

JULIO BARBOZA / MIRYAM COLACRAI / YURI  
KORCHAGUIN / ENRIQUE MARSCHOFF / ANGEL  
E. MOLINARI / JAMES PÉREZ / ADALBERTO  
RODRÍGUEZ GIAVARINI / STEFANO RONCA /  
GIANFRANCO TAMBURELLI /  
JOSÉ A. CONSIGLI Y ANGEL E. MOLINARI (COORD.)

# LAS REGIONES POLARES: ESTRATEGIAS, OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS



AMBASCIATA D'ITALIA  
Buenos Aires

**CARI** / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS  
RELACIONES INTERNACIONALES

# LAS REGIONES POLARES: ESTRATEGIAS, OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS



# LAS REGIONES POLARES: ESTRATEGIAS, OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

JOSÉ A. CONSIGLI Y ÁNGEL E. MOLINARI (COORDINADORES)

ADALBERTO RODRÍGUEZ GIAVARINI / STEFANO RONCA  
ENRIQUE MARSCHOFF / ANGEL ERNESTO MOLINARI  
MIRYAM COLACRAI / JAMES PEREZ  
YURI KORCHAGUIN / GIANFRANCO TAMBURELLI /  
JULIO BARBOZA

2009

CARI | EMBAJADA DE ITALIA

Las regiones polares: estrategias, oportunidades y desafíos /  
Coordinado por José Alejandro Consigli y Ángel Molinari. - 1a ed. -  
Buenos Aires : Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales-  
CARI, 2010.

106 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-1558-02-5

1. Relaciones Internacionales. I. Consigli, José Alejandro, coord. II.  
Molinari, Ángel, coord.

CDD 327.1

*Las opiniones de los autores son a título personal  
y no comprometen a institución oficial alguna*

Impreso en Argentina  
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

© Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2005  
Uruguay 1037, piso primero  
C1016ACA Buenos Aires, Argentina  
Teléfono 4811-0071 al 74

Diseño de tapa: *Florencia Montal*  
Diagramación y corrección: *Marcelo Iglesias*

Prohibida su reproducción total o parcial  
Derechos reservados

## INDICE

|   |    |
|---|----|
| Prólogo   | 9  |
| Palabras de Adalberto Rodríguez Giavarini   | 11 |
| Palabras de Stefano Ronca   | 15 |
| Problemas sobre la conservación de los recursos vivos marinos<br>antárticos, desde el punto de vista biológico y su relación con el<br>problema jurídico y político<br><i>Enrique Marschoff</i> | 19 |
| Notas sobre el Tratado Antártico a 50 años de su firma<br><i>Angel Ernesto Molinari</i>   | 31 |
| Avances en la regulación internacional del Ártico.<br>El Consejo Artico (1996) y otros subsistemas internacionales.<br><i>Miryam Colacrai</i>   | 41 |
| Intereses y perspectivas del Artico:<br>la visión de los EE.UU.<br><i>James Perez</i>   | 57 |
| Intereses y perspectivas del Ártico:<br>visión de la Federación de Rusia<br><i>Yuri P. Korchagin</i>  | 63 |
| Observations on the legal protection of the Arctic<br>and Antarctic environment and the international<br>cooperation on the polar regions<br><i>Gianfranco Tamburelli</i>                       | 69 |
| Responsabilidad internacional por actividades que afectan<br>el medio ambiente en las regiones polares<br><i>Julio Barboza</i>  | 91 |



## Prólogo

Tanto el Ártico como la Antártida han adquirido mayor **exposición** e interés ante el gran público con motivo de los fenómenos del cambio climático global que se manifiestan con contundencia en las regiones polares: el deshielo con el consecuente crecimiento del nivel de agua de los océanos, la apertura de nuevas vías de navegación, el impacto sobre sus frágiles ecosistemas, las nuevas facilidades que se generan para la explotación de recursos minerales, entre otras cosas. Este ha sido el objeto de análisis que convocó a destacados especialistas en ocasión del Seminario “Regiones Polares: estrategias, oportunidades y desafíos”, que se desarrolló en el CARI el 15 de octubre de 2008.

En la República Argentina, con una reconocida tradición antártica, no es frecuente hallar foros de reflexión relacionados con el Ártico. Sin embargo, el paralelismo climático y geográfico entre ambas regiones justifica un tratamiento conjunto y comparativo, que se proyecta en interesantes modelos de gestión y cooperación internacional aplicables a cada espacio polar.

La publicación no sigue el orden de los paneles del Seminario, pero más allá de la forma se destacan dentro de la misma tres aspectos bien definidos: jurídicos, biológico-ambientales y políticos. Sobre este último, son de notable interés las definiciones aportadas por el representante de la Embajada de los Estados Unidos y el Embajador de la Federación Rusa, tanto en los múltiples aspectos de convergencia como en algunas particularidades propias de cada visión y situación. Si a ello se agregan las consideraciones del Embajador de Italia, podemos concluir que los principales puntos de vista de importantes países del hemisferio norte estuvieron ricamente representados.

Esta obra tampoco recoge la totalidad de las exposiciones concretadas durante el Seminario, pues algunas no pudieron ser convenientemente transcritas. Sin embargo el material recopilado refleja ampliamente los resultados del mismo.

Cabe reconocer que la realización del Seminario y la edición de este libro contaron con la generosa colaboración de la Embajada de la República

de Italia en la Argentina, encausada a través de su Agregaduría Científica eficazmente conducida por el Ingeniero Gabriele Paparo. En los aspectos organizativos los integrantes del Instituto de Derecho Internacional y el Comité de Estudios Antárticos del CARI aunaron sus esfuerzos para darle el marco apropiado y asegurar el aporte académico del Seminario.

## Palabras de Adalberto Rodríguez Giavarini\*

Es para el CARI, y para mí personalmente, un gran placer presentar este libro que recoge los trabajos expuestos en el Seminario “Las regiones polares: Estrategias, oportunidades y desafíos”, que tuvo lugar en nuestro Consejo el 15 de octubre de 2008.

El Seminario fue coordinado por el doctor José Alejandro Consigli, Director del Instituto de Derecho Internacional, y por el doctor Angel Ernesto Molinari, Director del Comité de Estudios Antárticos, en el marco de un convenio con el Instituto de Estudios Jurídicos sobre la Comunidad Internacional de Italia y con el generoso patrocinio de la Embajada de Italia.

La necesidad de un estudio acabado de las regiones polares es ineludible, ya que se especula que sólo en el Polo Norte se concentra el 25 por ciento de las reservas mundiales de petróleo, al igual que significativas reservas gasíferas. Asimismo, distintos informes señalan que el diez por ciento del patrimonio mundial de agua dulce está congelado en esa región.

Más allá de los recursos minerales y energéticos y la diversidad biológica existe otra razón más reciente para un acrecentado interés por parte de la comunidad internacional en discutir estas cuestiones. Se ha conseguido constatar a través de imágenes satelitales que el Pasaje del Noroeste, es decir la ruta marítima que a través del Océano Ártico conecta los océanos Atlántico y Pacífico, se encuentra libre de hielo. Modelos climáticos ya habían proyectado que eventualmente el pasaje se abriría a medida que las temperaturas continuaran subiendo y derritiendo así el hielo del Ártico, pero lo que nadie había anticipado es que esto sucedería tan pronto. Pueden pasar varias décadas antes de que estas rutas trans-árticas estén seguramente abiertas. De todas formas, en el corto plazo, menos hielo significa que las flotas comerciales pesqueras y las industrias de hidrocarburos y minería pueden acceder a recursos que hasta ahora no han sido explotados.

---

\* Presidente del CARI.

La posibilidad de explorar nuevos espacios marítimos antes vedados al hombre ha planteado una serie de debates jurídicos, políticos y estratégicos que aún no se han resuelto y que requerirán la cooperación de todos los estados involucrados. El año pasado, por ejemplo, Rusia envió un submarino al Ártico, el cual descendió cuatro kilómetros bajo el mar para dejar una cápsula de titanio conteniendo su bandera nacional, como una forma simbólica de reclamar soberanía sobre el suelo del mar.

Por otro lado, en el Polo Sur, aunque la exploración de hidrocarburos está prohibida en el continente antártico, el potencial de la zona es mundialmente conocido. A la riqueza energética se le suma la presencia del 70 por ciento del total de agua dulce, así como una variedad de minerales y valiosos recursos biológicos.

Con el objetivo de evaluar las lecciones del Tratado Antártico en su 50 Aniversario, el Instituto Smithsonian organizó la Cumbre del Tratado Antártico, con un enfoque internacional e interdisciplinario que congregó a representantes de gobiernos, científicos y organizaciones de la sociedad civil. Aunque las lecciones extraídas fueron numerosas, una de ellas fue central: el Sistema Antártico representa un modelo de cooperación internacional basado en la igualdad jurídica, el intercambio en todos los niveles y la información científica seria. La Antártida, de este modo, es una zona libre de armas, una zona de paz dedicada a la investigación científica, a la cooperación internacional y a la recepción de un turismo cada vez más numeroso.

Aunque el Polo Norte y el Polo Sur se encuentran sujetos a distintos diseños de cooperación internacional, y por lo tanto cada uno tiene agendas diferenciadas, el cambio climático, la escasez energética y las necesidades comerciales presentan la oportunidad para un aprendizaje mutuo de experiencias políticas y científicas desarrollado en ambos extremos del planeta. En este sentido, es válida entonces la figura que en muchos sentidos hoy los "polos se juntan". Se juntan en el interés particular creciente de los Estados involucrados en las regiones polares. Se juntan en las expectativas, siempre vigentes, sobre los recursos naturales. Se juntan en la preocupación por las cuestiones medioambientales, que frente a la fragilidad de las regiones polares adquieren un alcance especial. También se juntan en la certeza de que la investigación científica vinculada a los polos

encuentra parámetros comparativos útiles al momento de entender el comportamiento de la naturaleza en esas regiones extremas.

De ahí que las antípodas presentan un escenario casi común al momento de analizar su problemática. Por la vigencia de su agenda, por los compromisos que presentan las regiones polares a la comunidad internacional del siglo XXI en lo político, económico y estratégico y, finalmente, por el excepcional emprendimiento científico que conlleva el Año Polar Internacional, el CARI y el Instituto de Estudios Jurídicos sobre la Comunidad Internacional con el patrocinio de la Embajada de Italia, consideraron un aporte útil generar este espacio de reflexión académica, primero organizando el Seminario y luego publicando el presente libro.

No podría terminar estas palabras sin agradecer a quienes hicieron posible este libro. En particular, quisiera destacar y agradecer la colaboración brindada por el Instituto de Estudios Jurídicos sobre la Comunidad Internacional, la Embajada de Italia, nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores, la Embajada de la Federación Rusa, la Embajada de los Estados Unidos, la Secretaría del Tratado Antártico y, por supuesto, a los coordinadores y miembros de nuestro Instituto de Derecho Internacional y nuestro Comité de Estudios Antárticos por la dedicación puesta para que estos trabajaron vieran la luz.



## Palabras de Stefano Ronca \*

Señoras y Señores,

Saludo cálidamente a las autoridades y colegas presentes y doy una cordial bienvenida a los expertos italianos y argentinos que tomarán parte en la “Conferencia sobre la Protección Ambiental en la Regiones Polares”.

Italia está presente en la Antártida desde 1968, a través de campañas de investigación científica y, desde 1985, dispone de la Base “Mario Zucchelli” en la Bahía Terranova y de la Estación italo-francesa “Concordia”, donde miles de investigadores trabajan en el ámbito del Proyecto Nacional de Investigaciones.

En el Ártico existe un programa significativo, a cargo del Consejo Nacional de Investigaciones, en el Archipiélago de las Svalbard, en Ny-Ålesund, donde se construyó la Estación “Dirigible Italia” en 1997.

Muchos son los países interesados en estas regiones extremas por motivos no sólo científicos, sino también económicos. Por lo tanto, es indispensable buscar soluciones jurídicas para los múltiples problemas que conciernen tanto a la tutela del ambiente, como a la gestión de recursos en las regiones polares. Esa investigación no puede prescindir del análisis de los elementos políticos y económicos que condicionan la disciplina de las actividades humanas en ambas regiones.

Si bien el tema central de todos los estudios sobre las regiones polares es la protección ambiental, particularmente teniendo en cuenta los cambios climáticos que están teniendo lugar, no podemos desestimar las problemáticas políticas y económicas, como la delimitación de la plataforma continental, la gestión y explotación de los recursos pesqueros, mineros y turísticos.

Se trata de las denominadas “temáticas transversales”, fundamentales para la determinación del régimen jurídico de ambos Polos. Cabe recordar

---

\* Embajador de la República de Italia.

ante todo, la prohibición de explotar los recursos mineros en la Antártida, establecido por el Protocolo de Madrid de 1991. En cambio, en el Ártico se impone con fuerza el problema de la gestión del petróleo y del gas natural, hoy en día vitales para Europa.

No menos importantes, entre las temáticas transversales, está la cuestión de la soberanía de los Estados. La mayor parte de los problemas ambientales es común a las dos regiones, cuyos ecosistemas trascienden las fronteras de las naciones, pero cuyos regímenes jurídicos son muy diferentes.

La variedad de las exigencias de coordinación, integración y refuerzo de los diversos regímenes jurídicos vigentes hace que la comparación, entre las normas aplicables en ambas regiones, resulte sumamente interesante.

Por parte italiana, el CNR (Centro Nacional de Investigaciones) y su grupo de juristas se proponen desarrollar dicho análisis también con el fin de formular eventuales propuestas sobre los procedimientos, los instrumentos y los principios para la tutela del Ambiente y el desarrollo sostenible del Ártico y de la Antártida.

Espero entonces que este encuentro pueda aportar una significativa contribución a la investigación de soluciones, tanto científicas como jurídicas, vinculadas a los numerosos problemas que comportan la gestión de estos recursos que, por otra parte, representan el patrimonio de toda la humanidad.

Gracias.

**SEMINARIO**

**LAS REGIONES POLARES:  
ESTRATEGIAS, OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS**



## Problemas sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, desde el punto de vista biológico y su relación con el problema jurídico y político

Enrique Marschoff\*

El Frente Polar (convergencia antártica) constituye una barrera oceanográfica circumpolar que encierra el continente antártico y delimita un área con características muy marcadas que determinan los procesos biológicos, condicionados por la circulación oceánica. La Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos ha seguido esta barrera natural para establecer su límite de aplicación (figura 1).

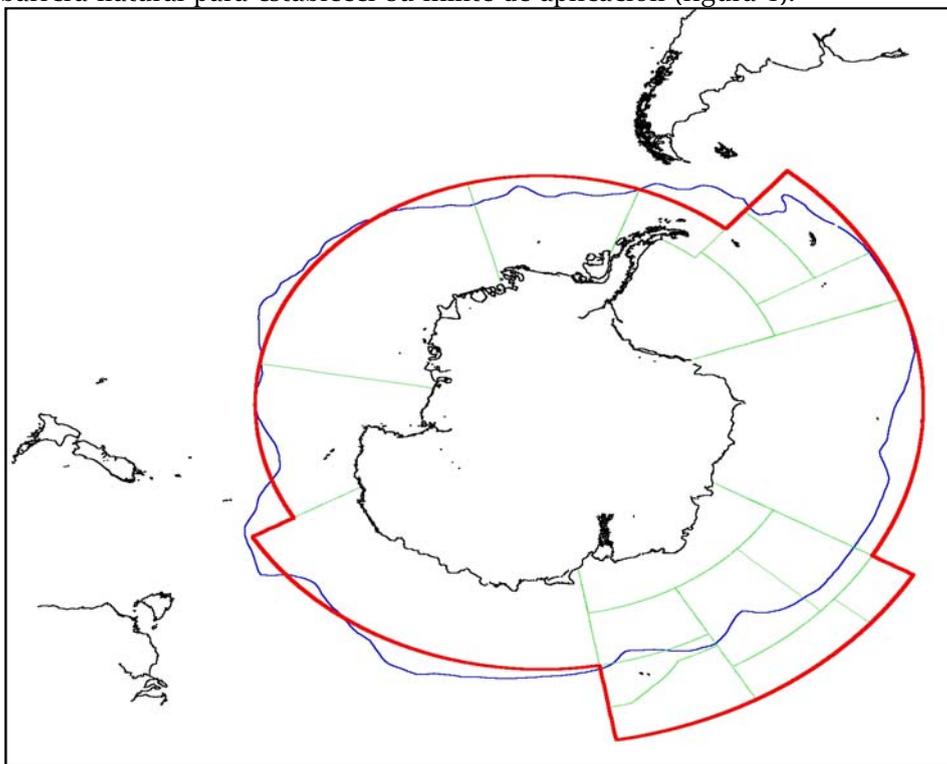


Figura 1. Posición del Frente Polar en relación con el límite del área de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos

---

\* Doctor en Biología. Investigador del Instituto Antártico Argentino.

