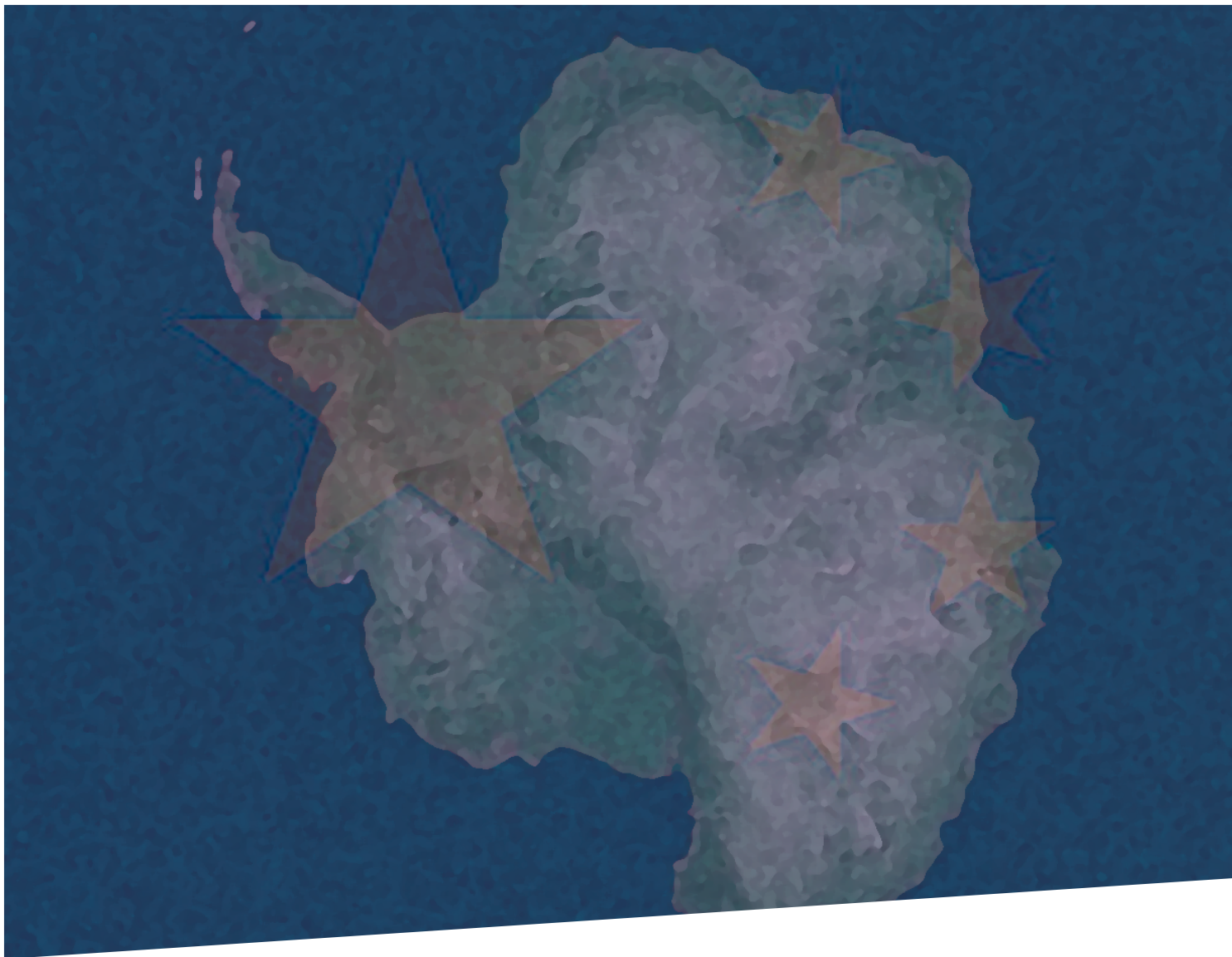




CARI / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

Comentarios Estratégicos

China y la Antártida:
¿hacia una reconfiguración del marco jurídico
antártico sobre la minería polar?

