días siguientes se fueron recibiendo las respuestas de todas las Delegaciones nacionales, asintiendo con la propuesta de compromiso del Presidente, el 22 de junio de 1992, último día de trabajo de esta Segunda Parte de la Segunda Sesión, una sola Delegación, la de los Estados Unidos, comunicó al Plenario que su Gobierno no estaba todavía en condiciones de dar una respuesta definitiva⁹⁹.

Tanto el contenido de la respuesta de la Delegación de los Estados Unidos, como el hecho de que la misma no se hiciera pública hasta el último día previsto de esta Segunda Parte de la Segunda Sesión, provocó que cundiera rápidamente el desánimo y el desaliento entre las diversas Delegaciones nacionales, que asistieron impotentes al bloqueo de esta negociación, justo cuando se comenzaba ya a creer que el acuerdo era inmediato y que la aprobación del Protocolo podría tener lugar el 23 de junio de 1991, día del trigésimo aniversario de la entrada en vigor del Tratado Antártico.

Debe subrayarse igualmente la prudencia con la que, pese a todo, se reaccionó ante el anuncio de la postura de los Estados Unidos. Dada la fecha en la que la misma se hizo pública, es destacable que, ante la falta material de tiempo para intentar un último compromiso, no se rompiera el consenso forzando la votación como método para la adopción de decisiones. En su lugar, el Presidente propuso que se celebrara una nueva Sesión de esta Reunión Consultativa. Propuesta que no sólo estaba condicionada temporal y geográ-

activities would be acceptable. This regime shall fully safeguard the interests of all States referred to in Article IV of the Antarctic Treaty and apply the principles thereof. Therefore, if a modification or amendment to Article 7 is proposed at a Review Conference referred to in paragraph 2 above, it shall include such a binding legal regime.

6. If any such modification or amendment has not entered into force within 3 years of the date of its communication to all Parties, any Party may at any time thereafter give notice to the Depositary of its withdrawal from this Protocol, and such withdrawal shall take effect 2 years after receipt of the notice by the Depositary».

99. Doc. XI ATSCM/2; Interim Report of the XUth Antarctic Treaty Special Consultative Meeting, Second Session, Madrid (17-22, June 1991), p. 4.



ficamente¹⁰⁰, sino incluso substantivamente. Lo que propuso exactamente fue celebrar una Tercera Parte de esta Segunda Sesión, que fuera lo más breve posible y que se dedicara monotemáticamente a adoptar la versión definitiva del art. 25 y del Protocolo en su conjunto, así como el Acta Final de esta Reunión Consultiva Especial. De esta forma, además de salvar lo ya acordado, pretendía facilitar la rápida conclusión de esta XI Reunión Consultiva Especial y la consiguiente apertura a la firma del Protocolo con sus Anexos¹⁰¹.

Al aprobar el Plenario la propuesta de su Presidente, se apostó por la continuidad del consenso, a la espera de ganar un tiempo adicional que permitiese alcanzar soluciones de compromiso entre las distintas posturas. Con ello, se alejaba el fantasma que amenazaba con repetir en este foro lo sucedido en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. No obstante, la sensación de fracaso y el pesimismo sobre el futuro con que esta vez se abandonó Madrid, contrastaron fuertemente con el estado de ánimo reinante al final de la Primera Parte de esta Segunda Sesión.

2.3. *La Tercera Parte de la Segunda Sesión*

La posibilidad de alcanzar tal solución de compromiso sobre el art. 25 del Protocolo se vio favorecida cuando, apenas diez días después de la terminación de la Segunda Parte de la Segunda Sesión, el Presidente de los Estados Unidos Sr. *George Bush*, anunció unila-

100. La nueva Sesión de esta Reunión Consultiva Especial debería celebrarse nuevamente en Madrid antes del inicio de la XVI Reunión Consultiva ordinaria del Tratado Antártico, la cual estaba prevista que tuviera lugar en Octubre de 1991 en Bonn.