La circulación está dominada por dos corrientes marinas circumpolares: la deriva del viento Oeste, al Norte y la deriva del viento Este, que baña la costa del continente. Esta última es afectada por la topografía, formando remolinos de gran amplitud, que juegan un papel muy importante en la dispersión del krill (*Euphausia superba*) y otras especies planctónicas. El remolino del mar de Weddell es clave en el sector atlántico ya que arrastra hacia el norte aguas originadas muy al sur y determina que el krill y otros organismos planctónicos pasen al norte de la llamada Confluencia Weddell-Scotia llegando, acompañado por hielo flotante, hasta las islas Georgias del Sur.

Este comportamiento era conocido por los balleneros que asociaron la presencia de hielo con la disponibilidad de krill y, en consecuencia, con la presencia de ballenas. El krill es además alimento de peces, pingüinos, focas y aves voladoras en las islas Shetland del Sur y Península Antártica lo que hace que las variaciones en la circulación oceánica se transformen en variaciones biológicas en todo el ecosistema. Donde el krill llega en abundancia y con regularidad se establecen los sitios reproductivos de distintas especies que pasan la mayor parte del año en el mar y forman colonias en tierra durante el verano. Como ejemplo podemos citar las grandes colonias de focas y pingüinos en Orcadas, Georgias y Shetland.

Históricamente las focas fueron el primer recurso explotado por el hombre en aguas antárticas y subantárticas. Esta explotación se basó en la caza en tierra en la época de reproducción. Otras especies de focas que también se alimentan de krill se reproducen sobre el hielo, lo que las hace menos vulnerables a la explotación ya que no forman grandes concentraciones. La caza pelágica de focas no se desarrolló en forma significativa en el hemisferio sur. En cambio, en el hemisferio norte, las colonias terrestres se encuentran bajo el control de algún estado razón por lo cual se desarrolló en el siglo XIX la caza pelágica de las mismas especies, fuera de los límites jurisdiccionales de la época. Son bien conocidas las cuestiones suscitadas alrededor de las islas Pribiloff entre Rusia, Canadá, Estados Unidos y Japón que dieron lugar a varios tratados y acuerdos internacionales. Es notable que en algún momento se llegó a proponer como solución definitiva a estos problemas internacionales el simple exterminio de las focas.

A las focas las siguieron las ballenas, que fueron capturadas con distintos medios tecnológicos. En la actualidad no se capturan comercialmente ni focas ni ballenas y los recursos bajo explotación se limitan a krill, varias especies de peces demersales y algunas especies de invertebrados que han sido explotados esporádicamente.

En la figura 2 se presenta la evolución de capturas de distintas especies de peces en la subárea 48.3 (islas Georgias del Sur). El bacalao antártico (*Notothenia rossii*) ya fue explotada en 1907 cuando la Compañía Argentina de Pesca lo enviaba salado a Buenos Aires. Se trata de una especie con ciclo de vida relativamente largo y no muy alta fecundidad. La población en la plataforma de las islas Georgias del Sur era muy alta y comenzó a ser explotada en la década de 1970. Las capturas alcanzaron inicialmente cientos de miles de toneladas pero comenzaron a disminuir muy rápidamente. En 1985, a poco de comenzar a regir la Convención, se estableció la prohibición de pesca de esta especie limitándose también la pesca incidental. Sin embargo, la población no se ha recuperado.

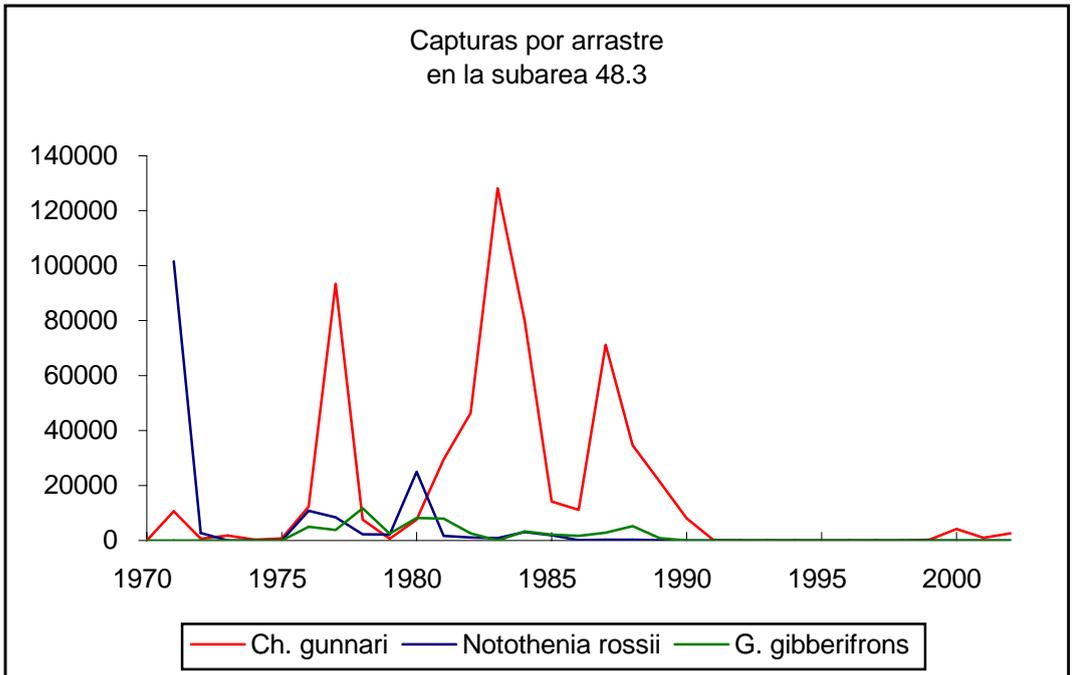


Figura 2. Capturas de peces demersales en la región de islas Georgias del Sur a partir de 1970

Otra especie capturada inicialmente, la "nototenia verde" (*Gobionotothen gibberifrons*), fue objeto de pesca incidental ya que nunca existió en concentraciones que permitieran su captura directa. Sin embargo también disminuyó rápidamente y también fue objeto de protección a partir de 1985.

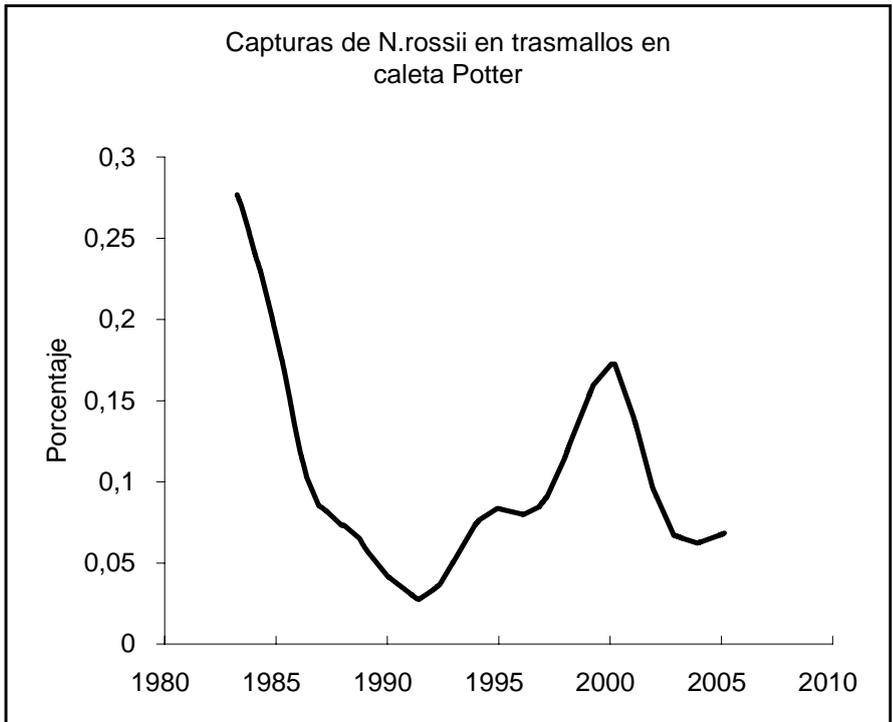


Figura 3. Capturas de bacalao antártico (*Notothenia rossii*) expresadas como fracción de la captura de *N. coriiceps* en el mismo trasmallo

Estas dos especies (*N. rossii* y *G. gibberifrons*) fueron también capturadas en la región de la Península Antártica. Sus juveniles se desarrollan durante los primeros seis años en aguas costeras dentro de fiordos, lo que los protegió de las capturas comerciales que tuvieron lugar en la región de las islas Shetland del Sur a fines de la década de 1970. Otra especie relacionada, la "nototenia neglecta" (*N. coriiceps*) pasa todo su ciclo de vida dentro de fiordos y nunca fue objeto de pesca comercial. En la figura 3 se presentan los resultados de las capturas costeras de *N. rossii*

realizadas con trasmallos en la base Jubany. Vemos que la relación entre las especies capturadas comercialmente y la especie que no ha sido afectada cambia rápidamente a medida que los peces que estaban dentro del fiordo en 1980 comienzan a crecer y migrar aguas afueras. Si bien se observa una leve recuperación, la composición de la ictiofauna dentro de las aguas protegidas ha cambiado y las especies afectadas por las capturas comerciales no han vuelto a sus valores originales después de veinticinco años de haber sido afectadas y quince de prohibición absoluta de su captura.

A medida que las dos especies mencionadas disminuían, las capturas comerciales se orientaron hacia el pez de hielo (*Champscephalus gunnari*). Es de crecimiento más rápido que otras especies antárticas; su principal alimento es el krill aunque en épocas de escasez de este último utiliza también otros organismos aunque en esos años se ven afectados su crecimiento y reproducción. Forma cardúmenes que, a diferencia de los formados por el bacalao antártico, se mantienen a media agua, cerca del fondo. Los cardúmenes están formados por animales de tamaño similar, formando algo que puede ser considerado como un superorganismo que ofrece protección a los animales que lo forman, pero también entorpece algunas funciones de los individuos. Es así que el pez de hielo forma cardúmenes durante el día y se dispersa durante la noche.

Ha sido capturado con redes de arrastre alrededor de las islas Georgias del Sur, Shetland del Sur y Orcadas del Sur. La evolución de las capturas sigue un patrón similar de altos rendimientos iniciales seguidos por una etapa de declinación más o menos rápida hasta 1990 cuando debió prohibirse su captura. Actualmente se autoriza su captura en cantidades muy limitadas pero no a vuelto a su nivel original.

Se han adelantado varias hipótesis para explicar este fenómeno (la no recuperación de la especie), principalmente la recuperación de la población de uno de sus predadores, la foca peletera. Podría también influir el hecho de que la disminución de su densidad hace que los cardúmenes que puede formar durante el día no alcanzan el tamaño necesario para ofrecer una adecuada protección. Esto significa que el aumento de la tasa de mortalidad natural sería permanente determinando que se ha alcanzado un nuevo punto de equilibrio en el ecosistema en un valor bajo para la especie.

Es decir que el cambio introducido por la explotación pesquera tendría carácter permanente.

Alrededor de 1989 comienza la captura directa de la merluza negra, la especie actualmente de mayor (*Dissostichus eleginoides* más al norte y *D. mawsoni* al sur). Se encuentran en aguas profundas en todo el hemisferio sur. Si bien se capturan unas pocas decenas de miles de toneladas anuales se presentan graves problemas de conservación, fundamentalmente por el escaso conocimiento que se tiene sobre su biología y abundancia. Como todas las especies de aguas muy frías tienen un ciclo de vida más largo que especies comparables de aguas templadas. En el caso de la merluza negra llegan a vivir más de sesenta años; su crecimiento es muy lento y se sabe muy poco sobre su reproducción, mortalidad natural, fecundidad, etc. La captura se realiza mediante palangres (espineles) de alrededor de 10.000 anzuelos (varios kilómetros de largo) que se calan en fondos profundos, por lo general más de ochocientos metros. La operación de pesca es sumamente complicada y riesgosa pero muy rentable ya que a partir de aproximadamente cuatro toneladas de captura diarias se compensan los costos operativos.

El alto valor del producto y lo remoto de los caladeros atraen operadores irregulares que realizan lo que se conoce como pesca ilegal, no declarada o no regulada (INDNR). Resulta muy buen negocio enviar un buque que si tiene éxito en dos mareas puede llegar a recuperar el capital invertido. Por lo general se trata de buques que ya han agotado su vida útil que no se encuentran en buenas condiciones de seguridad. No se cuenta con información sobre la tasa de accidentes en la pesquería INDNR, pero los buques que operan dentro de las normas de la CCRVMA tienen una tasa de mortalidad comparable a la que tenía la caza de ballenas en la década de 1940, en una operación comparativamente más peligrosa y con menos apoyo tecnológico.

Por su volumen, el krill es el recurso de mayor importancia por su volumen. Forma enormes cardúmenes de gran densidad lo que los hace un buen blanco para la pesca con redes pelágicas de arrastre. La formación de cardúmenes es muy frecuente en la naturaleza y constituye un mecanismo de defensa frente a sus predadores naturales. En la actualidad las capturas de krill rondan las 100.000 toneladas anuales habiendo llegado en la década de 1980 a las 400.000. Aunque es posible que en el corto plazo esta

pesquería se expanda y alcance los límites precautorios establecidos por la CCRVMA. Para el sector atlántico se ha fijado un límite de captura en el orden del millón y medio de toneladas. Si bien las capturas actuales están lejos de este límite existe un alto grado de superposición entre las capturas comerciales y las áreas de forrajeo de sus predadores durante la época reproductiva.

Es interesante el caso del centollón de las islas Georgias del Sur (*Paralomis spinosissima*) cuya pesca ha sido regulada desde el principio; un ejemplo que se ve muy poco. Se desarrolló bajo el sistema de Pesquería Exploratoria, notificada por los Estados Unidos. Se estableció un número de regulaciones y condicionamientos bajo medidas muy restrictivas en cuanto a la información que se debía tomar, tamaño de los ejemplares que pueden ser retenidos. No tuvo éxito debido a las características de la especie que dificulta su consumo, orientado principalmente hacia la gastronomía, ya que la especie es muy espinosa.

De lo que se ha discutido hasta ahora surge que las pesquerías no han podido ser controladas satisfactoriamente. Esto es el resultado de la interacción entre un sistema económico y uno biológico que puede ser analizado en forma muy simple mediante lo que se conoce como un modelo de rendimiento excedente, que se presenta en la figura 4.

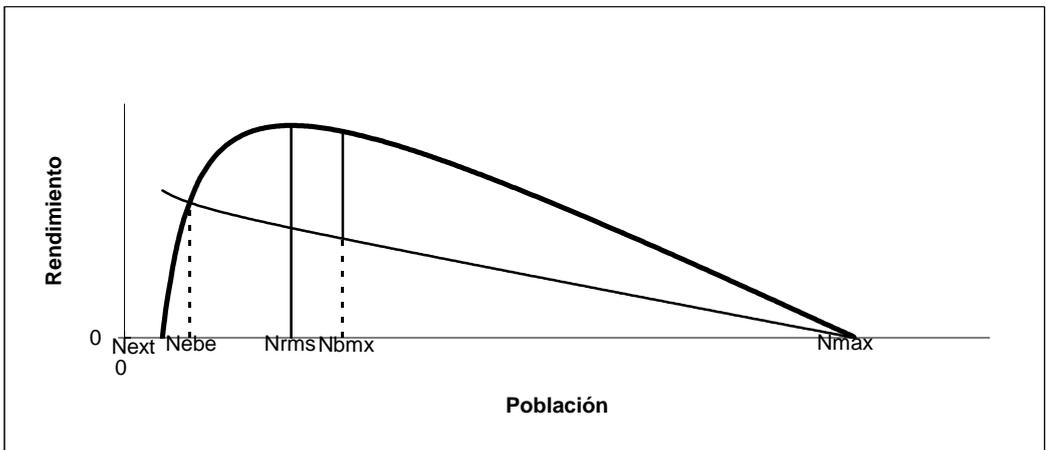


Figura 4. Modelo de rendimiento excedente (Schaeffer). El rendimiento como función del tamaño poblacional se representa en línea gruesa. El costo de extracción en línea fina.  $N_{max}$  es el tamaño de la población virgen.  $N_{bmX}$  es el tamaño poblacional que produce el mayor rendimiento económico,  $N_{rms}$  produce el máximo rendimiento,  $N_{ebe}$  el tamaño poblacional de equilibrio y  $N_{ext}$  es el tamaño poblacional por debajo del cual la población se extinguiría.