Anna Anzalone

China y la Antártida:
¿hacia una reconfiguración del marco jurídico
antártico sobre la minería polar?

Anna Anzalone

Comentarios Estratégicos

N.º 23

MAYO 2025

ISSN 3008-9956

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva
responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el
pensamiento del CARI.

Corrección: María Fernanda Rey

Diseño: Trender

Maquetación: Mario Modugno

CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Uruguay 1037, piso 1.º, C1016ACA Buenos Aires, República Argentina

Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742

Correo electrónico: direccioneditorial@cari.org.ar / Sitio web: www.cari.org.ar

China y la Antártida: ¿hacia una reconfiguración del marco jurídico antártico sobre la minería polar?

Anna Anzalone*

1. Introducción

El 1 de diciembre de 1959, doce países firmaron el Tratado Antártico (TA) tras su participación en el Año Geofísico Internacional. En vigor desde 1961, el acuerdo estableció a la Antártida como un territorio reservado exclusivamente para actividades pacíficas (art. 1), garantizó la libertad de investigación científica (art. 2) y el libre intercambio de información (art. 3). Además, protegió tanto las reclamaciones territoriales existentes como las posiciones de quienes no las reconocían (art. 4), con lo que consolidó un marco de cooperación internacional durante la Guerra Fría (Colacrai, 2024).

Este equilibrio, sin embargo, comenzó a ser cuestionado en las décadas de 1970 y 1980, cuando nuevos actores internacionales empezaron a desafiar el control ejercido por las partes consultivas. Frente a un creciente interés económico y estratégico por el continente, se intensificaron las tensiones entre Estados con y sin pretensiones territoriales (Aumond, 2021). En este escenario, China se incorporó al sistema: ingresó al Tratado en 1983 y obtuvo el estatus de parte consultiva en 1985. Desde entonces, su presencia ha crecido notablemente, impulsada por su

* Estudiante de Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella, cursando una doble diplomatura BA/MA en Sciences Po. Voluntaria del CARI.

necesidad de acceder a recursos minerales y biológicos, lo que ha reavivado los cuestionamientos al régimen jurídico vigente.

En respuesta a las preocupaciones ambientales y ante la posibilidad de explotación de recursos, en 1991 se adoptó el Protocolo de Madrid –vigente desde 1998–, que declaró a la Antártida como una “reserva natural consagrada a la paz y a la ciencia” (art. 2) y prohibió la minería con fines no científicos (art. 7). Este instrumento también fortaleció la cooperación medioambiental mediante la institucionalización de reuniones anuales (Reunión Consultiva del Tratado Antártico, RCTA) y la creación del Comité para la Protección del Medio Ambiente (CPA). Sin embargo, el sistema presenta debilidades: carece de un órgano de control independiente y depende del consenso para tomar decisiones, lo que limita la adopción de medidas más firmes. En este contexto, las estrategias ambiguas de algunos Estados, en particular, de China y sus aliados, generan crecientes dudas sobre la solidez del régimen, especialmente de cara a la renegociación prevista para 2048.

Así, es posible plantearse hasta qué punto el marco jurídico actual impide realmente la explotación minera en la Antártida frente a las estrategias emprendidas por China. De este modo, en primer lugar, se analizará cómo las ambigüedades internas y las fallas del derecho internacional de la Antártida son explotadas a través de una interpretación flexible por parte de China. En segundo lugar, se estudiarán las perspectivas de gobernanza de este territorio frente a estas estrategias, centrándose en los desafíos vinculados a la renegociación de 2048 y a la evolución más amplia del derecho internacional en el territorio austral.

2. Un marco jurídico en tensión: entre las estrategias de elusión y los desafíos chinos

Las ambigüedades y lagunas internas del marco jurídico antártico (A) permiten interpretaciones flexibles del derecho internacional, lo que favorece las estrategias chinas de elusión (B).

