

ESTATUS JURÍDICO DEL ÁRTICO Y LA ANTÁRTIDA

Capitán de Navío VGM (R) Eugenio L. Facchin



En una primera aproximación, la tendencia es concluir que con la teoría de los sectores, postulada en 1907 por un senador canadiense, Pascal Poirier, se brindaba una solución al problema de los reclamos soberanos en el Ártico. En la Antártida, con el mismo sistema de sectores, esto no resultó una salida a la cuestión y debió echarse mano al Tratado Antártico para postergar el tema de los reclamos de los siete países involucrados.

La realidad es que la teoría de los sectores carece de bases en el Derecho Internacional para los reclamos de soberanía y, aun habiendo sido reformulada por la Unión Soviética en 1926, los problemas continúan.

Los cinco Estados árticos esgrimen teorías para los reclamos soberanos.

Incluso la definición geográfica de las áreas polares genera diferencias: en la Antártida se define continente antártico a las tierras al sur del paralelo de 60° S; en cambio, en el Ártico este se define al norte de los 66° 33' N¹. Si se hiciera de este modo, en el Artico, al N de los 60° N incluiría tierras con territorios con soberanías definidas y si se tomara los 66° 33" S, en la Antártida, quedarían fuera territorios claramente antárticos.

El asunto de la soberanía es una cuestión controversial que no se ha logrado solucionar y cuyos reclamantes acumulan argumentos y generan teorías que respaldan, desde el derecho internacional, dichas demandas.

Ártico (Heske K., 2015)

El Ártico, a falta de un sistema integral y abarcador, como sí existe en la Antártida con el denominado Sistema del Tratado Antártico, se rige con los tratados y las convenciones existentes en el Derecho Internacional.

a. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), de 1994

Al ser el Ártico un ambiente eminentemente marítimo, esta Convención en forma total es aplicable, ya que su premisa fundamental es: «promover los usos con fines pacíficos de los mares y océanos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos».

Posee en su articulado mecanismos para la resolución de conflictos interestatales en cuestión de límites marítimos, define las zonas marítimas, etc.

En el caso del Ártico, los países con litoral son: Canadá, Dinamarca, Noruega, Estados Unidos y Rusia.

b. Organización Marítima Internacional (OMI)

Es un organismo especializado de la ONU que impulsa y regula la profesionalización de las actividades en los mares y los océanos. Posee comités especiales, como los de diseños de buques y sus clasificaciones, y el de adiestramiento y habilitaciones de personal embarcado,

El Capitán de Navío VGM (R) Eugenio Luis Facchin ocupó cargos ejecutivos y de gestión en operaciones navales y Estados Mayores. Comandó unidades navales, y fuerzas navales y conjuntas en condiciones extremas de operación.

Fue destacado a prestar servicios en el exterior en dos oportunidades.

En la actividad privada, ocupó cargos gerenciales y de asesoría. Cursó la licenciatura en Sistemas Navales del Instituto Universitario de la Armada Argentina, el doctorado en Ciencia Política de la Universidad Kennedy, el Magister en Metodología de la Investigación de la Universidad de Belgrano, el Plan de Altos Estudios en Administración de Empresas de la Escuela de Altos Negocios de Lima (Perú) y el Curso de Administración de Recursos para la Defensa de la Academia de Guerra de la Armada de los EE. UU., entre otros.