Una población de peces en equilibrio con su ambiente produce peces nuevos en cantidad suficiente para reponer los que se pierden por mortalidad natural. Cuando se inicia la explotación se introduce una mortalidad por pesca y la población disminuye. En ese nuevo nivel poblacional la producción es mayor ya que dispone de mejores condiciones ambientales al disminuir la competencia. La idea es que existe una densidad poblacional óptima, que produce el Máximo Rendimiento Sostenido (Nrms en la figura 4); si aumenta el número de peces la producción disminuye por competencia intraespecífica; si la población disminuye por debajo del óptimo, la producción se reduce porque cada individuo está produciendo al máximo posible.

La realidad no es tan simple ya que la variación en la densidad introduce fenómenos ecológicos nuevos, generalmente no previstos, que pueden ser irreversibles tal como sería el caso del pez de hielo y que pueden llevar a la extinción de la especie aún cuando haya cesado la explotación por ser económicamente inviable. El tamaño poblacional a partir del cual la población no se recupera se indica como Next.

Hasta aquí hemos medido a la población en unidades con sentido biológico (biomasa en toneladas, tamaño de la reserva reproductiva, número de ejemplares, etc.). Si utilizamos como unidad de medida el resultado de transformar los peces extraídos en dinero a través de su valor en el mercado podemos incluir los costos de explotación en el análisis, ahora desde un punto de vista estrictamente económico.

Al existir un costo de captura el rendimiento económico de la operación será la simple diferencia entre el valor de las capturas y el costo de realizarlas. Se desprende que el Nrms no necesariamente será el valor que produce el máximo rendimiento económico. Si incluimos en el costo no sólo el costo de realizar las capturas sino también la inversión inicial, el costo de oportunidad, los rendimientos financieros, etc. resulta que la operación pesquera será atractiva mientras exista una diferencia positiva entre las dos curvas. El sistema tiende entonces hacia un punto que se conoce como Equilibrio Bioeconómico (Nebe en la figura 4) y que no guarda ninguna relación con las características biológicas de la especie o del sistema en el que esta se encuentra y es el punto al que tienden todas las pesquerías en ausencia de regulación y que no necesariamente es sustentable.

El equilibrio bioeconómico se desplaza como consecuencia de cambios en la composición de los costos (variaciones en las tasas de interés, precios de los insumos y productos, etc.) o bien como consecuencia de cambios tecnológicos que hacen más eficientes los métodos de captura. Es lo que pasó, por ejemplo, cuando se introdujo, alrededor de 1870, el cañón para disparar arpones de cabeza explosiva y la técnica de inyección de aire comprimido para lograr que el cadáver de la ballena capturada flote en lugar de hundirse (cosa que ocurre con la mayoría de las especies).

Frente a esta situación el pescador individual no tiene otra opción que extraer recursos mientras sus costos lo permitan; si no lo hace otros lo harán. Se llega así a la expresión: “se que se están acabando, pero el último me lo quiero llevar yo.”

Es claro que el equilibrio bioeconómico no es una situación deseable y, como en todo sistema al que se pretende alejar del equilibrio, es necesario aplicar alguna fuerza para regularlo. Al iniciarse una pesquería (o al introducirse un cambio tecnológico significativo) los beneficios son muy grandes y el negocio pesquero es muy bueno y atrae inversiones. Por lo general, no se percibe la necesidad de regular la explotación hasta que el sistema opera con beneficios reducidos, con riesgos para la sustentabilidad y sobrecapitalizado. En algunos casos la situación se ha ido desarrollando durante muchos años, generando un modo de vida para los pescadores y lo que se llama “derechos históricos” a la pesquería.

Al momento de aplicar la regulación cualquier medida que se tome es costosa en términos económicos y sociales. La regulación más simple consiste en establecer una captura máxima permitida, pero las regulaciones no necesariamente operan en la forma esperada. La imposición de una captura máxima obliga a los pescadores a competir entre ellos para obtener la máxima fracción posible de esa captura permitida. Esa competencia se traduce en inversiones y en el caso de pescadores desplazados en solicitudes de subsidios. En este momento los subsidios directos e indirectos que reciben las industrias pesqueras del mundo rondan el 20% del valor de las capturas.

Este esfuerzo por reducir costos e incrementar producción para evitar quedar fuera del sistema tiene grandes impactos humanos y ambientales.

Una de las posibles soluciones propuestas, satisfactoria desde el punto de vista económico, consiste en asignar en propiedad los derechos de pesca. Sin embargo, cuando los recursos tienen un propietario la conservación no es automática. Baste considerar la actitud del propietario de un bosque frente a una necesidad financiera inmediata.

El caso de los recursos antárticos es aún más complejo. Requiere el trabajo conjunto de biólogos, economistas, pescadores y especialistas en derecho internacional. Dado que los intereses de los países que intervienen pueden verse afectados en formas absolutamente inesperadas para los técnicos a través de expresiones relativamente obvias es necesario adquirir un lenguaje común. El desarrollo de este proceso ha sido sumamente interesante y merecería un estudio especializado. Por ejemplo, en 1931 la Convención Ballenera Internacional intentó definir la “cola de una ballena” y estableció que se extendía “a partir de la abertura exterior del intestino inferior”. Vale decir que en ese momento las Altas Partes Contratantes no sólo no podían decir “ano” sino que trataron a la ballena como un pez. La situación ha variado mucho y en la actualidad el lenguaje técnico ha invadido los textos de los acuerdos, informes, etc.

La historia de las explotaciones en aguas antárticas puede describirse como una serie de colapsos económicos y biológicos provocados por las capturas excesivas. Focas, ballenas, bacalao antártico, nototenia verde, pez de hielo fueron sucesivamente sobreexplotados y vieron sus poblaciones reducidas a pesar de los esfuerzos realizados inicialmente por los países sudamericanos y luego por distintas convenciones y tratados para introducir alguna forma de regulación.

Tal vez el primer intento concreto para imponer alguna forma de racionalidad en este escenario fue la presentación realizada por José León Suárez ante la Liga de las Naciones en 1924. El Dr. Suárez reunía en una sola persona los conocimientos jurídicos y económicos de su época y una acabada información sobre las cuestiones biológicas y oceanográficas vinculadas con la explotación de recursos. Su análisis, basado en el sentido común, detectó los problemas y las previsibles consecuencias de la explotación no regulada de los recursos marinos.

El informe planteó la necesidad de regular los recursos de la alta mar, no sólo para evitar la desaparición de industrias sino con el simple

objetivo de conservar. Esta regulación debería atender a las interdependencias existentes entre las especies y a las crecientes necesidades de la alimentación humana.

Indicó que la naturaleza del problema requería de un tratamiento novedoso ya que los tratados y acuerdos existentes no atendían al interés biológico sino que se limitaban a especies particulares y a establecer reciprocidades políticas y comerciales entre las partes.

La propuesta fue establecer una comisión técnica, de membresía abierta evitando que un grupo de países se adueñara de los recursos (lo que en la actual teoría de juegos se conoce como una “coalición”) intercambiando beneficios de distinta naturaleza en distintos escenarios. En esta comisión y a través de “consultas sucesivas” debían establecerse los principios de una regulación general de las industrias marinas para lo cual sería necesario desarrollar ideas y conceptos jurídicos nuevos, adaptados a la realidad.

Es decir que hace al menos ochenta años los problemas de conservación que plantean los recursos de alta mar fueron presentados ante un organismo internacional en capacidad de resolverlos. Sin embargo el sistema internacional evolucionó hacia los acuerdos orientados hacia los aspectos económicos del problema y a la apropiación por los estados de los recursos a través de la creación de zonas económicas exclusivas.

La dificultad reside en que no existe una forma simple de introducir el concepto de conservación dentro de un esquema basado en la racionalidad económica, ya que es un criterio ético, un imperativo categórico extendido en el tiempo ya que todos tienen derecho a disfrutar de lo que tenemos ahora incluso los que vengan después.

Recién en 1980 estos conceptos son recogidos en la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos favorecidos por la muy particular situación jurídica de la Antártida. La Convención define a la conservación incluyendo en ella el “uso racional.” El problema consiste en establecer en la práctica que se entiende por uso racional de los recursos.

Los actores en el proceso de toma de decisiones no siempre dicen lo que piensan ni piensan lo que dicen. La CCRVMA opera sobre la base de la

regla del consenso y en ausencia de consenso no existe regulación. Este mecanismo funciona siempre y cuando quienes deben consensuar compartan los mismos objetivos; lo que no necesariamente ocurre cuando los intereses pesqueros privados logran influir en las decisiones que toman los representantes de un país o se introducen en el sistema intereses y objetivos ajenos al sistema.

Se ha propuesto modificar esta regla y operar mediante sistemas de votación con mayorías calificadas pero, como lo ha probado el funcionamiento de la Comisión Ballenera Internacional, esto puede ser aún peor.

## Notas sobre el Tratado Antártico a 50 años de su firma

*Angel Ernesto Molinari\**

El Tratado Antártico (Washington, 1959) aporta elementos altamente conciliadores para lograr convivencia estable entre numerosos Estados, dentro de un ámbito de aplicación tan extenso como lo es todo un continente y su amplio espacio oceánico circundante.

Al cumplirse cincuenta años de la firma del tratado, es posible analizar la evolución de algunos elementos que contribuyeron a los resultados satisfactorios de un sistema internacional efectivo en materia de negociación multilateral y regulación normativa sobre la Antártida. Su breve texto, resultado de una delicada negociación en un escenario político sensible, enuncia principios de derecho internacional aplicables a un espacio concreto, sobre los cuales progresivamente se construyó la estructura jurídica apropiada para acompañar y consolidar en el tiempo los propósitos de la conferencia de Washington.

Tales elementos pueden considerarse paradigmas de un modelo relacional entre Estados dentro de un espacio determinado, fuertemente apoyado en principios básicos del derecho internacional y atendiendo las características especiales de la Antártida; a tal punto que constituye una referencia práctica para otros sistemas de regulación de espacios que surgieron con posterioridad. Transcurrido medio siglo de la adopción del texto final, ofrece una perspectiva apropiada para volver sobre sus notas principales.

### *1. Comunicación directa entre los Estados Parte del tratado*

El modelo relacional concebido por el Tratado Antártico nunca se apartó de la figura inicial identificada como *sistema jurídico-político internacional*, evitando aproximarse a la estructura propia de las

---

\* Director del Comité de Estudios Antárticos del CARI. Profesor Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad Católica Argentina.

*organizaciones internacionales*<sup>1</sup>. Esta identidad facilitó canales diplomáticos muy fluidos, procedimientos de consulta muchas veces informales, mínima burocracia y el reconocimiento de una arquitectura relacional altamente descentralizada.

De ahí que la única jerarquía dominante reconocida sean las denominadas *Reuniones Consultivas del Tratado Antártico (RCTA's)*<sup>2</sup> que anualmente celebran los Estados Parte. Esto ha sido así desde su origen y se mantiene sin modificaciones, no obstante el reciente establecimiento de la secretaría del Tratado Antártico<sup>3</sup>. Contrariamente a la experiencia recogida de numerosos mecanismos multilaterales de decisión donde estas infraestructuras permanentes adquieren un amplio desarrollo institucional y burocrático, llegando en algunos casos a mediatizar la comunicación directa entre los Estados Parte a quienes deben servir; en el funcionamiento del sistema antártico aún no se advierten tales efectos.

Durante la prolongada negociación dirigida a alcanzar un acuerdo definitivo sobre el establecimiento de una secretaría permanente para el sistema del Tratado Antártico, siempre se consideró que la misma debería ser una estructura burocrática de pequeñas dimensiones, subordinada a los Estados Parte y donde la relación entre los gobiernos acreditados en el máximo foro de decisión de las RCTA's y la secretaría fuera una relación de "amo a sirviente" como bien lo definió el responsable de la delegación china al momento de argumentar a favor de su establecimiento en una de las

---

<sup>1</sup> En palabras del responsable de la delegación Argentina a la conferencia de Washington, su representación "debía asegurar el más escrupuloso resguardo de sus derechos e intereses; impedir cualquier forma, abierta o encubierta de administración antártica; evitar toda creación susceptible de adquirir innecesaria organicidad o permanencia". Scilingo, A. *"El Tratado Antártico. Defensa de la soberanía y la proscripción nuclear"*, p. 55. Librería Hachette S.A. Buenos Aires, 1963.

<sup>2</sup> Tratado Antártico, art. 9.

<sup>3</sup> El 1º de setiembre de 2004 la Secretaría del Tratado Antártico inició sus actividades en su sede permanente en Buenos Aires.

tantas rondas de negociación dedicada al tema.<sup>4</sup> Hasta el presente este criterio se mantiene.

## 2. *Adopción de decisiones por el mecanismo del consenso*

Refuerza el carácter dinámico y a la vez equilibrado de la organización estructural descripta, la regla del consenso para adoptar decisiones.<sup>5</sup>

Este procedimiento para la adopción de decisiones era casi inexistente al momento de entrar en vigencia el tratado y, de hecho, continúa siendo en la actualidad una herramienta no frecuente para el modelo tradicional de organizaciones internacionales y foros multilaterales de decisión en general. Basta referir que recién a partir de la década de 1960 aparece en las Naciones Unidas como incipiente mecanismo de decisión en algunos comités de sus órganos principales<sup>6</sup>.

La característica relevante del procedimiento de adopción de decisiones por vía del consenso, es que traduce a la práctica el principio de igualdad soberana reconocido por el derecho internacional; otorgando a cada Estado con capacidad para participar en adopción de decisiones, según

---

<sup>4</sup> “What are the main functions of the Secretariat? First: what it is not. The Secretariat will not have any responsibilities in the field of Antarctic Science. Also, it will not have a political function as such; it is only the servant of the ATCM (Antarctic Treaty Consultative Meeting)...”. “*Challenges and opportunities for the Antarctic Treaty Secretariat*”, conferencia del Secretario Ejecutivo de la Secretaría del Tratado Antártico señor Johannes Huber en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Buenos Aires, 25 de noviembre de 2004.

Ver Molinari, A. E. “*Una sede para el Tratado Antártico*” diario “*La Nación*”. Buenos Aires, miércoles 28 de junio de 2000.

Consigli, J. A. “*The Antarctic Treaty Secretariat: The first three years’ experience*”. “*The Antarctic Legal System*”, p. 143. Istituto di Studi Giuridici Internazionali. Giuffré Editore. Milano, 2008.

<sup>5</sup> “En realidad no se vota sino que casi podría decirse que en definitiva sólo se opina sobre una propuesta...El consenso significa que no hay oposición sustancial respecto a una decisión determinada, que en relación al punto en cuestión el máximo avance que se ha conseguido es una quizá débil coincidencia, pero que de todas formas se desea plasmarla y explicitarla para que sobre esa base se desarrolle la práctica posterior y se procuren ampliar los puntos de coincidencia”. Arbuet Vignali, H. “*Las organizaciones internacionales*”. “*Derecho Internacional Público*”, tomo V, p. 62; obra dirigida por Eduardo Jiménez de Aréchaga. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 1990.

<sup>6</sup> Arbuet Vignali, H. op.cit. p. 61.

las normas del Tratado Antártico, la legitimidad de bloquear una decisión que considere contraria a sus intereses.

En gran medida la eficacia de la regla del consenso descansará en la fluidez de la comunicación no mediatizada, no burocrática, directa entre los Estados Parte, hecho que potencia la capacidad negociadora de los mismos y evita que el requisito del consenso se convierta en un obstáculo para generar respuestas normativas oportunas por parte del sistema.