A. Ambigüedades y lagunas internas del derecho internacional antártico

El principio de libertad científica en el TA, junto con la falta de una definición clara de “investigación científica” en el Protocolo de Madrid, crea un marco jurídico permisivo que deja espacio a interpretaciones amplias. Esto permite a algunos Estados, como China o Rusia, encubrir actividades de prospección minera bajo el pretexto de investigación científica. Asimismo, aunque el Protocolo prohíbe la explotación minera, no cierra todas las puertas. Se permite, por ejemplo, la explotación de hielo y icebergs con fines como el suministro de agua dulce. Finalmente, existen vacíos legales en torno a ciertos recursos, como los meteoritos. Por ejemplo, en 2018 un proyecto emiratí impidió que se incluyera su prospección en el régimen de prohibición (Aumond, 2021).

El sistema también muestra debilidades institucionales. La Corte Permanente de Arbitraje, prevista para resolver disputas, nunca ha sido utilizada, y la regla del consenso bloquea decisiones vinculantes. De este modo, esta doble inercia –jurídica y política– favorece las estrategias de elusión y las interpretaciones unilaterales del marco normativo, como lo demuestra el creciente cuestionamiento de China al régimen jurídico antártico.

B. Estrategias chinas de elusión y desafío: interpretaciones flexibles del derecho internacional

China, al igual que Rusia, aplica interpretaciones flexibles del derecho internacional en la Antártida, aprovechando la ambigüedad entre investigación científica y explotación de recursos. Actividades como la perforación o el mapeo de yacimientos se realizan bajo fines científicos, pero pueden servir a intereses mineros. En este marco, las bases científicas adquieren un valor estratégico y funcionan como instrumentos de proyección territorial (Sacks y Dortmans, 2024).

Pese a que la Declaración de Praga (2019) reafirma la cooperación antártica, persisten las rivalidades geopolíticas y el afianzamiento de una convergencia estratégica sinorrusa en torno a la flexibilización del marco normativo vigente. De hecho,

en la RCTA de 2019, China anunció la instalación de una quinta base científica y Rusia planteó la necesidad de la futura explotación de minerales (Gérard, 2024). De esta manera, ambas potencias buscan anticiparse a las futuras renegociaciones del régimen y expandir su presencia. Por este motivo, aunque el artículo 7 del Tratado Antártico promueve la transparencia mediante inspecciones, surgen inquietudes por estas maniobras.

Las bases no implican dominio territorial por sí solas, pero las actividades realizadas –algunas de posible uso dual civil-militar, como las estaciones satelitales chinas desde 2010– fortalecen la presencia. Aunque la dimensión militar es secundaria, las motivaciones económicas y científicas son centrales. China busca así reforzar su influencia de cara a 2048, para garantizar el acceso a recursos, lo que podría transformar profundamente la gobernanza de la Antártida (Valantin, 2021).

3. ¿Qué perspectivas hay para la gobernanza antártica frente a las estrategias chinas?

Frente a las estrategias chinas, la gobernanza antártica es incierta, especialmente en el contexto de la renegociación del régimen en 2048 (A). Estas también muestran cómo está evolucionando el derecho de los espacios internacionales en respuesta a ellas (B).

A. La perspectiva de la renegociación del régimen en 2048: un marco jurídico en tensión

Contrariamente a lo que se suele afirmar, el Protocolo de Madrid no expira en 2048. Lo que sí permite esa fecha es la convocatoria de una conferencia de revisión, si lo solicita alguna parte consultiva. Cualquier enmienda deberá ser aprobada por mayoría, incluyendo tres cuartas partes de los países firmantes originales de 1991, y solo entrará en vigor con la aprobación explícita de las 26 partes fundadoras. La prohibición minera (art. 7) solo podría levantarse mediante un nuevo régimen jurídico adoptado por consenso. Además, el artículo 25.5(b) permite que, si una enmienda sobre minería no entra en vigor en tres años, cualquier Estado

podrá retirarse del Protocolo con dos años de preaviso (Antarctic and Southern Ocean Coalition, 2024).

