

ASOCIACION ARGENTINA DE DERECHO INTERNACIONAL



Anuario
Argentino
de
Derecho
Internacional

V

1992 - 1993

CORDOBA - REPUBLICA ARGENTINA

“EL MARCO JURIDICO DE LA COOPERACION ECONOMICA EN LA ANTARTIDA: REALIDADES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO”

ROMUALDO BERMEJO * - VALENTÍN BOU **

SUMARIO: I. Introducción. II. Realidades en la cooperación económica antártica. 1. El turismo antártico. 2. Los recursos marinos vivos antárticos. 2.1. Las Medidas acordadas para la conservación de la fauna y flora antárticas. 2.2. La *Convención sobre la conservación de focas antárticas*. 2.3. La *Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos*. III. Perspectivas de futuro en la cooperación económica antártica. 1. Los recursos minerales antárticos. 1.1. El *Convenio sobre los recursos minerales antárticos: principales características y aspectos institucionales*. 1.2. Los recursos minerales y la protección del medio ambiente antártico. 2. Los hielos antárticos. IV. Conclusiones.

I. - INTRODUCCION

El 1 de diciembre de 1959 se adoptó en Washington el Tratado de la Antártida¹, que se concibió como un acuerdo de objetivos limitados². No se trató de regular todas las cuestiones concernientes a la Antártida, sino que únicamente se pretendió lograr dos objetivos concretos. Por un lado, se impuso la obligación de la utilización pacífica de este continente, lo que se concretó en su no militarización (art. I-1) y en su no nucleari-

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de León.

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

¹ U.N.T.S., 402, pp. 71 y ss.; B.O.E., 152, del 26-VI-1982. En vigor desde el 21 de junio de 1961.

² Vide el discurso de clausura de la Conferencia de Washington, del representante de los EE.UU. en CONFERENCE on Antarctica. Washington: october 15 - december 1, 1959 (The) (1960), Department of State Publication 7,060, International Organization and Conference Series 13, p. 55.

zación (art. V). En su virtud, el continente helado se mantuvo al margen de la guerra fría. Por otro lado se garantizó "la libertad de investigación científica en la Antártida y la cooperación hacia ese fin" (art. II). De tal forma, que toda actividad humana, presente o futura, que pudiera realizarse en la Antártida y que no pudiera considerarse como cooperación científica internacional con utilización pacífica de la Antártida, quedaba al margen del Tratado de la Antártida.

Sin embargo, en los treinta años de vigencia de este convenio, la presencia humana en estas latitudes australes se ha consolidado enormemente y ha dado lugar a nuevos usos de esta región polar, algunos de ellos impensables hace pocas décadas. El desarrollo del turismo antártico, la administración de los recursos pesqueros del Océano Austral, la posible explotación de sus recursos minerales o incluso el aprovechamiento de los hielos antárticos se encuentran entre los nuevos usos de esta región, a los que el Tratado de la Antártida no da respuesta adecuada y que están siendo regulados por el denominado sistema antártico³.

Por otro lado, debe señalarse el gran respaldo y aceptación que el sistema antártico está progresivamente teniendo entre la comunidad internacional. Cuando en 1959 se adoptó el Tratado de la Antártida, el mismo fue negociado únicamente por doce Estados⁴. A esos doce Estados Partes

³ 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 recibido su consagración positiva en el art. 2º de la Convención para la reglamentación de las actividades sobre recursos minerales antárticos, y 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. Con esta denominación se hace referencia al Tratado de la Antártida de 1959, a las más de doscientas recomendaciones adoptadas en virtud de su art. IX, y a una trilogía, por el momento, de acuerdos complementarios, que incluye a la Convención sobre la conservación de focas antárticas del 1 de junio de 1972, la Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos del 20 de mayo de 1980 y la Convención para la reglamentación de las actividades sobre recursos naturales antárticos del 2 de junio de 1988. Sin embargo, el reciente Protocolo del Tratado de la Antártida sobre protección del medio ambiente da una definición diferente del "sistema antártico". Su art. 1 (e) lo define como comprendiendo al Tratado de la Antártida, a las medidas en vigor adoptadas en su virtud, a los instrumentos internacionales separados y asociados al mismo que estén en vigor y a las medidas en vigor adoptadas en el marco de dichos instrumentos. Esta redefinición, de consolidarse, dejaría fuera del sistema antártico, por el momento, al Convenio sobre recursos minerales antes citado, por no estar en vigor.

⁴ Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Unido, Francia, Chile, Argentina, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Bélgica, Noruega y Japón.

Consultivas originarias ⁵, hoy hay que añadir catorce nuevas Partes Consultivas sobrevenidas ⁶ y otros trece Estados que, aunque se han adherido al Tratado de la Antártida, todavía no han alcanzado la condición de Partes Consultivas ⁷.

Así pues, aunque el Tratado de la Antártida todavía está lejos de alcanzar una participación verdaderamente universal de la comunidad internacional, no debe menospreciarse la importancia política de los Estados Partes en este acuerdo ⁸, que representan más de tres cuartos de la población mundial. Además, actualmente todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas son Partes Consultivas, así como todos los Estados con armamento nuclear importante. Todos los países más industrializados son parte en este Tratado, al igual que todos los Estados de la agonizante Europa del Este, incluidos algunos países en desarrollo, tales como China, India o Brasil. Únicamente el Norte y Cuba. Entre los Estados que recientemente han adquirido el status de Parte Consultiva se encuentran representantes importantes de los países en desarrollo, tales como China, India o Brasil. Únicamente el grupo de Estados árabes o africanos, éstos últimos por la presencia de Sudáfrica, no están vinculados por el Tratado de la Antártida. Y aún para éstos, la evolución interna reciente de Sudáfrica elimina cualquier inconveniente para su futura adhesión al Tratado de la Antártida.

Este incremento del multilateralismo antártico ha aumentado notablemente los intereses contradictorios en presencia de cara a lograr la cooperación económica en el aprovechamiento de los distintos usos del continente austral. No obstante, el aumento cuantitativo y cualitativo de las dificultades para lograr la armonización de intereses, no ha constituido

⁵ Sobre la condición de las Partes Consultivas, vide AUBURN, F. M. (1979), *Consultative status under the Antarctic Treaty, International and Comparative Law Quarterly*, 28, 514-522; VAN DER ESSEN, A. (1980), *Les réunions consultatives du Traité sur l'Antarctique, Revue belge de droit international*, 1980 20-27.

⁶ Polonia, R. F. de Alemania, Brasil, India, R. P. de China, Uruguay, Italia, Suecia, España, Finlandia, Perú, República de Corea, Holanda y Ecuador. Debe subrayarse que, con anterioridad a la fusión de las dos Alemanias, tanto la R.F.A. como la R.D.A. adquirieron el status de Partes Consultivas.

⁷ Checoslovaquia, Dinamarca, Rumania, Bulgaria, Papua Nueva Guinea, Hungría, Cuba, Grecia, R.P.D. de Corea, Austria; Canadá; Colombia y Suiza.

⁸ BERMEJO R. (1990), *The Antarctic system: crisis or success of multilateralism? Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 22, 1-31.

impedimento suficiente para que las Partes Consultivas, haciendo gala de un auténtico espíritu de colaboración internacional, continúen aplicando la regla de la unanimidad al afrontar cualquier problema antártico.

II. REALIDADES EN LA COOPERACION ECONOMICA ANTARTICA

De las distintas actividades que el hombre está actualmente desarrollando en la Antártida, al menos dos de ellas, el turismo y la explotación de los recursos marinos vivos, constituyen ya auténticas realidades en el aprovechamiento económico de esta región polar.

Aunque ambas actividades se iniciaron con anterioridad a la celebración del Tratado de la Antártida, ninguna de ellas fue objeto de regulación por el mismo y, a pesar de estar influidas por algunas disposiciones de este convenio, su régimen jurídico se encuentra, con distinto alcance, en el sistema antártico.

1. *El turismo antártico*

Pese a que con anterioridad a 1959 Argentina y Chile organizaron viajes de turismo marítimos y aéreos a la Antártida⁹, hasta 1966 los operadores turísticos no organizaron viajes marítimos regulares a este continente. Por esta vía, se calcula que unos 20.000 turistas han visitado la Antártida, destacando la temporada del verano austral de 1974-75, que llevó a este continente a 3.750 personas. También el año 1966 marcó el inicio de las expediciones privadas a la Antártida, lo que ha provocado el desembarco de varios centenares de aventureros, montañistas, etc. en esta región polar. A comienzos de 1977, se desarrolló una nueva forma de turismo antártico, consistente en realizar vuelos aéreos comerciales de

⁹ Sobre el turismo antártico, v. THOMSON, R. B. (1977), Transport and tourism in the Antarctic development. En: Orrego Vicuña, F., Salinas Araya, A. (ed.s), *El desarrollo de la Antártica*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, pp. 290-294; REICH, R. (1980), The Development of Antarctic Tourism, *Polar Record*, 20, 203-214; NICHOLSON, I. A. (1986), Antarctic Tourism, - The Need for a Legal Regime, En: Wolfrum, R. (ed.), *Antarctic challenge II*, Berlín, Duncker & Humblot, pp. 191-203; BOCZEK, B. A. (1988), The Legal Status of Visitors, Including and Non-Governmental Expeditions in Antarctica. En: Wolfrum, R. (ed.), *Antarctic Challenge III*, Berlín, Duncker & Humblot, p. 455 y ss.; PINESCHI, L. (1990), *The Impact of Tourism on the Antarctic Environment*, Comunicación presentada en el Symposium "International Environmental Law and Antarctica", Siena, June 11-12, 1990.

carácter regular sobre partes de este continente, aunque la mayoría de ellos no llegan a aterrizar en el mismo. De este modo, más de 12.000 visitantes han podido ver partes de la Antártida. Sin embargo, el accidente de un DC-10 neozalendés en el Monte Erebus, el 28 de noviembre de 1979, que causó la muerte a las 257 personas que en él viajaban, ha reducido ostensiblemente el desarrollo de este medio turístico en la Antártida¹⁰.

Estos desarrollos turísticos no han sido objeto de un trato global por las Partes Consultivas. Las mismas se han limitado a tratar, en diversas Recomendaciones¹¹, los efectos que el turismo y las expediciones privadas puedan tener en el área del Tratado de la Antártida. Además, sus efectos no se han previsto globalmente, pues las Recomendaciones de las Partes Consultivas únicamente los han contemplado desde dos perspectivas: de un lado, sus posibles repercusiones sobre la investigación y las estaciones científicas; de otro lado el potencial impacto de las actividades turísticas inicialmente sobre la fauna y flora (Rec. IV-27 de 1966) y posteriormente sobre el ecosistema antártico (a partir de la Rec. VI-7 de 1970).

Las diversas disposiciones sobre el turismo antártico pueden clasificarse en tres grandes grupos: las dirigidas a los operadores turísticos u organizadores de expediciones privadas; las tendentes a reducir sus repercusiones sobre las investigaciones o establecimientos científicos; y las que persiguen reducir su impacto ambiental.

Sobre las primeras de estas normas, las Partes Consultivas han reconocido que el turismo es un "desarrollo natural"¹² que se encuentra entre los "usos legítimos" de la Antártida¹³, aunque debe ser compatible con otros usos igualmente legítimos de la Antártida. Por ello, esta normativa se inspira en tres principios. El primer principio es el del estricto respeto de todas las disposiciones del sistema antártico¹⁴, lo que conlleva que,

¹⁰ Sobre las múltiples actuaciones procesales que surgieron del accidente del Monte Erebus, v. AUBURN, F. M. (1989), *The Erebus Disaster German Yearbook of International Law*, 32, 156-194.

¹¹ Recomendaciones IV-27, VI-7, VII-4, VIII-9 y X-8. Vide *HANDBOOK of the Antarctic Treaty System*, Polar Publications, Cambridge, pp. 1,301 y ss.

¹² Rec. VIII-9 de 1975, preámbulo.

¹³ Final Report of the XIII Antarctic Consultative Meeting (en adelante, A.T. C.M.), § 70; Convención para la reglamentación de las actividades sobre recursos minerales antárticos, art. 15, 1, (d).

¹⁴ Rec. VI-7 de 1970, § 1; Rec. VII-4 de 1972, § 4; Final Report of the XII A. T. C. M.

con carácter genérico, estén obligados a conocer la "Declaración de los principios aceptados y de las disposiciones relevantes del Tratado de la Antártida", así como la "Guía de los visitantes de la Antártida"¹⁵. Más concretamente, se les ha recordado que la obligación del art. VII-5 del Tratado de la Antártida consistente en informar por adelantado a todas las Partes Consultivas de toda expedición que se dirija a la Antártida, es igualmente aplicable a los viajes turísticos y a las expediciones privadas¹⁶. El segundo principio es el de precaución. Así se debe entender el llamamiento a los operadores turísticos comerciales a contar con guías turísticos que gocen de experiencia de las condiciones antárticas o a proveerse de seguros adecuados que cubran toda posible carga financiera o pérdidas materiales que se produzcan en la Antártida. Quizá la concreción más llamativa de este principio sea la advertencia de las Partes Consultivas, hecha en 1979 a los operadores comerciales aéreos, de que los viajes turísticos aéreos sobrepasan las capacidades existentes del control del tráfico aéreo y de la búsqueda y rescate de pasajeros en casos de aterrizaje de emergencia¹⁷. El último principio, complementario del anterior, es el de autosuficiencia. En su virtud, los viajes turísticos y las expediciones privadas a la Antártida deben ser autosuficientes y no esperar la ayuda de las estaciones científicas más que en caso de emergencia¹⁸.

Las normas tendentes a reducir las repercusiones del turismo sobre la investigación y las estaciones científicas existentes en la Antártida se

¹⁵ Rec. VIII-9 de 1975, Anexo A.