### *3. Control de las actividades que realizan los Estados Parte en el área de aplicación del Tratado Antártico*

Constatar si los programas antárticos gubernamentales desarrollan actividades compatibles con los compromisos establecidos por el régimen del tratado, contribuye a la transparencia y a la confiabilidad internacional del mismo. En ese sentido se institucionalizan dos herramientas conexas en sus efectos; por una parte el intercambio de información amplio y obligatorio y por otra, un procedimiento de inspecciones a las estaciones, instalaciones y equipos, buques y aeronaves que los Estados Parte operen en el área de aplicación del tratado y, debido a la evolución del campo normativo en esta materia, también es posible realizar inspecciones específicamente dirigidas a cuestiones medioambientales y pesqueras.<sup>7</sup>

El hecho que los Estados Parte transmitan a sus pares a través de canales oficiales información amplia y adelantada sobre las actividades científicas, logísticas y operativas que llevarán a cabo en la Antártida, significa: i) imponer indirectamente un necesario nivel de coherencia entre la conducta real y el compromiso con el objeto y fin del tratado del que son partes; ii) fortalecer la confianza mutua entre los actores, que en el marco de un foro de negociación multilateral por excelencia como éste adquiere un valor sustantivo; iii) intercambiar experiencias útiles de todos los aspectos vinculados a la actividad antártica. Este procedimiento debidamente regulado se mantiene en las prácticas establecidas por el sistema del Tratado Antártico y hasta es utilizada por actores no gubernamentales como es el caso de los operadores turísticos.

---

<sup>7</sup> *Tratado Antártico*, art. 7; *Convención sobre la conservación de recursos vivos marinos antárticos*, art. 24 y *Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente*; art.14.

En el mismo sentido se ubican las inspecciones que pueden llevar adelante los Estados Parte con el objeto de verificar en el terreno el grado de cumplimiento de sus pares de las normas vigentes para la Antártida.

Aquí corresponde reiterar los conceptos señalados para la figura del consenso en el apartado anterior, es decir, el carácter temprano con que aparece el mecanismo de inspección en el Tratado Antártico, cuando el derecho internacional aún recogía restrictivamente los alcances de esta figura para monitorear cuestiones sensibles.<sup>8</sup> Indudablemente, desde el derecho de los tratados se ha abierto el campo de aplicación de las inspecciones a cuestiones vinculadas con los derechos humanos, control de armas, actividad nuclear, protección medioambiental y pesquerías, entre otras.

Pero al mismo tiempo advertimos que la propia evolución de las prácticas de inspección hoy reconocidas en numerosos instrumentos jurídicos internacionales, además de atribuirle el carácter de control del cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas, transparencia e intercambio de experiencias; les otorga tácitamente un efecto potencial, esto es, *constituir a través de sus informes una forma indirecta de sanción internacional*.

Consideramos que en todas las notas señaladas, tales características también alcanzaron a los mecanismos de observación e inspección establecidos por el sistema del Tratado Antártico.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> "A slightly modified inspection scheme based on national inspectorates is known since decades under the Antarctic Treaty of 1959, a scheme based on compulsory acceptance of inspection by national observers. Admittedly, the inspection system of the Antarctic Treaty originally was drafted more in the context of disarmament concerns than under the perspective of environmental protection. States wanted to control that other parties did not use their research stations for military purposes, and pressed for rights of inspections dedicated to any contracting party and exercised by national inspection team, a measure not unusual in the disarmament context. The focal point of the control system changed only over the time, when disarmament questions mostly lost interest and environmental concerns became one of the major priorities of member States." Oeter, S. "*Inspection in international law*". "*Netherlands Yearbook of International Law*", volume XXVIII -1997, p.158 . Martinus Nijhoff Publishers. The Hague, 1998.

<sup>9</sup> Las primeras inspecciones bajo el artículo VII del Tratado Antártico se llevaron a cabo en el año 1963 cuando Nueva Zelanda inspeccionó tres estaciones de los Estados Unidos y conjuntamente Australia y el Reino Unido inspeccionaron cuatro estaciones pertenecientes a Nueva Zelanda y los Estados Unidos; en éste último caso inaugurando el procedimiento de inspecciones conjuntas que luego sería una práctica frecuente (XVI ATCM/INFO 5. UK. "*Reports of inspections under Article VII of the Antarctic Treaty*").

#### *4. Reconocimiento expreso de libertades y promoción de la cooperación internacional*

Utilización con fines pacíficos, cooperación internacional y reconocimiento expreso de libertades son, en principio, paradigmas constantes en el derecho internacional aplicado a la regulación de espacios no sometidos a jurisdicciones estatales. Al mismo tiempo, observamos que a medida que se desarrolla la alteridad jurídica entre los sujetos vinculados a dichos espacios, progresivamente aumenta la regulación normativa hasta terminar condicionando o limitando las libertades preestablecidas.

El sistema del Tratado Antártico es consecuente con la observación señalada. Instala en un plano superior el mandato expreso de utilizar a la Antártida exclusivamente para fines pacíficos, reforzándolo con la prohibición de presencia militar con fines bélicos y actividades nucleares en cualquiera de sus formas. Luego subordinado a ese techo, se ubica el reconocimiento a la libertad de investigación científica y cooperación conexas, para concluir asimilando los derechos de los Estados en su ámbito de aplicación a los alcances de los derechos que gozan en la alta mar.<sup>10</sup>

Frente a aquel planteo inicial en la letra del tratado confronta la realidad jurídica actual, resultado de casi medio siglo de ejercicio normativo en las RCTA's, que nos presenta a la Antártida y sus mares circundantes como un espacio fuertemente regulado. Esta trama compleja y a la vez necesaria de normas, condiciona y en muchos casos limita la libertad de los Estados para navegar, sobrevolar, transitar, construir, pescar y hasta investigar, en la medida que conlleven consecuencias lesivas a la "paz antártica" o a su frágil naturaleza.

---

<sup>10</sup> El artículo VI del tratado al expresar que no se "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", recoge la figura de alta mar enmarcada en el principio de libertad de los mares fuera de jurisdicción estatal establecido entonces por la Convención sobre la Alta Mar (Ginebra, 1958) alcanzando la libertad de navegación, pesca, tendido de cables y tuberías submarinas y sobrevuelo; términos que mantendrá la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Montego Bay, 1982). Ver Molinari, A. E. "Aspectos normativos de la navegación marítima en el área del Tratado Antártico". Revista del Instituto Argentino de Navegación, número 7, p.87. Buenos Aires, 1998.

En el texto no vigente de la Convención para la reglamentación de las actividades sobre recursos minerales antárticos (Wellington, 1988), por primera vez se reformula el concepto *libertades de los Estados en la Antártida* para utilizar la expresión *usos establecidos de la Antártida*, comprensiva de aquellas actividades legítimas o permitidas que se pueden llevar a cabo en el área de aplicación del Tratado Antártico: navegación, aeronavegación, operaciones logísticas, investigación científica, conservación y uso racional de los recursos vivos, turismo y preservación de los monumentos históricos siempre que se realicen en conformidad con el sistema del Tratado Antártico.

El antecedente mencionado, aún no habiendo sido recogido por el derecho positivo, es en sí mismo elocuente de la tendencia al desplazamiento desde un criterio amplio hacia un criterio restrictivo, que caracteriza al avance normativo del derecho internacional sobre los espacios sometidos a una administración multilateral.

Con respecto a la cooperación internacional en la Antártida originariamente dirigida al aspecto científico, actualmente reconoce tres categorías: i) cooperación científica; ii) cooperación logística-operativa; iii) cooperación política. Las dos primeras categorías se explican por sí solas; los altos costos operativos, el aprovechamiento de los medios, instalaciones y tecnologías existentes facilita que los Estados operadores antárticos optimicen recursos a través de acuerdos de cooperación internacional recíprocamente convenientes.

En cuanto a la categoría que denominamos cooperación política, surge de observar que la mayoría de los nuevos Estados que se establecen o envían primeras expediciones a la Antártida lo hacen con la asistencia de los que ya están en ella. Esto se advierte claramente a partir de la década de 1980 donde se produce el ingreso de numerosos Estados sin antecedentes científicos y operativos antárticos que logran la máxima membresía de *Partes Consultivas del Tratado Antártico*, como resultado de la ayuda recibida desde Estados que poseen presencia y experiencia antártica y con los cuales mantenían relaciones bilaterales de amistad e intercambio en otros campos.

## 5. Las cuestiones territoriales

La diferencia sustancial entre el sistema del Tratado Antártico y otros regímenes de regulación de espacios con administración multilateral regidos por el derecho internacional, es precisamente la reserva que el primero mantiene a favor de ciertos Estados que reclaman jurisdicción soberana sobre territorios determinados dentro del área de aplicación.

A la fórmula transaccional contenida en el artículo cuarto del tratado, podemos atribuirle la consolidación del régimen jurídico establecido para la Antártida durante todos estos años, inclusive reconocer en ella el principal soporte para sostener la “paz antártica”, objetivo central del sistema.<sup>11</sup>

Sobre su naturaleza y efectos se ha estudiado en demasía y no repetiremos aquí ese ejercicio por desbordar el carácter de estas notas; sólo destacar que logra desplazar de la agenda los debates sobre cuestiones territoriales a la vez que tutela debidamente las expectativas de los Estados con interés en tales cuestiones, preservándolas con garantías aceptables. He ahí el valor del artículo cuarto el cual debe ser interpretado conjuntamente con las reservas y declaraciones que un grupo de Estados realizaran sobre el mismo al momento de la firma.

Por ello, es comprensible que el acuerdo sobre cuestiones territoriales en la Antártida atravesara intacto cinco décadas en contextos internacionales dinámicos y complejos. A comienzos del mes de abril del año 2009 la comunidad antártica internacional reunida en Washington, en ocasión del cincuenta aniversario del Tratado Antártico, declaró formalmente el compromiso de continuar y extender los principios y

---

<sup>11</sup> “Several conclusions emerge from an examination of the operation of the Treaty: First, the Treaty’s basic obligations – the reservation of Antarctica exclusively for peaceful purposes, including the prohibition of military and nuclear activities and rights of on-site inspection, and the freedom of scientific research and scientific cooperation in Antarctica – remain as relevant today as in 1959. Second, these provisions combined with the juridical accommodation reflected in Article IV have made the Treaty a continuing and outstanding mechanism for resolution and prevention of international conflict”. “ATCM XXXII: Possible themes for long-term agenda”. ATCM XXXI/WP 48. USA: “The Antarctic Treaty at Fifty Years: Planning for Antarctic Treaty Consultative Meeting XXXII” (Baltimore, 2009).

objetivos establecidos en el tratado, reconociendo su contribución y en particular la de su artículo cuarto para asegurar la armonía internacional en la Antártida.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> “3. *Reaffirm* the importance they attach to the contribution made by the Treaty, and by the Article IV in particular, to ensuring the continuance of international harmony in Antarctica.” (Antarctic Treaty Consultative Meeting XXXII. Washington Ministerial Declaration on the Fiftieth Anniversary of the Antarctic Treaty. Washington, April 6, 2009.)



# Avances en la regulación internacional del Ártico. El Consejo Ártico (1996) y otros subsistemas internacionales

*Miryam Colacrai\**

## Introducción

El campo de estudio de la Política Internacional no le asignó tanto al Ártico al igual que la Antártida un lugar prominente –sino más bien residual o fueron temas casi soslayados- sobre todo desde la perspectiva de los grandes problemas globales. Sin embargo, hacia fines de 2007 y durante el año 2008, el Ártico cobró notoriedad particularmente, a partir de una serie de llamados de atención relacionados con el impacto del calentamiento global en las zonas polares y las manifestaciones hechas públicas por algunos estados de la región alegando soberanía sobre porciones del Océano Ártico.

Precisamente lo ocurrido en esos últimos años hace que, en parte, estas divergencias pongan en cuestión el funcionamiento de algunas instituciones existentes y recuerdan el grado de sensibilidad que tuvieron las relaciones entre los países con intereses en el Polo Norte, particularmente durante la Guerra Fría.

Una mirada retrospectiva sobre la evolución de esas relaciones y las regulaciones que se fueron produciendo –con avances y retrocesos- durante más de treinta años, permite comprender la complejidad de esta región.

En este capítulo, se abordará el aspecto político-institucional de la región ártica focalizando la atención en el Consejo Ártico y otras regulaciones y subsistemas existentes para fomentar la cooperación internacional circumpolar o de subregiones de la misma. Dado el espacio asignado para el desarrollo del tema, se trabajará de forma sintética sobre aquellos ejes considerados prioritarios para la comprensión de esa evolución.

---

\* Doctora en Ciencias Sociales de la UBA. Profesora de Teoría de las Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

## 1. Condicionamientos de la Guerra Fría e impacto de las consideraciones estratégico-políticas en el Ártico. Limitantes para el desarrollo de acciones cooperativas

La fractura Este-Oeste definida como Guerra Fría, además de tener una base ideológica, constituía una configuración de competencia por el poder global. La guerra por cualquiera de esos intereses era una posibilidad siempre presente, aunque se trabajara cuidadosamente por la “contención”. Por lo tanto, cada superpotencia trataría de buscar un equilibrio global ventajoso de poder militar y acceso a zonas de combate potencial.

Esa carrera por la mejor posición militar creó imperativos geopolíticos adicionales -recursos económicos, mano de obra y bases para operaciones militares- a fin de mantener grandes coaliciones multinacionales con un alto nivel de coordinación.

En ese escenario, la región ártica era el espacio de mayor cercanía y vecindad entre Estados Unidos y la entonces Unión Soviética y, habida cuenta de la extrema vulnerabilidad a la que cada una de las cabezas de bloque se consideraba sometida, es obvio que no había cooperación posible.

Durante toda la guerra fría, los estados que bordean el Ártico -a los que también se denomina circumpolares- estuvieron presos de ese discurso geopolítico y estratégico, donde prevalecieron definiciones muy cerradas del interés nacional, basadas en el más crudo realismo. La consigna era estar permanentemente preparado para repeler la potencial invasión del territorio de uno por parte del adversario.

Por ello, algunos académicos muy vinculados a los estudios árticos, desde la perspectiva de las relaciones internacionales, como Käkönen (1992) y Ostreng (1988), entre otros, han coincidido en subrayar que durante la Guerra Fría, el Ártico experimentó una militarización y nuclearización sin precedentes.

Con gran elocuencia, se ha sostenido que el Ártico apareció, entonces, congelado en la psicosis de la Guerra Fría (Chaturvedi: 1996: 23). La evidencia de ello podría hallarse en la carrera armamentista, la instalación de bases con una misión netamente militar y de control estratégico del oponente así como la utilización de las aguas circumpolares

por las respectivas fuerzas navales. Asimismo, como sostiene Palazzi, “bajo las extensiones marinas congeladas se creó, con los submarinos nucleares un teatro de operaciones subglacial que tuvo un interés estratégico de la mayor importancia”<sup>1</sup>.

De ese modo, el Ártico, según ha expresado Ostreng, se transformó gradualmente “de un vacío militar antes de la segunda Guerra Mundial a un flanco militar en el período 1950-70 y un frente militar en los años 1980”<sup>2</sup>.

Para la mayor parte del período de la Guerra Fría, los Estados del Ártico encontraron poco en común en sus intereses percibidos y así se sintieron sólo interesados marginalmente en cooperar, reduciéndose su motivación al mantenimiento de cierto equilibrio de fuerzas y a la ausencia de enfrentamiento. Esto, aunque sin duda, es insuficiente, era quizá lo máximo que podía lograrse en esas circunstancias.

Una política sumamente delicada fue desplegada por Canadá, basada en una supervisión y control, demostrando de manera constante –como remarca Halstead– que era capaz de enfrentar toda intrusión soviética y, a su vez, resistir las presiones de los Estados Unidos<sup>3</sup>.

Aunque las aguas del Ártico habían permanecido como un teatro marítimo para todo el período de post-guerra, fue durante los comienzos de los años 1980 que los intereses marítimos de EEUU alcanzaron un nuevo pico (Jalonen:1988:163-4) y ocasionaron una escalada mayor en cuanto al conflicto potencial.

---

<sup>1</sup> PALAZZI, Rubén O., *Antártida y Archipiélagos Subantárticos. Factores para su análisis*. Fuerza Aérea Argentina, Buenos Aires, 1993, pág.15-16. Este autor señala, además, que durante la década de 1950 Estados Unidos y Canadá construyeron en la Ártico un “arco” de estaciones de radar de alerta temprana, siendo una de las atalayas de este sistema defensivo la base de Thule, situada a 1530 km. del Polo Norte, sobre la costa noroccidental de Groenlandia. Otro tanto ocurre con Clear (Alaska) y en otros sitios del Ártico. La ex-URSS no sólo ha construido bases aéreas y de lanzamiento de proyectiles así como estaciones de radar en su frontera septentrional, sino que también ha efectuado pruebas nucleares en Nueva Zembla y en la isla Kolguev.

<sup>2</sup> OSTRENG, W., “Political-Military Relations among the Ice States: the conceptual basis of state behavior”, cit. en CHATURVEDY, Sanjay, “The Arctic Today: New Thinking, New Visions, Old Power Structures” en Käkönen, Jyrki, *Dreaming of the Barents Region. Interpreting cooperation in the Euro-Arctic Rim*, University of Tampere, Research Report nro.73, 1996, pág.23.