Aunque este procedimiento está regulado, podría generar inestabilidad legal y abrir la puerta a explotaciones mineras bajo otras normas, incluso de forma unilateral. Frente a este escenario, se contemplan varias posibilidades: conservar el régimen actual, reforzar las restricciones, flexibilizarlas o enfrentar la retirada de ciertos Estados, especialmente si perciben que sus intereses no están suficientemente representados. Las crecientes tensiones geopolíticas hacen que el riesgo de fragmentación del sistema antártico sea alto, lo que incrementa las posibilidades de que tengan lugar tanto el segundo como el tercer escenario mencionados con anterioridad. En este marco, China y Rusia, cada vez más activas en bloquear enmiendas, promueven una visión de la Antártida más flexible, abierta a la explotación de recursos (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2020).

La pandemia de Covid-19 mostró claramente la fragilidad del sistema: la cancelación de la RCTA en 2020 y el uso de las limitaciones logísticas en la reunión de 2021 por parte de China y Rusia sirvieron para reducir debates y bloquear avances, como fue el caso de la creación de las áreas marinas protegidas. Esta estrategia basada en el principio de soberanía y en la explotación de vacíos legales refleja un patrón ya observado en otras regiones, como el Ártico, y podría influir en la evolución futura del derecho internacional.

B. Evolución del derecho de los espacios internacionales influida por China y sus aliados

El enfoque de China en la Antártida, similar al que aplica en otros espacios internacionales, como el Mar de China Meridional o el espacio exterior, busca crear un entorno estratégico favorable a sus intereses. Su creciente presencia en los polos refleja tanto ambición como una proyección global, impulsada por la necesidad de garantizar recursos futuros. Para ello, China está desarrollando infraestructuras que le permitirán aprovechar el potencial de la región en el futuro (Valantin, 2021).

El Consejo Ártico, un foro intergubernamental basado en el consenso, quedó al borde del colapso entre 2021 y 2023, cuando Rusia lo presidía y varios miembros se retiraron en protesta por la invasión de Ucrania, mientras Moscú avanzaba con su propia agenda ártica. De manera análoga, aunque el régimen antártico posee una arquitectura jurídica distinta, ambos polos comparten la vulnerabilidad estructural del consenso, donde es posible paralizar decisiones clave mediante el veto o la retirada. En este marco, la proyección china en la Antártida se inscribe en una lógica similar a la observada en otros espacios internacionales: reconfigurar las normas de gobernanza a su favor, explotando las lagunas procedimentales y la inercia consensual. En definitiva, el paralelismo Ártico-Antártico revela la mutación del derecho internacional, donde las potencias emplean su influencia sobre los procesos establecidos para promover sus intereses nacionales (Buchanan, 2022).

4. Conclusión

En un mundo donde el derecho de los espacios internacionales tiende a fragmentarse y regionalizarse, actores como China y Rusia explotan deliberadamente las lagunas del marco jurídico para afianzar sus intereses estratégicos. En el caso antártico, esa presión adopta formas sutiles pero acumulativas: reinterpretaciones flexibles de “investigación científica”, expansión paulatina de bases y uso del veto en las reuniones consultivas. Aunque el Sistema del Tratado Antártico persiste gracias a su consenso fundacional y al blindaje del Protocolo de Madrid –que prohíbe la minería sin enmiendas explícitas–, estas maniobras socavan gradualmente la confianza entre las partes y tensionan los mecanismos de decisión.

Sin embargo, lejos de amenazar con un colapso inmediato, el enfoque chino busca erosionar el régimen desde dentro, instalando precedentes políticos y técnicos que puedan legitimar, en un futuro aún incierto, una flexibilización normativa. El éxito de esta estrategia dependerá no de un quiebre abrupto, sino de la capacidad de los Estados parte para reforzar las salvaguardias: definir con precisión el alcance de la actividad científica, agilizar los controles independientes y revisar la regla del consenso para impedir bloqueos injustificados. Así, el desafío no es tan-

to contener un asalto frontal al Tratado, sino blindar su arquitectura frente a un desgaste progresivo.