101. Al Informe provisional de esta Sesión se adjuntó el Documento XI ATSCM/2, de 21 de junio de 1991; Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente, incluyendo la propuesta de compromiso del Presidente sobre el art. 25, así como los Documentos, de igual fecha, XI ATSCM/2; Anexo I al Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente; Evaluación del impacto sobre el medio ambiente; XI ATSCM/2; Anexo II al Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente; Conservación de la fauna y flora Antárticas; XI ATSCM/2; Anexo III al Protocolo al Tratado Antártico sobre protección de medio ambiente; Eliminación y tratamiento de residuos; y Doc. XI ATSCM/2; Anexo IV al Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente; Prevención de la contaminación marina.



teralmente que los Estados Unidos aceptaban el texto de Madrid en los siguientes términos:

«Today, I am pleased to announce that the United States will sign an environmental protection protocol to the Antarctic Treaty. The protection of the Antarctic environment is an important international responsibility, and I believe that the environmental protection measures included in this protocol will ensure the protection of this natural resource for generations.

The new environmental measures will protect native species of Antarctic flora and fauna and will place needed limits on tourism, waste disposal and marine pollution. I strongly support these measures which are based on a U.S. initiative.

I also support the restrictions on mineral activity in the Antarctic as provided for in this protocol. The alternative to our proposal offered in Madrid for lifting or amending the ban addresses our concerns and provides effective protection for Antarctica without foreclosing the options of future generations»¹⁰².

Este cambio en la actitud de los Estados Unidos eliminó todo posible obstáculo que impidiera la rápida conclusión con éxito de esta XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico. Para garantizar el acuerdo final alcanzado en la Segunda Parte de la Segunda Sesión, y justo antes del inicio de esta Tercera Parte, el Grupo Lingüístico, otra vez bajo la presidencia del Sr. *Ferdinand van der Esse*, celebró una nueva reunión, del 30 de Septiembre al 3 de Octubre de 1991, con el objetivo de terminar su trabajo antes del reinicio de las negociaciones.

En estas circunstancias, cuando el 3 de Octubre de 1991 comenzó la Tercera Parte de esta Segunda Sesión, todo estaba ya preparado para que los Representantes de las Partes Consultivas pudieran rápidamente adoptar por consenso el texto definitivo, en los cuatro idiomas oficiales del Tratado Antártico, tanto del Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente como de

102. Statement on the Environmental Protection Protocol to the Antarctic Treaty, July 3, 1991. En: *Administration of George Bush, 1991 / July 4*, p. 889.

sus Anexos correspondientes¹⁰³. Suceso que tuvo lugar al día siguiente, en el que además, junto a las Partes Contrastantes no Consultivas, se procedió a la firma del Acta Final de la Undécima Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico, así como a un turno en el que las distintas Delegaciones nacionales pudieron realizar diversas declaraciones sobre el Protocolo recién adoptado¹⁰⁴.

Pese a que el Protocolo quedara abierto a la firma en Madrid el 4 de Octubre de 1991 y posteriormente en Washington hasta el 3 de Octubre de 1992¹⁰⁵, debe resaltarse tanto el hecho de que la XI Reunión Consultiva Especial fue consciente de que se quedaban pendientes una serie de temas, como de que se adoptasen una serie de medidas provisionales hasta la entrada en vigor de este Protocolo.

Entre los temas pendientes, la Reunión fue plenamente consciente de que el Grupo de Trabajo II sólo pudo elaborar el texto de cuatro Anexos, dejando otras materias a mitad estudio. En este sentido, junto a la previsión de futuros nuevos Anexos que complementen este Protocolo, debe resaltarse la previsión expresa de que la XVI Reunión Consultiva ordinaria del Tratado Antártico, que se celebró inmediatamente después de concluida esta XI Reunión Consultiva Especial, estudiase en mayor profundidad el tema del turismo antártico¹⁰⁶. Sin embargo, en la misma tampoco se consiguió un

103. Doc. XI ATSCM/2/3/2; Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente; XI ATSCM/2/3/3; Anexo I al Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente; Evaluación del impacto sobre el medio ambiente; XI ATSCM/2/3/4; Anexo II al Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente; Conservación de la fauna y flora antárticas; XI ATSCM/2/3/5; Anexo III al Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente; Eliminación y tratamiento de residuos; Doc. XI ATSCM/2/3/6; Anexo IV al Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente; Prevención de la contaminación marina.

