

LA CONSERVACION DE LOS RECURSOS VIVOS MARINOS ANTARTICOS EN LA CONVENCION DE CAMBERRA DE 1980

Valentín Bou Franch
Universitat de València

SUMARIO: I. INTRODUCCION.— II. LA CONSERVACION DE LOS RECURSOS MARINOS VIVOS EN LA ANTARTIDA.— III. VENTAJAS DE ESTE PLANTEAMIENTO CONSERVACIONISTA.— IV. INCONVENIENTES A LOS CONSERVACION DE LOS RECURSOS VIVOS MARINOS ANTARTICOS: 1. *Los recursos marinos vivos protegidos*; 2. *Soberanía y jurisdicción en la Antártida*; 3. *Necesidad de información científica*; 4. *Procedimiento de adopción de las medidas de conservación*; 5. *Las medidas de conservación*; 6. *El control de la aplicación de estas medidas*; 7. *El relativismo de los tratados*; 8. *Daños al medio ambiente antártico por otras actividades*.— V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

A principios de la década de los años 70, cuando ya se había conseguido regular la pesca de las dos especies sobreexplotadas desde el siglo XIX en los mares antárticos,¹ los Estados Partes Consultivos en el Tratado de la Antártida² contemplaron con horror cómo la pesca del krill, que en los años 60 se había mantenido a niveles

¹ La pesca de las ballenas fue regulada en la International Convention for the regulation of whaling, firmada en Washington el 2 de diciembre de 1946, en el Schedule to the International Convention for the regulation of whaling, enmendado en la 32ª reunión de la Comisión Ballenera Internacional en Brighton, del 21 al 26 de julio de 1980 y en la 33ª reunión en Brighton del 20 al 25 de julio de 1981, así como en el Protocol to the International Convention for the regulation of whaling, firmado en Washington el 19 de noviembre de 1956. Cfr. M. W. Bush, *Antarctica and International Law. A Collection of Inter-State and National Documents*, vol. I, Londres, Oceana Publications, Inc., 1982, pp. 456-467, 467-488 y 507-509, respectivamente. La pesca de las focas fue regulada en la Convention for the Conservation of Antarctic Seals, abierta a la firma en Londres el 1 de junio de 1972. Cfr. M. W. Bush, op. cit., pp. 248-261.

² En 1972 los Estados Partes Consultivos eran los 12 Estados que celebraron el Tratado de la Antártida: Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Unión Soviética. Desde entonces, han adquirido el status de Parte Consultiva: Polonia, Alemania Federal, Brasil, India, China, Uruguay, Italia, Alemania Democrática y, muy recientemente, Suecia y España el 20 de septiembre de 1988. Tratado de la Antártida, firmado en Washington el 1 de diciembre de 1959. BOE núm. 52, de 26 de junio de 1982.

experimentales, iba adquiriendo todos los aires de convertirse en una gigantesca empresa comercial.³

La importancia de este pequeño crustáceo reside no únicamente en su alto contenido proteínico, ni en las grandes reservas existentes del mismo, sino principalmente en ser el eslabón central de la frágil cadena alimenticia antártica,⁴ por lo que, la sobreexplotación del krill amenazaría la subsistencia de todas las demás especies marinas antárticas y, muy concretamente, la no recuperación de las poblaciones de ballenas y focas a niveles aceptables.

Fue el miedo a las posibles consecuencias indirectas de la explotación de este recurso lo que motivó la reacción de las Partes Consultivas en el Tratado de la Antártida, que dando cumplimiento al artículo 9º.1, f) del mismo,⁵ adoptaron en su octava reunión, celebrada en Oslo en 1975, la Recomendación VIII-10.⁶ En ella, las Partes Consultivas en el Tratado de la Antártida recomendaron a sus Gobiernos, entre otras cosas, fomentar estudios para el desarrollo de medidas efectivas para la conservación de los recursos marinos vivos de la Antártida e incluir este tema en el orden del día de la siguiente reunión de las Partes Consultivas.⁷

En la novena reunión, celebrada en Londres en 1977, las Partes Consultivas adoptaron una importantísima recomendación,⁸ en la que “reconociendo la urgen-

³ J. Couratier, “El régimen de protección de los recursos vivos de la Antártida”, en F. Orrego Vicuña (ed.), *La Antártida y sus recursos. Problemas científicos, jurídicos y políticos*. Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1983, p. 207; W. N. Bonner, “Recent developments in Antarctic Conservation”, en G. D. Triggs (ed.), *The Antarctic Treaty regime: law, environment and resources*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, pp. 144-45. Véase igualmente V. Fuchs, “The Falkland Islands and Antarctica”, *NATO's sixteen nations*, 30/4 (1985) p. 29, quien afirma 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 ya ha superado la cifra de las 500.000 toneladas anuales.

⁴ R. J. Hofman, “The Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources”, en L. M. Alexander, L. Carter Hanson (ed.), *Antarctic Politics and Marine Resources: Critical Choices for the 1980s*, Center for Ocean Management Studies, University of Rhode Island, 1984, p. 116; W. H. MacKenzie, R. S. Rootes, “Implementing the Convention on Conservation of Antarctic Marine Living Resources: The Legislative Process”, en L. M. Alexander, L. Carter Hanson (ed.), op. cit., pp. 130-131; J. A. Gulland, “The Antarctic Treaty system as a resource management mechanism”, en G. D. Triggs, op. cit. supra nota 3, pp. 120-121.