<sup>3</sup> HALSTEAD, John, “L’importance politique et stratégique de l’Arctique: une perspective canadienne” en *Études Internationales*, mars 1989, vol. XX, nro.1, pág.38.

Esa nueva etapa, que ha sido denominada “Segunda Guerra Fría”, se caracterizó por una contención política mucho más agresiva y por un renacimiento de la geopolítica como el principio guía de la estrategia norteamericana. En un severo contraste con el período de la detente previo (1967-79), hubo una disminución de intentos para negociar, y recrudeció el distanciamiento este-oeste acercándose a niveles de verdadera confrontación.

Una vez más puede afirmarse la extrema fragilidad del área atada a definiciones geopolíticas y estratégicas y las dificultades para percibirse a sí misma como una potencial región que requería comenzar a negociar en torno a cuestiones de interés común.

## **2. El predominio de relaciones bilaterales como regla de coordinación de políticas. Presencia de estados árticos en foros multilaterales**

Los factores señalados, indudablemente, imprimieron un carácter particular al modo de concebir la cooperación entre los Estados circumpolares y, por ende, condujeron al establecimiento de acuerdos que prefirieron lo **bilateral por sobre lo multilateral**. Una buena señal de la superación de aquella modalidad fueron las Medidas para el restablecimiento de la confianza aplicables al Ártico, hacia fines de los ochenta.

Entre tanto, lo multilateral queda restringido a la presencia de todos o algunos estados árticos en diversas Convenciones y Acuerdos de carácter general o integrando regiones más amplias que la “ártica” propiamente dicha<sup>4</sup>.

Si se toma en cuenta el área temática de la “seguridad” debería incorporarse dentro de esa nómina la Organización del Tratado del Atlántico Norte (1949), sobre todo por la estrecha coordinación establecida entre sus

---

<sup>4</sup> Bastaría citar, sólo a modo de ejemplos la Comisión Ballenera Internacional (1946), Convenio MARPOL (1973) y Protocolo respectivo, 1978; Convención para la Cooperación Multilateral sobre las Pesquerías del Atlántico Noroccidental (NAFO, 1978); Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982); Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985) y Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que agotan la Capa de Ozono (1987); Convenio contra la Contaminación por Hidrocarburos (1990), o la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992).

integrantes en lo relativo a ejercicios militares y cuestiones armamentísticas -especialmente entre Estados Unidos, Canadá y Groenlandia- donde el actor excluido era, obviamente la Unión Soviética.

Por su parte, el Consejo Nórdico creado en 1952 -que incluye a Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia- fue estructurado como organización intergubernamental regional para el tratamiento de una variada gama de temas, también cuenta con un subcomité ártico.

A su vez, si se toman en cuenta los acuerdos referidos a algunas cuestiones específicas del Ártico, debería mencionarse en primer lugar, la **Convención relativa al Oso Polar (1973)** cuyo objeto es proteger esta especie de la captura con fines comerciales. Este acuerdo fue por mucho tiempo no sólo una de las excepciones dado su carácter multilateral, sino uno de los precursores en materia ambiental.

Por todo lo demás, **el bilateralismo ha sido la regla**. Detrás de ello, se escondían las dificultades para encarar otro tipo de consensos más amplios durante el desarrollo de la Guerra Fría.

A medida que se fueron incrementando las actividades económicas y el comercio en la región ártica, se produjeron diversos acercamientos a nivel bilateral para regular actividades en otras áreas, en particular relativas a cuestiones ambientales e intercambios científicos. De todos modos, conviene remarcar que las actividades científicas en el Ártico tuvieron un carácter preponderantemente “nacional” hasta fechas no muy lejanas y la colaboración entre las partes constituyó algo marginal y excepcional. Esto puede encontrar explicación en el hecho que las investigaciones realizadas y sus resultados, constituían un apoyo fundamental para la “seguridad” de la región. Los respectivos desarrollos científicos que implicaron grados de avance muy relevantes, fundamentalmente en áreas como la meteorología, los estudios sobre comportamiento del hielo, o detección de recursos energéticos estratégicos, encajaban perfectamente dentro de la lógica realista de la seguridad. Por tanto conservaban un carácter cerrado y de máximo secreto.

En pleno escenario de Guerra Fría, era bastante improbable que se fomentara algún tipo de cooperación científica y mucho menos ambiental. Cada vez que consideraciones de seguridad militar y seguridad ecológica se

oponían mutuamente -como en realidad a menudo lo hacen- la primera prevalecía invariablemente sobre la segunda.

En el marco del bilateralismo, se reconoce una importante trayectoria de cooperación científica entre Estados Unidos y Canadá. A su vez, entre ambos Estados también se dieron diversas situaciones conflictivas y fuertes limitaciones para concretar acuerdos, como quedó demostrado ampliamente a través de las diferentes aristas que involucraba la cuestión ambiental en el mar de Beaufort.

También Estados Unidos y la Unión Soviética, en los comienzos de la década del setenta y, a propósito de la *détente*, firmaron diversos acuerdos de cooperación científica -aunque no específicamente sobre el Ártico- que fueron desvirtuándose a medida que avanzaba la “segunda guerra fría”. Por su parte, Canadá y Dinamarca arribaron en 1983 a un acuerdo sobre Protección Marina relativo al Estrecho Davis, la Bahía Baffin y estrecho Nares.

En cuanto a Noruega y la Unión Soviética -cuyas respectivas jurisdicciones sobre el Mar de Barents no han sido demarcadas y, probablemente en función de esta falencia- han venido renovando anualmente desde 1978 acuerdos para regular la pesca en las áreas donde se superponen sus reclamos.

Asimismo, en 1984 se firmó un Protocolo sobre Consultas soviético-canadienses para el desarrollo de un Programa de Cooperación Científica y Técnica en el Ártico y el “Norte”.

Para la época fue muy significativa una acción unilateral llevada adelante por el gobierno autónomo de Groenlandia. En virtud de la decisión del “Home Rule Parliament” de 1984 se declaró a la isla “zona libre de armamento nuclear” tanto en tiempos de paz como en ocasión de conflicto, quedando comprendidos en su aplicación el suelo, el espacio aéreo y la circulación de buques que atravesaran sus aguas. Esta decisión puede encuadrarse en un esquema de análisis donde predomine el factor “seguridad” pero, a la vez, debe evaluarse positivamente en términos ambientales.

### 3. El lento camino hacia formas multilaterales de coordinación e intentos de cooperación de la región ártica

Promediando la década del ochenta, comienzan a cambiar los esquemas de concertación entre los estados árticos y se inicia un proceso que propiciará la concreción de acuerdos multilaterales.

#### 3.1. Primeras iniciativas gubernamentales.

El punto de inflexión que da origen a esa evolución, habría que buscarlo en los cambios de perspectivas expuestos por Gorbachov (de la entonces URSS) en la denominada “Iniciativa de Mourmansk” (1987) y se alimenta también con el advenimiento de la posguerra fría y la aceleración del tratamiento de los principales problemas ambientales a escala global. Ese famoso discurso pronunciado por Gorbachov el 1ro. de octubre de 1987 en Mourmansk proponía conversaciones con el Oeste para transformar la confrontación en el Ártico y en las áreas del Norte por relaciones cooperativas. Sugería la reducción de la actividad militar, restricciones en las acciones de naves y aeronaves y una serie de medidas para la “restauración de la confianza” aplicables a las fuerzas marítimas existentes en la región. Reiteraba las propuestas soviéticas para crear una zona nórdica libre de armamento nuclear y hacía un llamado a las compañías de occidente para desarrollar una cooperación para la protección ambiental. Proponía trabajar en pos de lograr un efectivo intercambio de información científica y el establecimiento de un órgano conjunto para la investigación en el Ártico, favoreciendo también el estudio de los problemas y perspectivas de la población autóctona como un área de particular interés.

También merece destacarse la **propuesta canadiense**, elaborada en 1985 por el “Comité Especial Mixto del Senado y la Cámara de los Comunes” que debía pronunciarse sobre las relaciones internacionales del país. De manera muy notable, se manifiesta en favor de darle una *dimensión nórdica* a la política exterior canadiense, para lo cual recomendaba la financiación apropiada para el programa de intercambio con la URSS en la región ártica, profundización de las relaciones con Groenlandia, la elaboración de un “programa concertado” de acuerdos de colaboración con los estados nórdicos y la búsqueda de cooperación con los restantes estados árticos y nórdicos con vistas a lograr la desmilitarización de la región ártica. Esta propuesta fue hecha suya por el Gobierno que, en respuesta al

documento emanado del Comité Especial mencionado, reconoció la importancia de elaborar un “conjunto coherente” de políticas sobre el Ártico, en el marco de la Política Exterior<sup>5</sup>.

Otras iniciativas alentadoras para sostener la tendencia a la cooperación a escala multilateral en el Ártico pueden verse en ciertas propuestas trabajadas por parte de organizaciones no gubernamentales de relevancia. Lo que más llama la atención en este caso es la existencia de importantes contactos a este nivel entre los pueblos de la región, aún en momentos álgidos de la Guerra Fría.

### 3.2. El “multilateralismo” de organizaciones No gubernamentales Circumpolares. Algunos ejemplos de contactos subestatales.

Debe destacarse a nivel no gubernamental la importante tarea desplegada por la Conferencia Internacional Inuit (ICC: Inuit Circumpolar Conference) desde su fundación en 1977. Cierta “internacionalismo” (JULL, 1989) defendido por los pueblos autóctonos del ártico se venía pronunciando por la necesidad de potenciar la defensa de sus intereses, particularmente en lo que respecta a la resolución de problemas de subdesarrollo de esas comunidades, injusticia social, limitado reconocimientos de sus derechos y la escasa o inexistente posibilidad de autogobierno.

En 1983, hicieron un llamamiento muy importante -en tanto organización no gubernamental internacional- poniendo énfasis en la urgencia de proteger el Ártico, bajo el lema “The Arctic - Our Common Responsibility”<sup>6</sup>.

Desde *Groenlandia* también se dieron diversas iniciativas recomendando que el Ártico fuese reconocido como una “región distinta y unificada”. Se propuso llegar a la concreción de alguna modalidad de régimen para las políticas del Ártico que tomase en cuenta la representación de las poblaciones autóctonas del Ártico, de manera de permitir una dirección integrada del desarrollo de esa región. El propio parlamento del “Home Rule” groenlandés apoyó en su totalidad las propuestas de la Conferencia Inuit que, en diversas ocasiones, había manifestado su

---

<sup>5</sup> HALSTEAD, John, *op.cit.*, pág. 28.

<sup>6</sup> INUIT CIRCUMPOLAR CONFERENCE, “Draft principles for an Arctic Policy”, ICC General Assembly Document, Kotzebue, (Alaska), July 1986.

preocupación por el establecimiento de una política ártica conjunta con el propósito de poner a resguardo la extrema vulnerabilidad a que se hallaban sometidas las poblaciones de ese origen.

Algunos otros ejemplos pueden hallarse en el Consejo Saami (1952) que incluía dichas minorías de Noruega, Suecia y Finlandia –los saami rusos sólo pudieron incorporarse luego de 1989– y en la Unión Internacional Circumpolar para la Salud, fundada en 1981.

Transitando ya el período de posguerra fría, fueron creados otros entes de intercambio y cooperación: en 1990 el Comité Internacional de Ciencias del Ártico (similar al SCAR en Antártida) y en 1991 el Foro del Norte (Northern Forum) que promueve contactos entre gobiernos subnacionales de la región circumpolar y otras áreas circundantes. También es importante mencionar que la experiencia de la Región de Barents también incorpora la dimensión subnacional<sup>7</sup>.

En el plano político también se destaca la conformación del Comité de Parlamentarios de la Región Ártica, cuyas actividades dieron comienzo en agosto de 1993, con representación de los países nórdicos y árticos, del Parlamento Europeo como así también de la Conferencia Internacional Inuit y de los pueblos Saami.

#### **4. El año 1989: Un antes y un después para el Ártico. El proceso de conformación del Consejo Ártico: actores y principales responsabilidades**

El recorrido histórico realizado hasta aquí permite percibir cómo las diferentes iniciativas fueron confluyendo hacia el que podría denominarse “gran cambio” para la región ártica. Por eso es posible hablar de un antes y un después de 1989, teniendo en cuenta los pasos en dirección a la formalización de esquemas cooperativos multilaterales gubernamentales y de otros actores involucrados –los actores políticos, parlamentarios, paneles no gubernamentales– en apoyo a formas de cooperación regional, como se

---

<sup>7</sup> Corresponde a la iniciativa tomada por Noruega para la realización de la región de cooperación de Barents Euro-Ártica que comprende las provincias nórdicas de Nordland, Troms, Finnmark, Norbotten, Sappland, y las provincias Rusas de Murmansk y Archangel y la República de Karelia.

verá a continuación. Este proceso desembocaría en la creación del CONSEJO ÁRTICO, el 19 de setiembre de 1996.

En ese devenir, debe recordarse la propuesta formulada por el Primer Ministro Canadiense Mulroney en su discurso ante el Instituto del Ártico y el Antártico en su visita a Leningrado, en noviembre de 1989 en el cual se hizo especial referencia a la necesidad de conformar un Consejo para los Países del Ártico, con el objeto de promover la colaboración entre ellos.

Asimismo fueron de gran impacto las recomendaciones y opiniones del Panel no gubernamental realizado en 1990 y la posterior publicación de su Informe Marco para el establecimiento de un Consejo Internacional Ártico. Así se arribaría a la reunión Cumbre entre el Primer Ministro Chrétien (Canadá) y el Presidente Clinton (Estados Unidos), realizada en Ottawa en febrero de 1995 de donde emergió muy fortalecida la propuesta.

La firma de la “**Declaración sobre el establecimiento del Consejo Ártico**”, el 19 de setiembre de 1996 en Ottawa, sellaba un deseado acuerdo y sentaba las bases para una cooperación circumpolar entre los denominados “estados árticos”: Canadá, Dinamarca-Groenlandia, Estados Unidos, la Federación Rusa, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia.

Se constituía, de este modo, un foro al más alto nivel, con el propósito de promover la cooperación, coordinación e interacción entre los estados árticos mediante la consulta intergubernamental y la adopción de decisiones por vía del consenso entre sus miembros. Se establecía la modalidad de reuniones bianuales, a nivel ministerial y contando para las funciones administrativas con una estructura mínima, poco onerosa y ágil para el intercambio de información. Por su parte, la presidencia rotaría cada dos años. En esencia, los objetivos del Consejo Ártico quedan enmarcados en los principios del “desarrollo sustentable” y en la búsqueda de los mecanismos más eficaces para su concreción. Involucra factores diversos que deben ser delicadamente conjugados, como los relacionados con los recursos, con la población autóctona, con el equilibrio ambiental y con el incremento de intercambio de información entre las partes como así

también el fomento de la educación ambiental que promueve el interés por las cuestiones árticas.<sup>8</sup>

La relevancia que cobra el Consejo Ártico quede, probablemente, más a la vista si se toman en cuenta algunas cifras: cubre un área donde viven 4 millones de personas, donde están representados, entre otros, 30 pueblos indígenas y se hablan 12 lenguas diferentes. Precisamente por ello, son Participantes Permanentes del Consejo Ártico, con derecho de participación activa y consulta dentro del Consejo Ártico, las organizaciones indígenas del Ártico compuestas por 6 organizaciones internacionales que promueven los intereses de los pueblos indígenas árticos (lapones, inuit, aleutianos, etc.), aunque estas poblaciones se encuentren distribuidas en más de un Estado.<sup>9</sup>

Además, en el Consejo ha habido, hasta ahora, seis países Observadores, todos ellos, Estados comunitarios europeos: Alemania, Francia, Reino Unido, España, Países Bajos y Polonia. Actualmente son candidatos a observadores China e Italia. También son Observadores del Consejo Ártico las Organizaciones Interparlamentarias e intergubernamentales y Organizaciones no gubernamentales: International Artic Science Committee (IASC), Northern Council of Ministries (ACM), European Council (EC), Northern Forum (NF), University of Artic (UA), Conference of Parliamentarian Artic Representatives (CPAR), Nordic Environment Finance Corporation (NEFC), Association of the word Reindeer Herders (AWRH), International Artic Social Sciences Association (IASS), United Nations Environment Program (UNEP), Standing Committee of Parliamentarians of the Arctic Region (SCPAR).

---

<sup>8</sup> Ver COLACRAI, Miryam, “El Ártico y la Antártica. Su rol en las Relaciones Internacionales, su relevancia desde la perspectiva ambiental.”, CERIR-CECAR, Rosario, 1998, y su re-edición actualizada UFRGS, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.

<sup>9</sup> De todos modos se mantiene el criterio de limitar el número de organizaciones permanentes de forma que no superen en número a los países miembros. Actualmente son Participantes Permanentes: Asociación Rusa de los Pueblos Indígenas del Norte, (RAIPON), Conferencia Circumpolar Inuit, El Consejo Saami, Consejo Ártico Atabascano, Consejo Internacional Gwichin y la Asociación Internacional Aleutiana. Los miembros permanentes están apoyados por la Secretaría de los Pueblos Indígenas. Ver GALINDO, C., “Cinco países se disputan el Ártico. Los Estados limítrofes negocian el reparto del Polo, rico en petróleo y vital para las comunicaciones”. Artículo consultado en:

[www.elpais.com/articulo/internacional/paises/disputan/Artico](http://www.elpais.com/articulo/internacional/paises/disputan/Artico), 28/05/2008

El Presidente y el Secretariado del Consejo rotan cada dos años entre los ocho Estados Árticos, comenzando con Canadá en 1996. Los Estados Unidos ejercieron la Presidencia de 1998 a 2000 y Finlandia de 2000 a 2002. Islandia asumió la Presidencia de 2002 a 2004. Rusia, por su parte, la ejerció entre 2004 y 2006. Noruega tuvo su período entre 2006 y 2008. Se ha establecido que primero Dinamarca (2008-2010) y luego Suecia (2010-2012) relevarán a Noruega en la presidencia del Consejo pero han acordado coordinar sus programas para todo el período 2006-2012, según las informaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.

Como se hacía referencia más arriba, el Consejo Ártico toma sus decisiones por consenso y se reúne institucionalmente cada dos años, manteniendo otras reuniones frecuentes de los Oficiales Principales - calificados- del Consejo Ártico (Senior Arctic Officers, SAO), según sea necesaria para sus funciones de coordinación y actuaciones.

Las actividades concretas del Consejo Ártico son en líneas generales: Coordinar los programas establecidos en el Programa de Registros del Ártico (Arctic Monitoring Assessment Program (AMAP), Conservación de la Fauna y Flora Antártica (CAFF), Protección de la Vida y el Ambiente Marino Ártico (Protection of the Arctic Marine Environment PAME), Sustainable Development Working Group (SDWG) y Preparación para Respuestas y Preparación de Emergencias (Emergency Preparedness and Response (EPPR).

Es misión del Consejo Ártico el adoptar los términos de referencia para coordinar los programas de desarrollo sostenible y hacer circular toda la información disponible sobre educación, investigación y, en general, la promoción de las materias relacionadas con el Ártico.

Podría decirse que, de manera focalizada, las tareas del Consejo Ártico se centran antes en la protección del medio ambiente y en el bienestar de esa diversidad de pueblos indígenas, que en la investigación científica internacional.

Tampoco está dentro de sus funciones la discusión sobre aspectos políticos y estrategias militares. Sin embargo, estos puntos deberían ser objeto de seguimiento y observación por parte de quienes estén interesados en un conocimiento más profundo de los acontecimientos que se están produciendo en el Ártico. Los efectos del calentamiento global están

generando situaciones de sensibilidad política entre los Estados árticos, dado que aparecen nuevas dimensiones económicas –la petropolítica– nuevos costos ambientales, la posibilidad que el descongelamiento de las aguas circumpolares abra nuevos pasos interoceánicos, así como también una amplia gama de problemas transfronterizos todos los cuales tienen una naturaleza medioambiental, pero con alto impacto político.

## 5. La búsqueda de nuevos consensos y algunas dificultades en el "horizonte"

De las diferentes actividades y Grupos de Trabajo del Consejo Ártico, una interesante innovación ha sido la creación de la Universidad del Ártico como una red, descentralizada y cooperativa, de Universidades y Centros de Educación, localizados en los países del Consejo Ártico, especialmente interesadas en los temas relacionados con el Ártico. Su tarea fundamental radica en la promoción de estudios universitarios y el acceso al intercambio de personal, conocimiento y diálogo. Los miembros comparten recursos, instalaciones y posibilidades docentes. En lo que respecta a su forma de gobierno, esta Universidad cuenta con un Comité de Gobernadores elegido por el Consejo Ártico con la responsabilidad de definir las prioridades de la Universidad del Ártico. Actualmente lo forman 20 Universidades funcionando con un sistema de evaluación interna y externa.

La búsqueda de coordinación a nivel político en la región ártica, como otra cuestión institucional a mencionar, se ha centrado en las Conferencias de Parlamentarios que hasta el momento han llevado adelante ocho reuniones.

Por su parte, en lo que respecta al Año Polar Internacional (2007-2008), éste ha contado con el apoyo del Consejo Ártico, incluyendo las poblaciones indígenas y ha sido considerado un hecho positivo. Sin embargo, podría conjeturarse acerca de ciertas medidas restrictivas llevadas adelante por algunos países del Ártico que ejercen soberanía sobre una buena parte de sus aguas. En cierto sentido, algunas de esas medidas tienen que ver con las presunciones acerca de los importantes recursos de gas y petróleo –algo así como más de un 12% de las reservas mundiales– como podría ser el caso de Siberia.

Las tareas inmediatas entre las que se debaten la presente y las futuras presidencias del Consejo Ártico parecen concentrarse en el combate

a los gases del invernadero, el uso sostenible de los recursos naturales, incluyendo los hidrocarburos y los peces. Sobre todo preocupa un creciente interés por “mirar al norte” por parte de otras naciones no estrictamente árticas. A la vez el progresivo deshielo del Polo Norte podría incidir en la apertura de nuevas rutas marítimas que hoy son mar congelado y barreras de hielo infranqueables. Esto también otorgaría accesibilidad a los diversos recursos minerales y energéticos que guarda su fondo marino.

La Unión Europea ha manifestado durante los últimos años una creciente preocupación por los “destinos” que habrán de tener las cuestiones ambientales y la paz en el Ártico. Además de contar, como se ha visto, con estados miembros en calidad de observadores del Consejo Ártico, no sólo ha abogado por obtener un “lugar” de observador en tanto organización regional sino que desde el Parlamento Europeo han iniciado una tarea de focalización en las cuestiones árticas. Así a mediados de 2008 se pronunció a favor de una más estrecha cooperación entre la UE y los estados del Ártico, básicamente alrededor de dos cuestiones centrales: las ambientales y estratégicas. En ese sentido, han promovido la idea de convertir al Ártico en una zona desmilitarizada y desnuclearizada.

Como una reflexión final, y con relación al Consejo Ártico y su rol, podría apelarse a la especial responsabilidad que le cabe- aún cuando se trate de una Organización que reviste la forma de Foro Consultivo, o de discusión, sin poderes de decisión-. Esto no significa que deba introducirse en cuestiones políticas ya que no es su misión. Pero, los aspectos que caben dentro de su responsabilidad como la protección del medio ambiente ártico y el ofrecimiento de un espacio donde puedan vivir de modo sustentable las poblaciones autóctonas, no puede quedar encerrado en un “revival” de la situación experimentada por el Ártico durante la Guerra Fría y que hizo de ella una de las zonas “más calientes” de la confrontación bipolar.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- JALONEN, O.P., “The Strategic Significance of the Arctic” in MÖTÖLA, J., (ed), **The Arctic Challenge: Nordic and Canadian Approaches to Security and Cooperation in an Emerging International Region**, Westview Press, Boulder, Colorado, 1988.

-JULL, Peter, “Politics, Development and Conversation in the Internacional North”, Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa 1986.

-KÄKÖNEN, Jyrki, (ed) “Vulnerable Arctic. Need for An Alternative Orientation”, in Tampere Peace Research Institute, Research Report n° 47, 1992.

-CHATURVEDY, Sanjay, “The Arctic Today: New Thinking, New Visions, Old Power Structures” en Käkönen, Jyrki, **Dreaming of the Barents Region. Interpreting cooperation in the Euro-Arctic Rim**, University of Tampere, Research Report nro.73, 1996.

-OSTRENG, W., “Political-Military Relations among the Ice States: the conceptual basis of state behavior”, cit. en CHATURVEDY, Sanjay, op.cit.,1996.

### Sitios y artículos en la web consultados:

[www.arctic-council.org/inde.html](http://www.arctic-council.org/inde.html)

GALINDO, C., Cinco países se disputan el Ártico. Los Estados limítrofes negocian el reparto del Polo, rico en petróleo y vital para las comunicaciones. Consultado en:

[www.elpais.com/articulo/internacional/paises/disputan/Artico](http://www.elpais.com/articulo/internacional/paises/disputan/Artico), *28 de mayo de 2008*



## Intereses y perspectivas del Ártico: la visión de los EE.UU.

*James Perez\**

### Antecedentes del Consejo Ártico

- El Consejo Ártico (CA) es un foro intergubernamental –no una organización internacional– compuesta por los ocho países que tienen tierra y territorio más allá del círculo ártico: Canadá, Dinamarca (Groenlandia, las Islas Faroe), Finlandia, Islandia, Noruega, Rusia, Suecia, y los EE.UU. Existen además seis países con status de observador (Francia, Alemania, Países Bajos, Polonia, España, Reino Unido) y varios observadores que no representan a gobiernos. China, Italia, Corea del Sur y la UE aspiran a convertirse en observadores permanentes.
- Hay seis organizaciones que representan a la mayoría de los grupos de comunidades indígenas en el Ártico que participan en la CA como “Participantes Permanentes” y tienen casi el mismo status que los gobiernos.
- El mandato de la CA es limitado a la protección ambiental y al desarrollo sustentable (incluidas cuestiones económicas, sociales, de salud y culturales). No abarca cuestiones militares o de seguridad.
- Como un foro inter-gubernamental, la CA no tiene una estructura institucional, una secretaría permanente, determinadas contribuciones o responsabilidades para con el tratado. Opera como un ente cooperativo que responde a proyectos particulares en base a consenso entre sus miembros. Su dirección rota entre los ocho estados miembro por un periodo de dos años. En la actualidad Noruega preside el foro hasta la Primavera de 2009. Los EE.UU. presidieron el CA desde 1998-2000, y Rusia lo presidió durante el periodo 2004-2006.

---

\* Consejero para Asuntos Científicos y Tecnológicos de la Embajada de Estados Unidos de América.

- Cada dos años se realiza una reunión de nivel Ministerial (por lo general asisten los Ministros de Relaciones Exteriores). En la reunión, los Ministros preparan una declaración que establece el mandato para los próximos dos años del Consejo.

## Los EE.UU. y el Consejo Ártico

- Los EE.UU. están muy activos en el Consejo Ártico y valoran su rol como foro que colabora con los estados Articos en cuestiones que nos preocupan a todos.
- Como ninguna nación puede resolver todos los problemas de la región, trabajamos dentro del Consejo para desarrollar las mejores soluciones para la región, incluido encarar los efectos del cambio climático. Nuestra participación en el Consejo Ártico refleja nuestras prioridades como nación y nuestras preocupaciones para la región.
- Los EE.UU. toman muy en serio su rol de administración del Ártico, y estamos trabajando en una nueva política federal del Ártico. Recientemente Canadá y Noruega han anunciado sus propias políticas Articas, y tenemos entendido que pronto Rusia hará otro tanto. La Unión Europea planea difundir su propia estrategia para el Artico más adelante este año.
- Nuestro cuerpo legislativo también tiene gran interés en el Ártico. Por ejemplo, la Senadora Lisa Murkowski de Alaska es miembro del Comité Permanente de Parlamentarios para la Región del Artico (SCPAR según siglas en inglés) y fue anfitriona de las reuniones de Agosto de 2008 que tuvieron lugar en Fairbanks, Alaska.

## Ejemplos de Cooperación entre EE.UU.-Rusia

- Trabajamos muy de cerca y en estrecha cooperación con Rusia en el Consejo Ártico y a través de acuerdos bilaterales entre agencias de Rusia y los EE.UU.

- La Agencia de Protección Ambiental de los EE.UU. (EPA según siglas en inglés) lideró el grupo de trabajo del Consejo Ártico conocido como “Programa de Acción para Contaminantes en el Ártico” o ACAP desde 2004 – 2008 y focalizó el trabajo de la ACAP en capacitar a funcionarios del gobierno de Rusia en embalaje, almacenamiento y disposición de pesticidas obsoletos, trabajando con la industria de Rusia para reducir las emisiones de sustancias peligrosas tales como el mercurio, dioxinas/furanos y PCBs, y capacitando a comunidades indígenas en la remediación de desechos peligrosos en sus comunidades. Luego Rusia asumió el liderazgo de la ACAP a principios de este año.
- La EPA también apoya la participación de los EE.UU. para el Programa de Cooperación Militar Ambiental del Ártico (AMEC según siglas en inglés), un programa de militar-a-militar que ya tiene diez años de existencia. Los proyectos de la EPA en Rusia a través de AMEC se han centrado en desechos radioactivos y otras cuestiones relativas a la radiación que preocupan a los militares en Rusia. Algunos de los resultados exitosos son el desarrollo de un sistema de transporte y almacenamiento integral para el combustible nuclear utilizado proveniente de submarinos nucleares decomisados.
- La Comisión Regulatoria Nuclear de los EE.UU. también cuenta con un programa de cooperación con Rusia de larga data en el área de seguridad nuclear.
- El Servicio de Parques de los EE.UU. (NPS según siglas en inglés) trabaja con su contraparte en Rusia para colaborar en el desarrollo de parques nacionales en Rusia. El evento anual que resulta muy exitoso es “Beringia Days”, que se realiza alternativamente en Alaska y Chukotka y convoca a participantes de ambas naciones, incluyendo a comunidades indígenas, para celebrar la cultura indígena y la cooperación de parques nacionales.
- El Servicio de Peces y Vida Silvestre de los EE.UU. (FWS según siglas en inglés) y su contraparte de Rusia han trabajado en conjunto durante muchos años en una variedad de temas de manejo de vida silvestre del Ártico, incluido el oso polar, la morsa del Pacífico, varias especies de focas y otros animales. La cooperación en el manejo del oso polar ha sido particularmente exitosa y ha llevado a la firma de un acuerdo bilateral para

la “Conservación y Manejo de la Población del oso polar en Alaska-Chukotka”. Se estableció una comisión bilateral bajo este acuerdo que comenzará sus operaciones una vez que los representantes de los EE.UU. sean nominados por el Presidente, lo cual va a suceder pronto.

### Visión de los EE.UU. sobre el Ártico

- Existe abundante marco de legislación y política internacional que se aplica al Ártico. Nosotros y otros estados del Ártico no consideramos que un tratado Artico abarcativo sea necesario o apropiado, tal como algunos proponen. Los EE.UU. están dispuestos a considerar, de resultar apropiado, un Nuevo arreglo internacional que pudiera ser necesario para tratar nuevas cuestiones tales como pesquerías, búsqueda y rescate, turismo, y quizás buques y transporte.
- A principios de año, hubo una reunión entre representantes de alto nivel de los cinco estados del Ártico (Canadá, Dinamarca, Noruega, Rusia, EE.UU.) en Greenland para discutir el futuro de Océano Ártico. La reunión resultó en la “Declaración de Ilulissat” en la cual los cinco países reiteraron su compromiso a trabajar en forma pacífica y en cooperación en el Ártico. Los EE.UU. apoyan esta Declaración.
- Si bien es cierto que existe una mayor atención general en el Ártico, no aceptamos la idea –y la Declaración de Ilulissat contradice la idea– de que existe una “carrera por el Ártico”. La idea de una “carrera por el Ártico” puede sonar bien en las noticias, pero la realidad es que no existe. Tenemos muy buenas relaciones con los otros siete países con tierras dentro del Círculo Ártico. La Legislación Internacional, tal como lo refleja la Convención sobre el Derecho del Mar, es en gran parte el marco legal abarcativo del Ártico, y si bien los EE.UU. no es parte todavía, en gran parte actuamos de acuerdo a ella. Las leyes internacionales, de acuerdo a lo que se refleja en la Convención del Derecho del Mar, establece las reglas para la extensión de la plataforma continental más allá de las 200 mm, en donde existen gran cantidad de recursos de petróleo y gas de acuerdo a lo que dice el Servicio Geológico de los EE.UU. (USGS).
- Hacia fines de la Guerra fría, los EE.UU. y Rusia comenzaron a trabajar en conjunto para tratar cuestiones ambientales y de desarrollo

sustentable en el Ártico, tanto en forma bilateral y junto con todo el Consejo Ártico. Esperamos poder continuar con esta cooperación positiva a medida que el Ártico experimenta cambios y el mundo entero lo observa.



## Intereses y perspectivas del Ártico: visión de la Federación de Rusia

*Yuri P. Korchagin\**

Estimado Señor Presidente, estimados colegas y amigos:

En primer término quisiera agradecer al CARI por esta oportunidad de exponer la visión de nuestro país sobre las perspectivas del desarrollo del Ártico –tema que atrae una atención especial del Gobierno de la Federación de Rusia-. Para nosotros el Ártico no es una abstracta determinación geográfica. Una gran parte de nuestro territorio se encuentra en esta zona del planeta. Al mismo tiempo, Rusia forma una gran parte del mismo Ártico.

Nuestro país tiene una vasta experiencia de trabajo en aquella zona. A lo largo de los siglos los rusos reiteradamente llegaron a ser los descubridores de los espacios Árticos, por lo cual sentimos un orgullo especial. Al igual que sentimos orgullo por un reciente logro de nuestros compatriotas, Matvey Shparo y Bóris Smolin, quienes por primera vez llegaron al Polo Norte durante la noche polar.

Como posiblemente sabrán algunos de nuestros colegas, el 17 de septiembre pasado el Consejo de Seguridad de Rusia celebró una reunión dedicada al tema “Protección de los intereses nacionales de Rusia en el Ártico”. Permítanme citar al Presidente Medvedev quien inaugurando dicha reunión destacó: “No exagero al decir que el Ártico tiene una importancia estratégica para nuestro país. El desarrollo de esta región está directamente vinculado con la solución de los objetivos a largo plazo del desarrollo de nuestro país, de su capacidad competitiva en los mercados globales”.

Para darles una imagen objetiva de lo que representa el Ártico ruso quisiera compartir con ustedes algunos números económicos. Según nuestros cálculos cerca del 20% del PBI de Rusia y el 22% de las exportaciones de nuestro país se producen en aquella zona. En las regiones árticas se extraen metales raros y preciosos, allá se encuentran las

---

\* Embajador de la Federación de Rusia.

provincias más ricas en gas y petróleo. Los expertos estiman que la plataforma continental del Ártico puede encerrar cerca de una cuarta parte de los recursos de hidrocarburos de la superficie total de todas las plataformas continentales en el mundo. La explotación de estos recursos es una garantía de la seguridad del país y de la seguridad energética de Rusia.

Una situación similar tiene que ver con otro valor importante del Ártico, el sistema de transporte intercontinental que se encuentra en aquella zona, la así llamada Vía Marítima del Norte. Ella permite conectar las vías fluviales y marítimas de Europa y del Lejano Oriente y, como consecuencia, bajando los costos de transporte, dinamizar notablemente los lazos empresariales de Rusia con el exterior. En este sentido el calentamiento global no nos trae solamente problemas adicionales, sino abre también ciertas perspectivas.

Una de nuestras prioridades sigue siendo la protección del medio ambiente del Ártico. No hace falta recordarles que el clima del planeta está cambiando: nuestros amigos argentinos conocen bien este fenómeno, que azota fuertemente el norte del país y otras regiones. Pero hay pocos lugares en el mundo, donde las consecuencias del calentamiento global se manifiestan a escala tan considerable, como en el Ártico. De allí proviene una tarea común para todos los Estados árticos de seguir intensificando los esfuerzos tanto a nivel nacional, como en la cooperación entre ellos en las esferas del medioambiente, económica y social.

Un eje central de este trabajo es solucionar los problemas ecológicos del Norte. Entre otras tareas en esta esfera se encuentra el cumplimiento de los compromisos contraídos en el ámbito internacional, inclusive en el marco de la cumbre del G8 en Hokkaido en julio pasado. Además, la protección del medio ambiente y la ampliación del llamado turismo ecológico representa una de las condiciones de la conservación del género de vida de los pueblos originarios del Norte. Desde luego no podemos olvidarnos de la cultura autóctona de los nativos de aquellas tierras, de la necesidad de preservar sus oficios e industrias artesanas.

Otra tarea importante para cumplir en el Ártico consiste en el desarrollo social de la zona. Esto requiere infraestructura y comunicaciones modernas que permitirían a su población elevar el nivel de vida, acceder a la mejor educación y enseñanza. Actualmente ya se desarrollan programas

de dotar a los centros docentes con los más sofisticados equipos, medios de comunicación, acceso a internet y a los hospitales con los medios de asesoramiento médico a distancia –lo cual es esencial en aquellas lejanas regiones–.

Naturalmente, todas estas enormes posibilidades aun se están por alcanzar. Se requieren voluminosas inversiones para explotar aquellas tierras lejanas y adversas para el ser humano. Nuestro objetivo principal es convertir el Ártico en una base de recursos de Rusia en el siglo XXI. Hoy en día para lograrlo es indispensable una garantía segura para nuestros intereses en aquella región.

Los objetivos expuestos jamás serían posibles de lograr sin disponer de una sólida base jurídico-normativa que regule las actividades de Rusia en el Ártico. Para ello se requiere elaborar y adoptar una ley federal sobre la frontera austral de la Zona ártica de Rusia. Aquí quisiera hacer una importante aclaración para evitar confusiones que ya tuvieron lugar en el espacio mediático.

Se trata de una nueva ley federal que fije con precisión, cuáles serían las provincias de la Federación de Rusia que conformen la Zona Ártica del país, y cuales gozarían de las medidas de desarrollo socio-económico anunciadas por el Presidente Medvédev en la reunión del Consejo de Seguridad de Rusia, ya mencionada por mí anteriormente. Esta ley no tiene nada que ver con la cuestión de la definición de la frontera externa de la plataforma continental del país –otra importante e independiente tarea que será cumplida sobre la base de los procedimientos jurídicos internacionales existentes–. La presentación correspondiente, como se sabe, fue remitida en 2001 a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, la cual en junio de 2002 dio sus recomendaciones al respecto.

La Comisión reconoció el derecho de Rusia para una plataforma ampliada en los mares de Bering y de Barents, cuyas fronteras pueden ser establecidas una vez acordadas las cuestiones de sus delimitaciones con Noruega y EE.UU. En lo que se refiere a la parte central del Océano Glacial Ártico la Comisión solicitó presentar nuevos datos científicos sobre las características de las sierras de Lomonosov y Mendeleev. A la par con los estudios correspondientes se llevan a cabo consultas a nivel de expertos con

Canadá y Dinamarca, se mantienen fluidos contactos con las direcciones jurídicas de las cancillerías de otros países. En verano de 2007 una expedición sin precedente de aguas profundas por primera vez en la historia alcanzó el fondo oceánico en el punto geográfico del Polo Norte.

Nuestro país observa estrictamente las normas y los principios del Derecho Internacional y tiene una firme resolución de actuar dentro del marco de los tratados y mecanismos internacionales existentes. En este sentido en la Declaración Conjunta de los cancilleres de 5 países con costa ártica (Rusia, Canadá, Dinamarca, Noruega, EE.UU.) hecha durante su reunión en Ilusissat (Greenlandia) en mayo pasado, dichos Estados expresaron su apego a la base jurídica existente al respecto de los espacios del Océano Glacial Ártico y al arreglo regulado de cualesquiera posibles pretensiones cruzadas. Precisamente éste es el *modus operandi* de Rusia.

El mismo ánimo nos guía en nuestra participación en el trabajo de otros importantes foros regionales de cooperación en el Ártico –el Consejo del Ártico y el Consejo de la región Euro-Ártica de Barents (Rusia, Dinamarca, Islandia, Noruega, Finlandia, Suecia y el representante de la Comisión de la Comunidad Europea) y otros mecanismos internacionales-. Los científicos rusos participan activamente en numerosas actividades del Año Polar Internacional.

Finalizando -y ya que tocamos hoy día la problemática polar- quisiera destacar que Rusia asimismo tiene una presencia histórica en otro polo de nuestro planeta. En 1820 los navegadores rusos Faddey Bellingsausen y Mikhail Lazarev tuvieron el honor de descubrir la existencia definitiva y fidedigna de la Antártida. “Vostok” y “Mirny” –al igual que los barcos de ambos navegadores- han sido nombradas las primeras bases científicas de nuestro país en la zona antártica, que hoy en día son 5. Durante los últimos 50 años más de 9 mil de nuestros compatriotas participaron en expediciones antárticas nacionales, que hicieron una gran cantidad de descubrimientos científicos y un importante aporte al estudio del Sexto continente.

Rusia asimismo, como uno de los fundadores del Tratado Antártico, es partidaria activa del fortalecimiento de todo el sistema de dicho instrumento, el cual desde 1959 “congeló” todas las pretensiones territoriales en el continente y lo preserva para los fines científicos. Para mi

es grato destacar que la problemática antártica es un buen ejemplo de nuestra fructífera cooperación con la República Argentina en cuya capital se ubica la Secretaría del Tratado Antártico. Además de un fluido contacto con la Secretaría y el diálogo con la delegación argentina dentro de los mecanismos multilaterales del Tratado mantenemos una cooperación creciente en las tareas antárticas. El año pasado una exitosa experiencia de la participación en la expedición nacional argentina en el Antártico del rompehielos “Vasily Golovnin” creó una base para el desarrollo de nuestro trabajo conjunto en el Sexto continente.

Resumiendo lo expuesto, quisiera subrayar que trabajando conjuntamente con nuestros socios sobre la problemática polar nos guiamos por el ánimo de la necesidad de encontrar las respuestas colectivas a los desafíos que se nos presentan en ambos polos, siempre y cuando se encaminen dentro del marco del Derecho Internacional y se tomen en consideración de los intereses de todas las partes involucradas.



# Observations on the legal protection of the Arctic and Antarctic environment and the international cooperation on the polar regions

Gianfranco Tamburelli\*

SUMMARY: 1. Introduction. - 2. International cooperation on the Arctic and Antarctica. - 3. Principal developments relating to Antarctica. - 4. The Arctic Council. - 5. Human activities and environmental protection. - 6. Safeguarding the Arctic environment. - 7. Prospects of international cooperation in the Arctic and Antarctica.

## 1. Introduction

The impact of climate change on the polar regions and that of natural phenomena taking place in the polar regions (e.g. ice melting) on global natural equilibria and processes is increasingly a focus of attention of the international community. However, in spite of some common features (e.g. very particular climatic and living conditions) and concerns (e.g. long distance pollution) the Arctic and Antarctica are quite different from each another.

The diversity of their legal regimes is even more evident than of that of their geophysical or socio-cultural characteristics. As the Antarctic Treaty Consultative Meeting (ATCM) had occasion to underline, “the political and legal contexts governing activities in the Arctic and the Antarctic differ considerably”<sup>1</sup>. In this regard, we should also keep in mind that the presence of indigenous people in the Arctic is reflected in the ‘structural’ characteristics of the ‘Arctic law’<sup>2</sup>.

The need for a parallel and comparative analysis of the main aspects characterizing the legal regimes of the two regions has emerged from the

---

\* Investigador del Instituto de Estudios Jurídicos del Consejo Nacional de Investigación de Italia

<sup>1</sup> XX ATCM *Final Report*, Utrecht, Netherlands, 1996, paragraph 36.

<sup>2</sup> The Arctic inhabited territories, to which greater autonomy has gradually been recognized, are subject to national legislation, cf. LOUKACHEVA, N., *The Arctic Promise – Legal and Political Autonomy of Greenland and Nunavut*, University of Toronto, 2007.

importance acquired, especially in the Arctic, by themes such as continental shelf delimitation, the exploitation of mineral resources, the opening of routes for commercial navigation, fishing<sup>3</sup> and tourism activity<sup>4</sup>. In this context, the issue of the legal environmental protection is a priority.

The IV *International Polar Year* (IPY) has given rise to a variety of initiatives in a context of increasing internationalization of polar research,<sup>5</sup> and solicited great attention from world opinion, but has not given the importance they deserve to questions related to social and legal sciences. In fact, the search for legal solutions to the many problems relating to the protection of the environment and to the management of resources in these regions is destined to become increasingly important, and it must be carried out alongside research on those historical, political, and economic aspects that influence human activity in the two regions.

This paper intends to make a contribution in that direction and will consider some developments of the organization of international cooperation in the two regions, focussing on some overlapping themes, particularly on those more relevant to environmental protection.

## *2. International cooperation on the Arctic and Antarctica*

The forms and contexts of international cooperation in the two polar regions are different<sup>6</sup>. In this regard, it should be noted that the legal system and issues concerning environmental protection and natural resource exploitation in Antarctica have often been discussed at the United Nations. More specifically, the General Assembly began to discuss the ‘Question of

---

<sup>3</sup> See ANDREONE, G., *Fisheries in the Antarctic and the Arctic*, in *The Antarctic Legal System. The Protection of the Environment of the Polar Regions*, edited by G. Tamburelli, Milan, 2008, p. 71 ss.

<sup>4</sup> See WWF Arctic Programme, *Linking Tourism and Conservation in the Arctic*, <http://www.ngo.grida.no/wwfap/publications>, 1997; DINUZZI, R., *Regulating Tourism in Antarctica*, in *The Antarctic Legal System and Environmental Issues*, edited by G. Tamburelli, Milan, 2006, p. 207 ss.

<sup>5</sup> The aim of the IV IPY (March 2007 to March 2009) was that of ensuring full and equal coverage of both the Arctic and the Antarctic, see <http://www.ipy.org>. Its key findings were expected to be *of value not only to the ATCM but also to the Arctic Council and more widely to the global community*, see the *Edinburgh Antarctic Declaration on the IPY 2007-2008*.

<sup>6</sup> See TAMBURELLI, G., *Notes on the Legal Regimes of the Polar Regions*, in *The Antarctic Legal System*, cit., 2008, p. 1 ss.

Antarctica' in the early 80s<sup>7</sup> and since then has discussed the topic regularly, at first annually, then biennially, and later on a triennial basis.

The abandoning of the hypothesis of mineral resource exploitation within the continent with the setting aside of the 1988 *Wellington Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resources* (CRAMRA) and the subsequent adoption (1991) and entry into force (1998) of the *Madrid Protocol on Environmental Protection* have gradually lightened the criticisms of the system set up by the 1959 *Washington Treaty on the Antarctica* (entered into force in 1961). In December 2005, the U.N. General Assembly adopted a Resolution (n. 60/47)<sup>8</sup> following which, for the first time since 1983, the U.N. is no longer scheduled to return to the 'Question of Antarctica'.

Whereas Antarctica has for years been the object of reports and resolutions of the U.N. G.A., the legal regime of the Arctic has raised no discussion in the context of the U.N. However, it has become an object of attention – for different reasons – for various specialized agencies and other international bodies, such as the IMO (International Maritime Organization – for the prevention and control of marine pollution from ships and the safety of maritime navigation)<sup>9</sup>, UNEP (in relation to the implementation of multilateral environmental agreements - MEEAs - and new strategies for safeguarding the regional environment), UNESCO (UN Educational, Scientific, and Culture Organization - because of the presence of some world heritage sites and the possibility of designating new ones).

---

<sup>7</sup> The topic was placed in the agenda in 1983 and in 1986 the UN GA adopted three resolutions. However, the Powers party to the Washington Treaty, which denies any role to the U.N., underlined the necessity of maintaining existing agreements and did not take part in the vote on the three resolutions (see *Question of Antarctica*, Report of the Secretary-General, A/60/22, 11 August 2005).

<sup>8</sup> In 2005 a broad report was produced for the U.N. Secretary General by the UNEP (U.N. Environment Programme) in order to outline developments affecting Antarctica and the ATS. The matter was taken up by the First Committee (*disarmament and international security*), which, acting upon proposed amendments advanced by the Malaysian delegation, agreed that the U.N., though remaining 'seized' on the 'question of Antarctica', would not place the topic on the agenda of its session in 2008.

<sup>9</sup> IMO adopted the *Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-Covered Waters* in 2002. It is worth noting that the COMNAP carried out a review of the IMO Guidelines, to evaluate their applicability to the Antarctic. Based on this review, new *Guidelines for Ships Operating in Arctic and Antarctic Ice-covered Waters* were developed and endorsed by the ATCM in 2004.

The different consideration received by the two polar regions is certainly in great part due to the different situations relating to sovereignty rights: never really exercised and then 'frozen' in Antarctica, important and never really contested in the Arctic.