Referencias

Antarctic and Southern Ocean Coalition. (4 de octubre de 2024). *The Antarctic Treaty: What happens in 2048?* <https://www.asoc.org/ice-archive/the-antarctic-treaty-what-happens-in-2048>

Antarctic Rights. (s. f.) *Déclaration sur l'Antarctique*. <https://antarcticrights.org/resources/antarctica-declaration/>

ASOC. (2024). *Rapport de l'ASOC à la RCTA*.

Asian Forum for Polar Sciences. (2024). *Rapport sur les 20 ans du Forum asiatique pour les sciences polaires (AFoPS)*.

Australia y China. (2024). *Initiation of review of Management Plan for Antarctic Specially Protected Area (ASP) No. 169 Amanda Bay, Ingrid Christensen Coast, Princess Elizabeth Land, East Antarctica*.

Australian Antarctic Program. (17 de mayo de 2019). *Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty (the Madrid Protocol)*. Australian Government. <https://www.antarctica.gov.au/about-antarctica/law-and-treaty/the-madrid-protocol/>

Aumond, F. (5 de julio de 2021). *Les enjeux géostratégiques en Antarctique : la coopération à l'épreuve*. Areion24. <https://www.areion24.news/2021/07/05/les-enjeux-geostrategiques-en-antarctique-la-cooperation-a-lepreuve/>

Buchanan, E. (18 de marzo de 2022). *The end of Antarctic exceptionalism*. Lowy Institute. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/end-antarctic-exceptionalism>

Colacrai, M. (2024). *El Sistema del Tratado Antártico (STA) y el rol de las potencias medias. Análisis focalizado en Australia, India y Turquía*. CARI. https://cari.org.ar/views/releases/detail/?article_id=472

Fleury Graff, T., Bou-Nader, P., Chollet, S., Detry, C.-E., Duverge, A., et al. (2024). *Chronique des faits internationaux. Revue générale de droit international public*, 2024 (4). <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-04829674>

Gérard, F. (28 de febrero de 2024). *La Chine ouvre une cinquième station de recherche en Antarctique*. Chine Direct. <https://chinedirect.net/actualite/science/la-chine-ouvre-une-cinquieme-station-de-recherche-en-antarctique-pour-fournir-une-plate-forme-de-cooperation-scientifique/11757/>

Gray, A. B. (20 de marzo de 2021). *L'objectif géopolitique suivant de la Chine : dominer l'Antarctique*. The National Interest. <https://nationalinterest.org/feature/chinas-next-geopolitical-goal-dominate-antarctica-180579>

Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2020). *Posicionamiento de la República Popular China en la Antártida e Iberoamérica y su impacto en la evolución geopolítica (Documento de Trabajo 02/2020)*. CESEDEN. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2020/DIEEET02_2020Posicionamiento_de_China_Iberoamerica.pdf

MiningWorld. (21 de febrero de 2025). *Explorer la viabilité de l'exploitation minière en Antarctique*. <https://miningworld.com/exploring-the-viability-of-mining-in-antarctica/>