104. En el Acta Final de esta Reunión se lee lo siguiente: «La Reunión reconoció que, si bien no se permitirán reservas al Protocolo, esto no impediría que un Estado, en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar el Protocolo, o adherirse a él, hiciera declaraciones, cualquiera que fuese su expresión o denominación, con el fin, entre otras cosas, de armonizar sus leyes y reglamentos con el Protocolo, siempre que tales declaraciones no pretendan excluir o modificar el efecto jurídico del Protocolo en su aplicación a ese Estado».

105. Aunque diversas Partes Consultivas, como España, ya lo han ratificado, el Protocolo todavía no ha entrado en vigor.

106. Vide el Informe final de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico, párr. 11.

quinto Anexo sobre este particular¹⁰⁷, aunque sí sobre el sistema de zonas protegidas¹⁰⁸.

Quedó igualmente pendiente el compromiso de elaborar normas y procedimientos relativos a la responsabilidad por daños al medio ambiente que se incluyeran en uno o más Anexos al Protocolo y sin los cuales el art. 16 queda vacío de contenido¹⁰⁹. Además, se señaló que hasta que tal Anexo o Anexos estén en vigor, el Tribunal Arbitral previsto en los art. 19 y 20 del Protocolo se abstendrá, en los laudos que dicte, de pronunciarse en cuanto a los daños¹¹⁰. Finalmente, también se dejó para el futuro la elaboración de un procedimiento de investigación que permitiese la aplicación de los procedimientos previstos de solución de controversias a las surgidas en relación con la aplicación o interpretación del art. 3, relativo a los principios medioambientales.

Por otro lado, la Reunión adoptó, en su Acta Final, dos tipos de medidas provisionales diferentes. La primera, relativa a la minería antártica, contiene un mandato explícito muy concreto, pues «en tanto no entre en vigor el Protocolo, lo que debería producirse tan pronto fuera posible, deben continuar las actuales restricciones sobre las actividades relativas a los recursos minerales antárticos». Ello implica que, desde que las Partes Consultivas comenzaron a tratar el tema de la minería antártica a principios de los años setenta, siem-

107. En la XVI Reunión Consultiva del Tratado Antártico, celebrada en Bonn entre el 7 y el 18 de octubre de 1991, se creó un subgrupo de trabajo para que estudiase los distintos problemas que plantean el turismo y las expediciones no gubernamentales en la Antártida, con miras a proponer un sexto Anexo al Protocolo sobre medio ambiente antártico. Aunque por diversas dificultades no se llegó a tanto, se adoptó la Recomendación XVI-13 convocó una Reunión informal de las Partes, a celebrarse en Venecia el 9 de noviembre de 1992, para llevar propuestas más elaboradas sobre este tema a la XVII Reunión Consultiva. Las Recomendaciones de la XVI Reunión Consultiva están reproducidas en: *Environment Policy and Law*, 21/5-6, pp. 259-266.

108. La Recomendación XVI-10 contiene el Anexo V al Protocolo al Tratado Antártico sobre protección de medio ambiente, sobre el sistema de áreas antárticas especialmente protegidas. *Ibid.*, pp. 262-263.

109. Debe señalarse que respecto de tales normas y procedimientos la Reunión «expresó el deseo de que su elaboración comenzara en breve plazo» Vide el Acta Final de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico. Sin embargo, aunque la XVI Reunión Consultiva reconoció que éste era un tema prioritario, no adoptó ninguna Recomendación al respecto.

110. *Ibid.*



pre ha existido en el sistema antártico una moratoria a tales actividades, con independencia de la existencia de este Protocolo¹¹¹. La segunda supone que, para «asegurar en fecha próxima la aplicación efectiva de las disposiciones del Protocolo» y hasta su entrada en vigor, las Partes Contratantes del Tratado Antártico acordaron la aplicación provisional de los Anexos I al IV.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente es el primer instrumento internacional que, con una aspiración de globalidad, persigue proteger todos los factores de relevancia medioambiental en una región geográfica determinada.

Sin embargo, este primer Protocolo al Tratado Antártico constituye un delicado punto medio de equilibrio entre los más diversos intereses antagónicos entre sí, propiciados por factores tan distintos como el constante aumento del número de Estados Partes Consultivos Antárticos, con diferentes sistemas políticos y grados de desarrollo económico muy dispares, por la distinta intensidad con la que se aprecia la preocupación medioambiental e, incluso, con una presencia y tradición antártica muy diversa, que igualmente acarrea un conocimiento muy variable de las realidades y necesidades antárticas.

En este sentido, en el tema que se reveló como el más polémico a lo largo de toda la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico, el futuro de las actividades mineras antárticas, ya se ha comentado como se alcanzó una solución transaccional entre las posturas partidarias de una prohibición absoluta de cualquier actividad de este tipo en el presente y en el futuro, y la de los Estado proclives a una pronta e inmediata entrada en vigor del Convenio de Wellington.

111. Obsérvese además que esta moratoria, adoptada por consenso de todas las Partes Consultivas, no está sometida en principio a un plazo de revisión predeterminado, a diferencia del Protocolo. Lo cual plantea obviamente el problema de qué sucedería en el caso de que, para disfrutar de una prohibición permanente a tales actividades, una Parte Consultiva se negara a ratificar el Protocolo.



Por otra parte, todavía es prematuro afirmar que la adopción del Protocolo de Madrid constituya el acta de defunción del Convenio de Wellington sobre la reglamentación de las actividades sobre los recursos minerales antárticos. Después de haber transcurrido un año y medio desde la adopción del Protocolo al Tratado Antártico sobre protección medioambiental hay que resaltar que este no ha entrado aún en vigor, debiéndose señalar que entre los Estados Partes Consultivas que todavía no lo han ratificado, se encuentran algunos de los Estados más avanzados tecnológicamente que, en principio, serían los primeros en poder realizar estas actividades en un futuro más o menos lejano. No debe olvidarse, incluso, que el Convenio de Wellington es un precedente inquietante de como uno o dos Estados Partes Consultivas pueden llegar a impedir la entrada en vigor de un tratado internacional largamente negociado.

En esta línea argumental, debe subrayarse que, pese al rígido sistema establecido para enmendar o modificar la prohibición de realizar actividades mineras en esta región polar del planeta, nada prohíbe que, tras su hipotética entrada en vigor, algún Estado considere la posibilidad de denunciar o retirarse de este Protocolo. En consecuencia, la valoración que procede realizar de este Protocolo antártico es la de que el mismo ha supuesto un punto de inflexión hacia la tendencia de una explotación controlada de la riqueza minera del sexto continente. Debe insistirse una vez más que la realización de actividades de exploración o explotación de los recursos minerales de la Antártida ha estado siempre prohibida por las Partes Consultivas desde que las mismas comenzaron a discutir esta cuestión en los inicios de la década de los años setenta. El Convenio de Wellington de 2 de junio de 1988, fruto de unas larguísimas negociaciones basadas en la regla del consenso, no autoriza ni mucho menos cualquier actividad minera en estas latitudes, si no que las somete a severos controles de calidad, entre los que destacan por su importancia los relativos a la adecuación medioambiental de tales actividades. Es en este sentido en el que se puede considerar al Protocolo de Madrid como una respuesta alternativa al Convenio de Wellington, pues frente al aprovechamiento sostenido y controlado de estos recursos, se ha abierto una vía distinta, consistente en imponer una prohibición a medio plazo a las actividades mineras. Por ello, desde esta perspectiva, también se puede considerar al Protocolo de



Madrid como un punto de equilibrio o armonización entre diversos tratado internacionales integrantes del sistema antártico, no necesariamente contradictorios entre sí.

Desde otra perspectiva, hay que resaltar también que el Protocolo de Madrid representa un punto de encuentro entre los Estados Partes Consultivos en el Tratado Antártico con Estados terceros y organizaciones internacionales no gubernamentales de carácter ecológico. El denominado «acomodo externo» de pretensiones antárticas puede encontrarse enormemente facilitado por el hecho de que los diversos intereses en presencia coincidan en la necesidad de proteger el frágil medio ambiente antártico. Aunque tal aproximación de intereses no sea total, pues las diversas organizaciones ecologistas fueron en todo momento partidarias de una prohibición absoluta a toda actividad minera, considerando una moratoria a medio plazo como un mal menor, mientras que los terceros Estados insistieron en que el foro adecuado para la celebración de estas negociaciones debía ser necesariamente la Conferencia de Río de Janeiro sobre el medio ambiente y el desarrollo, dado su carácter universal, el resultado sustantivo alcanzado en el Protocolo de Madrid es igualmente una atalaya suficiente para servir a una aproximación de pretensiones en este sentido.