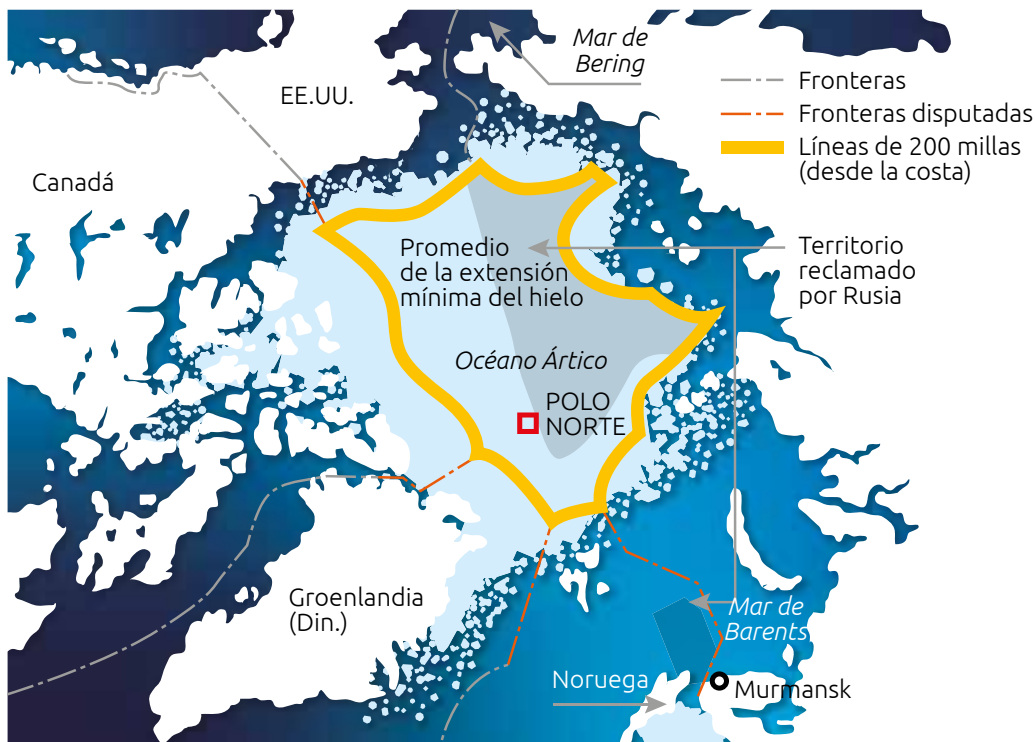
Fue investigador *senior* en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES).

Es autor de artículos publicados en revistas especializadas y de los libros *Un buque, dos banderas, mil combates; Antártida más allá de la soberanía*; del publicado en idioma inglés *The Untold Story of a Fighting Ship* (Springer Ed.); compilador y coautor del primer libro bilingüe de historia latinoamericana *Antártida, verdad e historia*; coautor del segundo libro bilingüe de historia antártica latinoamericana *Antártica en la década del 50, perspectivas desde el cono sur* (LW editorial Chile).

Es, además, Capitán de Ultramar, Capitán Fluvial y Perito Naval en Navegación Marítima y Fluvial. Se desempeñó como Asesor de Seguridad Náutica Antártica del Servicio de Hidrografía Naval hasta mayo de 2013.

Actualmente, se desempeña como profesor de navegación en la Licenciatura en Cartografía que se dicta en la Escuela de Ciencias del Mar; es miembro de la Academia del Mar.

¹ Latitud máxima que logra el sol en su trayectoria, denominado círculo polar ártico o antártico.



En el Ártico, los países ribereños han decidido reforzar las exigencias impuestas por la OMI.

entre otros, y varias convenciones, como SOLAS, que entiende en la seguridad de la vida en el mar; MARPOL, para la prevención de la contaminación del mar; OPRC, para la prevención de la contaminación por hidrocarburos y el Convenio de Londres, para prevenir la contaminación del mar por vertimiento de desechos y de otras materias. En el Ártico, los países ribereños han decidido reforzar las exigencias impuestas por la OMI para el caso de la navegación por las rutas marítimas del Ártico con la denominada Declaración de Ilulissat. Por último, también dentro del ámbito de la OMI, se ha implementado el Código de Navegación Polar, más reciente, que incluye ambos polos.

c. Agencias y programas de las Naciones Unidas (FAO/PNUMA)

Esto hace referencia al Patronato de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en lo que hace al Código de Conducta para la Pesca Responsable. Con ello se permite evitar el agotamiento de los caladeros, la extinción de especies y la afectación, por ejemplo, de las comunidades nativas que se alimentan de esos recursos.

d. Hay otros tratados y convenios firmados, no por todos los países árticos, aunque sí en forma bi- o multilateral, a saber:

- Acuerdo Internacional para la Conservación del Oso Polar (1973), cuyos firmantes son Noruega, Dinamarca, Rusia, Canadá y Estados Unidos.
- Convención Internacional para la Regulación de la Caza de Ballenas (1946), firmada por Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Nueva Zelanda, Noruega, Holanda, Perú, Reino Unido, Sudáfrica y Rusia.
- Acuerdo de Cooperación en el Ártico (1988), firmado por Estados Unidos y Canadá.
- Tratado de Svalbard (1920), firmado por 39 países, entre ellos, los ocho Estados árticos. Con la firma de este tratado, se zanjó un conflicto multilateral que decidió que, si bien Noruega ejerce la soberanía sobre el archipiélago, los ciudadanos y las empresas de todos los Estados signatarios gozan del mismo derecho de residencia y de acceso a los recursos naturales de dicho archipiélago. Este caso es de gran interés, ya que esta podría ser una solución al problema de la soberanía en la Antártida.



IMAGEN: PEKELS / ARTHOUSE STUDIO

- Convención para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico Nordeste (1992), firmada por Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Islandia, Irlanda, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Reino Unido, Luxemburgo, Suiza y la Unión Europea. Es una compleja convención que tiene como objetivo preservar las aguas del Atlántico Nordeste (que baña las costas europeas) promulgando estándares y condiciones medioambientales para, tal vez, el océano más transitado y explotado del planeta.
- Acuerdo sobre los Límites de la Frontera Marina en el Mar de Barents (2001), firmado por Noruega y Rusia, donde se definió, luego de innumerables controversias, la línea divisoria entre Noruega y Rusia en el Mar de Barents.
- Acuerdo de Cooperación en la Industria Pesquera (1975), firmado entre Noruega y Rusia; es un acuerdo para la gestión conjunta de los *stocks* pesqueros más importantes en el Mar de Barents.
- Acuerdo Bilateral para la Conservación de Osos Polares (2000), firmado entre Estados Unidos y Rusia para la gestión de la población y la conservación de los osos polares en Chukotka y Alaska.

Consejo Ártico

Establecido por la Declaración de Ottawa el 19 de septiembre de 1996, reúne a ocho Estados y pueblos indígenas árticos. Es un foro intergubernamental que promueve la cooperación y que, si bien su poder es limitado, ya que no tiene autoridad para imponer lo resuelto a los Estados miembro, propone iniciativas que son de importancia. La secretaría permanente del Consejo se encuentra en Tromsø, Noruega.

Posee seis grupos de trabajo científico:

- Programa de supervisión y evaluación del Ártico;
- Conservación de la flora y fauna árticas;
- Prevención, preparación y reacción en caso de emergencia;
- Protección del medio ambiente marino del Ártico;
- Grupo de trabajo para el desarrollo sostenible;
- Programa de acción de contaminantes árticos.

Producto de las investigaciones y del asesoramiento brindado por estos equipos de trabajo, el Consejo produjo informes muy relevantes, como la Evaluación del Impacto Climático en el Ártico y el Informe de Desarrollo Humano del Ártico.

Posee algunas debilidades de origen, ya que no forma parte de un tratado ni es de carácter legislativo. No obstante, gracias al trabajo desarrollado en el seno del Consejo, se han firmado dos tratados vinculantes que son:

- Acuerdo de Cooperación en Búsqueda y Rescate Aeronáutico y Marítimo (2011);
- Acuerdo de Cooperación en Materia de Contaminación Marina por Petróleo (2013).

Componen el Consejo: Rusia, Estados Unidos, Canadá, Dinamarca, Noruega, Suecia, Finlandia e Islandia. Algunos de los pueblos originarios representados son: inuit (Alaska, Canadá, Groenlandia y Rusia) saami (Noruega, Suecia, Finlandia y Rusia), indios atabascanos (Alaska y Canadá), aleutas (Alaska y Rusia) y pueblos originarios de Rusia, entre los cuales podemos mencionar: enek, neuts, evets y orok.

Estos grupos son representados por la Asociación Internacional de Aleut, el Consejo Athabascano Ártico, el Consejo Internacional Gwich'in, el Consejo Circumpolar Esquimal, la Asociación Rusa de Pueblos Indígenas Septentrional y el Consejo Saami.

Además de los países miembro plenos del Consejo, hay observadores no árticos, pero interesados en participar. Este aspecto no había sido normado en la declaración de Ottawa. En 2015, ya poseía 32 observadores, compuestos por 12 países no árticos, 9 organizaciones gubernamentales e interparlamentarias y 11 ONG.

Antártida (Fauchin E., 2013)

El continente antártico posee un complejo sistema regulatorio, que está organizado por el Tratado Antártico, otros acuerdos y protocolos. Es un organismo vivo que posee como dinamizador a las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico (RCTA). A estos encuentros se los considera como al parlamento antártico. Estas normas son de aplicación debajo de la latitud 60° S.

El Sistema del Tratado Antártico (STA) está constituido por el Tratado Antártico (1961), la Convención sobre la Conservación de Focas Antárticas (CCFA) (1972), la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) (1980) y el Protocolo al Tratado Antártico sobre la Protección del Medio Ambiente (Protocolo de Madrid) (1991).

El consejo del Ártico reúne a ocho Estados y pueblos indígenas árticos. Es un foro intergubernamental que promueve la cooperación.

² Esta Convención posee una jurisdicción diferente de la del TA, ya que fue diagramada con parámetros biológicos y oceanográficos, y posee un diseño diferente que, en muchas zonas, el límite está más al norte que los 60° de latitud sur.



En las reuniones consultivas del Tratado Antártico (RCTA), se intercambia información, se realizan consultas sobre asuntos de interés común y se producen medidas, decisiones y resoluciones.

Límites de la CCRVMA

En las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico (RCTA), se intercambia información, se realizan consultas sobre asuntos de interés común y se producen medidas, decisiones y resoluciones para regular las actividades en la Antártida que, luego de cumplir algunos requisitos, se tornan de cumplimiento obligatorio por las partes.

Decisiones: abordan asuntos organizativos internos de la RCTA.

Resoluciones: son textos exhortatorios, no son jurídicamente vinculantes para las Partes Consultivas.

Medidas: son jurídicamente vinculantes para las Partes Consultivas, después de que todas ellas las aprueban.

Los miembros del Tratado Antártico son de diversas categorías, según el grado de compromiso que cada país tenga sobre las actividades antárticas.

Países de la parte consultiva del TA: 29

Países de la parte no consultiva del TA: 25

Observadores en la RCTA: SCAR, Comité Científico de Investigaciones Antárticas, CCRVMA, Comité para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, COMNAP, Consejo de Administradores de Programas Antárticos Nacionales.

Expertos invitados: ASOC, Coalición Antártica y del Océano Austral, IAATO, Asociación Internacional de Operadores Turísticos en la Antártida.

Las reuniones consultivas pueden ser, según su finalidad:

Consultivas: son las reuniones más importantes. Se llevan a cabo en forma anual, en diversos países.

Especiales: son las convocadas para un tema específico, en las que los representantes de los países concurren con capacidad para decidir sobre un asunto determinado, sin necesidad de consultar con su gobierno.

Informales: son para que representantes gubernamentales se reúnan con el objetivo de profundizar sobre un asunto y lograr acuerdos para avanzar en posteriores reuniones.

De jefes de delegación: son para tratar temas que implican una mayor reserva y compromiso.

Preparatorias: Son las que allanan el camino para futuras reuniones de otro tipo y aprueban la agenda de aquellas. Estas han entrado en desuso con la creación de la Secretaría Permanente del Tratado Antártico y la anualización de las reuniones consultivas.

Código de Navegación Polar. Si bien no forma parte constitutiva del STA, es de cumplimiento obligatorio.

Secretaría Permanente del Tratado Antártico

En 1992, la Argentina ofreció a Buenos Aires como sede de la Secretaría Permanente del Tratado Antártico. A esa altura de la evolución del STA, se hacía necesaria la existencia de una secretaría permanente para agilizar las relaciones entre las Partes. El ofrecimiento fue hecho presente en todas las RCTA y siempre fue bloqueado por los británicos y sus países asociados. En la xxiv RCTA de San Petersburgo, en 2001, la evidente oposición británica, por causas totalmente ajenas a la cuestión antártica, se debilitó por la pérdida de apoyos y, de ese modo, la propuesta fue aceptada y cobró forma en la xxvii RCTA celebrada en Ciudad del Cabo, en el año 2004.

De acuerdo con lo que expresa la propia Secretaría en su página web, estas serían sus obligaciones y responsabilidades:

Bajo la dirección de la RCTA, la Secretaría realiza las tareas especificadas en la Medida 1 (2003), que pueden resumirse en los siguientes rubros:

- brindar apoyo para las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico (RCTA), que se celebran anualmente, y la reunión del Comité para la Protección del Medio Ambiente (CPA);
- facilitar el intercambio de información entre las Partes, requerido en el Tratado y el Protocolo sobre Protección del Medio Ambiente;
- compilar, almacenar, archivar y facilitar los documentos de la RCTA;
- suministrar y difundir información sobre el Sistema del Tratado Antártico y las actividades en la Antártida.

Código de Navegación Polar

Si bien no forma parte constitutiva del STA, es de cumplimiento obligatorio debajo de la latitud 60 ° S y también en aguas del Ártico.

El Código, discutido con la participación de todos los países miembro de la OMI, brindó lineamientos para la construcción de buques y su clasificación, el personal que tripula buques en aguas polares y la necesidad de cursos específicos según su rol y responsabilidades a bordo.

Su implementación causó que muchos buques no estatales quedaran exceptuados de poder navegar en aguas polares.

El comité origen de la iniciativa fue el Comité de Diseño y Construcción de Buques impulsado por los países centrales.

Conclusiones

La cuestión de la soberanía no está zanjada en ninguno de los dos casquetes polares; por el contrario, el enrarecimiento de las relaciones internacionales con el surgimiento de conflictos regionales y algunos globales, una crisis de los sistemas políticos tradicionales, la aparición de desafíos al sistema democrático y el surgimiento de populismos de corte nacionalista hacen que la solución definitiva se aleje del escenario actual.

En ambas regiones polares, existe una compleja y robusta organización; no obstante, en el estudio de los cuerpos legales, el antártico aparece como más sólido y operativo. El análisis y la toma de decisiones es por consenso y en un único órgano; en cambio, en el Ártico hay una enorme dispersión de organismos y de tratados que se han conformado para brindarle solución a un único problema o a un grupo de cuestiones relacionadas en una porción de la geografía ártica.

Si bien en el Ártico la cuestión de la soberanía está más acotada y las tierras que lo rodean poseen reconocidas jurisdicciones, hay zonas del espacio marítimo que aún están en conflicto y cuya solución no se considera cercana.

Los fenómenos que han aparecido como consecuencia del cambio climático global generaron nuevos problemas, que se diferencian entre las regiones polares, pero que requieren acuerdos urgentes para la protección del ambiente. Para enumerar algunos de ellos, podemos mencionar: cambios en las zonas de habitación de las especies; nuevos depredadores que las ponen en peligro; mayores zonas de pesquerías no protegidas por tratados y acuerdos; pesca no autorizada, no registrada y no reconocida; cambios en fenómenos biológicos; alteraciones meteorológicas y oceanográficas, como cambios en las corrientes marinas en lo que hace a la velocidad y la dirección, así como en la temperatura y la salinidad, cuestiones que provocan sustanciales cambios en los hábitos y la distribución de la vida en el mar.

Las situaciones en ambos polos son diferentes, pero poseen las mismas complejidades, y las soluciones se encontrarán más fácilmente con la adopción de mecanismos sólidos, de aceptación general, que comprendan una sencilla forma de ser aplicados y que sea de fácil control. Del mismo modo, si contienen algún mecanismo de punición, este debe ser muy proporcionado y de cumplimiento posible. Se ha comprobado que las soluciones parciales y que esconden, por su imperfección, posibilidades de ser evitadas o mal interpretadas, generan mayores controversias que aquellas que pretenden solucionar.

Las cuestiones del derecho internacional evolucionan en forma permanente, y las instituciones que este crea en oportunidades son vulneradas por los mismos que las erigen. ■

La cuestión de la soberanía no está zanjada en ninguno de los dos casquetes polares.