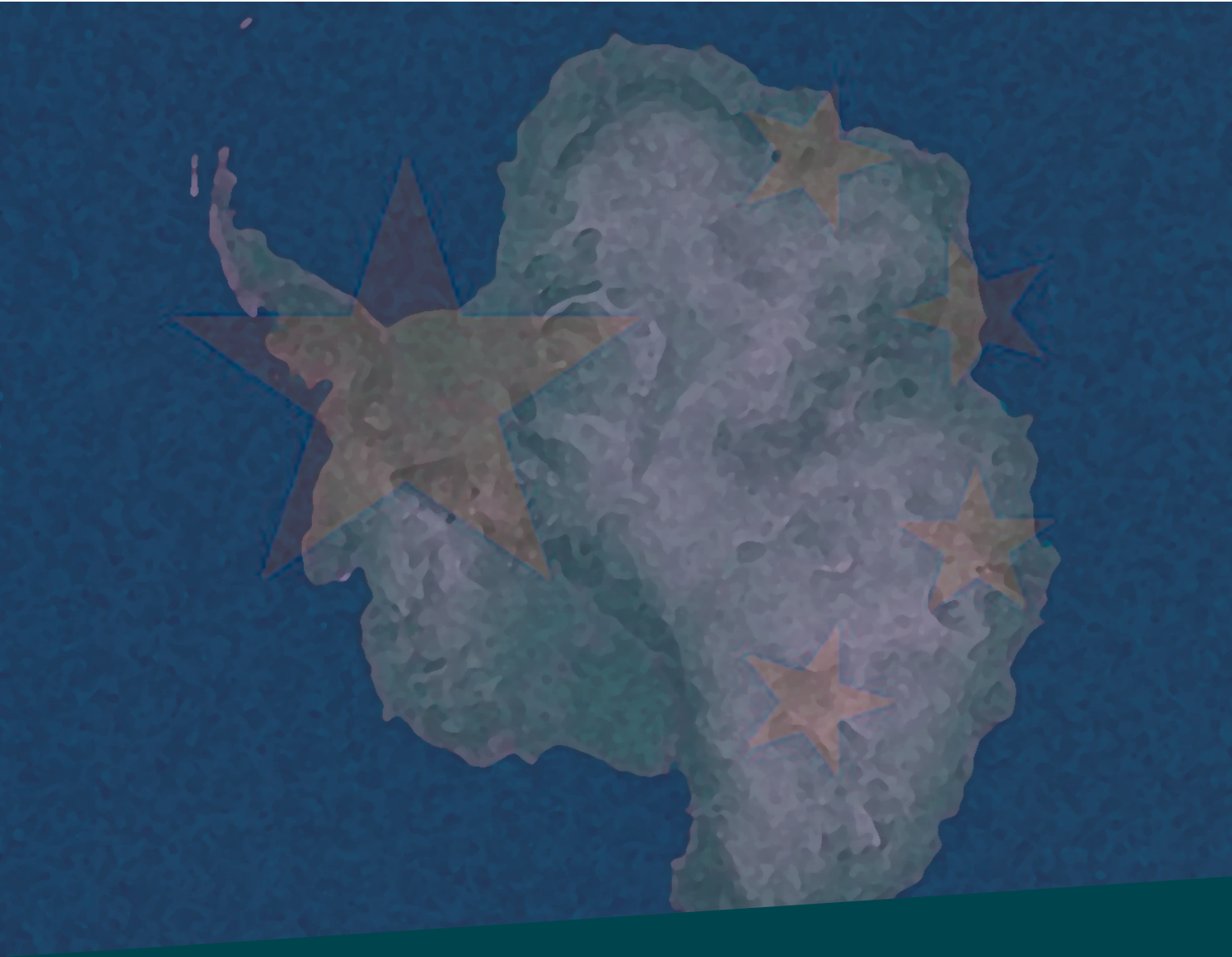
Norway, China y Germany. (2024). *An update on the regional RINGS survey in Dronning Maud Land and Enderby Land*. Antarctic Treaty Consultative Meeting.

Noualhat, L. (19 de diciembre de 2022). *Gaz, pétrole, minerais : l'Antarctique captive les grandes puissances*. Reporterre. <https://reporterre.net/Gaz-petrole-minerais-L-Antarctique-captive-les-grandes-puissances>

Polar Research Institute of China. (2023). *Initial Environmental Evaluation for the Exploration of Subglacial Lake Qilin (Snow Eagle) in Antarctica*.

Sacks, B. J., y Dortmans, P. (9 de abril de 2024). *What are China's long-term Antarctic ambitions?* RAND Corporation. <https://www.rand.org/pubs/commentary/2024/04/what-are-chinas-long-term-antarctic-ambitions.html?>

Valantin, J. M. (31 de mayo de 2021). *Antarctique-Chine (1): Stratégies pour une place très faible*. The Red Team Analysis Society. <https://redanalysis.org/fr/2021/05/31/antarctique-chine-1-strategies-pour-un-place-tres-faible-2/>



CARI

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES