

# La progresiva institucionalización del sistema antártico

**Valentín Bou Franch**

Profesor Titular de Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales  
Universidad de Valencia

**Los intereses encontrados, tanto de tipo económico como territorial, que pesan sobre la Antártida han propiciado un sinnúmero de textos legales que, poco a poco, van generando un interesante marco de referencia. Al Tratado Antártico, ya con 32 años de vigencia, se le han añadido convenios complementarios que configuran un cuerpo legal representativo del mundo en que vivimos: un mundo que lucha por preservar sus riquezas naturales.**

**E**l Tratado de la Antártida, adoptado en Washington el 1 de diciembre de 1959, se concibió y se negoció como un convenio de objetivos limitados.<sup>1</sup> Se persiguió tan sólo que la Antártida fuera utilizada exclusivamente para fines pacíficos<sup>2</sup> y que en esta ignota región polar hubiera libertad de investigación científica. El contencioso sobre la soberanía antártica fue la causa directa de que no se pudiese conseguir más que un acuerdo de fines reducidos. Debe recordarse que, con anterioridad a la celebración del Tratado de la Antártida, siete Estados (Argentina, Australia, Chile, Francia, Noruega, Nueva Zelanda y Reino Unido) recla-

maron soberanía sobre partes del continente austral; que tres de estas reclamaciones son coincidentes en todo o en parte; que ninguna de las siete reclamaciones ha sido jamás reconocida por ningún Estado distinto a los citados; y que, de hecho, las dos superpotencias de la época, al mismo tiempo que se negaron a reconocer ninguna de las reclamaciones formuladas, hicieron público que tenían fundamentos para reclamar soberanía sobre todo el continente antártico o partes de él. Con estas premisas, no fue extraño que la única forma de alcanzar siquiera un tratado de fines limitados sobre la Antártida fuera con la inclusión de una cláusula conven-

cional, como la del artículo IV, que no prejuzgara la solución de esta controversia múltiple y que la *congelara* mientras el Tratado estuviera en vigor.<sup>3</sup>

Pese a ello, 32 años después de la entrada en vigor del Tratado de la Antártida, este instrumento convencional sigue revelándose como sumamente fructífero. No sólo ha conseguido cumplir los fines propuestos, sino que, además, ha emergido como el marco convencional adecuado para regular los nuevos usos humanos que han aparecido en estas latitudes. El inmenso desarrollo normativo que ha surgido del Tratado de la Antártida se ha hecho sobre la base de crear diversas instituciones internacionales, competentes en materias antárticas específicas, tras lo cual, hoy día ya es patente la necesidad de crear una Secretaría Antártica que, como mínimo, propicie y agilice la coordinación entre estos diversos entes internacionales.

## **El Tratado de la Antártida y la evolución de las reuniones consultivas**

Para cumplir y garantizar los objetivos limitados para los que fue creado, el Tratado de la Antártida no estableció ninguna organización internacional.<sup>4</sup> En ello incidió el temor de los Estados reclamantes de soberanía antártica a todo tipo de internaliza-

ción irreversible de este continente que pudiera socavar sus reclamaciones.<sup>5</sup>

### *Las Reuniones Consultivas según el Tratado de la Antártida*

Esta falta de institucionalización se suplió en parte por las disposiciones menos formalistas del artículo IX. Según el mismo, «los representantes de las Partes Contratantes [...] se reunirán en la ciudad de Canberra dentro de los dos meses después de la entrada en vigencia del presente Tratado y, en adelante, a intervalos y en lugares apropiados». De esta disposición nacieron las Reuniones Consultivas del Tratado de la Antártida.<sup>6</sup> La primera de ellas se celebró en Canberra. Posteriormente, se desarrolló la práctica de celebrarlas cada dos años en los Estados correspondientes según la ordenación alfabética inglesa.<sup>7</sup> Incluso el desarrollo normativo ha sido tan grande que, recientemente, ha hecho aconsejable celebrar estas reuniones anualmente, suprimiendo a cambio las reuniones preparatorias.<sup>8</sup> Pese a ello, la mayor parte de la doctrina sigue considerando como necesario un grado de institucionalización mayor, aunque sea en una forma tan simple como la mera existencia de una Secretaría permanente.<sup>9</sup>

Los Estados a los que el Tratado de la Antártida les confiere el derecho a participar en estas Reuniones Consultivas son conocidos como las Partes Consultivas del Tratado de la Antártida. A estos efectos, debe señalarse que este convenio distingue entre tres categorías de Estados Partes en el mismo. El primer grupo está constituido por las Partes Consultivas originarias. Estas Partes Consultivas («nombradas en el preámbulo del presente Tratado») son los 12 Estados que participaron en el Año Geofísico Internacional y posteriormente adoptaron este convenio.<sup>10</sup> En segundo lugar, está el grupo de las Partes Consultivas sobrevenidas. El Tratado de la Antártida es un convenio abierto según su artículo XIII.1, pero el mero hecho de la adhesión no convierte al nuevo Estado Parte en miembro de pleno derecho.<sup>11</sup> Sólo será Parte Consultiva «mientras [...] demuestre su interés en la Antártida mediante la realización en ella de investigaciones científicas importantes, como el establecimiento de una estación científica o el envío de una expedición científica» (artículo IX.2). En la actualidad, este grupo está integrado por 14 Estados.<sup>12</sup> Finalmente, está el grupo de las Partes no Con-



● LONDON PICTURES SERVICE

sultivas, constituido por los Estados que, tras adherirse al Tratado de la Antártida, no han alcanzado todavía el *status* de Parte Consultiva. Este grupo está actualmente integrado por 14 Estados.<sup>13</sup>

Las diferencias entre estas tres clases de Estados son importantes. Las Partes Consultivas sobrevenidas se diferencian de las originarias por su carácter no permanente: del artículo IX.2 se deriva que únicamente mantienen este *status* mientras demuestran un interés científico importante por la Antártida. Al contrario, las Partes Consultivas originarias no tienen la posibilidad de perder su condición, aunque no realicen ninguna actividad científica. De hecho, éste ha sido el caso de Noruega desde 1959 y de Bélgica entre 1961 y 1963 y desde 1967. Aparte de esta diferencia, sus derechos y obligaciones son exactamente los mismos mientras sean Partes Consultivas.

Por otro lado, según el Tratado de la Antártida, existe un abismo entre las Partes Consultivas y las no Consultivas. Estas últimas tienen todas las obligaciones derivadas de dicho convenio y ninguno de los derechos. Los privilegios de las Partes Consultivas incluyen los siguientes:

—El derecho a participar en la

adopción de recomendaciones (artículo IX.1), al disponer de un doble derecho de veto para su entrada en vigor (artículo IX.4).<sup>14</sup>

—Los acuerdos sobre la energía nuclear a los que se refiere el artículo V.2 tienen que vincular a todas las Partes Consultivas para que sean aplicables en la Antártida, por lo que sólo ellas los pueden vetar.

—El «derecho a designar observadores para llevar a cabo las inspecciones previstas» (artículo VII.1).

—El derecho a realizar observaciones aéreas (artículo VII.4).

—El derecho a ser informadas de los resultados de las inspecciones realizadas (artículo IX.3).

—Sólo las Partes Consultivas pueden formular modificaciones o enmiendas al Tratado de la Antártida, pues disponen de un doble derecho de veto para la adopción y la entrada en vigor de las mismas (artículo XII.1.a).

—Sólo las Partes Consultivas pueden solicitar la convocatoria de la conferencia de revisión del Tratado de la Antártida (artículo XII.2.a), convocada la cual, las Partes Consultivas tienen derechos privilegiados en la adopción de las posibles enmiendas o modificaciones y derecho de veto para su entrada en vigor (artículo XII.2.b).

—Se requiere el consentimiento de



todas las Partes Consultivas para la adhesión de Estados no miembros de las Naciones Unidas (artículo XIII.1).

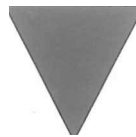
### *La evolución de las Reuniones Consultivas*

Teniendo en cuenta el carácter directamente aplicable (*self-executing*) de las disposiciones del Tratado de la Antártida (artículo IX.5), conviene comentar cuál es la función de las Reuniones Consultivas. Éstas responden al «fin de intercambiar informaciones, consultarse mutuamente sobre asuntos de interés común relacionados con la Antártida y formular, considerar y recomendar a sus Gobiernos medidas para promover los principios y objetivos del presente Tratado» (artículo IX.1). De esta Reuniones Consultivas surgen las recomendaciones.<sup>15</sup> Hasta la fecha se han adoptado casi 200 recomendaciones. Estas recomendaciones deben limitarse a los «principios y objetivos» del Tratado de la Antártida, aunque no existe una interpretación auténtica de los mismos. En todo caso, las recomendaciones pueden referirse a las siguientes materias: «a) uso de la Antártida para fines exclusivamente pacíficos; b) facilidades para la investigación científica en la Antártida; c) facilidades para la cooperación científica internacional en la Antártida; d) facilidades para el ejercicio de los derechos de inspección previstos en el artículo VII del presente Tratado; e) cuestiones relacionadas con el ejercicio de jurisdicción en la Antártida; y f) protección y conservación de los recursos vivos de la Antártida» (artículo IX.1).