⁵ Art. 9º.1.f): “Los representantes de las Partes Contratantes, ... se reunirán... con el fin de... formular, considerar y recomendar a sus Gobiernos... medidas relacionadas con: Protección y conservación de los recursos vivos de la Antártida”.

⁶ *Handbook of the Antarctic Treaty System*, Part 1, 5ª ed., Cambridge, Polar Publications, Scott Polar Research Institute, 1987, p. 2.403.

⁷ Sobre los antecedentes de la celebración de la Convención sobre la conservación de los recursos marinos vivos de la Antártida, véase B. Mitchell, R. Sandbrook, *The management of the Southern Ocean*, Londres, International Institute for Environment and Development, 1980, pp. 12 y ss.; R. F. Frank, “The Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources”, *Oc. Dev. & Int. L. J.*, 13 (1983) 299 y ss.; R. J. Hofman, op. cit. supra nota 4, pp. 116 y ss.; M. W. Bush, op. cit. supra nota 1, I vol., pp. 391 y ss.

⁸ Recomendación IX-2. *Handbook of the Antarctic Treaty System*, op. cit. supra nota 6, pp. 2.044 y 2.046.

cia de asegurar que los recursos marinos vivos de la Antártida sean protegidos por severas medidas conservacionistas que prevengan la sobreexplotación de los mismos y protejan la integridad del ecosistema antártico”, decidieron convocar una reunión especial con el mandato de concluir, antes del final de 1978,⁹ un régimen definitivo para la conservación de estos recursos. Asimismo, esta recomendación estableció una serie de principios inspiradores del futuro régimen, entre los que destaca el de “la efectiva conservación de los recursos vivos marinos del ecosistema antártico en su totalidad”, así como unas guías provisionales para el comportamiento de los Estados, entre las que se encuentra la obligación “de pescar de forma que no se agoten las reservas de especies marinas ni se altere el ecosistema marino antártico en su totalidad”, antes de la existencia del futuro régimen.

Tras la pertinente acción diplomática, se adoptó en Canberra, Australia, el 20 de mayo de 1980, la Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos,¹⁰ que entró en vigor el 7 de abril de 1982, siendo el propósito de este comentario el estudio de cómo se ha regulado en dicho texto la conservación de estos recursos.

II. LA CONSERVACION DE LOS RECURSOS MARINOS VIVOS DE LA ANTARTIDA

De fundamental importancia para lograr el objeto conservacionista es la definición del ámbito de aplicación de la Convención CRVMA. Dicha Convención se aplica a los recursos vivos marinos antárticos existentes al sur de los 60° de latitud sur y a los comprendidos entre dicha latitud y la convergencia antártica, que forman parte del ecosistema marino antártico.¹¹ De esta forma, nos encontramos con que, a diferencia del Tratado de la Antártida,¹² la Convención CRVMA tiene un ámbito de aplicación mucho más extenso, prolongándose hacia el norte hasta la convergencia antártica. Esta última fue elegida como el límite exterior del ámbito de aplicación por ser la frontera biológica natural, donde las aguas cálidas provenientes del norte se encuentran con las aguas gélidas de la Antártida, separando comunidades marinas distintas en cada lado de la misma.¹³ Además hay que tener en cuenta que esta Convención no se aplica a un área geográfica delimitada, sino a los recursos vivos

⁹ Plazo que resultó optimista. N. D. Bankes, “Environmental Protection in Antarctica: A Comment on the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, *Can. Y. B. Int. L.*, 19 (1981) 309.

¹⁰ B.O.E. núm. 125, de 25 de mayo de 1985. En adelante, Convención CRVMA.

¹¹ Art. 1°.1 Convención CRVMA.

¹² El Tratado de la Antártida se aplica al sur de los 60° de latitud sur, art. 6° del mismo.

¹³ S. Lyster, *International Wildlife Law*, Cambridge, Grotius Publications Limited, 1985, pp. 160-161. Se ha de señalar que, aunque la convergencia antártica varía ligeramente cada año, a los efectos de la Convención CRVMA, el art. 1°.4 la define de un modo estático con coordenadas geográficas.

marinos existentes en la misma,¹⁴ y éstos abarcan a todos los organismos vivos, incluidas las aves, que se encuentran al sur de la convergencia antártica.¹⁵ Es decir, que, aunque la causa originaria de esta Convención fuera la preocupación por el krill, su normativa tiene un alcance global, comprensivo de todos los recursos vivos existentes en este medio marino, sin admitir ningún tipo de excepciones.¹⁶

En cuanto al objetivo de esta Convención, de una forma coherente con lo establecido en su Preámbulo,¹⁷ el art. 2º.1 establece que la misma persigue “la conservación de los recursos vivos marinos antárticos”, lo que incluye¹⁸ la “utilización racional” de los mismos, expresión ambigua, carente de definición auténtica.