¹⁶ La Rec. VI-7 de 1970, § 3, establece tanto que tal información la proveerá la Parte Consultiva en cuyo territorio se organice, parta o haga escala tal expedición turística, como que el contenido de tal información debe ajustarse a lo dispuesto en la Recomendación I-VI. El Anexo 5 de la Rec. VIII-9 de 1975 especifica aún más el contenido de tal información.

¹⁷ Rec. X-8 de 1979, § III, II y IV respectivamente. Debe destacarse a este respecto la Rec. XV-20 de 1989, titulada "seguridad aérea en la Antártida", por la que, en colaboración con la Organización de la Aviación Civil Internacional y la Organización Meteorológica Mundial, se adoptan distintas medidas de seguridad aérea, aplicables a todos los vuelos a la Antártida (§ 1). En concreto se vuelve a insistir en que los vuelos no gubernamentales deben cumplir lo dispuesto en el art. VII-5 del Tratado de la Antártida (§ 6).

¹⁸ Este principio está recogido en el preámbulo de varias Recomendaciones, como la Rec. VII-4 de 1972 y está definitivamente consagrado en el Final Report of the XII A.T.C.M., en el que se afirma que: "The Meeting agreed that emergency assistance was humanitarian obligation but that the risks and costs involving other assistance in Antarctica might best be reduced by Consultative Parties urging upon private expeditions and tour operators the need for careful and thorough planning and for self-sufficiency in their operations".

centran principalmente en los pasos a seguir para poder visitar una estación científica, así como en una serie de "consejos" dirigidos al comportamiento de los turistas mientras dure su estancia en las mismas¹⁹. Entre las primeras, se encuentra la obligación de visitar únicamente, salvo en supuestos de emergencia, aquellas estaciones antárticas para las que se haya obtenido el correspondiente permiso²⁰. Tal permiso debe solicitarse, con carácter previo al inicio del viaje turístico o expedición privada vía diplomática a la Parte Consultiva cuya estación científica se planea visitar²¹. Dicho permiso se denegará, a menos que se asegure razonablemente el cumplimiento de las disposiciones del sistema antártico y de las condiciones de visita a las estaciones científicas²². Obtenido el permiso, los acuerdos finales para visitar una estación científica deberán negociarse con la misma entre 24 y 72 horas antes de su llegada²³. Concluida la visita, los organizadores turísticos deberán informar al Gobierno cuya estación han visitado, información que se discutirá en la siguiente Reunión Consultiva²⁴.

Finalmente, las normas que persiguen disminuir el impacto ambiental de las actividades turísticas en la Antártida son de dos clases. Por un lado, algunas normas exigen a los visitantes abstenerse de ciertos comportamientos o, por el contrario, se les exige actuar de una manera determinada, con el fin de cooperar en la protección del medio ambiente antártico²⁵. Por otro lado, existe una serie de normas que persiguen

¹⁹ Estos "consejos", obligatorios en virtud de la Rec. VI-7 de 1970, § 2 (b), se encuentran enunciados en la "Declaración de los principios aceptados y de las disposiciones relevantes del Tratado de la Antártida", así como en la "Guía de los visitantes de la Antártida", anexas ambas a la Rec. VIII-9 de 1975.

²⁰ Rec. VIII-9 de 1975, § 2 (a).

²¹ Rec. IV-27 de 1966, § 1 y Rec. VIII-9, Anexo A.

²² Rec. IV-27 de 1966, § 3. Las condiciones de visita a las estaciones científicas incluyen tanto las previstas con carácter general para cualquier estación científica (contenidas en la "Declaración de los principios aceptados y de las disposiciones relevantes del Tratado de la Antártida", anexa a la Rec. VIII-9 de 1975), como las que con carácter concreto establezca cada Gobierno para autorizar la visita a todas o algunas de sus estaciones científicas (Rec. IV-27 de 1966, § 2).

²³ Rec. VI-7 de 1970, § 2 (a).

²⁴ Rec. VIII-9 de 1975, § 3 y Anexo C.

²⁵ Por ejemplo, en la "Guía de los visitantes de la Antártida", anexa a la Rec. VIII-9 de 1975, se les exige lo siguiente: "1. Avoid disturbing wildlife, in particular do not: walk on vegetation touch or handle birds or seals; startle or chase any bird from its nest; wander indiscriminately through penguin or other bird colonies. 2. Litter of all types must be kept to a minimum. Retain all litter (film wrappers, tissue, food

excluir o limitar el impacto del turismo en áreas sensibles de la Antártida que requieren una especial protección. En este sentido, está expresamente prohibido el acceso de turistas a las "áreas especialmente protegidas"²⁶, a los "sitios de especial interés científico"²⁷, a las "áreas especialmente reservadas"²⁸ y a las nuevas islas surgidas de procesos geológicos²⁹. Debe señalarse además, que la posibilidad de limitar o prohibir el acceso a los turistas es una hipótesis contemplada expresamente para la recién creada categoría de "áreas planeadas para usos múltiples"³⁰ y tácitamente para las, hasta ahora tres, "reservas focueras"³¹. Por último, hay que subrayar que, aunque se ha creado la categoría de "áreas de especial interés turístico"³², en la práctica no se ha designado todavía ninguna de estas áreas³³.

Conviene señalar que la actividad normativa de las Partes Consultivas no sólo ha sido incompleta para los aspectos regulados del turismo antártico³⁴, sino que además al seguirse un enfoque del turismo limitado a sus repercusiones sobre aspectos concretos de la Antártida, se ha dejado sin regular temas tan importantes como el ejercicio de jurisdicción sobre los turistas antárticos, el control de las actividades de turistas procedentes de terceros Estados, la responsabilidad internacional³⁵ o la segu-

scraps, tins, lotion bottles, etc) in a bag or pocket to be disposed of on board your ship. Avoid throwing tin cans and other trash off the ship near land. 3. Do not use sporting guns. 4. Do not introduce plants or animals into the Antarctic. 5. Do not collect eggs or fossils....".

²⁶ Rec. VI-7 de 1970, § 2 (c).

²⁷ "Guía de los visitantes de las Antártida", anexa a la Rec. VIII-9 de 1975.

²⁸ Rec. XV-10 de 1989, § 4.

²⁹ Rec. VI-11 de 1970, § 2.

³⁰ Rec. XV-11 de 1989, § 4 (f) (vii).

³¹ Convención sobre la conservación de focas antárticas, Anexo, Punto 5 y art. 3.

³² Estas áreas están pensadas para que a ellas se anime a acudir a los turistas (Rec. VII-4 de 1972, § 3) o sean los únicos lugares de aterrizaje de turistas, salvo en caso de emergencia (Rec. VIII-9 de 1975, § 2 (b)).

³³ Aunque esta posibilidad se ha anunciado varias veces por las Partes Consultivas desde 1972, la discusión de este tema siempre se ha postpuesto para la siguiente Reunión Consultiva. Vide, por ejemplo, el Final Report of the XI A.T.C.M.

³⁴ Por ejemplo, PINESCHI, L., op. cit., ha criticado la falta de procedimientos para la valoración del impacto ambiental de las actividades turísticas en la Antártida.

³⁵ Las dificultades en ponerse de acuerdo sobre quién sería responsable internacionalmente por las actividades de turistas y de expediciones privadas en la Antártida, se hicieron ya patentes en el Final Report of the XII A.T.C.M., y desde entonces no han desaparecido. Vide Final Report of the XV A.T.C.M., para, 156-157.

ridad y el salvamento humano en caso de accidentes. De ahí que la pretensión de algunas Partes Consultivas de revisar sistemáticamente la normativa sobre el turismo antártico³⁶ no haya podido encontrar su cauce en las negociaciones del Protocolo del Tratado de la Antártida sobre protección del medio ambiente. En estas negociaciones, se ha profundizado únicamente en la línea ya tradicional de disminuir o eliminar los efectos medioambientales adversos producidos por el turismo³⁷.

2. *Los recursos marinos vivos antárticos*

La fauna del Océano Austral es relativamente pobre en variedad de especies, aunque sin embargo éstas están integradas por poblaciones gigantescas. Este hecho determinó que, con anterioridad a la celebración del Tratado de la Antártida, dos especies marinas, las focas y las ballenas³⁸, fueran sobreexplotadas hasta niveles que causaron su casi total extinción, poniendo en peligro la recuperación de estas especies. No obstante, de esta triste experiencia surgió en 1931 la primera reglamentación internacional de la caza de la ballena que, desde 1946, ha estado reglamentada por la Comisión Ballenera Internacional³⁹. Ello a su vez ha provocado que las ballenas sean los únicos recursos vivos del Océano Austral que van a estar sometidos a una reglamentación internacional distinta del sistema antártico.

Con esos trágicos antecedentes históricos no es de extrañar que, aún cuando la gestión de los recursos vivos no fuera uno de los objetivos del Tratado de la Antártida, las Partes Consultivas retuvieran la jurisdicción para adoptar en el futuro Recomendaciones relacionadas con la "protección y preservación de los recursos vivos de la Antártida" (art. IX, 1º, f).

³⁶ V. *Final Report of the XIII A.T.C.M.*, § 68-70 y *Final Report of the XV A.T.C.M.*, § 155-157.

³⁷ Se hace mención expresa del turismo en los arts. 3-4, 8-2 y 15-1 de este Protocolo, así como en su Anexo II, art. 5 y Anexo III, art. 1-1.

³⁸ FUCHS V. V. (1983). La Antártica: su historia y desarrollo. En: Orrego Vicuña, F. (ed.), *La Antártica y sus recursos: problemas científicos, jurídicos y políticos*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, pp. 29 y ss.

³⁹ Sobre las ballenas, v. el estudio sistemático de BIRNIE, P. W. (1985), *International Regulation of Whaling: From Conservation of Whaling to Conservation of Whales and Regulation of Whale-Watching*, Oceana Publications Inc., 2 vols., así como MAFFEI, M. C. (1987), *New Trends in the Protection of Whales*. En: Francioni, F.; Scovazzi, T. (eds.), *International Law for Antarctica*, Milán, Giuffrè Ed., pp. 395-420.

De este exiguo fundamento, las Partes Consultivas han logrado uno de sus más exitosos desarrollos normativos que ha dado lugar, a través de tres hitos históricos importantes, a un entramado legal aplicable a todo recurso vivo del Océano Austral.

2.1. *Las Medidas acordadas para la conservación de la fauna y flora antártica*

El primer hito histórico estuvo representado por las Medidas acordadas para la conservación de la fauna y flora antárticas⁴⁰. Las Medidas acordadas declaran que la región del Tratado de la Antártida constituye un "área de conservación especial"⁴¹. Sin embargo, la posible protección que las Medidas acordadas hubieran podido brindar a la fauna marina, quedó en gran parte mermada por el hecho de haber sido adoptadas por una Recomendación. Las Recomendaciones de las Partes Consultivas adoptadas en virtud del art. IX del Tratado de la Antártida, no pueden exceder del ámbito de aplicación de dicho acuerdo⁴², fijado en su art. VI de la siguiente manera:

"Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a la región situada al Sur de los 60° de latitud Sur, incluidas todas las barreras de hielo; pero nada en el presente Tratado perjudicará o afectará en modo alguno los derechos o el ejercicio de los derechos de cualquier Estado conforme al Derecho Internacional en lo relativo a la alta mar dentro de esa región".

Disposición que ha determinado que las Medidas acordadas protejan principalmente a la fauna y flora terrestres, pues para las marinas el respeto a la libertad de pesca de la alta mar supuso una barrera jurídica infranqueable para una Recomendación. No obstante lo anterior, la fauna marina puede ser protegida mediante las Medidas acordadas en dos su-

⁴⁰ Rec. III-VIII de 1964. Antecedentes de esta Recomendación fueron las Rec. I-VIII de 1961 y la II-II de 1962. Véase *HANDBOOK of the Antarctic Treaty System*, op. cit., pp. 2102 y ss.

⁴¹ Tales como la prohibición de matar, herir, capturar o molestar a cualquier mamífero o ave nativos, salvo que se disponga del correspondiente permiso, que se concede muy estrictamente; la designación de "especies especialmente protegidas"; la designación de "Áreas especialmente protegidas"; la prohibición de importar animales y plantas no indígenas; medidas para prevenir la introducción accidental de parásitos y enfermedades extrañas a esta región, etc.

⁴² Así se reconoce expresamente en el art. I de las Medidas acordadas.

puestos muy concretos. En primer lugar, las especies anfibas, mientras se encuentren sobre tierra firme o sobre las barreras de hielo, están dentro del ámbito de aplicación de las Medidas acordadas. En este sentido, debe resaltarse que dos especies de focas han sido declaradas "especies especialmente protegidas"⁴³. En segundo lugar, la mención de la alta mar deja abierta la posibilidad de que existan otros espacios marinos en el Océano Austral⁴⁴, a los que sí les serían aplicables las Recomendaciones de las Partes Consultivas. Posibilidad que, en relación con las Medidas acordadas, estaría reforzada por su art. VII, 3⁴⁵. A este respecto, debe subrayarse que recientemente ha aparecido una tendencia a aprobar Recomendaciones expresamente aplicables a los mares antárticos⁴⁶. En la XIV Reunión Consultiva se discutió la posibilidad de designar, en el marco de las Medidas acordadas, "áreas especialmente protegidas" que fueran marítimas, sin alcanzar ningún acuerdo al respecto⁴⁷. Con anterioridad, la Recomendación XIII-10 de 1985 había creado el "área especialmente protegida" N° 18, aplicable a un ecosistema mixto terrestre y marítimo⁴⁸. Más recientemente, la Recomendación XV-4 de 1989 ha prohibido todo vertido intencionado desde los buques al medio marino en las doce millas náuticas contadas desde la tierra o las barreras de hielo⁴⁹.

Las Medidas acordadas y su desarrollo posterior han sido reforzadas con la adopción del Protocolo del Tratado de la Antártida sobre pro-

⁴³ Cfr. Medidas acordadas, art. VI, 5 a 7 y Anexo A.

⁴⁴ Sobre las repercusiones que los contenciosos sobre la soberanía territorial antártica pueden tener en relación con los espacios marinos del Océano Austral y BOU V. (1990), *Régimen jurídico de la Antártida: sus relaciones con las zonas marítimas del Océano Austral*, Valencia, Tesis Doctoral, 436 pp.

⁴⁵ El mismo dispone: "Each Participating Government shall take all reasonable steps toward the alleviation of pollution of the waters adjacent to the coast and ice shelves".

⁴⁶ BERMEJO, R., BOU, V. (1991), *Ressources, Sustainable. Development and the Antarctic*, Comunicación presentada en el Congreso Pacem in Maribus XIX, Ocean Governance; National, Regional, Global, Lisboa, 18-21 de Noviembre de 1991.

⁴⁷ HANDBOOK of the Antarctic Treaty System, op. cit., p. 2,403.

⁴⁸ Ibid., p. 2,421. Una tendencia "marítima" similar, para los "sitios de especial interés científico", se desprende del Final Report of the XII A.T.C.M. Vide igualmente la Rec. XIV-6 de 1987 y los "sitios de especial interés científico" n° 26, 27, 28, etc. En: *ibid.*, pp. 2,448 y ss.

⁴⁹ De un modo similar, las "áreas planeadas para usos múltiples" pueden referirse tanto a regiones terrestres como marítimas, Cfr. Rec. XV-II de 1989, § 4, (f), (ii) y (iii).

tección del medio ambiente. El art. 2 del Protocolo declara a la Antártida una "reserva natural" y su Anexo II está íntegramente dedicado a la conservación de la fauna y flora antárticas. En este Anexo, cuyo ámbito de aplicación coincide con el de las Medidas acordadas⁵⁰, se sistematizan y desarrollan las diferentes medidas conservacionistas ya existentes, pudiéndose constatar igualmente la tendencia a incluir a los mares antárticos en su ámbito de aplicación⁵¹.

2.2. *La Convención sobre la conservación de focas antárticas*

El segundo hito histórico importante estuvo constituido por la Convención sobre la conservación de focas antárticas, adoptada en Londres el 1 de junio de 1972⁵². Este acuerdo se hizo necesario ante la posibilidad de que empresas privadas noruegas se dedicaran a partir de la década de los sesenta, a la caza de focas en los mares antárticos, recordando las matanzas indiscriminadas de la primera mitad del siglo XIX.

Este convenio se aplica a todos los mares existentes al sur de los 60° de latitud sur⁵³. Aunque para complementar a las Medidas acordadas y evitar solapamientos con las mismas, se haya excluido del ámbito de aplicación del Convenio sobre la conservación de focas antárticas a la tierra firme y a las barreras de hielo existentes al sur de dicho paralelo, la posibilidad de tal solapamiento no ha desaparecido completamente⁵⁴. El establecimiento de dos reservas focueras alrededor de las islas Orcadas del Sur y en el área de la ensenada Edisto, demuestra la proximidad de la aplicación de este convenio a la tierra firme, justo en las partes del Océano Austral donde está apareciendo una tendencia a extender las Medidas acordadas. Por otro lado, los hielos no permanentes, como la banquisa antártica o los hielos flotantes a la deriva (icebergs etc.), se

⁵⁰ Pese a su naturaleza convencional, podrá ser enmendado o modificado por una Recomendación de las Partes Consultivas, adoptada en virtud del art. IX del Tratado de la Antártida (Protocolo, art. 9-3 y Anexo II, art. 9).

⁵¹ Vide al respecto el Anexo II, art. s l, h, ii); 2-1; y 4-1.

⁵² *International Legal Materials*, II, pp. 251 y ss. En vigor desde el 11 de marzo de 1978. Antes de adoptarse este convenio, las Partes Consultivas trataron esta materia en las Rec. III-XI de 1964, IV-21 de 1966, V-7 de 1968, V-8 de 1968 y en el Final Report of the VI A.T.C.M., § 10.

⁵³ Convenio sobre la conservación de focas antárticas, art. 1.

⁵⁴ MAFFEI, M. C. (1990), *La protezione internazionale delle specie animali minacciate*, Parma, Tesi di dottorato in diritto internazionale, p. 49.

deben considerar incluidos en el ámbito de aplicación de este convenio, por analogía con lo dispuesto en su art. 5 (7), que además lo extiende al norte del paralelo 60° S., al establecer la obligación de las Partes Contratantes de informar sobre las capturas de focas realizadas por sus nacionales o buques que enarbolen su pabellón en el área de hielos flotantes existentes al norte de los 60° de latitud sur.

El *Convenio de las focas*, cuyo mayor logro es el hecho de que por primera vez se adoptara una normativa internacional antes de que comenzara la explotación comercial de estas especies⁵⁵, es el primer convenio complementario del Tratado de la Antártida. Ha de tenerse en cuenta que la fórmula de las Recomendaciones de las Partes Consultivas hubiera sido insuficiente en este caso. En efecto, esta normativa no pretende tanto regular la explotación de las focas antárticas al amparo de la libertad de pesca de la alta mar, si no que por el contrario supone una derogación formal del art. VI del Tratado de la Antártida, pues con el propósito de conservar las focas introduce una serie de medidas que restringen dicha libertad de pesca.

Respondiendo a tal objetivo conservacionista, se han establecido con carácter general la prohibición de matar o capturar focas antárticas, salvo si se realizan tales actividades de conformidad con las disposiciones de este convenio⁵⁶. Medida importante es la de que, aunque las Partes Contratantes puedan conceder permisos para matar o capturar focas, lo deberán hacer en cantidades limitadas, de acuerdo con los objetivos y principios de este convenio y únicamente para los tres siguientes propósitos: para proveer la alimentación indispensable de hombres y perros; para la investigación científica; o para proveer ejemplares a museos, instituciones educativas o culturales⁵⁷. Se ha previsto que las Partes Contratantes puedan adoptar una amplia gama de medidas reguladoras con fines conservacionistas⁵⁸ y, entre las adoptadas hasta la fecha, destacan:

⁵⁵ LYSTER, S. (1985), *International Wildlife Law*, Cambridge, Crotius Publications Ltd., pp. 48-49.

⁵⁶ Convención sobre la conservación de focas antárticas, art. 2 (1).

⁵⁷ *Ibid*, art. 4 (1).

⁵⁸ Se podrán adoptar medidas reguladoras relativas a la captura permisible; a las especies protegidas y no protegidas; temporadas de veda; áreas abiertas y cerradas, incluyendo la designación de reservas; áreas especiales; límites según el sexo, tamaño o edad para cada especie; límites a los métodos o aparatos de pesca, ... y cualquier otra medida reguladora, sin que se excluya la implantación de un efectivo sistema de inspección. *Ibid*, art. 3 (1).

la designación de tres especies protegidas de focas, cuya captura está totalmente prohibida; la imposición de severos límites a la captura de las otras tres especies; el establecimiento de temporadas de veda; la regulación de seis zonas de pesca, abiertas y cerradas alternativamente; el establecimiento de tres reservas foqueras; la obligación de intercambiar anualmente información sobre las capturas realizadas⁵⁹.

Una importante garantía, establecida de cara al futuro, es la posibilidad de que cualquier Parte Contratante pueda solicitar una Reunión de todas ellas, en cualquier momento tras el comienzo de la pesca comercial de focas o en el supuesto de que el Comité científico de investigación antártica (S.C.A.R.) informase que la captura de cualquier especie provoca un efecto dañino significativo sobre el stock total o sobre el sistema ecológico de una localidad concreta. Tal Reunión de las Partes Contratantes se puede convocar para una variedad de fines, entre los que se encuentra la posibilidad de adoptar nuevas medidas reguladoras, incluyendo una hipotética moratoria⁶⁰. Hasta la fecha, el aprovechamiento comercial de las focas antárticas se ha desarrollado bajo mínimos y con un escrupuloso respeto hacia las disposiciones de este convenio. La consecución de su objetivo conservacionista ha hecho innecesaria, en consecuencia, la convocatoria de la prevista Reunión de las Partes Contratantes.

2.3. *La Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos*

El paso más decisivo y ambicioso, que ha culminado todo el proceso histórico de colaboración entre las Partes Consultivas para la reglamentación de la fauna marina, ha sido sin duda la adopción de la Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, en Cambera, el 20 de mayo de 1980⁶¹.

⁵⁹ *Ibid.*, Anexo A.

⁶⁰ *Ibid.*, art. 6.

⁶¹ B.O.E. nº 125, de 25 de mayo de 1985. Reproducido en *International Legal Materials*, 19/4, pp. 841-859. En adelante, Convenio C.R.V.M.A. En vigor desde el 7 de abril de 1982. De entre la abundante bibliografía existente sobre el mismo, vide MITCHEL, B.; SANDBOOK, R. (1980), *The management of the Southern Ocean*, International Institute for Environment and Development, 162 pp.; BANKES, N. D. (1981), *Environmental Protection in Antarctica: A Comment on the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources*, *Canadian Yearbook of*

Al igual que en el caso del Convenio de las focas, el Convenio C.R.V.M.A. se adoptó con anterioridad a la existencia de una industria pesquera consolidada, pese a que desde mediados de los años sesenta países como Japón, Polonia, la R. D. Alemana o la Unión Soviética se estaban dedicando a la pesca del *krill*, con tasas de recolección cada vez más importantes⁶². Dado el papel fundamental que este pequeño crustáceo desempeña en la base de la frágil cadena alimenticia antártica el temor a las consecuencias indirectas de su sobreexplotación motivó la reacción de las Partes Consultivas⁶³, en un intento innovador y ambicioso de adoptar una normativa aplicable a toda la fauna marina antártica y no sólo a una especie concreta.

Conforme a este planteamiento, se declara expresamente que el objetivo del Convenio C.R.V.M.A. "es la conservación de los recursos vivos marinos antárticos", lo que incluye su "utilización racional"⁶⁴. Para conseguir tal objetivo, se ha previsto que toda recolección y actividades conexas, supuestamente incluidas en la expresión "utilización racional", deban realizarse conforme a unos principios de conservación⁶⁵. El pri-

International Law, 91, 303-319; FRANK, R. F. (1983), The Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, *Ocean Development and International Law Journal*, 13, 291-345; ZEGERS SANTA CRUZ, F. (1983), La Convención de Cambera a la luz de los objetivos y políticas de su negociación. En: Orrego Vicuña, F. (ed.), *La Antártica y sus recursos: problemas científicos, jurídicos y políticos*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, pp. 231-320; HOFMAN, R. J. (1984), The Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources. En: Alexander, L. M.; Carter Hanson, L. (ed.s), *Antarctic Politics and Marine Resources: Critical Choices for the 1980s*, University of Rhode Island pp. 113-122 VIGNES, D. (1987), Le régime des ressources biologiques marines de l'Antarctique, En: Francioni, F. Scovazzi, T. (ed.s), *International Law for Antarctica*, Milán, Giuffrè, pp. 341-366; BOU, V. (1988), La conservación de los recursos vivos marinos antárticos en la Convención de Cambera de 1980, En: *Estudios en recuerdo de la profesora Sylvia Romeu Alfaro*, Universidad de Valencia, pp. 155-168.

⁶² Se ha calculado que la Unión Soviética pescó 250.000 toneladas de *krill* en 1971, mientras que a mediados de los años ochenta la captura total de *krill* superó la cifra de las 500.000 toneladas anuales.

⁶³ Este tema se trató en las Rec. VIII-10 de 1975 y IX-2 de 1977 (*HANDBOOK of the Antarctic Treaty System*, op. cit., pp. 2,403 y ss.) En ellas se decidió la II Reunión Consultiva Especial con el mandato de concluir un régimen definitivo para la conservación de estos recursos. Celebrados tres períodos de sesiones entre los años 1978 y 1980, se convocó una conferencia internacional en Cambera en la que se adoptó el Convenio C.R.V.M.A.

⁶⁴ Convenio C.R.V.M.A., art. II, 1 y 2. No existe sin embargo definición auténtica de qué debe entenderse por utilización racional.

⁶⁵ *Ibid.*, art. II, 3, a), b) y c).

mero de ellos, es el del mayor incremento anual neto. Este principio, que es el que hasta nuestro días ha inspirado toda la práctica convencional sobre administración de recursos pesqueros, consiste en regular exclusivamente el volumen total de captura de una especie concreta, de forma que no se reduzca su tamaño en el futuro. La práctica internacional ya ha demostrado que mediante la aplicación de tal principio se puede llegar hasta el agotamiento de las especies o ponerlas en vías de extinción, por lo que la inclusión de tal principio en el Convenio C.R.V.M.A. ni resultaba suficiente ni novedoso. De ahí que haya sido complementado por un segundo principio conservacionista, que corresponde a un planeamiento revolucionario, bautizado por la doctrina como "enfoque ecosistemático". Este principio consiste en el "mantenimiento de las relaciones ecológicas entre poblaciones recolectadas, dependientes y afines de los recursos vivos marinos antárticos". De tal forma, que al fijarse las cuotas de captura de una especie concreta, se tenga en cuenta, no solo su máximo incremento anual neto, sino también las relaciones ecológicas interespecies, de manera que se pueda conseguir la protección global del ecosistema marino antártico⁶⁶.

Estrechamente vinculado a esta estrategia conservacionista, se ha fijado el ámbito de aplicación del Convenio C.R.V.M.A. como los recursos marinos vivos antárticos de la zona situada al sur de la convergencia antártica⁶⁷. Al elegirse la convergencia antártica, y no el paralelo 60° de latitud sur, como límite de su ámbito de aplicación, éste se ha desplazado bastante más hacia el norte que el Tratado de la Antártida, las Medidas acordadas o el Convenio de las focas abarcando a todo el Océano Austral. Además, la convergencia antártica representa un límite ecológico, pues siendo la franja donde se unen las aguas cálidas provenientes del norte con las gélidas aguas del sur, se encuentran comunidades marinas distintas a ambos lados de la misma, pudiendo considerarse que nos encontramos ante un ecosistema cerrado⁶⁸. Debe tenerse

⁶⁶ Para que el "enfoque ecosistemático" pueda ser aplicable, se han establecido los dos requisitos siguientes: reposición urgente de las poblaciones disminuidas por debajo del nivel que asegure su mayor incremento anual neto; prevención de los cambios o minimización del riesgo de cambios en el ecosistema marino que no sean potencialmente reversibles en el lapso de dos o tres decenios, plazo que quizás resulte excesivo.

⁶⁷ *Ibid.*, art. I, 1.

⁶⁸ Aunque la convergencia antártica varía ligeramente cada año, el art. I, 4 la define con coordenadas geográficas fijas.

en cuenta igualmente que el ámbito de este convenio no se ha definido en función de una región marítima determinada, con lo que se evitan problemas sobre la condición jurídica de dichas aguas, sino que se aplica a todos los recursos vivos marinos, incluidas las aves⁶⁹, que se encuentren al sur de la convergencia antártica. De esta manera, su protección se extiende a todos estos recursos, siendo indiferente el hecho de que se encuentren en el Océano Austral, en el propio continente antártico ó en el espacio aéreo suprayacente a ambos, pues en todo caso supone una garantía adicional a las posibles medidas conservacionistas adoptadas por la Comisión Ballenera Internacional o en el marco de las Medidas acordadas o del Convenio de las focas⁷⁰.

Otra novedad importante del Convenio C.R.V.M.A. es la de que, para garantizar la aplicación de los principios conservacionistas, creó por primera vez dentro del sistema antártico una estructura institucional permanente, compuesta por la Comisión, el Comité científico y la Secretaría. 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 control⁷¹. Para realizar esta 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 de este convenio⁷².

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 de las focas, en el Convenio C.R.V.M.A. no

⁶⁹ Ibid., art. I, 2.

⁷⁰ Ibid., art. s VI y IX, 5.

⁷¹ 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 y dependientes o afines; adquirir datos estadísticos de las especies capturadas, etc. 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. Ibid., art. IX, 1.

⁷² Ibid., art.s XIV y XV.

se ha establecido ninguna medida concreta de conservación, aunque sí se contiene una lista abierta de medidas que podrá adoptar la Comisión ⁷³.

No obstante, lo más criticable del Convenio C.R.V.M.A. 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 conservacionistas con los intereses de dos grupos de países: 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 ubicadas entre los 60º de latitud sur y la convergencia antártica, no querían ver mermados 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 ⁷⁴, 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 ⁷⁵. 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 ⁷⁶. Este doble derecho de veto resulta completamente superfluo al existir el veto simple. Además, a los Estados soberanos de islas ubicadas entre los 60º S. y la con-

⁷³ Tales como la cantidad, de cualquier especie que puede ser recolectada en la zona de aplicación del Convenio; la designación de regiones y subregiones, así como la cantidad que puede ser recolectada de las poblaciones de dichas regiones y subregiones; 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: cualesquiera otras que al Comisión considere necesarias (art. IX, 2).

⁷⁴ *Ibid.*, art. XII, 1.

⁷⁵ Es así como un sólo Estado, la Unión Soviética, impidió que hasta la tercera reunión de la Comisión en 1984 no se adoptase ninguna medida conservacionista.

⁷⁶ *Ibid.*, art. IX, 6.

vergencia antártica, se 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 Comisión⁷⁷.

Circunstancias éstas que han influido directamente en la práctica seguida por la Comisión⁷⁸. Sin embargo, en sus casi diez años de vida, se pueden distinguir dos períodos claramente diferenciables. Hasta 1986, su actuación fue caótica: las relaciones con el Comité científico no funcionaron en absoluto; prácticamente todo intento de adoptar medidas de conservación fue vetado por los principales Estados pesqueros (Unión Soviética, Japón, Polonia o R. D. Alemana); las medidas de conservación adoptadas fueron escasas numéricamente, limitadas en su ámbito de aplicación (principalmente en los alrededores de las islas Georgias del Sur) y tardías, ya que no pudieron evitar la desaparición casi total de algunas especies de peces con aletas que estaban siendo sobreexplotadas desde antes de la entrada en vigor del Convenio C.R.V.M.A.⁷⁹. En abierta oposición a esta situación, a partir de 1987 los Estados miembros de la Comisión sintieron la necesidad de armonizar sus intereses contradictorios, desarrollándose la cooperación internacional en el marco del Convenio C.R.V.M.A. Comenzó el diálogo institucional entre la Comisión y el Comité científico, los Estados miembros utilizaron con mucha menor frecuencia el recurso al derecho de veto y, en consecuencia, afloró un número cualitativamente importante de medidas conservacionistas⁸⁰.

⁷⁷ Acta Final de la Conferencia C.R.V.M.A. No se puede afirmar rotundamente que se haya introducido un cuarto derecho de veto al extender, en las Reglas de procedimiento, la regla del consenso al Comité científico. Si bien es cierto que la Comisión tendrá "plenamente en cuenta las recomendaciones y opiniones del Comité científico" (Convenio C.R.V.M.A., art. IX, 4), también lo es que los informes del Comité científico deberán recoger toda opinión formulada en el mismo.

⁷⁸ Sobre la misma, véase los trabajos de HOWAR, H. (1989), *The Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources: a five-year review, International and Comparative Law Quarterly*, 38, 104-149; ORREGO VICUNA, F. (1990), *The Implementation of C.C.A.M.L.R.: Is the Decision-Making Machinery Conducive to Good Management?*, *International Challenges*, 10/1, 9-12.

⁷⁹ Actuaciones que fueron inmediatamente criticadas por las organizaciones ecologistas, las cuales, con ocasión de la celebración de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado de la Antártida, han insistido reiteradamente en un mayor rigor en la aplicación del Convenio C.R.V.M.A. Véase BARNES, J. N. (1990), *Protection of the Environment in Antarctica: Are Present Regimes Sufficient?*, *International Challenges*, 10/1, 52-55; I.V.C.N. (1991), *A Strategy for Antarctic Conservation*, Gland, Switzerland and Cambridge, V. K., pp. 27-29 y 70.

⁸⁰ Tales como un límite a la captura total permisible con carácter global, un sistema de información, una temporada de capturas más restringida, así como la posibilidad de prohibir la pesca de especies amenazadas en un plazo de 24 horas desde que se reciba la información pertinente.

En definitiva, tanto el Convenio de las focas como el Convenio C.R.V.M.A. no son más que dos acuerdos de cooperación internacional de ámbito regional, que persiguen la mejor conservación de la fauna marina antártica, a base de limitar la libertad de pesca de la alta mar en el Océano Austral.

III. PERSPECTIVAS DE FUTURO EN LA COOPERACION ECONOMICA ANTARTICA

De las diversas hipótesis de utilización económica que en el futuro puedan surgir en el continente antártico, al menos dos de ellas, la explotación de los recursos minerales y el aprovechamiento de los hielos antárticos, cuentan con grandes posibilidades para convertirse en auténticas realidades a medio o largo plazo.

Aunque ninguna de estas dos actividades haya comenzado a realizarse en la actualidad, ambas han sido objeto de diversos estudios de rendimiento económico con resultados de diverso signo. Más notable todavía es que, con un carácter anticipatorio ciertamente pionero en las relaciones internacionales han sido ya objeto con distinta intensidad del genuino espíritu de colaboración internacional que reina entre las Partes Consultivas del Tratado de la Antártida.

1. *Los recursos minerales antárticos*

En la Antártida se desconoce la existencia de recursos minerales que, desde una perspectiva comercial, pudieran justificar la realización de operaciones mineras. Actualmente, se supone la existencia en este continente de hidrocarburos, hierro, carbón, cobre, níquel, cromo, oro, cobalto, plata, zinc, platino, estaño, uranio, etc., aunque muchos aspectos de la existencia, localización y volumen de estos recursos siguen perteneciendo al mundo de las hipótesis⁸¹.

Con anterioridad a la adopción del Tratado de la Antártida ya se sabía de la existencia de estos recursos minerales, aunque se ignoraba las reservas existentes de los mismos. Pese a que el tema de los recursos

⁸¹ TESSENSHON, F. (1986), *Antarctic Mineral Resources: Tell Vs Where the Riches Are...* En: Wolfgram, R. (ed.), *Antarctic challenge II*, Berlín, Duncker & Humblot, pp. 19-35.

minerales antárticos fuese discutido en la Conferencia de Washington, el Tratado de la Antártida guarda un silencio absoluto sobre los mismos. Esta laguna legal no fue casual, sino intencionada⁸², pues además de considerarse que en 1959 era prematuro regular su exploración y explotación, se corría el peligro de reavivar el contencioso sobre la soberanía antártica, amenazando innecesariamente el éxito de la Conferencia de Washington.

Sin embargo, los avances tecnológicos determinaron que, a partir de 1969, varias Partes Consultivas (Estados Unidos, Nueva Zelanda, Reino Unido) sufrieran las presiones de diversas compañías privadas, deseosas de proceder a la exploración y explotación comercial de estos recursos. Ello determinó que en 1970 Nueva Zelanda planteara a las demás Partes Consultivas la conveniencia de discutir la regulación de un régimen para estos recursos naturales. Tras una cierta timidez inicial en abordar este tema, el mismo fue tratado en varias Reuniones Consultivas ordinarias⁸³, hasta que finalmente se convocó la Cuarta Reunión Consultiva Especial del Tratado de la Antártida con el mandato de elaborar el régimen jurídico de estas actividades mineras. Esta Reunión Consultiva Especial, tras celebrar entre 1982 y 1988 doce intensas sesiones negociadoras⁸⁴, consiguió finalmente adoptar la Convención para la reglamentación de las actividades sobre recursos minerales antárticos el 2 de junio de 1988⁸⁵.

1.1. *El Convenio sobre los recursos minerales antárticos: principales características y aspectos institucionales*

El Convenio R.A.R.M.A. no es un código minero que contenga disposiciones concretas aplicables a todos los aspectos de la minería antár-

⁸² BERMEJO, R. (1990), 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, pp. 127-156

⁸³ Vide las Rec. VII-6 de 1972, VIII-14 de 1975, IX-1 de 1977, X-1 de 1979 y XI-1 de 1981.

⁸⁴ Tan larga negociación internacional ha generado una abundante bibliografía sobre este tema. De ella destacamos, por su carácter sistemático, el estudio de ORREGO VICUÑA, F. (1988). *Antarctic Mineral Exploitation*, Cambridge University Press, remitiéndonos a la bibliografía por él citada.

⁸⁵ Doc. AMR/SCM/88/78. Reproducido en *International Legal Materials*, 27/4, pp. 859-900. En adelante, citado como Convenio R.A.R.M.A. Este convenio todavía no está en vigor, y la posibilidad de tal evento está ya indiscutiblemente unida al

tica. Este convenio se configura como el marco jurídico general⁸⁶ que pretende regular, si algún día llegaran a producirse, las diversas actividades posibles sobre los recursos minerales existentes en un ámbito geográfico concreto. En este sentido, establece su ámbito geográfico de aplicación, el marco institucional en el que se desarrollarían las actividades mineras el procedimiento al que las mismas estarían sometidas (con una serie de controles institucionales sucesivos), así como los principios y criterios a los que tales actividades se deberían ajustar.

El área de aplicación del Convenio R.A.R.M.A. comprende al continente antártico y a todas las islas antárticas, incluyendo todas las barreras de hielo al sur de los 60° de latitud Sur, además de a la plataforma continental antártica entendida en un sentido geográfico, pese a la deficiencia de la técnica utilizada para su definición en el art. 5-2⁸⁷. Debe subrayarse a este respecto que la plataforma continental antártica tiene una superficie cercana a los cuatro millones de kilómetros cuadrados, siendo relativamente estrecha y bastante profunda⁸⁸.

futuro del Protocolo del Tratado de la Antártida sobre protección del medio ambiente. Sobre el Convenio R.A.R.M.A., vide BERMEJO, R. (1990), *L'Antarctique et ses ressources minérales: le nouveau cadre juridique*, París, Presses Universitaires de France, 204 pp.

⁸⁶ TUCKER SCULLY, R.; KIMBALL, L. A. (1989), Antarctica, is there life after minerals? The minerals treaty and beyond, *Marine Policy*, 13/2, p. 89; JOYNER, C. C. (1989), 1988 Antarctic Minerals Convention, *Marine Policy Reports*, 1, pp. 72 y 81.

⁸⁷ El art. 5-2 menciona "el lecho del mar y el subsuelo de áreas marinas adyacentes costa afuera hasta el fondo oceánico profundo". El art. 5-3 precisa esta fórmula, al disponer que: "Para los fines de esta Convención, "fondo oceánico profundo" significa el lecho del mar y el subsuelo situado más allá de la extensión geográfica de la plataforma continental, según el término plataforma continental está definido de acuerdo con el derecho internacional". El problema de cuál de las diversas definiciones del derecho internacional sobre la plataforma continental debe tenerse en cuenta, está resuelto en el Acta Final de la Cuarta Reunión Consultiva Especial, en donde se señala que: "la extensión geográfica de la plataforma continental, a que se refiere el Artículo 5 (3) de la Convención, quedaría determinada remitiéndose a todos los criterios y normas contenidas en los párrafos 1 a 7 del Artículo 76 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar".

⁸⁸ Su anchura media es de 30 kilómetros, frente a la media mundial de 70 kilómetros. Su profundidad oscila entre los 400 y los 600 metros, superando en ocasiones los 800 metros de profundidad, frente a la media mundial de 200 metros. Vide FRANCALANCI, G.; PIEBI, M. (1987), The Physical Configuration of Antarctica. A Summary. En: Francioni, F.; Scovazzi, T. (eds.), *International Law for Antarctica*, Milán, Giuffrè, pp. 484-485.

Esta descripción del área de aplicación del Convenio R.A.R.M.A. refleja un delicado balance entre intereses contradictorios. Por una parte, la nueva definición de la plataforma continental del art. 5-2 refleja la armonización alcanzada entre los intereses de los Estados reclamantes de soberanías y los no reclamantes, pues abarcando a esta zona marítima, no se ha incluido el criterio de las 200 millas. Por otro lado, intentando no perjudicar los intereses de la comunidad internacional de Estados en su conjunto, la zona de fondos marinos del Océano Austral se ha excluido del ámbito de aplicación del Convenio R.A.R.M.A. También el Acta Final ha excluido, pese a no estar justificado de conformidad con las disposiciones de este convenio, a las plataformas continentales, o partes de ellas, existentes al sur de los 60° de latitud Sur pero pertenecientes a islas situadas al norte de tal paralelo.

Es, sin embargo, en la regulación de las diversas instituciones creadas por el Convenio R.A.R.M.A. donde se ha procedido con mayor intensidad al acomodo de los diversos intereses de las Partes Consultivas. El carácter decisorio o asesor de los diferentes 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 art. IX-1 y 2 del Tratado de la Antártida para las Reuniones Consultivas o en el art. VII-2 del Convenio C.R.V.M.A. para la Comisión prevista por este 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 de este convenio⁸⁹ y de miembros "temporales". Estos lo serán mientras realicen actividades substanciales 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.

⁸⁹ Convenio R.A.R.M.A., art. 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.

Las funciones de la Comisión están enumeradas de manera exhaustiva en el art. 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"⁹⁰, respecto de las actividades mineras propiamente dichas⁹¹, funciones de supervisión y de control⁹², en materia financiera⁹³, de cooperación, tanto interna como externa al sistema antártico⁹⁴ y otras⁹⁵.

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 decisiones⁹⁶. 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 calificada, 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 y de decisiones en materia presupuestaria, la elaboración del principio de no discriminación y 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 se configura como el órgano que garantiza y refuerza el papel privilegiado de las Partes Consultivas, presentes o futuras, sobre cualquier otro Estado parte en este convenio⁹⁷.

⁹⁰ Convenio R.A.R.M.A., art. 21-1, (a), (b), (c) y (x).

⁹¹ *Ibid.*, art. 21-1, (d), (j) e (i).

⁹² *Ibid.*, art. 21-1, (t), (f), (x), (s), (l), (u) y (n).

⁹³ *Ibid.*, art. 21-1, (o), (p), (q) y (r).

⁹⁴ *Ibid.*, art. 21-1, (m), (w) y (h), así como el art. 34.

⁹⁵ *Ibid.*, art. 21-1, (g), (k), (v), (y) y arts. 21-2 y 20-4.

⁹⁶ *Ibid.*, art. 22.

⁹⁷ Así debe entenderse, por ejemplo, la reacción inicial de Nueva Zelanda al anuncio conjunto de Australia y Francia de no firmar el Convenio R.A.R.M.A., por sus posibles repercusiones medioambientales. Nueva Zelanda subrayó el hecho de que oponerse a la entrada en vigor del Convenio R.A.R.M.A. no significaba que las actividades mineras en la Antártida quedasen prohibidas permanentemente. De ahí que insinuara que cualquier Parte Consultiva que considerara estas actividades incompatibles con la protección del medio ambiente, ratificando el Convenio R.A.R.M.A., tendría automáticamente un "derecho de veto", pudiéndose oponer a toda identificación de áreas mineras para su eventual exploración o explotación. Cfr. Conferencia de prensa, del 9 de agosto de 1989, del Rt. Hon. Geoffrey Palmer, Primer Ministro de Nueva Zelanda.

El segundo órgano previsto en el Convenio R.A.R.M.A. es el Comité Asesor Científico, Técnico y sobre Medio Ambiente. Este Comité Asesor está abierto a todos los Estados Partes en el Convenio R.A.R.M.A.⁹⁸, 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 C.R.V.M.A. no lo sean en el Convenio R.A.R.M.A., una solución distinta se ha fijado para las organizaciones internacionales pertinentes, incluidas las organizaciones no gubernamentales, ya que en esos casos la concesión de la condición de observador en el Comité Asesor depende de una decisión de la Comisión⁹⁹.

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 minerales reguladas en 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 antárticos¹⁰⁰. 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 miembros¹⁰¹, no vinculan ni a la Comisión ni a los Comités Reguladores.

Un segundo órgano de carácter consultivo previsto en el Convenio R.A.R.M.A. es la Reunión Especial de las Partes. La misma está, al igual que el Comité Asesor, abierta a todos los Estados Partes en este convenio¹⁰², aunque en este caso las disposiciones relativas a concesión de la condición de observador son más estrictas¹⁰³. 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

⁹⁸ Convenio R.A.R.M.A., art. 23-2.

⁹⁹ *Ibid.*, arts. 28-4 y 34-4.

¹⁰⁰ *Ibid.*, art. 28-1.

¹⁰¹ *Ibid.*, art. 27.

¹⁰² *Ibid.*, art. 28-2.

¹⁰³ Puede ser observador cualquier Estado que sea parte en el Tratado de la Antártida y no lo sea en el Convenio R.A.R.M.A. (art. 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 (art. 34-4).

que aunque el informe de la Reunión Especial de las Partes deba reflejar las conclusiones alcanzadas así como toda opinión expresada, tampoco tiene carácter vinculante para la Comisión ¹⁰⁴.

Una de las grandes innovaciones del Convenio R.A.R.M.A., y probablemente su rasgo más peculiar, la 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. De tal forma, que existirán tantos Comités Reguladores como áreas en las que esté permitida la realización de actividades minerales.

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 países reclamantes de soberanía antártica con los de los no reclamantes así 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 ¹⁰⁵. La condición de miembro se determina en atención a un doble baremo. Por un lado, en atención a la actitud de los Estados respecto del tema de la soberanía antártica. De esta forma, cada Comité Regulador debe de 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 Unión Soviética) deben de tener fundamentos de reclamación en este continente; los cuatro miembros restantes, se elegirán de entre los Estados no reclamantes de soberanía antártica ¹⁰⁶. 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

¹⁰⁴ En efecto, aunque la Comisión deba otorgar una "consideración particular a las conclusiones de la Reunión Especial de las Partes", será finalmente la Comisión quien determine si tal identificación está en conformidad con el Convenio R.A.R.M.A. (art. 41).

¹⁰⁵ Excepcionalmente, podrá estar compuesto provisionalmente de hasta 12 miembros, a fin de que dos categorías de Estados, que pueden no tener representación en el Comité Regulador de que se trate, puedan defender sus intereses ante el mismo. Vide art. 29-6.

¹⁰⁶ Ibid., art. 29-2.

criterio; debe incluir a los miembros de la Comisión que hayan realizado actividades substanciales de prospección, investigación científica u otras que hayan sido pertinentes para la identificación del área; debe asegurar la representación adecuada y equitativa de los países en desarrollo miembros de la Comisión, debiendo incluir 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 Comisión¹⁰⁷.

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 distintas Partes Consultivas, privilegian a algunas de ellas frente al resto. En una situación de absoluto privilegio se encuentran los Estados Unidos y la Unión Soviética, quienes gozarán de un "asiento" 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 correspondería¹⁰⁸, lo que demuestra que el fantasma de la soberanía no ha desaparecido totalmente de la Antártida¹⁰⁹. En contraste con la 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, invirtiendo 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

¹⁰⁷ *Ibid.*, art. 29-3.

¹⁰⁸ Aunque el privilegiar proporcionalmente la representación de los Estados reclamantes frente a los no reclamantes de soberanía antártica podría ser considerado como una desviación de lo establecido en los arts 9 y 29-7 de este Convenio esta situación se compensa con las normas que rigen la adopción de decisiones. Como veremos a continuación, no se adoptó la regla del consenso, defendida en las negociaciones por el grupo de Estados reclamantes, si no distintas clase de mayoría. Ello supone que los Estados reclamantes no van a tener un derecho de veto y que, en principio, se podrán adoptar decisiones mineras en contra de la voluntad del Estado reclamante de soberanía de un territorio antártico determinado.

¹⁰⁹ FRANCIONI, F. (1986), *Legal Aspects of Mineral Exploitation in Antarctica*, *Cornell International Law Journal*, 1986, pp. 184-185.

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 ¹¹⁰.

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 ¹¹¹. 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 el consenso 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 la mitad de los miembros presentes y votantes de los dos grupos de Estados citados.

Finalmente, está prevista 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 R.A.R.M.A. ¹¹².

¹¹⁰ Convenio R.A.R.M.A., art. 31.

¹¹¹ *Ibid.*, art. 32.

¹¹² *Ibid.*, art. 33.

Además de esta estructura institucional, el Convenio R.A.R.M.A. contiene una serie de principios y criterios para la adopción de decisiones que deben ser tenidos en cuenta tanto por los futuros Estados Partes, como por los propios órganos creados en este convenio. De esta forma, se prohíbe la realización de actividades sobre los recursos minerales si no es en conformidad con este convenio. Se afirma que no tendrá lugar ninguna actividad hasta que se disponga de la información científica adecuada que permita juzgar, sobre la base de la evaluación de sus posibles impactos medioambientales, que tal actividad no causará efectos adversos considerables sobre la calidad del aire y del agua; cambios considerables en el medio ambiente atmosférico terrestre o marino, ni repercute en el sistema climático o meteorológico global o en cualquier sistema regional; cambios considerables en las especies de fauna o flora antárticas o mayores riesgos para las especies amenazadas allí existentes; degradación o riesgo considerable para áreas de especial importancia por su valor biológico, científico, histórico, estético o de estado silvestre. Se ha previsto igualmente la prohibición de realizar cualquier actividad minera hasta que exista la tecnología y la capacidad operativa suficiente para cumplir los criterios anteriores, así como para identificar y dar respuesta eficaz a todo efecto adverso de tales actividades, especialmente en casos de accidentes con repercusiones medioambientales.

Existe del mismo modo la prohibición de realizar actividades mineras en determinadas zonas, tales como las "áreas especialmente protegidas" o los "sitios de especial interés científico", declaradas de esta forma por las Partes Consultivas en aplicación del art. IX del Tratado de la Antártida. Se han vuelto a pactar el acuerdo de no prejuzgar, como consecuencia de las actividades mineras, las posiciones jurídicas de las partes respecto de la polémica sobre la soberanía antártica. Rige el principio de no discriminación en la aplicación del Convenio R.A.R.M.A., así como la obligación de que las actividades mineras respeten todo uso establecido de la Antártida.

Se han establecido severas medidas para asegurar tanto la correcta aplicación del Convenio R.A.R.M.A., como para reforzar las posibles responsabilidades que tales actividades pudieran engendrar. En este sentido, además de la obligación genérica de los Estados Partes de adoptar

las medidas apropiadas, dentro de su competencia, para asegurar tanto el cumplimiento de este convenio como de las medidas adoptadas en su virtud, se han previsto otras obligaciones dirigidas ya no a los Estados Partes sino a los operadores mineros. Entre éstas destaca la obligación del operador, en el caso de que sus actividades causen o amenacen daños al medio ambiente antártico o ecosistemas dependientes o asociados, de tomar las medidas de respuesta necesarias y oportunas, incluidas las de prevención, contención, limpieza y remoción. Se han establecido la responsabilidad objetiva del operador, y no de su Estado patrocinante¹¹³, cuando como consecuencia de sus actividades mineras se produzcan daños al medio ambiente antártico o ecosistemas dependientes o asociados; pérdida o deterioro de los usos establecidos de la Antártida o de sus ecosistemas dependientes o asociados; pérdida de la vida, lesiones personales de un tercero o pérdida o daño a las cosas de un tercero. Tal responsabilidad objetiva desaparece en ciertos supuestos, reconocidos por el Derecho Internacional general, como por ejemplo en aquéllos en que el daño sea consecuencia de un desastre natural de carácter excepcional, que no se hubiera podido razonablemente prever, o si el daño resulta de un conflicto armado o de un acto de terrorismo contra el cual ninguna medida razonable de precaución hubiera sido eficaz. Para reforzar la protección medioambiental, se ha previsto la obligación de redactar un Protocolo sobre responsabilidad, que deberá estar en vigor con autenticación a la presentación de toda solicitud de un permiso de exploración o explotación. Tal Protocolo contendrá las reglas y procedimientos necesarios para desarrollar y hacer efectivas las disposiciones sobre responsabilidad.

1.2. *Los recursos minerales y la protección del medio ambiente antártico*

Al mismo tiempo que se adoptó el Convenio R.A.R.M.A., se fue consolidando progresivamente entre las Partes Consultivas la necesidad de

¹¹³ No obstante, se ha fijado la responsabilidad internacional, con carácter substitutorio, del Estado patrocinante, para el supuesto de que el daño no hubiera ocurrido o persistido si tal Estado hubiese cumplido con las obligaciones de este convenio.

proteger especialmente el frágil medio ambiente antártico¹¹⁴. Convicción a la que no fue ajeno el accidente sufrido por el buque argentino "Bahía Paraíso", que el 28 de enero de 1989 produjo la primera marea negra en estas latitudes. Por ello, no resultó del todo extraño que el 18 de agosto siguiente, Australia y Francia anunciaran, conjuntamente, que no firmarían el Convenio R.A.R.M.A., impidiendo de momento su entrada en vigor, y propugnaron que la Antártida fuese declarada "una reserva natural - tierra de ciencia", donde toda actividad minera estuviese prohibida por sus posibles consecuencias medioambientales¹¹⁵. La XV Reunión Consultiva del Tratado de la Antártida, celebrada en octubre de 1989, se dedicó íntegramente a temas medioambientales, destacando la adopción de la Rec. XV-1, por la que se convocó la XI Reunión Consultiva Especial, con el mandato de elaborar un sistema global para la protección del medio ambiente antártico y de sus ecosistemas dependientes o asociados. Celebrada la misma, en un período de tiempo relativamente corto¹¹⁶, culminó con la adopción en Madrid, el 4 de octubre de 1991, del Protocolo del Tratado de la Antártida sobre protección del medio ambiente¹¹⁷.

Este Protocolo se configura como el marco jurídico que debe asegurar la protección global del medio ambiente antártico, al que se declara reserva natural (art. 2), y de sus ecosistemas dependientes o asociados.

¹¹⁴ Sobre los orígenes de esta preocupación medioambiental, vide BOU, V. (1990), *The Increasing International Community Interest in the Protection of the Antarctic Environment*, Comunicación presentada en el Symposium "International Environmental Law and Antarctica", Siena, June 11-12, 1990. Desde otra perspectiva, vide 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.

¹¹⁵ Joint Statement on International Environmental Issues Agreed by Prime Ministers Hawke and Rocard, Canberra, 18th August 1989.

¹¹⁶ La primera sesión de la XI A.T.C.M. tuvo lugar en Viña del Mar, Chile, del 19 de noviembre al 6 de diciembre de 1990. La segunda sesión se desarrolló en Madrid, España, en dos partes (del 22 al 30 de abril y del 17 al 22 de junio de 1991). En estas sesiones se adoptaron todos los artículos del proyecto de Protocolo del Tratado de la Antártida sobre protección del medio ambiente, salvo la redacción definitiva del art. 25, junto con cuatro anexos al mismo. Tras el discurso a la nación del Presidente Bušh, el 4 de julio de 1991, en el que anunció que los Estados Unidos aceptaban el proyecto de Protocolo de Madrid, el mismo fue formalmente adoptado el 4 de octubre en la capital española.

¹¹⁷ Doc. XI ATSCM/2/3. Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente.

A los efectos de este trabajo, se debe resaltar el compromiso alcanzado entre los Estados que consideran que toda actividad minera en la Antártida es incompatible con la protección de este medio, quienes propugnarón en consecuencia su prohibición permanente, y la actitud de aquellos Estados (Estados Unidos, Reino Unido, Japón) más proclives a la minería antártica, quienes se opusieron a tal prohibición permanente. En las negociaciones, se consensuó rápidamente la necesidad de prohibir las actividades mineras antárticas salvo la investigación científica. Sin embargo, tal prohibición se vinculó desde el primer momento a las disposiciones sobre modificación o enmienda del proyecto de Protocolo¹¹⁸. Finalmente, aunque en el Protocolo se ha prohibido la realización de cualquier actividad relacionada con los recursos minerales antárticos, distinta de la investigación científica (art. 7), las disposiciones sobre modificación o enmienda recortan la posible duración de tal prohibición. El art. 25 establece que a los cincuenta años de su entrada en vigor, cualquier Parte Consultiva puede solicitar la celebración de una conferencia de revisión para modificar o enmendar este Protocolo. Si en el plazo de tres años desde su comunicación a todas las partes, tal enmienda o modificación no ha entrado en vigor, existe la posibilidad de retirada unilateral con un preaviso de dos años. Debe tenerse en cuenta que si tal propuesta de modificación o enmienda versa sobre el art. 7 del Protocolo, deberá ir acompañada de un convenio que esté en vigor que regule tales actividades mineras de una manera aceptable. En caso contrario, la prohibición de tales actividades continuaría.

En estas circunstancias, es difícil predecir el futuro de las actividades mineras en la Antártida. No debe olvidarse que ni el Convenio R.A.R.M.A. ni el Protocolo sobre medio ambiente están en vigor. En el supuesto de que el Protocolo entrase en vigor, como mínimo durante cincuenta y cinco años existiría una moratoria a las actividades mineras en la Antártida, pero ésta no es una prohibición permanente. Dado que cincuenta y cinco años es un plazo demasiado largo, es difícil preveer

¹¹⁸ Desde la Sesión de Viña del Mar, el proyecto preparado informalmente por el Sr. Rolf Trolle Andersen, de la Delegación de Noruega, prohibía en su art. 6 las actividades mineras, mientras que en el art. 25 se regulaba su modificación o enmienda, señalándose en una nota al art. 25 que "puede ser necesario revisar este Artículo a la luz del resultado de las discusiones sobre el Artículo 6". Vide el documento titulado Informe provisional de la XI Reunión, Especial Consultiva del Tratado Antártico, Viña del Mar, 19 de noviembre al de diciembre de 1990, pp. 114 y 121.

lo que puede ocurrir. Es probable que en este tiempo se refuerce la preocupación medioambiental de la comunidad internacional, lo que posiblemente implicaría poner al Convenio R.A.R.M.A. en el baúl de los recuerdos. Pero también es previsible, e incluso más, que en tal plazo se perfeccionen las tecnologías mineras, así como que ciertos recursos minerales existentes en la Antártida se agoten en otras partes del mundo, adquiriendo de esta forma un carácter estratégico. En estas condiciones, se impondría una reflexión acerca de si el Convenio R.A.R.M.A. sigue siendo el marco jurídico aceptable para la realización de tales actividades, o si se necesitaría un nuevo convenio. De ahí el requisito adicional de que para modificar o enmendar el art. 7, tal propuesta deba ir acompañada de un convenio minero aceptable en vigor. Si tal convenio es el Convenio R.A.R.M.A. u otro que se celebre en el futuro, sólo el tiempo lo dirá. En cualquier caso, lo importante es señalar que, si algún día llegan a realizarse tales actividades mineras, previamente existirá la correspondiente regulación jurídica internacional en el sistema antártico.

2. *Los hielos antárticos.*

El recurso natural más característico y abundante de esta región polar es, sin ninguna duda, sus distintas clases de hielo. El 98 % de la superficie del continente antártico se encuentra cubierta por un manto permanente de hielo, que tiene un espesor medio de más de dos mil metros, pudiendo en zonas concretas superar los 4.500 metros de espesor. Partes de este manto se proyectan sobre el mar, formando enormes barreras de hielo. Estas barreras, constituidas también por hielos permanentes, alcanzan grandes extensiones, pues, a título de ejemplo, la de Ross tiene una superficie superior a la de la Península Ibérica y, en su conjunto, representan más del 10 % de la superficie del continente austral. Entre los hielos permanentes destacan la banquisa antártica y los icebergs. La banquisa se origina en el borde del continente y se extiende mar adentro oscilando su superficie a lo largo del año entre los 2'6 y los 18'8 millones de kilómetros cuadrados. Los icebergs antárticos se originan al desprenderse de la parte frontal de las barreras de hielo y son mucho más numerosos y de mayor tamaño que los del Océano Artico ¹¹⁹.

¹¹⁹ N. U. Doc. A/39/583. Informe del Secretario General. Cuestión de la Antártida. Estudio solicitado en la Resolución 38/77 de la Asamblea General, (Part I), pp. 10-11, § 4-6.

Durante mucho tiempo, la principal preocupación que los hielos marinos han suscitado en la doctrina iusinternacionalista ha sido la de determinar cuál es su status jurídico. En concreto, se ha tratado de dilucidar si son asimilables a la tierra, pudiendo en consecuencia extenderse la soberanía estatal a los mismos; o si, por el contrario, se asemejan más al mar, llegándose a considerar meramente como agua congelada, cuya aparición más allá de los límites de la jurisdicción estatal les hace identificables con la alta mar¹²⁰. El problema del status jurídico de los hielos marinos no se solucionó ni en los cuatro convenios de Ginebra de 1958 sobre el derecho del mar, ni en el más reciente Convenio de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar de 1982, aunque en éste último se haya previsto expresamente la posibilidad de que los Estados ribereños, a fin de "prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino", pueden extender sus zonas económicas exclusivas a regiones marinas cubiertas de hielo "durante la mayor parte del año"¹²¹.

Este enfoque "clásico" de los hielos antárticos es el único que, hasta hace relativamente poco tiempo, ha estado parcialmente recogido en el

¹²⁰ Vide sobre este tema las opiniones doctrinales de principios de siglo recogidas en WHITEMAN, M. M. (1963), *Digest of International Law*, vol. 2, Washington, pp. 1263-1268. Más recientemente, vide los trabajos de DOLLOT, R.-J., (1949), *Le Droit International des espaces polaires*, R.C.A.D.I., 75, 121-200; MOUTON, M. W. (1962), *The International Regime of the Polar Regions*, R.C.A.D.I., 107, 169-284; MOLDE, J. (1982), *The Status of Ice in International Law*, *Nordisk Tidsskrift for International Ret.* 1982, 164-178; MANGONE, G. J. (1988), *The Legal Status of Ice in International Law*, En: Wolfrum, R. (ed.), *Antarctic challenge III*, Berlín, Duncker & Humblot, 371-388. Limitados a los hielos del Océano Artico, vide igualmente PHARAND, D. (1973), *The Law of the Sea of the Arctic with Special Reference to Canada*, Ottawa, 367 pp.; (1979), *The Legal Status of the Arctic Regions*, R.C.A.D.I., 163, 49-116; BOYD, S.B. (1984), *The Legal Status of the Arctic Sea Ice: A Comparative Study and a Proposal*, *Canadian Yearbook of International Law*, 1984, 98-125. Para trabajos que traten exclusivamente de los hielos antárticos, vide infra nota 127.

¹²¹ Convenio de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, hecho en Bahía Montego el 10 de diciembre de 1982, N. U. Doc. A/CONF. 62/122, art. 234. No obstante, al intentar trazar las líneas de base desde las cuales se midan esas zonas económicas exclusivas, surge de nuevo el problema del status jurídico de los hielos marinos. Vide al respecto el excelente trabajo de SCOVAZZI, T. (1986). *La línea de base normale*, En: Scovazzi, T. (ed.), *La línea de base del mare territoriale*, Milán, Giuffrè Ed. pp. 35-56. Debe subrayarse el hecho de que ya en 1926 el Comité sobre la política británica en la Antártida de la Conferencia Imperial de la Commonwealth recomendó que, en el caso de las barreras de hielo, las líneas de base se trazaran utilizando como criterio el límite exterior de dichas barreras. Vide BUSH, M. W. (1982), *Antarctica and International Law. A Collection of Inter-State and National Documents*, vol. 2, Londres, Oceana Publications Inc., p. 103.

sistema antártico. La preocupación por los mismos ha aparecido principalmente al definir el ámbito geográfico de aplicación de los diversos instrumentos jurídicos que componen el sistema antártico. De esta forma, las barreras de hielo se mencionan expresamente al definir el ámbito de aplicación del Tratado de la Antártida, de las Medidas acordadas y del Convenio R.A.R.M.A., considerándose excluidos de los mismos la banquisa antártica y los icebergs; situación que se invierte en el caso del Convenio de las foca, por analogía con la mención que se hace al área de hielos flotantes existentes al norte de los 60° de latitud sur; a diferencia de todo lo anterior, el Convenio de C.R.V.M.A. tiene en cuenta tanto a las barreras de hielo, como a la banquisa antártica y a los icebergs, pues ya hemos visto como el mismo se aplica a todos los recursos vivos marinos, incluidas las aves, existentes al sur de la convergencia antártica, con independencia de donde se encuentren.

Los posibles usos de los hielos antárticos, tales como la ubicación de bases científicas, meteorológicas o pistas de aterrizaje en los hielos marinos, e, incluso, el aprovechamiento económico de estos hielos no atrajeron durante mucho tiempo la atención de las Partes Coconsultivas del Tratado de la Antártida. Pese a que los hielos antárticos suponen alrededor del 90 % de las reservas mundiales de agua dulce, su explotación económica no aparece regulada en el Tratado de la Antártida y ni siquiera parece que se discutiera tal posibilidad, a diferencia de los recursos minerales antárticos, en la Conferencia de Washington de 1959¹²². Hasta la última Reunión Consultiva, celebrada en 1989, no se adoptó ninguna Recomendación relativa a los mismos, y ni siquiera el Convenio R.A.R.M.A. les es aplicable¹²³.

Sin embargo, con el desarrollo tecnológico aparecieron diversos estudios científicos demostrando la factibilidad técnica de remolcar icebergs antárticos para el regadío de diversas regiones áridas, existentes tanto en los hemisferios sur y norte¹²⁴. Ideas que se difundieron en 1977.

¹²² HANESEAN, J. (1974), Some International Legal Considerations. En: Schatz, G. S. (ed.), *Science, technology and sovereignty in the polar regions*, p. 69.

¹²³ Este Convenio se aplica a los recursos minerales entendiendo por tales "todos los recursos naturales no renovables y no vivos" (art. 1, 6). Aunque los hielos antárticos pueden ser considerados como recursos naturales no vivos, si son, por el contrario, renovables.

¹²⁴ Entre los primeros estudios sobre este tema, están los de WEEKS, W. F., CAMPBELL, W. J. (1973), Icebergs as a Fresh Water Source: An Appraisal, *Journal of Glaciology*, 12, 207-233; HULT, J. L.; OSTRANDER, N. C. (1973),

cuando la Universidad del Estado de Iowa celebró la Primera Conferencia internacional sobre la utilización de los icebergs¹²⁵. El mismo año, bajo el impulso directo del Príncipe Mohamed Al-Faisal de Arabia Saudita, se creó la empresa mixta "Iceberg Transport International Ltd.", constituida con capital saudí y tecnología francesa¹²⁶.

La pasividad inicial de las Partes Consultivas en el Tratado de la Antártida ante estos nuevos desarrollos fue suplida por la acción de la doctrina iusinternacionalista, que elaboró un catálogo bastante exhaustivo de los problemas de derecho internacional que plantearía este nuevo uso imaginativo de los icebergs antárticos¹²⁷. Estos se refieren básicamente a la adquisición y transporte marítimo de los icebergs. En cuanto a su adquisición, tras constatar que no existe ninguna norma jurídica, ni del derecho internacional general, ni del sistema antártico en particular¹²⁸,

Antarctic Icebergs as a Global Fresh Water Resource, Rand Publication, National Science Foundation. Más recientemente, SCHWERDTFEGER, P. (1986), *Antarctic Icebergs as Potential Sources of Water and Energy*. En: Wolfrum, R. (ed.), *Antarctic challenge III*, Berlín, Duncker & Humblot, 377-389; VICTOR, P.-E. (1986), *Will Deserts Drink Icebergs UNESCO Courier, May-June 1986*.

¹²⁵ Sus actas se publicaron en HUSSEINY, A. A. (ed.) (1978), *Iceberg Utilization. Proceedings of the First International Conference Held at Ames, Iowa*, Nueva York, Pergamon Press, 760 pp.

¹²⁶ AL FAISAL, M. (1976), Des Icebergs pour l'Arabie Seodite, *La Recherche*, 71, pp. 851 y ss.; CICERO, Softwater From Icebergs - Proposal to S.A.R. Mohamed Al Faisal, Report N° 76 - 526.

¹²⁷ Vide LUNDQUIST, T. R. (1977), The Iceberg Cometh?: International Law Relating to Antarctic Iceberg Exploitation, *Natural Resources Journal*, 17, 1-41, así como los trabajos de BISHOP, W. W. (1978), International Law Problems of Acquisition and ad Transportation of Antarctic Icebergs; CHAMOIX, J.-P. (1978), Some International Implications of Iceberg Transfer; BURTON, S. J. (1978), Legal/Political Aspects of Antarctic Iceberg Utilization, publicados todos ellos en HUSSEINY, A. A. (ed.) (1978), op. cit., pp. 586-596, 597-603, y 604-615; respectivamente. V. igualmente EPPERSON, C. (1978), Icebergs and Environmental Effects of Iceberg Exploitation. En: Gamble, J. K. (ed.), *Law of the Sea: Neglected Issues, Proceedings of the Law of the Sea Institute, Twelfth Annual Conference*, pp. 209 y ss; (1979), International Legal Issues Regarding Towing of Icebergs. En: Gamble, J. K. (ed.), *1978 Law of the Sea Institute Proceedings*, 209-239. ZUCCARO (1979), Iceberg Appropriation and the Antarctic's Gordian Knot, *California Western International Law Journal*, 1979, pp. 414 y ss.; TROMBETTA-PANIGADI F. (1987), Antarctic Icebergs and International Law. En: Francioni, F.; Scovazzi, T. (eds.), *International Law for Antarctica*, Milán, Giuffrè, pp. 421-441.

¹²⁸ Ni siquiera la moratoria a la exploración y explotación de los recursos minerales antárticos es aplicable a los icebergs. Aunque ni la Rec. IX-1 de 1977, ni las subsiguientes Recomendaciones que se adoptaron reproduciendo sus principios (Rec. X-1 de 1979; Rec. XI-1 de 1981), extendieran expresamente tal moratoria a los

que prohíba su aprovechamiento económico, los posibles problemas surgirían según el lugar donde se adquirieran los icebergs. Si los icebergs se localizan en alta mar serían libremente apropiables en virtud de las libertades residuales de la alta mar y no se infringiría el art. VI del Tratado de la Antártida. Sin embargo, determinar dónde comienza o donde acaba la alta mar en el Océano Austral es una cuestión no zanjada. Debe recordarse que, con anterioridad a la celebración del Tratado de la Antártida, los siete Estados reclamantes de soberanía antártica proyectaron la misma al mar territorial adyacente al territorio reclamado; tras la entrada en vigor de dicho convenio, y salvo Noruega y el Reino Unido, los restantes cinco Estados reclamantes han promulgado legislación estableciendo sus respectivas zonas económicas exclusivas en la Antártida, aunque hasta el momento no las hayan activado¹²⁹. En estas circunstancias, para no reavivar el contencioso sobre la soberanía antártica sería necesario que expresamente se pactara para estos recursos un acuerdo de no solución, similar al establecido en el art. IV del Tratado de la Antártida.

Los posibles problemas internacionales que se podrían plantear como consecuencia del transporte marítimo de los icebergs afectarían tanto a la ordenación y seguridad del tráfico marítimo, dado que el transporte de icebergs se podría considerar como una actividad altamente peligrosa para la navegación de otros buques en caso de accidentes o colisión¹³⁰, como a las consecuencias que para la navegación podría tener una hipo-

icebergs, las mismas no definieron que debía entenderse por 'recurso mineral', surgiendo dudas en torno a la aplicación de la moratoria a los icebergs. Dudas que se disiparon en el Informe Final de la IV Reunión Consultiva Especial del Tratado de la Antártida sobre recursos minerales antárticos, en el que se lee que: "la Reunión acordó que todos los Estados representados en la misma requerirán a sus nacionales y a otros Estados, que se abstengan de realizar actividades sobre recursos minerales antárticos según se les define en la Convención mientras esté pendientes su oportuna entrada en vigor". Como hemos visto, el Convenio R.A.R.M.A. no incluye a los icebergs entre los recursos minerales antárticos y, consecuentemente, no les es de aplicación la moratoria a su explotación.

¹²⁹ Vide supra, nota 44.

¹³⁰ Dejando aparte los problemas de responsabilidad internacional que surgirían en estos casos por el carácter altamente peligroso del transporte de icebergs, se exigirían especiales medidas de seguridad. En este sentido se ha indicado que, además de los deberes del Estado del pabellón, codificados en el art. 94 del Convenio de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, serían también aplicables al transporte de icebergs el Convenio de 1966 de líneas de carga, el Convenio de 1972 sobre el reglamento internacional para prevenir los abordajes y el Convenio de 1974 sobre la seguridad de la vida humana en el mar.

tética contaminación de los mares, resultante de una variación en las condiciones de temperatura y salinidad de las aguas. En este sentido, cobra importancia la distribución zonal de los océanos. Mientras los icebergs se remolcasen a través de la alta mar, parece obvio que no surgirían problemas al amparo de la libertad de navegación de la alta mar, aunque se tendrían que cumplir distintas normas de protección medioambiental¹³¹. En el caso de que para llegar al punto de destino, se tuviera que atravesar la zona económica exclusiva o el mar territorial de terceros Estados, los Estados ribereños podrían denegar su libre tránsito o negar el carácter inocente del paso en virtud de los artículos 56, 1, b), iii) y 19, 2, h), respectivamente, del Convenio de Naciones Unidas sobre el derecho del mar.

Sin embargo, desde mediados de los años ochenta, las Partes Consultivas del Tratado de la Antártida han comenzado a mostrar un mayor interés por el aprovechamiento de los hielos antárticos, sobre todo desde una perspectiva que la doctrina iusinternacionalista no había tenido demasiado en cuenta: las posibles repercusiones o alteraciones que el aprovechamiento comercial de los hielos antárticos tendrían sobre el medioambiente de esta región polar e, incluso, sobre el clima mundial en general.

De esta forma, en la XII Reunión Consultiva, celebrada en 1983, se discutieron dos informes técnicos sobre los usos de los hielos antárticos, postponiéndose este asunto para la XIII Reunión Consultiva¹³². En la misma, celebrada en 1985, se acordó que aunque no era urgente tratar este tema, podría exigir un examen más detallado de todos sus aspectos en el futuro. Por ello, además de incentivar los estudios sobre los usos de los hielos antárticos, dada su importancia futura potencial, expresaron su satisfacción por la creación, en el marco del S.C.A.R., de un Grupo de Trabajo sobre Glaciología. Grupo de trabajo al que encargaron recolectar toda la información científica o técnica relevante sobre los usos

¹³¹ Contenidas en los Principios 7 y 21 de la Declaración sobre el medio humano (Estocolmo, 1972), en la Parte XII del Convenio de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, o en el Protocolo de 1973 relativo a la intervención en alta mar en casos de contaminación marítima procedente de sustancias distintas de los hidrocarburos. Se ha señalado igualmente que ni el Convenio de 1972 sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de deshechos y otras materias ni el Protocolo de 1978 del Convenio para prevenir la contaminación de los buques, son aplicables al transporte de icebergs.

¹³² Final Report of the XII A.T.C.M., Agenda Item 14.

de estos hielos, incluidos sus efectos medioambientales en la Antártida, de cara a un posible estudio interdisciplinario de esta materia en el futuro¹³³.

La adopción en 1988 del Convenio R.A.R.M.A. supuso un apoyo importante a este planteamiento. El Acta Final de la IV Reunión Consultiva Especial del Tratado de la Antártida dispuso lo siguiente:

“La Reunión hizo Notar que los recursos minerales, según se definen en el artículo 1 (6) de la Convención, no incluyen el hielo y que si la recolección del hielo, incluyendo témpanos, llegara a realizarse en el futuro, podría provocar impactos sobre el medio ambiente antártico y ecosistemas dependientes y asociados. La Reunión también hizo notar que la recolección del hielo en la región costera de la Antártida, particularmente si se requieren instalaciones sobre tierra firme, podría dar lugar a algunas de las cuestiones sobre medio ambiente y de otro tipo tratadas en la Convención. La Reunión acordó que la cuestión de la recolección del hielo antártico debería ser ulteriormente considerada por las Partes Consultivas del Tratado Antártico en la próxima reunión ordinaria”¹³⁴.

Haciéndose eco de este planteamiento, sobre una propuesta chilena inmediatamente se adoptó la Recomendación XV-21 de 1989, titulada “uso del hielo antártico”. De esta Recomendación, se debe subrayar sobre todo lo dispuesto en su preámbulo, frente a la menor importancia de su parte dispositiva¹³⁵. En efecto, la Recomendación comienza reconociendo que el hielo antártico representa la mayor reserva mundial de agua dulce y que los desarrollos tecnológicos pueden hacer algún día posible la utilización de icebergs para suplir las exigencias de este recurso (Preámbulo § 1 y 2). Tras insistir reiteradamente en la necesidad de proteger el medio ambiente de la Antártida y sus ecosistemas dependientes y asociados de los posibles efectos perjudiciales que el aprovechamiento comercial, de estos hielos pudiera causar¹³⁶, el preámbulo con-

¹³³ Final Report of the XIII A.T.C.M. § 76-77.

¹³⁴ Acta Final de la Cuarta Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico sobre recursos minerales antárticos, § 8.

¹³⁵ La parte dispositiva de esta Recomendación se limita a alentar los estudios sobre esta materia, intercambiando información sobre los mismos, y a incluir este tema en el orden del día de la próxima Reunión Consultiva, a celebrar a finales de 1991.

¹³⁶ “The Representatives, Concerned that uncontrolled activities relating to the exploitation of Antarctic icebergs could also have an adverse effect on the unique

cluye reconociendo que es deseable que la explotación comercial de los mismos no ocurra, en ningún caso, antes del examen por los Estados Partes en el Tratado de la Antártida de los asuntos suscitados por tal actividad ¹³⁷.

Con estos antecedentes, no es de extrañar que la incipiente colaboración de las Partes Consultivas en torno al aprovechamiento de los hielos antárticos se haya suscitado igualmente en las negociaciones del Protocolo del Tratado de la Antártida sobre protección del medio ambiente. Debe tenerse en cuenta, al igual que sucede con el turismo antártico, que en estas negociaciones no se ha pretendido regular un régimen de aprovechamiento de los hielos, sino que, en este caso indirectamente, lo que se persigue es eliminar o minimizar sus repercusiones medioambientales en el supuesto de que estas actividades tuvieran lugar. Las únicas referencias directas a los hielos antárticos contenidas en el Protocolo de 4 de octubre de 1991 sirven únicamente para delimitar su ámbito de aplicación ¹³⁸. Sin embargo, indirectamente sí que se prevé la posibilidad de la explotación comercial de icebergs. Esta industria necesitaría del envío de navíos a la Antártida para remolcar los icebergs y, probablemente también, de distintas instalaciones ubicadas en las zonas costeras de la Antártida. Dado que ambos supuestos están cubiertos por el art. VII-5 del Tratado de la Antártida, ésta ha sido la vía utilizada para extender a esas actividades todas las normas de protección medioambiental contenidas en el Protocolo ¹³⁹.

Antarctic environment and its dependent and associated ecosystems; *Noting* that sufficient scientific information is not yet available on the environment impacts, including global climate and weather, which might occur in the event of floating icebergs being used for that purpose; *Noting* that the harvesting of ice in the coastal regions of Antarctica, especially if this were to require land-based installations, could give rise to a number of additional environmental or other issues; *Acknowledging* that the Antarctic Treaty is the most appropriate framework for fostering international efforts to guarantee the protection of the environment and give impetus to the freedom of scientific research and co-operation in Antarctica" (Rec. XV-21 de 1989. Preámbulo, § 5-8).

¹³⁷ En el Final Report of the XV A.T.C.M., § 170, se señala que una delegación prefería que este párrafo hubiera estado incluido en la parte dispositiva de la Recomendación, y no en su preámbulo. Tanto de su ubicación, como de su redacción, es obvio que este párrafo contiene una exhortación y no una moratoria a la explotación comercial de los icebergs.

¹³⁸ Protocolo, art. 3-2, b, iii); Anexo II, art. 4. Anexo III, arts 4 y 7.

¹³⁹ Protocolo arts. 3-4, 8-2 y 15; Anexo I, art. 1-1; Anexo II, art. 5; Anexo III, art. 1-1; Anexo IV, art. 2.

IV. - CONCLUSIONES

Del análisis realizado en las páginas anteriores, se deduce sin lugar a dudas que la cooperación económica internacional ya es una realidad indiscutible en el sistema antártico. Si bien la preocupación inicial en 1959 se limitó casi exclusivamente a asegurar la continuidad de la cooperación científica internacional en estas latitudes, tal y como la misma se caracterizó durante el Año Geofísico Internacional, del 1 de julio de 1957 al 31 de diciembre de 1958, tras treinta años de vigencia del Tratado de la Antártida es innegable que la cooperación internacional se ha extendido a todo uso económico, real o potencial, de esta región polar.

La cooperación económica internacional en la Antártida se ha erigido sobre bases que son comunes a la cooperación científica antártica. Junto a estos rasgos comunes, tales como la no solución del problema de la soberanía antártica o la regla del consenso en la adopción de decisiones, la cooperación económica antártica disfruta de perfiles peculiares e innovadores en el derecho internacional, tales como su carácter anticipatorio o la importancia que desde siempre han tenido las consideraciones medioambientales en el sistema antártico.

Debe recordarse a este respecto que el Tratado de la Antártida se concibió en 1959 como un acuerdo de objetivos limitados. En consecuencia, el compromiso de no solución del contencioso sobre la soberanía antártica (art. IV), en cuya virtud no se prejuzga, mientras el Tratado esté en vigor, ninguna de las posturas contradictorias que los Estados Partes tuvieran sobre este tema, tiene necesariamente una eficacia limitada. Toda actividad humana que se desarrolle en la Antártida y que no se considere investigación y cooperación científica, con utilización pacífica de este continente, queda por lo tanto fuera del ámbito del Tratado de la Antártida y sería susceptible de reabrir el contencioso territorial antártico. Dentro de este tipo de actividades deben ubicarse a todos los aprovechamientos económicos, reales o potenciales, de la Antártida. Desde esta perspectiva, se ha hecho necesario en cada caso concreto proceder a una extensión del acuerdo de no solución. Si bien en el supuesto de las Recomendaciones este problema no se plantea, pues están vinculadas por todas las disposiciones del Tratado de la Antártida, en cuya virtud se adoptan, en el caso de los convenios complementarios la situación es

distinta. En todos ellos (Convenio de las focas, art. I; Convenio C.R.V.M.A., art. IV; Convenio R.A.R.M.A., art. 9) se ha repetido la fórmula de no solución, abarcando ya no únicamente la soberanía territorial, sino también el ejercicio de la jurisdicción marítima del Estado ribereño conforme al derecho internacional. Esta ampliación de la fórmula de no solución, además de producir desarrollos normativos originales¹⁴⁰, indica claramente el deseo de las Partes Consultivas, reclamantes o no de soberanía antártica, de proceder sobre la base de la cooperación internacional con preferencia a la ejecución de sus políticas "nacionales" en una materia tan fuertemente ligada a la noción de soberanía, como es el aprovechamiento económico de los recursos naturales.

Por otro lado, la regla del procedimiento del consenso, presente en varias disposiciones del Tratado de la Antártida, se ha extendido a todos los instrumentos jurídicos que tratan del aprovechamiento económico de la Antártida. Por consenso se han adoptado tanto todas las Recomendaciones de las Partes Consultivas, como los cuatro convenios complementarios del Tratado de la Antártida. El procedimiento del consenso está también previsto para la adopción de medidas conservacionistas en el marco de las Medidas acordadas, Convenio de las focas o Convenio C.R.V.M.A. En el Convenio R.A.R.M.A., el consenso se requiere para las decisiones más importantes de la Comisión (art. 22, 2), y podría ser la regla que rigiera la emisión de los informes del Comité Asesor (art. 27) y de la Reunión Especial de las Partes (art. 40, 4). Igualmente, las negociaciones del Protocolo del Tratado de la Antártida sobre protección del medio ambiente se han celebrado bajo la regla del consenso.

Si bien debe tenerse en cuenta que la regla del consenso puede dificultar la consecución de soluciones concretas, dado el creciente multilateralismo del sistema antártico y la consiguiente mayor diversidad de intereses entre las Partes Consultivas¹⁴¹ como demostraron los primeras

¹⁴⁰ Tales como el enfoque bifocal en el caso del Convenio C.R.V.M.A. o la composición de los Comités Reguladores en el marco del Convenio R.A.R.M.A.

¹⁴¹ Diversidad de intereses que son difícilmente clasificables en el marco de los conflictos Norte-Sur o Este-Oeste, pues se encuentran igualmente presentes dentro de un mismo grupo de Estados. A título de ejemplo, basta recordar que entre los países desarrollados la U.R.S.S. ha mostrado principalmente sus intereses por la explotación de los recursos marinos vivos antárticos, tema en el que los intereses de los EE.UU. son prácticamente inexistentes, mientras que los EE.UU. están más atraídos por la posible explotación de los recursos minerales. A diferencia de ambos, Japón está muy interesado en el aprovechamiento económico tanto de unos como de otros.

años de vida de la Comisión C.R.V.M.A., no es menos cierto que tal regla procedimental obliga a agotar todos los esfuerzos posibles de cara a una armonización de intereses que, a la postre, se sienta sobre bases más realistas¹⁴². Por otro lado, que se negocie bajo el espíritu del consenso supone una garantía de éxito adicional al aplicar las decisiones consensuadas, derivándose de este hecho la tremenda eficacia práctica del sistema antártico.

Uno de los rasgos peculiares más novedosos de la cooperación económica antártica es su carácter previsor. Con anterioridad a que cualquier uso económico de la Antártida se haya consolidado, la acción coordinada de las Partes Consultivas ha elaborado previamente el marco jurídico en el cual deberá desenvolverse el mismo. Sin jugar a ser aprendices de brujo que adivinan el porvenir, cada vez que se ha hecho patente, a corto o medio plazo, la posibilidad de que se desarrolle un nuevo aprovechamiento económico de la Antártida, las Partes Consultivas han reaccionado anticipándose al mismo. Esta reacción inmediata de las Partes Consultivas se ha producido siempre inicialmente a través de las Recomendaciones adoptadas en las Reuniones Consultivas y, cuando se ha considerado necesario, se ha celebrado el correspondiente convenio internacional.

Este espíritu anticipatorio, previsor del futuro, es particularmente cierto en el caso de los recursos minerales y de los hielos antárticos. Si alguna vez llega a desarrollarse alguna de estas actividades, desde luego no en lo que queda de siglo, contarán desde su inicio con una serie de normas jurídicas aplicables a las mismas. Este ha sido igualmente el caso en el aprovechamiento de los recursos vivos marinos y en el desarrollo del turismo. Tanto el Convenio de las focas como el Convenio C.R.V.M.A. son los dos únicos ejemplos en el derecho internacional en los que ha existido una normativa jurídica con anterioridad al inicio de la pesca de las especies reguladas o con anterioridad a la existencia de una industria pesquera consolidada. Lo mismo ha sucedido con el turismo antártico que, pese a mantenerse en dimensiones reducidas, cuenta ya con una minuciosa normativa en el seno del sistema antártico.

¹⁴² Como ha sucedido en los últimos años en la Comisión C.R.V.M.A., o más recientemente, en el marco de la negociación del Protocolo del Tratado de la Antártica sobre protección del medio ambiente, en la discusión en torno a si las actividades mineras deberían o no estar prohibidas permanentemente, por sus posibles consecuencias medioambientales.

Estos ejemplos de cómo la cooperación económica internacional y, en definitiva, el propio derecho internacional, se adelantan a los nuevos usos sociales, ha permitido un tratamiento singular y sereno de los mismos, ajeno a las presiones económicas, que no ha dejado de tener consecuencias en el contenido de su regulación jurídica. Quizás la más original de las mismas sea la importancia que se ha concedido a la protección del frágil medio ambiente antártico, en la ya clásica dialéctica entre desarrollo y medio ambiente al regular los diversos aprovechamientos económicos de esta región polar.

Una lectura apresurada del sistema antártico podría llevar a la conclusión de que las Partes Consultivas únicamente se han preocupado por el medio ambiente, iniciando las negociaciones del correspondiente Protocolo del Tratado de la Antártida, tras haber adoptado previamente la oportuna normativa para la explotación económica de los distintos usos antárticos. Postulado que, sin embargo, resulta totalmente contrario a la realidad histórica del sistema antártico. Las consideraciones medioambientales no sólo han sido previas a las de rentabilidad económica, si no que además puede afirmarse sin temores que han predominado sobre las mismas.

Dado que el Tratado de la Antártida no regula las actividades económicas, en todos los casos en los que las Partes Consultivas se han encontrado con un nuevo uso antártico susceptible de engendrar un posible aprovechamiento económico, su regulación ha sido justificada por la necesidad de reducir o eliminar las posibles consecuencias perjudiciales que para el medio ambiente antártico podría tener el desarrollo incontrolado de tal actividad. De esta manera, las consideraciones medioambientales han estado presentes desde el principio en el trato dado a todos los posibles aprovechamientos económicos de la Antártida. Hemos visto como las cinco Recomendaciones relativas al turismo regulan exclusivamente los efectos del turismo y de las expediciones privadas en el área del Tratado de la Antártida, siendo sus efectos sobre el medio ambiente y sobre la investigación científica los únicos tenidos en cuenta. La primera Recomendación relativa a las focas antárticas, se justificó en atención a la necesidad de asegurar la supervivencia de las especies que se capturasen y de asegurar que el sistema ecológico natural no sufriera alteraciones graves¹⁴³. Desde la primera Recomendación sobre recursos vivos mari-

¹⁴³ Rec. III-11 de 1964, § 3.

nos antárticos, se insistió en la necesidad de lograr medidas de conservación eficaces que evitasen el agotamiento de estas especies y protegiesen la integridad del ecosistema antártico¹⁴⁴. Las primeras Recomendaciones sobre los recursos minerales se justificaron en atención a los efectos de las actividades mineras, y desde la primera se reconoció que estas actividades podrían plantear problemas de naturaleza medioambiental, debiendo las Partes Consultivas asumir sus responsabilidades tanto para la protección del medio antártico, como para el uso racional de estos recursos¹⁴⁵. Finalmente hemos visto igualmente como la Rec. XV-21 de 1989 justifica el tratamiento de los hielos por sus posibles consecuencias perjudiciales tanto para el medio ambiente antártico como para el mundial¹⁴⁶.

Hemos adelantado que las consideraciones medioambientales, además de estar en el origen de la actuación normativa de las Partes Consultivas, han primado sobre las de su rentabilidad económica. Y efectivamente así es. En el caso del turismo, la preocupación por sus repercusiones ecológicas ni siquiera figura en el Estatuto de la Organización Mundial del Turismo¹⁴⁷, la escasa normativa existente es nacional y no internacional, y ha surgido normalmente tras sufrir los efectos de la "experiencia" turística. En estas circunstancias, las Recomendaciones sobre turismo antártico son pioneras en las relaciones internacionales, debiendo destacarse además el hecho de que ninguna de sus normas tiende a promover o desarrollar el turismo con miras a contribuir al desarrollo económico de esta región. En el caso de las focas antárticas, las severas medidas conservacionistas impuestas por el Convenio de las focas, junto a las adicionales que podría añadir la hipotética Reunión convocada en su virtud, contrastan con el hecho de que desde su adopción no se ha producido ningún intento de explotación comercial de estas especies. Todo ello indica obviamente que con dicho convenio no se persiguió en absoluto alentar al máximo el aprovechamiento económico de estas especies.

¹⁴⁴ Rec. VIII-10 de 1975, § 1-4.

¹⁴⁵ Rec. VII-6 de 1972, Preámbulo § 6.

¹⁴⁶ Vide supra, nota 136.

¹⁴⁷ El objetivo principal de la D.M.T. es el de promover y desarrollar el turismo con miras a contribuir al desarrollo económico, la comprensión internacional, la paz, la prosperidad y el respeto universal de los derechos humanos y libertades fundamentales.

En el caso del Convenio C.R.V.M.A., el enfoque ecosistemático contenido en el mismo es único entre los convenios de gestión de los recursos marinos vivos existentes. Si bien es cierto que la actuación de la Comisión C.R.V.M.A. no fue, en sus primeros años de vida, todo lo eficaz que hubiera sido deseable, no es menos cierto que desde 1987 la situación es totalmente la contraria. Además, antes de la adopción de este convenio, se partía de una situación de libertad casi absoluta de pesca, sin ningún antecedente válido en la práctica internacional que indicara cómo lograr su enfoque ecosistemático. Respecto de los recursos minerales, debe subrayarse que ninguna norma del derecho internacional general prohíbe su exploración o explotación: la moratoria impuesta a estas actividades se encuentra precisamente en el sistema antártico. Disposiciones tan categóricas en cuanto a la protección medioambiental, como los artículos 2 a 4 y 13 del Convenio de R.A.R.M.A., no se encuentran en ningún otro convenio internacional sobre recursos minerales, ni siquiera en la Parte XI del Convenio de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar.

Quizás el aspecto que mejor refleja la relación entre las consideraciones económicas y las medioambientales en la Antártida, sea lo sucedido con el Convenio R.A.R.M.A. Después de casi veinte años de intensas negociaciones internacionales conducentes a la celebración del mismo, dos Estados consideraron que, pese a todo, las actividades mineras eran incompatibles con la protección del medio ambiente único de la Antártida. Ello motivó que, en la primera oportunidad posible, todas las Partes Consultivas decidieran por unanimidad celebrar una Reunión Consultiva Especial para tratar de la protección global del medio ambiente antártico y de sus ecosistemas dependientes y asociados, y no únicamente de las posibles repercusiones de unas hipotéticas actividades mineras. Transcurrido poco más de medio año desde que se iniciaran estas negociaciones, se ha alcanzado ya un Protocolo para la protección de este medio ambiente. Protocolo que, no solo prohíbe la realización de actividades mineras (art. 7), sino que además contiene un eficaz sistema de protección medioambiental respecto de cualquier actividad humana que se desarrolle en estas latitudes polares.

Con todas estas características, el mecanismo de las Reuniones Consultivas previsto en el Tratado de la Antártida se ha configurado en sus treinta años de existencia como un procedimiento sumamente flexible, que permite como pocos lograr la cooperación internacional incluso para aquellos temas, como los económicos, no previstos en dicho convenio. En estas circunstancias, utilizar la vía de la Conferencia de Revisión prevista en su art. XII-2, para revisar o sustituir el Tratado de la Antártida, es una hipótesis que en la actualidad ni siquiera se toma en consideración