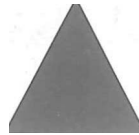
En la Conferencia de Washington de 1959, de la que surgió el Tratado de la Antártida, se sustituyó el inciso «toda otra cuestión compatible con los objetivos del presente Tratado» por la actual redacción del artículo IX.1.f. No obstante, a su amparo, las Partes Consultivas han encontrado la vía para aumentar considerablemente sus competencias de hecho. Así, han interpretado esta disposición considerándose competentes para regular cualquier actividad con posibles consecuencias perjudiciales para el medio ambiente antártico, tales como el turismo, la explotación de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, etcétera. Este incremento imparable de competencias ha sido favorecido igualmente por la afirmación de que pueden adoptar recomendaciones sobre cualquier otra materia, siempre y

cuando sea «para promover los principios y objetivos» del Tratado de la Antártida.<sup>16</sup>

Esta práctica de extensión de competencias o jurisdicción global sobre temas antárticos<sup>17</sup> ha ido acompañada de un cierto desarrollo institucional de las propias Reuniones Consultivas. Las Partes Consultivas no han



## **El Tratado de la Antártida aún rinde frutos, 32 años después de entrar en vigor**



encontrado ningún impedimento en celebrar reuniones preparatorias de las Reuniones Consultivas<sup>18</sup> o en convocar reuniones de expertos<sup>19</sup> cuando lo han creído conveniente. El mayor desarrollo, sin embargo, lo han constituido las Reuniones Consultivas Especiales, ejemplo que ilustra mejor que ningún otro la extensión ilimitada de competencias realizada por las Partes Consultivas.

Las Reuniones Consultivas Especiales se han celebrado cuando han existido circunstancias que requerían que la decisión unánime adoptada por las Partes Consultivas surtiera efecto inmediatamente, eliminando de esta forma la posibilidad de que la necesaria ratificación por todas las Partes Consultivas de las recomendaciones adoptadas en las Reuniones Consultivas ordinarias tuvieran efectos dilatorios indebidos.

Del análisis de la práctica seguida, se deduce que, hasta el momento, estas Reuniones Consultivas Especiales se han enfrentado con dos problemas distintos. El primero de ellos, planteado por primera vez en 1977, se refiere a cómo un Estado Parte puede convertirse en Parte Consultiva. El artículo IX.2 establece los requisitos a cumplir, pero no regula el procedimiento a seguir. En estas circunstancias, un Estado Parte no Consultiva que considere satisfechos dichos re-

quisitos, al amparo del artículo IX.5 (efecto directo de las disposiciones del Tratado) podría automáticamente considerarse Parte Consultiva.<sup>20</sup> Sin embargo, ante la posibilidad de perder su control, las Partes Consultivas reaccionaron afirmando su propia competencia. En la Primera Reunión Consultiva Especial establecieron el procedimiento a seguir y añadieron nuevos requisitos no previstos en el Tratado de la Antártida.<sup>21</sup> Desde entonces, la adquisición de este *status* privilegiado depende de una decisión unánime de las Partes Consultivas.<sup>22</sup>

El segundo problema que ha llevado a la convocatoria de Reuniones Consultivas Especiales se ha producido siempre que las Partes Consultivas se han encontrado con la necesidad de regular nuevas actividades. Estas nuevas actividades no han podido ser discutidas totalmente en Reuniones Consultivas ordinarias, no sólo porque excedían los propósitos del Tratado de la Antártida, sino porque normalmente se desarrollan en un área más amplia que el ámbito de aplicación del Tratado de la Antártida. Para afrontar este problema, las Partes Consultivas han afirmado su competencia de un modo bastante práctico. Han comenzado por tratar estas materias en sucesivas Reuniones Consultivas ordinarias, hasta alcanzar unos principios de acuerdo. A continuación, han convocado una Reunión Consultiva Especial con el mandato de preparar un proyecto de convenio sobre dicha materia.<sup>23</sup> Negociación que se extiende durante varias sesiones formales e informales hasta la redacción final de dicho proyecto, que es adoptado como convenio internacional en la sesión de clausura de la correspondiente Reunión Consultiva Especial. Estos convenios internacionales, aunque formalmente son acuerdos independientes del Tratado de la Antártida, por su contenido están fuertemente vinculados con el mismo.

Todo este desarrollo normativo es conocido como el «sistema antártico»,<sup>24</sup> caracterizado por ser un conjunto normativo creado siempre por las Partes Consultivas y por el gran ligamen existente entre todos estos instrumentos y el Tratado de la Antártida.<sup>25</sup>

No obstante, esta evolución no ha estado exenta de críticas por parte de la comunidad internacional. Al constatare que las grandes sumas de dinero exigidas para poder llegar a alcanzar la condición de Parte Consultiva están fuera del alcance de mu-



© LONDON PICTURES SERVICE.

chos países en vías de desarrollo,<sup>26</sup> desde el principio de los debates sobre la Antártida en la Asamblea General de la ONU en 1983<sup>27</sup> han arrojado las críticas contra las Reuniones Consultivas. Se ha afirmado que constituyen un *club privado*, insistiendo en su carácter excluyente, no democrático y discriminatorio. Se les reprochó el carácter secreto de sus deliberaciones y se les preguntó con qué derecho se consideraban los únicos Estados autorizados para decidir sobre todos los problemas que afectan a este continente.<sup>28</sup>

Ante estas acusaciones, las Partes Consultivas reaccionaron intentando rebatirlas y realizaron unas tímidas reformas con las que buscaban una mayor apertura. Para ello, afirmaron que el Tratado de la Antártida no es un club cerrado, sino que está abierto a todos los Estados, sean miembros o no de la ONU. Igualmente negaron el carácter discriminatorio de las Reuniones Consultivas, afirmando que las Partes Consultivas no tienen privilegios, sino obligaciones voluntariamente asumidas. En este sentido, negaron que la diferencia entre Partes Consultivas y no Consultivas obedeciera a razones económicas; insistieron en que esta condición responde al interés real demostrado por los Esta-

dos a través de su presencia fáctica en la Antártida. Añadieron que ésta era la única forma de adquirir la experiencia necesaria para tratar de solventar eficazmente los problemas que afectan a este continente.<sup>29</sup>

Por su parte, las reformas realizadas consistieron, sobre todo, en dar mayor publicidad a los trabajos de las Partes Consultivas y en otorgar un mayor protagonismo a las Partes no Consultivas. La mayor divulgación de los *documentos antárticos* se ha producido no sólo por la impresionante cantidad de información que las Partes Consultivas proporcionaron a la Asamblea General de la ONU, sino también por otros cauces más permanentes. Entre éstos, destacan el compromiso de que al término de toda Reunión Consultiva se enviará al Secretario General de las Naciones Unidas el Informe Final y las recomendaciones adoptadas, o la decisión de comenzar a publicar los documentos de trabajo de las primeras Reuniones Consultivas.<sup>30</sup>

Por otro lado, para distinguir a las Partes no Consultivas de los terceros Estados, se les permitió participar como observadores desde la XII Reunión Consultiva celebrada en 1983 y desde la sesión de Tokio de 1984 de la IV Reunión Consultiva Especial so-

bre la negociación de un régimen para los recursos minerales antárticos. En su condición de observadores, pueden participar en los debates e incluso presentar propuestas, aunque siguen careciendo del derecho de voto.<sup>31</sup> Incluso posteriormente, para acabar con cualquier duda sobre el secretismo o la exclusividad de las Reuniones Consultivas, en 1987 se revisaron sus Reglas de procedimiento, de forma que aquellas organizaciones internacionales, gubernamentales o no, que tuvieran un interés científico o técnico en la Antártida, pudieran participar en las mismas sin derecho de voto.<sup>32</sup>

### **Convenios complementarios e institucionalización atomizada**

Junto a las Reuniones Consultivas del Tratado de la Antártida, que siguen siendo el núcleo decisorio por excelencia en cuestiones antárticas, el desarrollo normativo de este Tratado ha originado la aparición de una institucionalización atomizada en materias antárticas, toda vez que cada convenio complementario del Tratado de la Antártida ha creado, con mayor o menor fortuna, sus propios mecanis-



A FONDO


mos institucionalizados para poder cumplir sus respectivos objetivos.

### *El Convenio para la conservación de los recursos vivos marinos antárticos*


En rigor, el primer acuerdo complementario del Tratado de la Antártida fue el Convenio para la conservación de las focas antárticas, adoptado en Londres el 1 de junio de 1972.<sup>33</sup> Sin embargo, desde el punto de vista de la institucionalización progresiva del Continente Blanco, este Convenio no representó ninguna aportación sustantiva. Lo limitado de sus objetivos<sup>34</sup> y, sobre todo, el hecho de que no se haya vuelto a consolidar en estas latitudes ninguna industria foquera, contribuyeron sin duda a ello. Así, el Convenio funciona sobre la base del intercambio de información, no institucionalizado a través de cauces permanentes, entre las diversas Partes Contratantes y el Comité Científico de Investigaciones Antárticas (SCAR), órgano no gubernamental compuesto por científicos de diversos países, integrantes del Consejo Internacional de Uniones Científicas y colaborador habitual de las Partes Consultivas.<sup>35</sup> Para el caso de que la explotación comercial de las focas antárticas volviera a ser una realidad, el Convenio prevé la posibilidad de que una Reunión de las Partes Contratantes adopte medidas conservacionistas más severas (artículo 3) e incluso se considera la posibilidad de crear en tales circunstancias una Comisión de las Partes Contratantes y un Comité científico asesor (artículo 6). Obviamente, hasta la fecha no se han producido estos desarrollos.

Este bosquejo institucional no pudo servir para el segundo convenio complementario, el Convenio sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos (CRVMA), hecho en Canberra el 20 de mayo de 1980.<sup>36</sup> El hecho de que, desde mediados de los años 60, países como Japón, Polonia, la R.D. Alemana o la Unión Soviética, se estuvieran dedicando a la pesca del krill antártico, con volúmenes cada vez más importantes,<sup>37</sup> junto a los objetivos más ambiciosos de este Convenio,<sup>38</sup> determinó que por primera vez se crease dentro del sistema antártico una estructura institucional permanente, compuesta por la Comisión para la conservación de los recursos marinos antárticos (en adelante, la Comisión), el Comité Científico y la Secretaría.

La composición de la Comisión está inspirada directamente en la de las Reuniones Consultivas del Tratado de la Antártida, aunque con ciertas variantes. En primer lugar, serán miembros permanentes de la Comisión las Partes Consultivas del Tratado de la Antártida que participaron



## Lo vasto del desarrollo normativo antártico requiere reuniones consultivas anuales



en la reunión en la que se adoptó el Convenio CRVMA. En segundo lugar, serán miembros temporales aquellos Estados que, habiéndose adherido a este Convenio, tengan derecho a ser miembros de la Comisión «durante el período en que dicha Parte realice actividades de investigación o recolección relacionadas con los recursos vivos marinos a los que se aplica» el Convenio CRVMA.<sup>39</sup> En consecuencia, se desprende a su vez la existencia de una tercera clase de Estados Partes, representada por el grupo de Estados que, tras adherirse a este Convenio, no han adquirido todavía el *status* de miembro de la Comisión. Quizá la diferencia más importante con el Tratado de la Antártida devenga del hecho de que el Convenio CRVMA esté abierto a la adhesión de organizaciones de integración económica regional, formadas por Estados soberanos, que incluyan entre sus miembros a uno o más Estados miembros de la Comisión y a las cuales los Estados miembros les hayan transferido, en todo o en parte, competencias en materias regladas por el Convenio CRVMA (artículo XXIX.2). Disposición que, pese a los recelos soviéticos, persiguieron tanto Francia como Reino Unido, ambos miembros permanentes de la Comisión y de la Comunidad Económica Europea, que ya había asumido competencias externas en materia de pesca. Por ello, en

previsión de la adhesión de la CEE,<sup>40</sup> se concede el *status* de miembro temporal a este tipo de organizaciones internacionales, «durante el período en que tengan derecho a ello sus Estados miembros» (artículo VII.2.c).

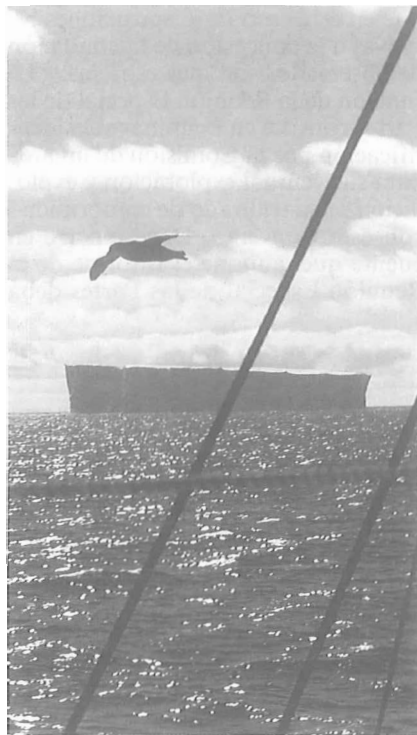
La Comisión es el órgano que tiene la responsabilidad primordial de hacer cumplir el objetivo conservacionista de este Convenio. Para lograrlo, dispone, entre otras, de funciones de información, de decisión y de control. Las funciones de información abarcan las de facilitar investigaciones y estudios sobre los recursos vivos marinos antárticos y su ecosistema; compilar información sobre el estado y los cambios de población de estas especies y sobre los factores que afectan a la distribución, abundancia y productividad de las especies recolectadas o dependientes y afines; adquirir datos estadísticos de las especies capturadas, etcétera. Entre las funciones de decisión destacan las de determinar las necesidades de conservación, así como las de formular, adoptar y revisar medidas de conservación basándose en datos científicos. Las funciones de control comprenden tanto las de analizar la eficacia de las medidas de conservación, como las de aplicar el sistema de observación e inspección (artículo IX.1). Para realizar su misión, la Comisión está asesorada por el Comité Científico, que le proporciona la información o recomendaciones que aquélla le solicite, o bien por iniciativa propia, sobre las medidas e investigaciones necesarias para el cumplimiento del objetivo conservacionista del Convenio CRVMA (artículos XIV y XV).

El principal medio de que dispone la Comisión para cumplir su función, es el de «formular, adoptar y revisar medidas de conservación». A diferencia del Convenio sobre la conservación de las focas antárticas, el Convenio CRVMA no establece ninguna medida concreta de conservación, sino únicamente un listado abierto de medidas que podrá adoptar la Comisión. Entre otras, el artículo IX.2 indica las siguientes: la posibilidad de regular la cantidad de cualquier especie que pueda ser recolectada; la designación de regiones y subregiones en el ámbito de aplicación de este Convenio, así como la cantidad de las poblaciones que pueda ser recolectada en cada una de ellas; la designación de especies protegidas; el tamaño, edad y sexo de las especies a pescar; temporadas de captura y de veda; apertura y cierre de zonas, regiones o

subregiones; reglamentación del esfuerzo empleado y métodos de recolección, entre otras.

No obstante, lo más criticable del Convenio CRVMA es el procedimiento que se ha fijado para adoptar y aplicar tales medidas de conservación. Durante la celebración de este Convenio, se tuvo que armonizar los intereses de los Estados conservacionistas con los de dos grupos de países diferentes: los de los Estados que, al amparo de las libertades de la alta mar, estaban desarrollando actividades pesqueras cada vez más importantes en el océano austral; y los de los Estados que, por ser soberanos indiscutidos de algunas islas situadas entre los 60° de latitud Sur y la convergencia antártica, no querían ver mermadas su soberanía y jurisdicción marítimas sobre las aguas adyacentes a dichas islas. Se llegó de esta manera a regular un triple derecho de veto, que resulta totalmente innecesario. Dado que las decisiones de la Comisión sobre cuestiones de fondo se toman por consenso (artículo XII.1), y no por mayoría cualificada, como sucede en los restantes tratados sobre recursos vivos marinos, la regla del consenso supone un primer derecho de veto para cualquier Estado miembro de la Comisión al decidir sobre cualquier medida de conservación. Esta regla favorece los intereses inmediatos de los países pesqueros, y no la conservación de estos recursos, dado que en ausencia de medidas rige el principio de libertad de pesca de la alta mar.<sup>41</sup> En el supuesto de que se adoptase alguna medida de conservación, se ha previsto un procedimiento de objeción, que faculta a cualquier Estado a declarar «que no puede aceptar, total o parcialmente, una medida de conservación», con lo que la misma no le será obligatoria (artículo IX.6). Este doble derecho de veto resulta completamente superfluo al existir el veto simple. Además, a los Estados soberanos de islas situadas entre los 60° S y la convergencia antártica, el Acta Final de la Conferencia CRVMA les ha otorgado un triple derecho de veto, al poder excluir en sus «aguas jurisdiccionales» la aplicación de cualquier medida de conservación adoptada por la Comisión.

Estas complejidades de los procedimientos decisorios han tenido una influencia directa en la vida de la Comisión.<sup>42</sup> Hasta 1986, su actuación fue caótica: sus relaciones con el Comité Científico no funcionaron; los



JOSEFINA CASTELLVÍ.

países pesqueros vetaron todo intento de adoptar medidas sustantivas de conservación; las medidas adoptadas fueron escasas numéricamente, limitadas en su ámbito de aplicación y tardías para las especies sobreexplotadas...<sup>43</sup> Desde 1987, la progresiva armonización de intereses contradictorios entre los Estados miembros de la Comisión provocó que aflorara un número cada vez mayor de medidas de conservación, que tuvieron su máximo exponente en noviembre de 1991, con el establecimiento de cuotas de captura para el krill antártico.

#### *El Convenio para la reglamentación de las actividades sobre los recursos minerales antárticos*

Tras unas larguísimas negociaciones entre las Partes Consultivas que comenzaron en 1972,<sup>44</sup> el 2 de junio de 1988 se adoptó en Wellington el Convenio para la reglamentación de las actividades sobre los recursos minerales antárticos (RARMA).<sup>45</sup> Aunque del mismo se esperó su inmediata entrada en vigor, hoy estas perspectivas se han desvanecido bastante, toda vez que el artículo 25 del Protocolo sobre protección del medio ambiente antártico impone una moratoria como mínimo de 50 años a las actividades mineras en este continente.<sup>46</sup>

No obstante, conviene tener en

cuenta que el Convenio RARMA ha supuesto el intento institucionalizador en la Antártida más acabado hasta la fecha. La importancia económica de sus objetivos y la diversidad de intereses en presencia determinaron que fuera en las diversas instituciones creadas por este Convenio donde se procedió con mayor intensidad al acomodo de los distintos intereses de las Partes Consultivas. El carácter decisorio o asesor de los diversos órganos, los criterios de su composición, sus procedimientos para la formación de la voluntad colegiada y las funciones que se les asignan, son todos ellos baremos diferentes que reflejan la complejidad de articular los intereses cada vez más multilaterales de las Partes Consultivas.

La Comisión de Recursos Minerales Antárticos es el órgano que tiene mayores poderes decisorios. Su composición es restringida en atención a un criterio dual alternativo, similar al utilizado en el artículo IX.1 y 2 del Tratado de la Antártida para las Reuniones Consultivas o en el artículo VII.2 del Convenio CRVMA para la Comisión prevista por dicho Convenio. De esta forma, cabe hablar de miembros *permanentes*, que son los Estados que eran Partes Consultivas con anterioridad al 25 de noviembre de 1988, fecha de la apertura a la firma del Convenio RARMA,<sup>47</sup> y de miembros *temporales*. Éstos lo serán mientras realicen actividades sustanciales de investigación científica, técnica o medioambiental en el área del Convenio o mientras estén patrocinando actividades de exploración o explotación mineras y el esquema de administración correspondiente continúe en vigor.

Las funciones de la Comisión están enumeradas de manera exhaustiva en el artículo 21 y comprenden una amplia lista de materias. La Comisión tiene funciones en la protección del medio ambiente antártico «en interés de toda la humanidad», respecto de las actividades mineras propiamente dichas, funciones de supervisión y de control, en materia financiera, de cooperación, tanto interna como externa al sistema antártico y otras.

Dado que la Comisión se configura como el órgano central de este marco institucional, para la misma se han previsto tres procedimientos para la adopción de decisiones (artículo 22). Las decisiones sobre cuestiones de procedimiento serán adoptadas por mayoría simple de los miembros presentes y votantes; cuando se trate de

cuestiones de fondo, incluida la decisión sobre si una cuestión es o no de fondo, se exige una mayoría cualificada, al aplicarse la regla de los tres cuartos de los miembros presentes y votantes. Sin embargo, para las cuestiones más importantes, tales como la adopción del presupuesto, la elaboración del principio de no discriminación o la identificación de áreas mineras para su eventual exploración y explotación, se requiere el consenso entre sus miembros, lo que implica la ausencia de objeciones formales. De esta forma, la Comisión emerge como el órgano que garantiza y refuerza el papel privilegiado de las Partes Consultivas, presentes o futuras, sobre cualquier otro Estado Parte en este Convenio.

El segundo órgano previsto en el Convenio RARMA es el Comité Asesor Científico, Técnico y sobre Medio Ambiente. Este Comité Asesor está abierto a todos los Estados Partes en el Convenio RARMA (artículo 23.2), y aunque se ha previsto la concesión del *status* de observador para los Estados que siendo Partes en el Tratado de la Antártida o en el Convenio CRVMA no lo sean en el Convenio RARMA, una solución distinta se ha fijado para las organizaciones internacionales pertinentes, incluidas las organizaciones no gubernamentales, ya que en estos casos la concesión de la condición de observador en el Comité Asesor depende de una decisión de la Comisión.

El Comité Asesor, como su nombre indica, es un órgano consultivo cuya función es asesorar a la Comisión y a los Comités Reguladores respecto de los aspectos científicos, técnicos y medioambientales de las actividades mineras reguladas por este Convenio. De tal forma, que se configura como un «foro de consulta y cooperación» para todos los temas relacionados con la recopilación, intercambio y evaluación de la información relativa a los recursos minerales antárticos (artículo 26.1). En este sentido, debe tenerse en cuenta que los informes del Comité Asesor, aunque reflejen las conclusiones alcanzadas por el mismo, así como todas las opiniones expresadas por sus miembros, no vinculan ni a la Comisión ni a los Comités Reguladores.

Un segundo órgano de carácter consultivo previsto en el Convenio RARMA es la Reunión Especial de las Partes. La misma está, al igual que el Comité Asesor, abierta a todos los Estados Partes en este Convenio, aun-

que en este caso las disposiciones relativas a la concesión de la condición de observador son más estrictas.<sup>48</sup> La función de la Reunión Especial de las Partes consiste en examinar si la identificación por la Comisión de un área para su eventual exploración y explotación se ha realizado de conformidad con este Convenio. Debe tenerse en cuenta que, aunque el Informe de la Reunión Especial de las Partes deba

na en atención a un doble baremo. Por un lado, en atención a la actitud de los Estados respecto del asunto de la soberanía antártica. De esta forma, cada Comité Regulador debe estar compuesto de manera que cuatro de sus miembros sean Estados reclamantes de soberanía antártica, incluidos en este grupo el o los reclamantes de soberanía sobre el área identificada; dos de sus miembros (en la práctica, únicamente Estados Unidos y la, en su día, Unión Soviética) deben tener fundamentos de reclamación en este continente; los cuatro miembros restantes, se elegirán de entre los Estados no reclamantes de soberanía antártica (artículo 29.2). Por otro lado, cuando el Presidente de la Comisión recomiende a la Comisión la composición concreta de un Comité Regulador, su libertad de acción está limitada por un triple criterio: debe incluir a los miembros de la Comisión que hayan realizado actividades sustanciales de prospección, investigación científica u otras que hayan sido pertinentes para la identificación del área minera; debe asegurar la representación adecuada y equitativa de los países en desarrollo miembros de la Comisión, incluyendo como mínimo a tres de estos países en cada Comité Regulador; debe asegurar la rotación en la composición de los Comités Reguladores para lograr la representación equitativa de los miembros de la Comisión (artículo 29.3).

La compleja y difícil composición de cada Comité Regulador refuerza obviamente el papel protagonista de las Partes Consultivas consideradas en su conjunto. Sin embargo, los criterios para la composición de los Comités Reguladores, pese a que reflejan un equilibrio entre las diversas Partes Consultivas, privilegian a algunas de ellas frente al resto. En una situación de absoluta ventaja se encuentran los Estados Unidos y la ex Unión Soviética, que gozarán de un puesto permanente en todos los Comités Reguladores que en su caso se creen. Igualmente han resultado privilegiados los Estados reclamantes de soberanía antártica, pues en cada Comité Regulador tendrán una representación mayor a la que en proporción a su número les correspondería, lo que demuestra que el fantasma de la soberanía no ha desaparecido totalmente de la Antártida.<sup>49</sup> En contraste con lo anterior, no deja de ser llamativo que no se haya introducido el trato preferencial en favor de los países en vías de desarrollo, sino que, invierten-

### En el Tratado Antártico existe un abismo entre las Partes Consultivas y las No Consultivas

reflejar las conclusiones alcanzadas, así como toda opinión expresada, tampoco tiene carácter vinculante para la Comisión.

Una de las grandes innovaciones del Convenio RARMA, y probablemente su rasgo más peculiar, lo constituye la reglamentación de los Comités Reguladores. Se trata de órganos de carácter técnico y político, creados específicamente para regir y administrar cada una de las áreas identificadas por la Comisión para la exploración y explotación de sus recursos minerales. Por lo tanto, deberán existir tantos Comités Reguladores como áreas en las que esté permitida la realización de actividades mineras.

Dado el carácter fundamental de los Comités Reguladores en el régimen previsto en este Convenio, su composición fue una de las cuestiones de más difícil negociación, por la necesidad de armonizar tanto los intereses de los Estados reclamantes de soberanía antártica con los de los no reclamantes, como los de los países desarrollados con los de los que están en vías de desarrollo. Cada Comité Regulador estará compuesto por 10 miembros elegidos de entre los que tengan representación en la Comisión. La condición de miembro se determi-

do lo que parece ser la tendencia general, se tendrá en cuenta el equilibrio global entre éstos y los países desarrollados miembros de la Comisión.

Como órgano de carácter ejecutivo, las funciones de los Comités Reguladores comprenden las de realizar los trabajos preparatorios relativos a la reglamentación de las áreas identificadas para la realización de actividades mineras, el examen de las solicitudes de permisos para exploración o explotación, la emisión de tales permisos, la aprobación de los esquemas de administración, la vigilancia de las actividades de exploración y explotación, la suspensión, modificación o cancelación de los esquemas de administración y la imposición, en su caso, de las sanciones pecuniarias correspondientes, las funciones relativas a la inspección y a la solución de controversias que se les atribuyen, así como cualquier otra función prevista en este Convenio (artículo 31).

Dada la inmediata trascendencia práctica de las decisiones adoptadas por los Comités Reguladores, se han previsto distintos procedimientos para la formación de su voluntad colegiada (artículo 32). Para las cuestiones de procedimiento, se ha previsto la regla de la mayoría simple de los miembros presentes y votantes. Para las cuestiones de fondo, al igual que para la decisión de si una cuestión es o no de fondo, cada Comité Regulador debe esforzarse por alcanzar el consenso; si éste se demuestra imposible, las decisiones se adoptarán por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. No obstante, se han previsto requisitos adicionales que refuerzan la regla de la mayoría de los dos tercios en dos situaciones concretas. Por un lado, la aprobación de los esquemas de administración, así como ciertas modificaciones del mismo, sólo pueden ser decididas por cada Comité Regulador cuando la regla de la mayoría de dos tercios incluya a la mayoría simple de los miembros presentes y votantes tanto del grupo de los cuatro Estados reclamantes que integran dicho Comité Regulador, como del grupo compuesto por los cuatro Estados no reclamantes junto con los dos Estados con fundamentos de reclamación. Por otro lado, las decisiones de un Comité Regulador relativas a la aprobación o revisión de los requerimientos generales para la exploración y explotación mineras se adoptarán cuando la mayoría de los dos tercios incluya, como mínimo, a la mitad de los miembros



© LONDON PICTURES SERVICE.

presentes y votantes de los dos grupos de Estados citados.

Finalmente, el artículo 33 prevé la posibilidad de que se cree una Secretaría con el fin de realizar tareas burocráticas y asistir a los demás órganos previstos en el Convenio RARMA.

#### *El Protocolo del Tratado de la Antártida sobre protección del medio ambiente*

La preocupación por la protección del medio ambiente, aunque no se recogió expresamente en el Tratado de la Antártida, sí que ha estado presente en sus 32 años de vigencia.<sup>50</sup> Esta preocupación ha tenido recientemente uno de sus momentos más álgidos con la adopción en Madrid, el 4 de octubre de 1991, del Protocolo al Tratado de la Antártida sobre protección del medio ambiente.<sup>51</sup>

Este Protocolo, que en su artículo 2 ha designado a la Antártida como «reserva natural, consagrada a la paz y a la ciencia», es el primer instrumento internacional que contiene un sistema integrado de normas y procedimientos vinculantes y aplicables a toda actividad humana en un espacio

geográfico no sometido a la soberanía de ningún Estado.

Sin embargo, considerando los mecanismos institucionalizados que crea, el Protocolo de Madrid no deja de estar rodeado de sombras oscuras. Pese a que durante su negociación diversos países se mostraron partidarios de crear una institución medioambiental con plenas competencias e independiente de las Reuniones Consultivas del Tratado de la Antártida,<sup>52</sup> finalmente han sido éstas las que tendrán la última palabra en temas medioambientales. Así, según el artículo 10.1, serán las Reuniones Consultivas las que definan tanto la política general para la protección global del medio ambiente antártico y de sus ecosistemas dependientes y asociados, como las que adopten las medidas de ejecución del Protocolo de Madrid. En definitiva, las Partes Consultivas han vuelto a retener en su manos el poder decisorio en temas antárticos, renunciando a la posibilidad de crear un ente internacional independiente y externo de control y supervisión de sus actividades.

En esta nueva faceta de las Reuniones Consultivas, estarán asesoradas



A FONDO

tanto por el SCAR, como por un ente asesor de nueva planta: el Comité para la Protección del Medio Ambiente. Este Comité estará compuesto por representantes de las Partes Consultivas del Tratado de la Antártida y por aquellos Estados Partes no Consultivas que se vinculen a su vez por el Protocolo de Madrid. Está prevista la concesión del *status* de observador en sus sesiones, automáticamente, a las Partes no Consultivas que no se adhieran a este Protocolo; a los presidentes del SCAR y del Comité Científico para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, por invitación de este Comité medioambiental; y a los representantes de las organizaciones científicas, medioambientales y técnicas pertinentes, siempre que lo aprueben las Reuniones Consultivas (artículo 11.1 a 4).

Al no tratarse de un órgano decisor, sus funciones son las de asesorar y formular recomendaciones no vinculantes para su posterior consideración por las Reuniones Consultivas, así como cualquier otra función que las mismas le asignen. Su asesoramiento podrá recaer sobre las siguientes materias: la eficacia de las medidas conservacionistas adoptadas; la necesidad de complementar y mejorar tales medidas; la aplicación y ejecución de los procedimientos de evaluación del impacto sobre el medio ambiente; los procedimientos aplicables a situaciones que requieran una respuesta urgente, incluyendo las acciones de respuesta en emergencias medioambientales; la gestión y ulterior desarrollo del Sistema de Áreas Antárticas Protegidas; los procedimientos de inspección; el acopio, archivo, intercambio y evaluación de la información relacionada con la protección medioambiental; el estado del medio ambiente antártico; la necesidad de realizar investigaciones científicas relacionadas con la aplicación de este Protocolo, etc. (artículo 12.1).

Para desempeñar tales funciones, el Comité podrá consultar con diversas organizaciones científicas, medioambientales y técnicas pertinentes, con mención expresa del SCAR y del Comité Científico creado por el Convenio CRVMA (artículo 12.2). Disposición que revela una multiplicación importante de los diversos organismos científicos antárticos de carácter asesor, no exenta de problemas. A este respecto, no deja de llamar la atención que el Comité para la Protección del Medio Ambiente pueda ser informado por el SCAR y por el Comité Cien-

tífico del Convenio CRVMA y que, cuando eleve su Informe<sup>53</sup> a las Reuniones Consultivas del Tratado de la Antártida, estos dos organismos, observadores habituales en las mismas, puedan nuevamente expresar sus opiniones. Sin duda, se deberá imponer

### Muchos países en vías de desarrollo jamás podrán alcanzar el *status* de Parte Consultiva

en la práctica una estrecha coordinación entre estas instituciones.

#### Conclusiones

Treinta y dos años de vigencia del Tratado de la Antártida han convertido a este convenio internacional en un instrumento sumamente eficaz en la práctica. Aparte de cumplir perfectamente los objetivos para los que fue creado, este Tratado ha engendrado un sistema normativo muy flexible y complejo que ha permitido responder a todos los retos que han ido apareciendo en estas lejanas tierras polares.

Este enorme desarrollo normativo ha propiciado la aparición atomizada de diversas instituciones internacionales con competencias especializadas en temas antárticos. Si bien es cierto que en todas ellas el poder decisorio no es para todos los Estados Partes en los respectivos convenios internacionales constitutivos de las mismas, también lo es que cualquier Estado que demuestre un interés presencial en estas latitudes disfrutará de plenos poderes decisorios.

Por otra parte, este desarrollo institucionalizador sostenido está plagado de curiosas contradicciones. Así, la escasa reglamentación de las Reuniones Consultivas por el Tratado de la Antártida y el enorme éxito que las mismas han tenido contrastan fuerte-

mente con la detalladísima regulación de las diversas instituciones creadas por el Convenio RARMA, cuya entrada en vigor es harto dudosa. La importante labor que en los últimos años está realizando de una manera callada y constante la Comisión creada por el Convenio CRVMA está siendo recompensada con la ignorancia y olvido de su existencia por parte de diversas organizaciones ecologistas y de la opinión pública en general, que han oído hablar mucho más del Comité para la Protección del Medio Ambiente, al que el Protocolo de Madrid no le otorga ningún poder decisor y que todavía no existe.

Esta afloración de instituciones antárticas presenta obviamente el riesgo de la falta de coordinación y de un posible solapamiento de competencias entre diversos órganos. Por ello se explica el fortísimo acelerón que las Partes Consultivas dieron en la XVII Reunión Consultiva a la cuestión pendiente de crear una Secretaría Antártica.<sup>54</sup> En dicha Reunión se discutió con intensidad sobre el establecimiento de una Secretaría, su ubicación, funciones, composición, estatuto jurídico y mecanismos de financiación. Para completar el alto grado de consenso alcanzado, se decidió incluso convocar una reunión informal en Italia para que, con anterioridad a la próxima XVIII Reunión Consultiva, se pueda alcanzar un acuerdo completo acerca de todas las cuestiones implicadas.

Esta próxima Secretaría Antártica, cuya necesidad todas las Partes Consultivas comparten, podrá, además de realizar las funciones preparatorias de las Reuniones Consultivas, agilizar y hacer más fluido el diálogo interinstitucional, logrando la ansiada coordinación entre los diversos organismos con competencias antárticas, a la par que podrá evitar el solapamiento de competencias entre las mismas. Por el momento, una luz de esperanza en esta dirección lo constituye la decisión expresa de no crear una Secretaría *ad hoc* para el Comité para la Protección del Medio Ambiente, encomendando su apoyo burocrático a la *non nata* Secretaría Antártica. ■

#### Notas

1. Véase el discurso del representante de los Estados Unidos en la clausura de la Conferencia de Washington, reproducido en *Conference on Antarctica. Washington: October 15th-december 1st, 1959; Department of State Publication 7.060; Interna-*

*tional Organization and Conference Series*, 13, p. 46. El texto del Tratado se publicó en el BOE de 26 de junio de 1982. Entró en vigor el 21 de junio de 1961. Sobre este Tratado, véase Bermejo, R.: *Le régime juridique de l'Antarctique et ses perspectives du futur*, en Bechkechi (ed.): *Les espaces communs et le droit international*, Argel: Presses Universitaires d'Argel, 1990, pp. 127-156.

2. Véase Bou, V.: «La utilización pacífica de la Antártida y del Océano Austral en el Derecho Internacional contemporáneo», en: *Justicia, Solidaridad y Paz. Estudios en homenaje al Profesor José María Rojo*, Valencia: Universidad de Valencia, 1993 (en prensa).

3. De entre la abundante bibliografía sobre el contencioso territorial antártico, véanse los trabajos de Bernhardt, J.P.A.: *Sovereignty in Antarctica*, *California Western International Law Journal*, 5, 1975, pp. 297-349; Luard, E.: «Who owns the Antarctic?», *Foreign Affairs*, 1984, pp. 1.175-1.193; Conforti, B.: «Territorial claims in Antarctica: a modern way to deal with an old problem», *Cornell International Law Journal*, 19, 1986, pp. 249-258, etcétera.

4. Hambro, E.: «Antarctic Perspectives», *Thesaurus Acroasium*, 1977/4, p. 52; Watts, A.D.: *Lessons to be learned from the mineral resources negotiations*, en: R. Wolfrum (ed.): *Antarctic challenge III: conflicting interests, cooperation, environmental protection, economic development*, Berlín: Duncker & Humblot, 1988, p. 321.

5. Auburn, F.M.: «Legal implications of petroleum resources of the Antarctic continental shelf», *Ocean Yearbook*, 1978, p. 505.

6. «Las reuniones celebradas de acuerdo con el artículo IX del Tratado de la Antártida serán conocidas como Reuniones Consultivas del Tratado de la Antártida.» Reglas de procedimiento adoptadas el 10 de julio de 1961, punto 1. Véase Scott Polar Research Institute: *Handbook of the Antarctic Treaty System*, febrero 1987, 5ª edición, Cambridge, Reino Unido, p. 11.

7. La I Reunión Consultiva se celebró en Canberra, del 10 al 24 de julio de 1961; la II Reunión Consultiva, en Buenos Aires, del 18 al 28 de julio de 1962; la III, en Bruselas, del 2 al 13 de junio de 1964; la IV, en Santiago de Chile, del 3 al 18 de noviembre de 1966; la V, en París, del 18 al 29 de noviembre de 1968; la VI, en Tokio, del 19 al 31 de octubre de 1970; la VII, en Wellington, del 30 de octubre al 10 de noviembre de 1972; la VIII, en Oslo, del 9 al 20 de junio de 1975; la IX, en Londres, del 19 de septiembre al 7 de octubre de 1977; la X, en Washington, del 17 de septiembre al 5 de octubre de 1979; la XI, en Buenos Aires, del 23 de junio al 7 de julio de 1981; la XII, en Canberra, del 13 al 27 de septiembre de 1983; la XIII, en Bruselas, del 8 al 18 de octubre de 1985; la XIV, en Santiago de Chile, a finales de 1987; la XV, en París, del 9 al 20 de octubre de 1989; y la XVI, en Bonn, del 7 al 18 de octubre de 1991. La regla de los dos



● LONDON PICTURES SERVICE.

años se respetó siempre, salvo entre la I y la II Reuniones Consultivas, y entre la VII y la VIII. El orden del alfabeto inglés se ha seguido siempre, aunque debe indicarse que ni en la Unión Soviética ni en Sudáfrica se celebró ninguna de estas reuniones. Véase al respecto la declaración formulada por Sudáfrica, contenida en el Informe Final de la VIII Reunión Consultiva, reproducida en *Handbook of the Antarctic Treaty System*, op. cit., p. 6.104.

8. En el Informe Final de la XVI Reunión Consultiva, esta decisión se justificó en atención al aumento constante de temas cada vez más complejos que deben considerarse las Reuniones Consultivas y ante la necesidad de adoptar procedimientos que permitan la aplicación efectiva del Protocolo sobre medio ambiente en cuanto entre en vigor. Por ello, en la XVII Reunión Consultiva se enmendaron las Reglas de procedimiento de estas reuniones. Véase *Final Report of the XVIIIth Antarctic Treaty Consultative Meeting*, pp. 61-64. En consecuencia, la XVII Reunión Consultiva se celebró en Venecia del 11 al 20 de noviembre de 1992. La XVIII será en Japón en la primavera de 1994, y la XIX en la República de Corea en 1995. Véase *Final Report of the XVIIIth ATCM*, pp. 132-134.

9. Véanse, entre otros, los trabajos de Tucker Scully, R.: «Alternativas de cooperación e institucionalización en la Antártida: perspectivas para la década de 1990», en Orrego Vicuña, F. (ed.): *La Antártida y sus recursos. Problemas científicos, jurídicos y políticos*, Santiago de Chile: Ed.

Universitaria, 1983, pp. 383-398; *idem*: «Institutionalisation of the Antarctic Treaty Regime», en Wolfrum, R. (ed.): *Antarctic challenge II: conflicting interests, cooperation, environmental protection, economic development*, Berlín: Duncker & Humblot, 1986, pp. 283-296; *idem*: «The Institutional Development of the Antarctic Treaty System: The Question of a Secretariat», en Wolfrum, R. (ed.): *Antarctic challenge III: conflicting interests, cooperation, environmental protection, economic development*, op. cit., 1988, pp. 41-52; Messer, K.: «Towards Firmer Institutionalisation of the Antarctic Treaty System? Future Role of the Consultative Meetings, and the Issue of a Permanent Secretariat», *International Challenges*, 10/1, 1990, pp. 85-90, etc.

10. Son los 12 Estados siguientes: Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Francia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido, Sudáfrica y Unión Soviética. Desde la XVII Reunión Consultiva, en vez de la Unión Soviética acudió la Federación Rusa.

11. Véase Wassermann, U.: «The Antarctic Treaty and natural resources», *Journal of World Trade Law*, 12, 1978, p. 174.

12. Polonia (desde el 23 de julio de 1977), R.F. de Alemania (desde el 3 de marzo de 1981), Brasil e India (desde el 12 de septiembre de 1983), R.P. de China y Uruguay (desde el 7 de octubre de 1985), Italia y la ex R.D. de Alemania (desde finales de 1987), Suecia y España (desde el 20 de septiembre de 1988), Finlandia, Perú y la República de Corea (desde octubre de 1989), Ecuador y Holanda (desde el 19 de noviembre de 1991). Desde la XVI Reunión Consultiva, sólo existe una Parte Consultiva que represente a Alemania.

13. Checoslovaquia (Estado adherido el 14-VI-1962), Dinamarca (adherido el 20-V-1965), Rumanía (15-IX-1971), Bulgaria (11-IX-1978), Papúa-Nueva Guinea (16-III-1981), Hungría (27-I-1984), Cuba (16-VIII-1984), Grecia (8-I-1987), R.P.D. de Corea (21-I-1987), Austria (25-VII-1987), Canadá (4-V-1988), Colombia (31-I-1989), Suiza (15-XI-1990), y en 1991, Guatemala.

14. Obsérvese el error cometido por Eilers, S.: «Antarctic adjourned? The UN deliberations on Antarctica», *International Lawyer*, 19, 1985, p. 1.311, quien afirma que como las Reuniones Consultivas deciden por consenso, no existe ninguna diferencia entre los derechos de voto de las Partes Consultivas y de las Partes no Consultivas. La diferencia es mucho mayor: el artículo IX no permite la asistencia de las Partes no Consultivas a las Reuniones Consultivas, por lo que éstas no pueden tener ningún derecho de voto.

15. Una Declaración explicativa, contenida en el Informe Final de la IV Reunión Consultiva, señala que las recomendaciones que hayan entrado en vigor de acuerdo con el artículo IX del Tratado son, según el mismo, «medidas para promover los principios y objetivos del Tratado». Véase *Handbook of the Antarctic Treaty System*, op. cit., p. 6.202. En opinión de Van der Essen, A.: «Les réunions consul-

tatives du Traité sur l'Antarctique», *Revue Belge de Droit International*, 1980, p. 21, las recomendaciones adoptadas constituyen un «auténtico código de reglamentos, especie de derecho derivado». Sobre la incorporación de las recomendaciones antárticas en los ordenamientos jurídicos de las Partes Consultivas, véanse los trabajos de A. Colella y de B. Conforti, publicados ambos en Francioni, F. (ed.): *International Environmental Law for Antarctica*, Milán: Giuffrè, 1992, p. 215 y ss.

16. De esta forma, se han adoptado recomendaciones sobre ayuda en supuestos de emergencia, monumentos históricos, servicios postales, telecomunicaciones, etc.

17. Véase, en general, Tucker Scully, R.: «The Antarctic Treaty System: Overview and Analysis», en Alexander, L.M. y Carter Hanson, L. (eds.): *Antarctic Politics and Marine Resources: Critical Choices for the 1980s*, Center for Ocean Management Studies, University of Rhode Island, 1984, pp. 3-11.

18. El fundamento de estas reuniones preparatorias se encuentra en la Recomendación I-XIV, en la que se establece el deber del Estado anfitrión de la siguiente Reunión Consultiva de acordar con las demás Partes Consultivas el orden del día provisional y la fecha de inicio de dicho encuentro. Véase *Handbook of the Antarctic Treaty System*, op. cit., p. 6.103.

19. Las reuniones de expertos las convocan las Partes Consultivas cuando existe la necesidad de estudiar detalladamente problemas de carácter técnico. Estas reuniones no pueden adoptar recomendaciones, sustituyendo de esta forma a las Reuniones Consultivas, de hecho, no pueden ni siquiera votar. Deben únicamente emitir un Informe Final que servirá, en su caso, para que la siguiente Reunión Consultiva adopte las recomendaciones pertinentes. Véase Recomendación IV-24, reproducida en *ibid.*, p. 6.301. Las reuniones de expertos se han convocado para discutir problemas relacionados con la meteorología, telecomunicaciones, recursos minerales de la Antártida, etc.

20. Véase Roberts, B.: «International Cooperation for Antarctic Development: The Test for the Antarctic Treaty», en Orrego Vicuña, F., Salinas Anaya, A. (eds.): *El desarrollo de la Antártida*, Santiago de Chile: Ed. Universitaria, 1978, p. 117; Van der Essen, A.: «Les réunions consultatives du Traité sur l'Antarctique», op. cit., p. 27.

21. El Estado Parte que se considere capacitado para ser Parte Consultiva debe notificarlo al Gobierno de los Estados Unidos, como depositario del Tratado de la Antártida. Debe acompañar información sobre sus actividades científicas, así como declarar su compromiso de ratificar las recomendaciones ya en vigor y considerar la posibilidad de hacer lo propio con las recomendaciones adoptadas que todavía no estén en vigor. En un plazo de 12 meses, debe convocarse una Reunión Consultiva Especial en la que por unanimidad se decida si el candidato ha cumplido los

requisitos del artículo IX-2. Véase «Final Report of the First Special Antarctic Treaty Consultative Meeting», sec. I, reproducido en *Handbook of the Antarctic Treaty System*, p. 6.401 y ss. Véase igualmente el excelente análisis de Auburn, F.M.: «Consultative status under the Antarctic Treaty», *International and Comparative Law Quarterly*, 28, 1979, pp. 514-522. Debe añadirse que, cuando entre en vigor el Protocolo al Tratado de la Antártida sobre protección del medio ambiente, su artículo 22.4 añade un requisito adicional, pues para ser Parte Consultiva en el Tratado de la Antártida se exigirá que, con anterioridad, el Estado candidato haya ratificado, aceptado, aprobado o se haya adherido al Protocolo citado.

22. Éste ha sido el procedimiento seguido en toda ampliación del número de Partes Consultivas. Véase el Informe Final de las Reuniones Consultivas Especiales I, III, V, VI, VII, VIII, IX y X. Debe señalarse que en la VIII Reunión Consultiva Especial se denegó por primera vez este *status* a dos aspirantes (Holanda y Ecuador), a los que posteriormente se les concedió en la X Reunión Consultiva Especial.

23. Éste ha sido el caso de la II Reunión Consultiva Especial (sobre los recursos marinos vivos de la Antártida), de la IV (sobre los recursos minerales antárticos) y de la XI (sobre la protección del medio ambiente antártico).

24. Esta expresión, nacida del diplomático argentino R.E. Guyer en 1973 por su curso titulado «The Antarctic System» (*Recueil des Cours. Académie de Droit International*, 139, pp. 147-226), ha sido reconocida universalmente, entre otras, por las Resoluciones 38/77, 39/152, 40/156, 41/88, 42/66, 43/83, 44/124, etc., de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Recibió su consagración positiva en el artículo 2º del Convenio para la reglamentación de las actividades sobre los recursos minerales antárticos, incluyendo en la misma al Tratado de la Antártida de 1959, a las aproximadamente 200 recomendaciones adoptadas en virtud de su artículo IX y a los acuerdos complementarios (el Convenio sobre conservación de focas antárticas, de 1 de junio de 1972; el Convenio sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, de 20 de mayo de 1988; y el Convenio para la reglamentación de las actividades sobre recursos minerales antárticos, de 2 de junio de 1988). Recientemente, con la adopción del Protocolo sobre protección del medio ambiente antártico, de 4 de octubre de 1991, se ha dado una definición más precisa de sistema antártico que, según su artículo 1.e «significa el Tratado de la Antártida, las medidas en vigor según ese Tratado, sus instrumentos internacionales asociados separados en vigor y las medidas en vigor según esos instrumentos».

25. Según Tucker Scully, R.: «The Antarctic Treaty System: Overview and Analysis», op. cit., p. 3, existen dos perspectivas desde las que considerar al sistema

antártico. En primer lugar, como un conjunto entrelazado de disposiciones de carácter sustantivo que incluye al Tratado de la Antártida, a las recomendaciones y a los diversos acuerdos complementarios. En segundo lugar, como un sistema de gobierno que permite identificar y responder a cualquier asunto, actividad o situación que requiera una acción conjunta de los Estados activos en la Antártida.

26. En el caso de las dos primeras ampliaciones de las Partes Consultivas, el gasto realizado por Polonia y la R.F. de Alemania fue, respectivamente, de 3 y 100 millones de dólares estadounidenses. Véase al respecto Rocagliolo, N.: «Non-Consultative Parties: The Peruvian Approach to the Antarctic Treaty System and to Antarctic Mineral Resources», en Wolfrum, R. (ed.): *Antarctic challenge III: conflicting interests, cooperation, environmental protection, economic development*, op. cit., p. 337 y ss.

27. Sobre los mismos, véanse los sucesivos estudios anuales de P. J. Beck, publicados en la revista *Polar Record* desde 1984.

28. Véanse, entre otras, las intervenciones en la Primera Comisión de la A.G. de la ONU de los representantes de Antigua y Barbuda (NU Doc. A/C.1/38/PV.42, pp. 12-13, A/C.1/41/PV.49, pp. 7-11) o de Malasia (NU Doc. A/C.1/39/PV.50, pp. 12-15 y A/C.1/42/PV.46, pp. 15-17), etc. De entre la doctrina, véanse los trabajos de Koroma, A.: «Safeguarding the interests of mankind in the use of Antarctica», en *ibid.*, pp. 243-252; Zain-Azraai, D.: «Antarctica: the claims of "expertise" versus "interest"», en: Triggs, G.D. (ed.): *The Antarctic Treaty regime: law, environment and resources*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987, pp. 211-217.

29. De entre las diversas intervenciones de las Partes Consultivas en la Primera Comisión, nos remitimos a las realizadas por el representante de Australia en nombre de los Estados Partes en el Tratado de la Antártida (NU Doc. A/C.1/41/PV. 51, pp. 11-16, A/C.1/42/PV.48, pp. 23-31 y A/C.1/43/PV.45, pp. 26-33). De entre la doctrina, véase Bermejo, R.: «The Antarctic system: crisis or success of multilateralism?», *Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 22, 1989, pp. 1-31 y la bibliografía allí citada.

30. Véanse Recomendación XII.6, «Final Report of the XIIIth Antarctic Treaty Consultative Meeting», párrafo 32-37; Recomendación XIII.1, «Final Report of the XIIIth ATCM», párrafo 7-33, reproducidos en *Handbook of the Antarctic Treaty System*, op. cit., p. 6.106 y ss. La más sistemática recopilación de documentos antárticos es la realizada por Bush, M.W.: *Antarctica and International Law. A Collection of Inter-State and National Documents*, 4 vols., Londres: Oceana Publications Inc., 1982-1988. Recientemente, la XVII Reunión Consultiva estableció un procedimiento específico para concluir la ingente tarea de publicar todos los documentos antárticos. Véase *Final Report of the XVIIth ATCM*, párrafo 52.

31. Véase *Final Report of the XIIIth*

ATCM, párrafo 38-42, Recomendación XIII.15; *Final Report of the XIIIth ATCM*, párrafo 71-75, Reglas de Procedimiento revisadas (septiembre de 1983), puntos 1 y 25-28. Reproducidos en *Handbook of the Antarctic Treaty System*, op. cit., p. 6.108 y ss., y J3-J7. Véase Suy, E.: «The Status of Observers in International Law», en Wolfrum, R. (ed.): *Antarctic challenge II: conflicting interests, cooperation, environmental protection, economic development*, op. cit., pp. 263-270.

32. Por ejemplo, en la más reciente Reunión Consultiva, la XVII, participaron expertos de la Coalición para la Antártida y el Océano Austral, la Organización Hidrográfica Internacional, la Organización Marítima Internacional, la Comisión Oceanográfica Intergubernamental, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Mundial del Turismo y la Asociación Internacional de Tour Operadores Antárticos.

33. El texto del convenio puede consultarse en *International Legal Materials*, II, p. 251 y ss. En vigor desde el 11 de marzo de 1978. Véase Lyster, S.: *International wildlife law*, Cambridge: Grotius Publications Ltd., 1985, p. 48 y ss., Bermejo, R., Bou, V.: «Resources, sustainable development and Antarctica», en *Ocean Governance: National, Regional, Global Institutional Mechanisms of Sustainable Developments in the Oceans*, 1993, en prensa.

34. Este Convenio persigue la protección de las diversas especies de focas existentes al sur de los 60° de latitud Sur, estableciendo para ello severas cuotas de captura para tres especies de focas antárticas y prohibiendo totalmente la captura de ejemplares de otras tres especies. Véanse Puntos 1 y 2 del Anexo.

35. Sobre el SCAR, véanse los trabajos de Castilla, J. C.: «La investigación científica en la Antártida», en Orrego Vicuña, F., Salinas Anaya, A. (eds.): *El desarrollo de la Antártida*, Santiago de Chile: Ed. Universitaria, 1977, pp. 132-143; Gjelsvik, T.: «The work of SCAR for conservation of nature in the Antarctic», en *ibid.*, pp. 328-334; Robin, G. de Q.: «International cooperation in Antarctica. The role of the Scott Polar Research Institute and the Scientific Committee on Antarctic Research», en Ballester, A. (ed.): *Primer simposium español de estudios antárticos*, Madrid: CSIC, 1987, pp. 43-49, etc.

36. El Convenio fue publicado en el BOE de 25 de mayo de 1985. En vigor desde el 7 de abril de 1982. Citado en adelante como Convenio CRVMA. Véase Frank, R.F.: «The convention on the conservation of Antarctic marine living resources», *Ocean Development and International Law Journal*, 13, 1983, pp. 291-345, Bou, V.: «La conservación de los recursos vivos marinos antárticos en la Convención de Canberra de 1980», en *Estudios en recuerdo de la profesora Sylvia Romeu Alfaro*, Valencia: Universidad de Valencia, pp. 155-168.

37. Se ha calculado que la Unión Soviética pescó 250.000 toneladas de krill en 1971, mientras que, a mediados de los años 80, la captura total de krill superó la cifra de las 500.000 toneladas anuales.

38. Su objetivo es la conservación de todos los recursos vivos marinos, incluidas las aves, existentes al sur de la convergencia antártica. Para ello, junto a principios conservacionistas clásicos, como el del mayor incremento anual neto de las especies, se introducen otros más novedosos, como el del mantenimiento de las relaciones ecológicas entre las diversas especies. Artículos I y II.

39. Artículo VII.2.b. Debe subrayarse que la experiencia de las Reuniones Consultivas del Tratado de la Antártida sirvió para que el artículo VII.2.d estableciera expresamente un procedimiento muy similar para la adquisición del *status* de miembro temporal de la Comisión.

40. Producida el 21 de abril de 1982.

41. Es así como un solo Estado, la Unión Soviética, impidió que, hasta la tercera reunión de la Comisión en 1984, se adoptase ninguna medida conservacionista.

42. Véase Howard, H.: «The Convention on the conservation of Antarctic marine living resources: a five-year review», *International and Comparative Law Quarterly*, 38, 1989, pp. 104-149; Orrego Vicuña, F.: «The implementation of CCAMLR: is the decision-making machinery conducive to good management?», *International Challenges*, 10/1, 1990, pp. 9-12.

43. Véase la crítica ecologista en Barnes, J.N.: «Protection of the environment in Antarctica: are present regimes sufficient?», *International Challenges*, 10/1, 1990, pp. 52-55.

44. Sobre las mismas, véase Orrego Vicuña, F.: *Antarctic mineral exploitation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

45. Documento AMR/SCM/88/78, reproducido en inglés en *International Legal Materials*, 27/4, pp. 859-900. Citado en adelante como Convenio RARMA. Véase Bermejo, R.: *L'Antarctique et ses*

*ressources minérales: le nouveau cadre juridique*, Ginebra, 1990.

46. Véase Bou, V.: «Nuevos desarrollos en la cooperación antártica: del Protocolo de 1991 al Acuerdo entre España y Argentina», *Revista española de derecho internacional*, 1992/1, pp. 262-265.

47. Artículo 18.2. En esta categoría se incluye tanto a los Estados que disfrutaban de la condición de Parte Consultiva en el momento de adoptarse este Convenio, como a España y Suecia, que adquirieron tal *status* en octubre de 1988.

48. Puede ser observador cualquier Estado que sea parte en el Tratado de la Antártida y no lo sea en el Convenio RARMA (artículo 28.3), así como las organizaciones internacionales, gubernamentales o no, a las que les haya sido acordada tal condición en la Comisión o en el Comité Asesor (artículo 34.4).

49. Francioni, F.: «Legal aspects of mineral exploitation in Antarctica», *Cornell International Law Journal*, 1986, pp. 184-185.

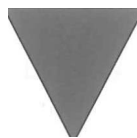
50. Véase Pineschi, L.: «The Antarctic treaty system and general rules of international environmental law», en F. Francioni, T. Scovazzi (eds.): *International Law for Antarctica*, Milán: Giuffrè, pp. 187-246; Bermejo, R. y Bou, V.: «El marco jurídico de la cooperación económica antártica: realidades y perspectivas de futuro», *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, 5, 1992.

51. El texto del Protocolo y sus Anexos ha sido publicado en la revista *Anuario de Derecho Internacional*, 9, 1993. Citado en adelante como Protocolo de Madrid. Este instrumento internacional entrará en vigor cuando sea ratificado por las 26 Partes Consultivas del Tratado de la Antártida que lo adoptaron. Sobre el mismo, véase Blay, S.K.N.: «New trends in the protection of the Antarctic environment: the 1991 Madrid protocol», *American Journal of International Law*, 86, 1992, pp. 377-399; Bermejo, R. y Bou, V.: «La celebración del Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente: orígenes y negociaciones», *Anuario de Derecho Internacional*, 9, 1993, pp. 155-211; Pineschi, L.: *La protezione dell'ambiente in Antartide*, Padua: Cedam (en prensa).

52. Véanse, por ejemplo, los artículos 7 y ss., relativos a un Comité Medioambiental Permanente, del Proyecto indicativo de un Convenio para la protección global del medio ambiente antártico, contenido en el Documento XI ATSCM/1, presentado por Australia, Bélgica, Francia e Italia. Véase Francioni, F.: «Il Protocollo di Madrid sulla protezione dell'ambiente antartico», *Rivista di Diritto Internazionale*, 74, 1991, p. 810 y ss.

53. El Informe de cada una de las sesiones del Comité, creado por el Protocolo de Madrid, abarcará todas las materias que hayan sido objeto de consideración y reflejará todas las opiniones expresadas (artículo 11.5).

54. Véase *Final Report of the XVIIth ATCM*, párrafo 41-51.



## Las medidas del Convenio CRVMA se regulan mediante un derecho de veto totalmente innecesario