Ahora bien, la Convención CRVMA es realmente revolucionaria al establecer en su art. 2º.3 que toda recolección y actividades conexas, supuestamente incluidas en la expresión utilización racional, deberá ser conforme con los siguientes principios de conservación: “a) Prevención de la disminución del tamaño de la población de cualquier especie recolectada a niveles inferiores a aquellos que aseguren su restablecimiento a niveles estables. Con tal fin no deberá permitirse que disminuya a un tamaño inferior a un nivel aproximado al que asegure el mayor incremento anual neto; b) Mantenimiento de las relaciones ecológicas entre poblaciones recolectadas, dependientes y afines de los recursos vivos marinos antárticos y reposición de poblaciones disminuídas por debajo de los niveles definidos en el apartado a); c) Prevención de cambios o minimización del riesgo de cambios en el ecosistema marino que no sean potencialmente reversibles en el lapso de dos o tres decenios, teniendo en cuenta el estado de los conocimientos existentes acerca de las repercusiones directas e indirectas de la recolección, el efecto de la introducción de especies exóticas, los efectos de actividades conexas sobre el ecosistema marino y los efectos de los cambios ambientales, a tal fin de permitir la conservación sostenida de los recursos vivos marinos antárticos”.

La práctica convencional tradicional sobre administración de recursos pesqueros se ha basado siempre exclusivamente en regular el volumen total de captura de una especie concreta, de forma que no se redujera su tamaño en el futuro, es decir, en el principio del mayor incremento anual neto,¹⁹ recogido en el art. 2º.3, a).

Sin embargo, que éste no debe ser el único principio conservacionista lo de-

¹⁴ M. W. Bush, op. cit. supra nota 1, p. 401. Compárese con el art. 6º del Tratado de la Antártida y con el art. 1º de la Convención para la conservación de focas antárticas, que se aplican a un área geográfica determinada.

¹⁵ Convención CRVMA, art. 1º.2.

¹⁶ W. Y. Brown, B. S. Manheim, “Conservation of Antarctic Marine Living Resources: The Environmental Perspective”, en L. M. Alexander, L. Carter Hanson (ed.), op. cit. supra nota 4, pp. 123-124.

¹⁷ En el Preámbulo se lee: “Las Partes Contratantes, reconociendo la importancia de salvaguardar el medio ambiente y de proteger la integridad del ecosistema de los mares que rodean la Antártida; ... Conscientes de la urgencia de asegurar la conservación de los recursos vivos marinos antárticos...”.

¹⁸ *Ibidem*, art. 2º.2.

¹⁹ B. Mitchell, R. Sandbrook, op. cit. supra nota 7, pp. 41 y ss.

muestra no sólo el hecho de que haya sido precisamente la aplicación del mismo el que ha provocado que algunas especies de ballenas y focas antárticas se encuentren ya muy por debajo de su posible mayor incremento anual neto,²⁰ sino también el que, debido a la fragilidad del ecosistema marino antártico y al papel fundamental que el krill desempeña en la cadena alimenticia del mismo, aun por muy rigurosamente que se aplicara este principio a la explotación del krill, se estaría poniendo en peligro la supervivencia de las especies dependientes del mismo.²¹

Por ello, en el art. 2º.3, b) y c) se prevé por primera vez, una estrategia conservacionista radicalmente distinta. En efecto, ya no se va a tratar exclusivamente de regular la explotación de una especie concreta, sino que se adopta un planteamiento interespecies, de forma que se deba tender al mantenimiento de las relaciones ecológicas ente los distintos recursos vivos marinos. De ahí, la importancia del requisito básico de reponer los recursos disminuidos por debajo de su mayor incremento anual neto, si tenemos en cuenta el lamentable estado en el que se encuentran las poblaciones de ballenas y focas antárticas,²² así como la importancia de la prevención o minimización de cambios en el ecosistema marino que no sean reversibles en 20 ó 30 años, plazo que quizás sea demasiado arriesgado.²³

Además, para garantizar la puesta en práctica de estos principios conservacionistas, la Convención CRVMA crea una estructura institucional permanente, constituida por la Comisión, el Comité Científico y la Secretaría. La Comisión es el órgano sobre el que recae la responsabilidad de hacer cumplir el objetivo conservacionista de esta Convención y, para ello, tiene, entre otras, funciones de información (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.); funciones de decisión (determinar las necesidades de conservación; formular, adoptar y revisar medidas de conservación basándose en datos científicos); y funciones de control (analizar la eficacia de las medidas de conservación; aplicar el sistema de observación e inspección).²⁴ Para realizar esta misión, la Comisión estará asesorada por el Comité Científico,²⁵ que, entre otras funciones, proporcionará a la Comisión la información o recomendaciones que ésta le solicite, o bien de motu proprio, sobre las medidas e investigaciones necesarias para el cumplimiento del objetivo conservacionista de esta Convención.²⁶

²⁰ W. Y. Brown, B. S. Manheim, op. cit. supra nota 16, p. 125.

²¹ R. F. Frank, op. cit. supra nota 7, p. 304.

²² S. Lyster, op. cit. supra nota 13, p. 164.

²³ R. F. Frank, op. cit. supra nota 7, p. 304.

²⁴ Convención CRVMA, art. 9º.1.

²⁵ *Ibidem*, art. 14º.1.

²⁶ *Ibidem*, art. 15º.2, e).

III. VENTAJAS DE ESTE PLANTEAMIENTO CONSERVACIONISTA

Tal y como se ha regulado en la Convención CRVMA el objetivo conservacionista, el mismo tiene, a nuestro juicio, tres importantes ventajas, aún antes de analizar cuál ha sido la práctica internacional a este respecto.

En primer lugar, es de destacar que, al haberse elegido como límite exterior del ámbito de aplicación de esta Convención la convergencia antártica, y no los 60° de latitud sur, el resultado ha sido que la Convención CRVMA se aplicará a todas las especies existentes en un medio ambiente cerrado, lo que va a facilitar la aplicación de los principios conservacionistas. Dicho en otras palabras, al delimitar el ámbito de aplicación de la Convención CRVMA, se han seguido criterios ecológicos, no políticos.²⁷

En segundo lugar, es de fundamental importancia la novedad de la estrategia conservacionista recogida en la Convención CRVMA. Al abandonar, como criterio único, la administración de los recursos pesqueros basada exclusivamente en considerar las reservas existentes de una determinada especie, compaginándolo con la necesidad de mantener las relaciones ecológicas entre las distintas especies, la Convención CRVMA ha adoptado como criterio conservacionista el ya denominado por la doctrina “enfoque ecosistemático”,²⁸ que permite la protección global del ecosistema marino antártico.²⁹

En tercer y último lugar, la Convención CRVMA es especialmente importante porque cuando se celebró no existía una industria pesquera antártica consolidada, siendo, por lo tanto, uno de los pocos tratados internacionales sobre recursos vivos concluidos antes de la existencia de una presión comercial sobre las especies reguladas.³⁰ Esto es importante porque la experiencia con la industria pesquera y ballenera en todo el mundo ha demostrado lo difícil que es conservar los recursos vivos cuando las empresas comerciales ya se han establecido, siendo el agotamiento de dichas especies en estos casos la regla general.³¹ Por ello, la Convención CRVMA

²⁷ A diferencia del Tratado de la Antártida y del Convenio para la conservación de focas antárticas, que se aplican hasta los 60° de latitud sur, por ser éste el criterio utilizado para delimitar las reclamaciones de soberanía sobre la Antártida, previas a 1959. Cfr. art. 6° del Tratado de la Antártida y art. 1° del Convenio para la conservación de focas antárticas. Vide J. P. A. Bernhardt, “Sovereignty in Antarctica”, *Cal. We. Int. L. J.*, 5 (1975) 297-349.

²⁸ F. Zegers Santa Cruz, “La Convención de Camberra a la luz de los objetivos y políticas de su negociación”, en F. Orrego Vicuña (ed.), op. cit. supra nota 3, p. 215; W. H. MacKenzie, R. S. Rootes, op. cit. supra nota 4, p. 131; W. Y. Brown, B. S. Manheim, op. cit. supra nota 16, p. 123; D. S. Butterworth, “Antarctic Marine Ecosystem Management”, *Polar Record*, 23/142 (1986) 37 y ss.

²⁹ Según el art. 1°.3 de la Convención CRVMA: “Ecosistema marino antártico significa el complejo de relaciones de los recursos vivos marinos antárticos entre sí y con su medio físico”.

³⁰ El Convenio para la conservación de focas antárticas de 1972 sería otro de estos tratados, porque aun cuando estas especies fueron explotadas de modo brutal en el siglo XIX, cuando se celebró hacia ya varias décadas que no eran objeto de atención comercial.

³¹ W. Y. Brown, B. S. Manheim, op. cit. supra nota 16, p. 123; S. Lyster, op. cit. supra nota 13, p. 157.

ofrece una oportunidad única de administrar con criterios ecológicos los recursos vivos marinos de la Antártida desde el principio.

IV. INCONVENIENTES A LA CONSERVACION DE LOS RECURSOS VIVOS MARINOS ANTARTICOS

Pese a las tres indudables ventajas anteriores, de cara a la consecución del objetivo conservacionista de los recursos vivos marinos antárticos, tanto del carácter limitado de la Convención CRVMA, como de lo en ella regulado, así como de las importantes omisiones que contiene, se desprenden una serie de inconvenientes que pueden dificultar, sino imposibilitar, la consecución de dicho objetivo y que a continuación analizamos.

1. *Los recursos marinos vivos protegidos.*

Aunque hemos visto que la Convención CRVMA proclama que se aplicará a “todos los organismos vivos, incluidas las aves, que se encuentran al sur de la convergencia antártica”, esta afirmación no es totalmente cierta, ya que quizás las especies más representativas de este ecosistema van a quedar, al menos parcialmente, al margen del ámbito de aplicación de esta Convención. Esto es así, efectivamente porque en el art. 6º de la Convención CRVMA se establece que: “Nada en la presente Convención derogará los derechos y obligaciones de las Partes Contratantes en virtud de la Convención Internacional para la Caza de la Ballena y la Convención para la Conservación de Focas Antárticas”.

Este artículo puede plantear serios problemas de coordinación en la conservación de las especies protegidas en dichos tratados. Respecto de las focas, en el Anexo a la Convención para la conservación de focas antárticas se han establecido una serie de rigurosas medidas proteccionistas,³² que, sin embargo, únicamente pueden aplicarse al sur de los 60º de latitud sur,³³ y no hasta la convergencia antártica, lo que puede producir un absurdo monumental, si tenemos en cuenta que todos los Estados que celebraron dicha convención, incluidos los adheridos posteriormente, son Estados partes originarios en la Convención CRVMA.³⁴ Por ello, sería lógico que la Comisión establecida en la Convención CRVMA adoptase las mismas medidas proteccionistas para su aplicación en todo el ecosistema marino antártico.

³² Estas medidas incluyen la limitación del máximo de capturas de tres especies de focas antárticas, la prohibición absoluta de capturar otras tres especies, la protección absoluta de los ejemplares de la séptima especie de focas antárticas durante el período reproductor y el establecimiento de zonas y temporadas de captura, así como de reservas ecológicas. Cfr. *Handbook of the Antarctic Treaty System*, op. cit. supra nota 6, p. C-7 y C-8.

³³ Por ser éste el límite exterior del ámbito de aplicación de esta Convención, cfr. supra, nota 27.

³⁴ Sobre los Estados partes en ambos tratados, vide *Handbook of the Antarctic Treaty System*, op. cit., p. C-10 y E-13.

Por lo que se refiere a las ballenas, la Convención CRVMA no ha establecido un fuerte sistema de coordinación con la Comisión Ballenera Internacional,³⁵ dándose la paradoja de que en los mares antárticos la C.B.I. ha establecido reservas ecológicas donde la caza de la ballena por el hombre está absolutamente prohibida, mientras que en esas mismas zonas la Comisión de la Convención CRVMA no ha limitado la pesca del krill, alimento de aquéllas, con lo que indirectamente se imposibilita la recuperación de especies en extinción, principio fundamental del enfoque ecosistémico regulado en la Convención CRVMA.

2. Soberanía y jurisdicción en la Antártida.

Antes de que se celebrase el Tratado de la Antártida de 1959, siete Estados³⁶ habían formulado reclamaciones de soberanía sobre partes del continente antártico, mientras que los demás Estados se negaron a reconocerlas e, incluso, se reservaron sus derechos a formular en el futuro nuevas reclamaciones de soberanía. Con miras a la consecución de los objetivos de libertad de investigación científica y cooperación internacional, el art. 4º del Tratado de la Antártida “congeló” el problema de la soberanía,³⁷ dejándolo sin resolver de una forma definitiva.

Al celebrarse la Convención CRVMA, el problema de la soberanía se suscitó en dos situaciones distintas. En primer lugar, al sur de los 60º de latitud sur los Estados reclamantes habían “congelado” su soberanía en virtud del Tratado de la Antártida, pero sin renunciar a la misma, por lo que pretendían³⁸ que la Convención CRVMA no afectase a la consecuencia lógica de su soberanía en el continente antártico, es decir, a su jurisdicción y derechos soberanos sobre los recursos naturales existentes en las respectivas zonas económicas exclusivas.³⁹ Pretensión que no era de ningún modo admitida por los Estados que no reconocían dichas reclamaciones. En segundo lugar, entre los 60º de latitud sur y la convergencia antártica, existen una serie de islas sobre las que los Estados ejercen su soberanía de manera indiscutida,⁴⁰ y tampo-

³⁵ B. Mitchell, R. Sandbrook, op. cit. supra nota 7, 129. Vide art. 23º.3 Convención CRVMA.

³⁶ Argentina, Australia, Chile, Francia, Gran Bretaña, Noruega y Nueva Zelanda, siendo destacable el hecho de que las reivindicaciones de Argentina, Chile y Gran Bretaña se formularon, en gran parte, sobre el mismo territorio.

³⁷ El problema de la soberanía se congeló porque mientras el Tratado de la Antártida esté en vigor, los Estados partes no renuncian a sus derechos de soberanía, ni a las reclamaciones territoriales efectuadas, ni a los fundamentos de reclamación de soberanía, no afectando este tratado, del mismo modo, al no reconocimiento de dichos derechos soberanos, reclamaciones o fundamentos de las mismas. Además, se prohíbe igualmente la ampliación o formulación de nuevas reclamaciones de soberanía.

³⁸ F. Zegers Santa Cruz, op. cit. supra nota 28, pp. 216 y ss.; R. Harry, “The Law of the Sea and Antarctica”, *Public Policy Paper, University of Tasmania*, 13 (1979) 1-16; F. Orrego Vicuña, “La aplicación del derecho del mar y de la zona económica exclusiva al continente antártico”, en F. Orrego Vicuña (ed.), op. cit. supra nota 3, pp. 331-340.

³⁹ Art. 56º.1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

⁴⁰ B. Mitchell, R. Sandbrook, op. cit. supra nota 7, p. 16.

co querían ver mermados sus derechos soberanos, sobre los correspondientes espacios marinos, por esta Convención.

Para solucionar este problema, en la Convención CRVMA se adoptó un enfoque bifocal, contenido en el art. 4º-2, b), que es deliberadamente ambiguo. Según el mismo, dicha Convención no “se interpretará... como perjudicial a ningún derecho o reclamación o fundamento de reclamación para el ejercicio de la jurisdicción del Estado ribereño conforme al derecho internacional en la zona a que se aplica la presente Convención”. De tal forma que, mientras los Estados reclamantes de soberanía entienden que este artículo se aplicará a toda la zona al sur de la convergencia antártica, los Estados no reclamantes afirman que únicamente se aplicará entre los 60º de latitud sur y la convergencia antártica.

En cualquier caso, se deja una puerta abierta al ejercicio de la jurisdicción nacional en el ámbito territorial de aplicación de la Convención CRVMA, con lo que se rompe la unicidad, desde el punto de vista jurídico, del ecosistema marino antártico, que estará regulado por la Convención CRVMA y por las posibles legislaciones nacionales sobre zonas económicas exclusivas,⁴¹ y esta pluralidad de legislaciones puede afectar negativamente a la conservación de los recursos vivos existentes en este ecosistema.

3. Necesidad de información científica.

Para que la Comisión pueda adoptar alguna medida de conservación y, en un más difícil todavía, mantener las relaciones ecológicas entre las distintas especies, es necesario que tenga a su disposición la información científica más exacta posible. Hasta tal extremo, que se ha considerado que la mayor dificultad para lograr los objetivos conservacionistas de esta Convención es la insuficiencia actual del conocimiento científico de este medio ambiente,⁴² pues de hecho se ignora el volumen total existente de la mayoría de las especies marinas antárticas, así como su ciclo reproductor,⁴³ agravándose el problema por la ausencia total de antecedentes de un modelo de administración ecosistemático.⁴⁴

De ahí que sea criticable la regulación que de este requisito se ha realizado en la Convención CRVMA, dado que la obligación que el art. 20º impone a los Estados

⁴¹ La Declaración del Presidente de la Conferencia para la conservación de los recursos marinos vivos marinos antárticos, incluida en el Acta Final de la misma, refuerza esta posibilidad al norte de los 60º de latitud sur, al afirmar que los Estados podrán, en sus “aguas jurisdiccionales”, excluir cualquier medida conservacionista que adopte la Comisión CRVMA, así como promulgar las que estimen necesarias. Cfr. W. M. Bush, op. cit. supra nota 1, vol. I, pp. 391 y ss.

⁴² R. J. Hofman, op. cit. supra nota 4, p. 121.

⁴³ J. A. Gulland, op. cit. supra nota 4, p. 127; S. Lyster, op. cit. supra nota 13, p. 167; J. Castellví (ed.), *Actas del segundo symposium español de estudios antárticos*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 447 pp.

⁴⁴ D. S. Butterworth, op. cit. supra nota 28, pp. 39 y ss.

de suministrar datos científicos “en la mayor medida posible”, facilita el que las medidas de conservación se basen en una información insuficiente, dudándose que esta carestía pueda suplirse por el Comité Científico.⁴⁵ Además, aunque la Comisión deba, según el art. 9º.4, tener “en cuenta las recomendaciones y opiniones del Comité Científico”, no está vinculada por las mismas,⁴⁶ no pudiéndose controlar, por otra parte, que las medidas de conservación se adopten efectivamente “sobre la base de los datos científicos más exactos disponibles”, tal y como se exige en el art. 9º.1, f).

4. Procedimiento de adopción de las medidas de conservación.

A nuestro juicio lo más criticable de la Convención CRVMA, lo que más puede dificultar la consecución de los objetivos conservacionistas de esta Convención, es la regulación que la misma establece para la adopción de las medidas de conservación.

En este sentido, el art. 12º.1 establece que: “Las decisiones de la Comisión sobre cuestiones de fondo se tomarán por consenso. El determinar si una cuestión es de fondo se considerará como cuestión de fondo”. Al haberse rechazado la opción de que las decisiones de fondo sean adoptadas por mayoría cualificada, como ocurre en los restantes tratados sobre recursos vivos marinos,⁴⁷ la regla del consenso encierra un derecho de veto para cualquier miembro de la Comisión a la hora de adoptar medidas de conservación.⁴⁸ De tal forma que un solo Estado, la Unión Soviética, impidió que hasta la tercera reunión de la Comisión en 1984 se adoptase ninguna de estas medidas.⁴⁹ Es decir, la regla del consenso, al implicar el derecho de veto, favorece los intereses inmediatos de los Estados pesqueros y no la conservación de estos recursos,⁵⁰ dado que en ausencia de medidas protectoras, rige el principio de libertad de pesca.

Ahora bien, en el caso de que la Comisión adoptase alguna medida de conservación, el art. 9º.6 de la Convención CRVMA ha establecido 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. Es decir, se otorga a los Estados un derecho de doble veto, totalmente super-

⁴⁵ R. F. Frank, op. cit. supra nota 7, p. 316.

⁴⁶ B. Mitchell, R. Sandbrook, op. cit. supra nota 7, p. 317.

⁴⁷ S. Lyster, op. cit. supra nota 13, p. 167.

⁴⁸ Sobre las diferencias teóricas entre el consenso y el veto vide F. Zegers Santa Cruz, op. cit. supra nota 28, p. 219. No obstante, que el consenso en la práctica implica un derecho de veto, lo mantienen, entre otros, B. Mitchell, R. Sandbrook, op. cit. supra nota 7, pp. 138 y ss.; N. D. Bankes, op. cit. supra nota 9, p. 312; W. Y. Brown, B. S. Manheim, op. cit. supra nota 16, p. 127; R. J. Hofman, op. cit. supra nota 4, p. 115; S. Lyster, op. cit. supra nota 13, pp. 167 y ss., etc.

⁴⁹ R. J. Hofman, op. cit. supra nota 4, pp. 18 y ss.; W. Y. Brown, B. S. Manheim, op. cit. supra nota 16, p. 127; S. Lyster, op. cit. supra nota 13, pp. 169 y ss.

⁵⁰ R. F. Frank, op. cit. supra nota 7, pp. 309 y ss.

fluo al existir el veto simple,⁵¹ y cuyo objetivo no puede ser más que el fomentar el no cumplimiento de las medidas de conservación por algún Estado concreto.

Además, para los casos de soberanía indiscutida sobre islas situadas entre los 60° de latitud sur y la convergencia antártica, el Acta Final de la Conferencia CRVMA otorga a estos Estados un triple derecho de veto, al poder excluir, en sus “aguas jurisdiccionales”, la aplicación de cualquier medida de conservación adoptada por la Comisión.⁵²

5. Las medidas de conservación

La Convención CRVMA no define lo que se entiende por medidas de conservación, ni establece ninguna de ellas; únicamente recoge, en su art. 9.2, algunos ejemplos que la Comisión podrá adoptar, y entre las que se encuentran la limitación de la cantidad total que puede ser recolectada de una especie, la designación de especies protegidas, la fijación de temporadas de captura y de veda, la apertura y cierre de zonas con fines de estudio científico o de conservación y la reglamentación de los métodos de recolección.

Dentro de esta lista, llama la atención la no inclusión intencionada de la fijación de cuotas nacionales de pesca para las distintas especies. Aunque se omitió expresamente para no suscitar problemas con la soberanía de estos espacios,⁵³ la ausencia de esta medida no dejará de plantear otros problemas, quizás más graves, porque difícilmente se podrá hacer respetar el límite total de captura de una especie, sin cuotas nacionales, ya que no se sabrá quien es el que se excede de ese límite máximo.

Hasta el momento, las únicas medidas que se han adoptado han sido la prohibición absoluta de pescar en las 12 millas náuticas alrededor de las islas Georgia del Sur, dado que varias especies de peces con aletas allí existentes habían sido ya explotados comercialmente hasta su desaparición casi total, así como la reglamentación de las redes de pesca de las mismas, en todas las aguas antárticas, con la intención de proteger las crías de estas especies en extinción. Pero incluso estas medidas se adoptaron tarde, cuando las flotas pesqueras habían cesado ya en la explotación de estos recursos, por no resultar rentables económicamente.⁵⁴ Aparte de éstas, no se ha adoptado ninguna otra medida de conservación.

6. El control de la aplicación de estas medidas.

Conseguir la efectiva aplicación de toda medida de conservación que se adopte, es un objetivo que la Convención CRVMA pretende asegurar con tres estrategias distintas.

⁵¹ B. Mitchell, R. Sandbrook, op. cit. supra nota 7, p. 134.

⁵² Vide supra nota 41.

⁵³ *Ibidem*, op. cit. supra nota 1, vol. I, pp. 135 y ss.

⁵⁴ S. Lyster, op. cit. supra nota 13, pp. 169 y ss.

En primer lugar, estableciendo en el art. 20°.2, la obligación de los Estados Partes de proporcionar “información sobre las actividades de recolección, incluidas las áreas de pesca y buques, a fin de que puedan recopilarse estadísticas fiables de captura y esfuerzo”. Ahora bien, esta técnica de control presenta dos inconvenientes, ya que, por un lado, dicha información no se puede verificar, y, por otro, porque dicha obligación se ejercerá “en la forma y con los intervalos que se prescriban”, función que la Comisión todavía no ha realizado, por lo que la obligación de informar no es exigible y puede boicotarse en el futuro ejerciendo el derecho de veto al amparo del artículo 12°.

En segundo lugar, los Estados, “para promover el objetivo y asegurar el cumplimiento de las disposiciones” de esta Convención, acordaron en su art. 24° establecer un sistema de observación e inspección. Sin embargo, en la Convención no se ha regulado el mismo, sino que, sin fundamento alguno, se delegó en la Comisión su elaboración sobre la base de los principios establecidos en el art. 24°.2, función todavía no realizada. En su espera, el art. 24°.3 requiere a los miembros de la Comisión para que concierten arreglos provisionales basándose en los principios del párrafo anterior. A pesar de esta disposición, la Comisión no pudo llegar a ningún acuerdo provisional,⁵⁵ dado el veto ejercido por las tres primeras potencias pesqueras en estos mares: la Unión Soviética, Japón y Polonia.⁵⁶

En tercer lugar, el art. 10°.2 establece que: “La Comisión señalará a la atención de todas las Partes Contratantes cualquier actividad que, a juicio de la Comisión, afecte al cumplimiento por una Parte Contratante del objetivo de la presente Convención o a la observancia por dicha Parte Contratante de las obligaciones contraídas en virtud de la presente Convención”. Resulta en principio absurdo que en estos casos la Comisión amenace, al parecer, al Estado en cuestión con afrontar una opinión pública internacional contraria a la actitud de dicho Estado, en vez de acudir al procedimiento de enjuiciamiento y sanción previsto como principio del sistema de observación e inspección. Pero teniendo en cuenta que la aplicación de este art. 10°.2 queda “a juicio de la Comisión”, y dado el derecho de veto existente, cabe preguntarse si alguna vez este artículo será puesto en práctica.

Dada la inexistencia actual de ningún tipo de control, tiene muy poco sentido la adopción de medidas de conservación, dado que se pueden infringir impunemente.

7. *El relativismo de los tratados.*

Recordando la existencia de la norma consuetudinaria, positivizada en el Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados, según la cual “un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento”,⁵⁷ nos en-

⁵⁵ *Ibidem*, op. cit. supra nota 13, p. 171.

⁵⁶ R. F. Frank, op. cit. supra nota 7, p. 315.

⁵⁷ Art. 34°.

contramos con que las posibles medidas de conservación que adopte la Comisión únicamente obligarán a los Estados partes en la Convención CRVMA, y no a los terceros Estados, para los que regirá el principio de libertad de pesca del alta mar.

Precisamente para evitar que la actividad de estos terceros Estados resulte perjudicial, el art. 10º.1 de la Convención CRVMA contiene una disposición anómala según la cual: “La Comisión señalará a la atención de cualquier Estado que no sea Parte en la presente Convención cualquier actividad emprendida por sus nacionales o buques que, a juicio de la Comisión, afecte al cumplimiento de la presente Convención”.

Puede resultar irrisorio que los miembros de la Comisión, que pueden vetar discrecionalmente la adopción de cualquier medida de conservación, objetarla, excluirla, en su caso, de sus “aguas jurisdiccionales”, negarse a informar sobre las cantidades capturadas, vetar la creación de un sistema de observación e inspección, aunque sea provisional, evitar la sanción moral de la Comisión, e incluso infringir dichas medidas impunemente, se pongan de acuerdo unánimemente en llamar la atención a un Estado no obligado por dichas medidas porque la actividad de sus nacionales “afecte al cumplimiento del objetivo de la presente Convención”.

No obstante, se ha de reconocer que, aunque la Comisión no tenga poder sancionatorio respecto de los terceros Estados, los Estados que la componen tienen en la práctica un gran poder de presión, tanto política,⁵⁸ como económica.⁵⁹

8. Daños al medio ambiente antártico por otras actividades.

No deja de llamar la atención que siendo el objetivo de esta Convención “la conservación de los recursos vivos marinos antárticos”, la misma no regule más que los posibles efectos perjudiciales para dichas especies que sean consecuencia directa de la pesca de las mismas. Es decir, en esta Convención se ignora deliberadamente que la conservación de estos recursos puede verse amenazada por la realización de otras actividades en su zona de aplicación, como, por ejemplo, la contaminación de los mares debido al vertido de desechos radioactivos o la explotación de los recursos minerales marítimos.

A este respecto, se ha de señalar que los mismos Estados que forman parte de la Comisión CRVMA han adoptado muy recientemente un convenio sobre los recursos minerales antárticos,⁶⁰ en el que se ha seguido una política muy distinta, y posi-

⁵⁸ Los cinco Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas son también miembros de la Comisión CRVMA.

⁵⁹ Entre los Estados miembros de la Comisión están los más industrializados, y, a título de ejemplo, cabe señalar que la Enmienda Pelly a la ley norteamericana sobre protección de los pescadores autoriza al Congreso USA a imponer restricciones a la importación de los productos de aquellos Estados cuyas actividades sean contrarias a los programas internacionales de conservación de recursos pesqueros o de especies amenazadas o en riesgo de extinción.

⁶⁰ Convention sur la réglementation des activités relatives aux ressources minerales de l'Antarctique, hecha en Wellington, Nueva Zelanda, el 2 de junio de 1988. ARM/SCM/88/78.

blemente más eficaz, que la establecida en la Convención CRVMA. Mientras que ésta consagra la libertad absoluta de pesca, que sólo se limitará por la adopción, en su caso, de medidas de conservación, en el tratado sobre minerales se prohíbe toda exploración y explotación de estos recursos hasta que se demuestre ante los organismos correspondientes que tales actividades no entrañan “ningún riesgo para el medio ambiente antártico y sus ecosistemas dependientes o asociados”.⁶¹

V. CONCLUSIONES

A la vista de este análisis, se ha de afirmar que la Convención para la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, pese a su título, y pese a la proclamación solemne de su art. 2º, según el cual el objetivo de la misma es “la conservación de los recursos vivos marinos antárticos”, no es en absoluto un tratado conservacionista, sino más bien un tratado de pesca, con posibilidades bastante remotas de que, en su aplicación, se sigan principios proteccionistas en la explotación de estos recursos.

Sin embargo, quizá más que preguntarnos si la Convención CRVMA es un tratado conservacionista o pesquero, deberíamos plantearnos porqué, siendo un tratado de pesca, utiliza como máscara la etiqueta conservacionista. A este respecto, se puede plantear la hipótesis de que, dada la fecha de adopción de la Convención CRVMA en 1980, y teniendo en cuenta que en ese mismo momento se estaba negociando la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, en la conferencia internacional más universal que ha existido jamás, la reacción de la comunidad internacional a la celebración de un tratado de pesca en alta mar que concediese privilegios a un reducido número de Estados hubiese sido tajante, pudiéndose momentáneamente obviarse este inconveniente si el tratado que se celebra se denomina Convención para la conservación de los recursos vivos marinos antárticos.

⁶¹ *Ibidem*, arts. 3º y 4º.