With regard to Antarctica, in the first half of the twentieth-century, seven States submitted territorial claims: Argentina, Australia, Chile, France, Great Britain, Norway and New Zealand, based essentially on the theory of contiguity, or of condominium, or on the so-called theory of sectors. Later, other States made sovereignty claims, such as Peru, or maintained a *basis of claim*, such as the United States and Russia. These claims were "frozen" with the adoption of the 1959 *Washington Treaty* (Art. IV), which covers the area south of 60° South latitude. The Treaty prohibits every activity of a military nature (among these, nuclear experiments) and affirms the principle of the freedom of scientific investigation.

Moving to the Arctic, in the absence of a treaty system analogous to the ATS, five States - the U.S. (Alaska), Russia, Norway, Denmark (Greenland and the Faroe Islands), and Canada - have gradually extended their jurisdiction (and here too the theory of sectors has often been advanced).

But some sovereignty issues and in particular those concerning the delimitation of the territorial sea and the continental shelf, are - even though to a different extent - concerns common to both Poles. The U.N. *Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS, Montego Bay, 1982, entered into force in 1994), to a certain degree, opened a discussion on this matter. The Convention in fact contains several rules on the delimitation of the territorial sea, recognizes an "exclusive economic zone" (EEZ) of a breadth of 200 nautical miles to the coastal States, and foresees the submission by them of claims over wide-ranging areas of the continental shelf beyond 200 nautical miles to the Commission on the Limits of the Continental Shelf<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> See Art. 76, *Definition of Continental Shelf*, *International Legal Materials* (ILM) 21, 1982, 1261 ss. The Commission can make recommendations to coastal States on matters related to the establishment of the outer limits of their continental shelf and the limits established by them on the basis of these recommendations shall be final and binding.

Declarations concerning the delimitation of the continental shelf have been presented by some of the States claiming sovereignty rights over Antarctica, potentially in contrast among themselves and therefore reviving the issue of sovereignty over Antarctic territories<sup>11</sup>. The problem has been raised of the compatibility of these declarations with the ATS; however, at the moment, they have been made without any wish to question the ATS, but only with the aim of ensuring that national rights are not otherwise compromised.

In the Arctic, conflicts concerning the delimitation of sovereignty could become heated considering also the first consequences of global climate change, in particular the melting of ice which could open important new routes of navigation and permit the expansion of the exploitation of oil, gas and other minerals from the continental subsoil.

Today, referring to the UNCLOS, Russia affirms (theory of the *Lomonosov Ridge*) that the North Pole constitutes part of its continental shelf and pretends the extension of its territorial boundary beyond the 200 nautical miles, up to and including the Pole itself<sup>12</sup>. What is at stake is control over the famous Northwest Passage. However, the Russian position is strongly contested by both Canada and Denmark. While Denmark affirms that the Lomonosov, on the boundary between Greenland and Siberia, constitutes an extension of Greenland; Canada affirms that the Northwest Passage lies within its territorial or even internal waters. Moreover, in contrast with all these positions, many countries – among them the U.S. (which has not yet ratified the Montego Bay Convention) and the EU - consider the Northwest Passage an international strait open to all nations.

Other conflicts concerning sovereignty in the Arctic are those between: a) the US and Canada, with regard to the Head Harbour Passage and the Beaufort Sea; b) Canada and Denmark, regarding Hans Island,

---

<sup>11</sup> See DRNAS DE CLÉMENT, Z., *Some Questions about Responsibility in relation to Recent Claims of Extended Continental Platform in Antarctica*, in *The Antarctic Legal System*, cit., 2008, p. 127 ss. ss. See also ARMAS PFIRTER, F., BAQUERIZA, L., *The Balance between UNCLOS and the Antarctic Treaty with Regard to the Outer Limit of Continental Shelf*, in *The Antarctic Legal System and Environmental Issues*, cit., 2006, p. 33 ss.

<sup>12</sup> These are not mere declarations; in the '70s and '80s the then U.S.S.R. (Union of Soviet Socialist Republics) sent nuclear propelled ice-breakers into the area and in August 2007 a mini-submarine fixed in the seabed of the Pole the national flag (political – scientific mission *Arktika 2007*).

between Greenland and the Canadian island of Ellesmere; c) Norway and Russia, re the Barents Sea.

On these matters, we may recall that sovereignty claims of States on the polar regions have always been rejected by the greater number of States and an authoritative doctrine affirms that polar areas cannot be subject, because of their physical nature, to any sovereignty; or in any case that related claims of sovereignty could not be supported by territorial occupation (that is to say the criterion of effectiveness is lacking).

### 3. Principal developments relating to Antarctica

Principles and concepts of general international law (customary law) are applicable to Antarctica as well as to the Arctic. Some of them, however, such as the principle of common heritage of humankind and the concepts of general interest of the international community and obligations erga omnes relating to the safeguarding of the essential global ecological processes, have had a certain influence on the evolution of the Antarctic legal system only.

The Antarctic Treaty, which places in the front line the freedom of scientific research in the continent<sup>13</sup>, is at the root of the atypical conventional law system. It is open for accession to any State which is a Member of the U.N. (forty-five States are currently Contracting Parties, among them seven of the eight Arctic Council States), and distinguishes two categories of Parties: Consultative and Non-Consultative. Among the former, there are the original signatories<sup>14</sup> and those acceding Parties which have demonstrated an “interest in Antarctica by conducting substantial scientific research there, such as the establishment of a scientific station or the dispatch of a scientific expedition”. Only Consultative Parties are entitled to vote at ATCM<sup>15</sup>, which meet regularly each year (before 1994 every two years). Thus they have the right to adopt measures in pursuance

---

<sup>13</sup> See MARCELLI, F., *Scientific Research in the Antarctic: General Principles and Concrete Actions*, in *The Antarctic Legal System and Environmental Issues*, cit., 2006, p. 57 ss.

<sup>14</sup> Argentina, Australia, Belgium, Chile, France, Great Britain, Japan, New Zealand, South Africa, the USSR and the U.S.

<sup>15</sup> On the work of ATCM, cf. COMBA, D., *La XXIX Riunione delle Parti Consultive del Trattato Antartico: verso l'Anno Polare Internazionale 2007-2008*, in *Gazzetta Ambiente*, n. 6, 2006, p. 121 ss; MORESE, V., *La XXVIII Conferenza delle Parti Consultive al Trattato Antartico*, in *Gazzetta Ambiente*, n. 6, 2005, pp. 179-183.

of the aims of the Treaty, including measures relative to the *conservation of Antarctic fauna and flora*<sup>16</sup>.

At present, the ATCM consists of representatives of the twenty-seven Consultative Parties, eighteen non-Consultative Parties, three Observers: the SCAR (Scientific Committee on Antarctic Research), the CCAMLR (Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources) and COMNAP (Council of Managers of National Antarctic Programmes), and a number of invited experts, such as IAATO (International Association of Antarctic Tour Operators) and ASOC (Antarctic and Southern Ocean Coalition).

The ATS is formed from the 1964 *Agreed Measures for the Conservation of Antarctic Fauna and Flora (Agreed Measures)*, the 1972 *London Convention on the Conservation of Antarctic Seals*<sup>17</sup>, the 1980 *Canberra Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR)*<sup>18</sup>, the 1991 *Madrid Protocol on Environmental Protection* and its six *Annexes*, the 2001 *Cape Town Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels*, as well as numerous acts adopted by the ATCM since 1961<sup>19</sup>.

The Wellington Convention on the other hand, has never entered into force<sup>20</sup>. Notwithstanding the long negotiation process it had required and the complex but advanced solutions adopted, States parties to the Antarctic

---

<sup>16</sup> Cf. REY CARO, E., *The Protection and Conservation of Antarctic Natural Resources*, in *The Antarctic Legal System and Environmental Issues*, cit., 2006, p. 77 ss.

<sup>17</sup> *ILM*, 11, 1972, 251 ss.

<sup>18</sup> *ILM* 19, 1980, 841 ss. Art. VI of the CCAMLR stating that: “nothing in this Convention shall derogate from the rights and obligations of Contracting Parties under the international *Convention for the Regulation of Whaling*” has given a certain relevance in the ATS also to the latter Convention (signed in Washington in 1946).

<sup>19</sup> See *Handbook of the Antarctic Treaty System* (<http://www.state.gov/g/oes/rls/rpts/ant/>). On these acts (Recommendations, Measures, Decisions, Resolutions, Declarations, and Guidelines), see HUBER, J., *Notes of the ATCM Recommendations and their Approval Process*, in *The Antarctic Legal System and Environmental Issues*, cit., 2006, p. 17 ss. See also FOCARELLI, C., *The Legal Nature of the Acts Adopted under Art. IX of the Antarctic Treaty and Their Implementation in Italy*, in *International Law for Antarctica*, edited by F. Francioni, T., Scovazzi, The Hague, 1996, p. 505 ss.

<sup>20</sup> *ILM* 27, 1988, 859 ss. At the end of negotiations for CRAMRA, France and Australia, supported by various environmental groups, indicated their unwillingness to sign the Convention. The Madrid Protocol was developed as a reaction to efforts to establish the CRAMRA.

Treaty decided not to ratify the CRAMRA and to establish, with the Madrid Protocol, a complete ban to any mineral exploitation activity.

At the 50<sup>th</sup> anniversary of the conclusion of the Washington Treaty, we can therefore affirm that the legal system it has subsequently developed has been successful, and that its values are now universally recognized. The destination of the continent to pacific ends and its importance “as an area for the conduct of scientific research, in particular research essential to understanding the global environment” are clearly affirmed in international law<sup>21</sup>.

There still are, of course, open issues. In particular, those relating to illegal, unregulated and unreported fishing and increasing tourism activities”. On the latter, the ATCM has adopted, beginning in the second half of the '60s, various recommendations, resolutions and guidelines. Since then the question has been on the agenda of the ATCM and the issue of eligibility / limitations / conditions for the construction of permanent infrastructures (hotels) is a focus of attention and conflict of interests between the Parties<sup>22</sup>. In this regard, it is worth recalling a possible recourse to general principles of international environmental law: in this sense, Resolution n. 7 (*General Principles of Antarctic Tourism*) adopted in Baltimore<sup>23</sup> states: *in the absence of adequate information about potential impacts, decisions on tourism should be based on a pragmatic and precautionary approach, that also incorporates an evaluation of risks*<sup>24</sup>.

Now, it seems useful to make some observations on another point, that of the EU interest in Antarctica and on the European Community (EC) participation in the ATS. The competencies regarding fisheries, trade policy, and environmental matters justify the EC participation in the drawing up of

---

<sup>21</sup> Cf. *Agenda 21*, Chapter 17, paragraph 17.105.

<sup>22</sup> In Kyiv (2008) the Working Group on Tourism and the ATCM failed to reach consensus on some proposals of recommendations, especially on that – long discussed – drafted by France and Germany on: *Prevention of the Development of Permanent Land-Based Tourism Infrastructure in the Antarctic Treaty Areas*. While we must take into account the complexity of the issue and of the negotiations regarding it, we cannot consider this other than a failure when we look at the weakness and vagueness of the points devoted to tourism in the Final Report of the ATCM.

<sup>23</sup> XXXII ATCM – Committee for Environmental Protection / CEP XII, 2009.

<sup>24</sup> See also Measure 15 (2009) (XXXII ATCM – XII CEP, Baltimore) on *Landing of Persons from Passengers Vessels in the Antarctic Treaty Area*.

policies for the protection of the Antarctic environment. And in fact the EC did take part, as an observer, in the negotiation for the CCMLR (Convention for the Conservation of Marine Living Resources)<sup>25</sup> and later adhered to it.

The EC also took part, as observer, in the XI Special ATCM Session, laying down a wide reaching regime for the environmental protection of Antarctica, but is not party to the Madrid Protocol, which is not open to regional international organizations. If this exclusion may have been justified at the moment of the adoption of the Protocol, in our opinion it should now be looked at again; if it is true that Consultative Parties are those States engaged in Antarctic research, it is also true that such research tends, and this tendency will increase, both from the point of view of programmes and from that of funding, towards a supranational dimension.

#### 4. *The Arctic Council*

The organization of international cooperation on the Arctic is developing and the same is true for legal research on international law in force<sup>26</sup>. The final Statement adopted by the Arendal Seminar on *MEAs and Their Relevance to the Arctic* co-organized by the UNEP Key Polar Centre and the Standing Committee for Parliamentarians of the Arctic Region (SCPAR)<sup>27</sup> requests governments in the Arctic region and institutions of the

---

<sup>25</sup> “This Convention shall be open for accession by regional economic integration organizations constituted by sovereign States ... to which the States members of the organization have transferred, in whole or in part, competences with regard to the matters covered by this Convention ...” (Art. XXIX, p. 2, of the CCAMLR). See EEC Council Decision n. 691 of 4 September 1981 on the conclusion of the CCAMLR, *OJ L 253* of 5 September 1981.

<sup>26</sup> ORAN R. YOUNG, *Creating Regimes – Arctic Accords and International Governance*, Cornell University Press, 1998, motivating the choice made to deepen the analysis of international law relevant to the governance of the Arctic, summarizes the following important points: *a)* the end of the Cold War .. and a growing interest in the region as a comparatively safe source / reserve of raw materials, *b)* .. the emerging awareness of the role of the Arctic in global environmental processes, the discovery of the Arctic by the non-governmental organizations (NGOs) concerned with environmental issues, the political growth of indigenous people living in the region”.

<sup>27</sup> The Conference of Parliamentarians of the Arctic Region is an important body for the furtherance of international cooperation. It comprises delegations appointed by the national Parliaments of the Arctic States and the European Parliament and includes Permanent Participants representing indigenous peoples, as well as Observers. It meets every two years. Other regional bodies are the Nordic Council of Ministers, the Barents-Euro Arctic Council, and the Council of Baltic Sea States.

EU, to initiate, as a matter of urgency - in the light of the impact of climate change, and the increasing economic and human activity - “an audit of existing legal regimes that impact the Arctic and to continue the discussion about strengthening or adding to them where necessary”<sup>28</sup>.

While the Antarctic Treaty and the ATCM have led to an ‘internationalisation’ of the continent, the launching of international Arctic cooperation dates back no further than the early ‘90s and only recently has the advisability of defining a regional treaty been tentatively suggested.

In 1991 the eight Arctic countries adopted an *Arctic Environmental Protection Strategy* (AEPS - Rovaniemi, Finland), the first true form of regional intergovernmental cooperation. Five years later, in 1996, the Foreign Ministers of the same States agreed in the Ottawa Declaration to form the Arctic Council with a mandate to undertake a broad programme covering all dimensions of sustainable development<sup>29</sup>.

Created therefore as an evolution of the AEPS, the Council is a high-level intergovernmental body for promoting cooperation, coordination and interaction between Arctic states, indigenous communities and other residents in the region. Its Member States are Canada, Denmark, Finland, Iceland, Norway, the Russian Federation, Sweden and the U.S. Six international organizations representing many Arctic indigenous communities have the status of Permanent Participants and are involved in the work of the Council in full consultation with governments<sup>30</sup>.

Decisions within the Council are taken at Ministerial Meetings – formed by Foreign Ministers of the Arctic States and the political leaders of the Permanent Participants - which are held every two years. The

---

<sup>28</sup> Cf. *Overview Report on MEAs and Their Relevance to the Arctic*, Background Report for the Arendal Seminar, 2006. The Seminar was co-sponsored by the Nordic Council of Ministers. The UNEP has designated the GRID-Arendal centre as its “key centre on Polar environmental assessments and early warning issues, with particular focus on the Arctic”.

<sup>29</sup> Cf. <http://www.arctic-council.org>.

<sup>30</sup> Aleut International Association (AIA), Arctic Athabaskan Council (AAC), Gwich’in Council International (GCI), Inuit Circumpolar Council (ICC), Russian Association of Indigenous People of the North (RAIPON), and Sami Council (SC).

chairmanship of the Council and accompanying Secretariat are allotted by rotation to the Member States<sup>31</sup>.

The Arctic Council Secretariat is currently established in Tromsø. An Indigenous Peoples Secretariat of the Council supports Arctic indigenous organisations participation<sup>32</sup>.

Some observers from international organizations and non-Arctic States are also admitted to the meetings with the status of observers. The Council has acknowledged the work carried out in the Arctic by observers, including observer countries<sup>33</sup>. At the moment, Observer States are: France, Germany, Netherlands, Poland, United Kingdom, and Spain. The EC, as well as China, Italy<sup>34</sup> and Korea, has the status of observer 'ad hoc', preliminary to the acquisition of the status of observer.

Between the Ministerial meetings, the operation of the Council is administered by the Committee of Senior Arctic Officials (SAOs), composed of representatives of foreign ministries of the member states and representatives of indigenous peoples as permanent participants of the Arctic Council.

The scientific work of the Arctic Council is carried out in some expert *working groups* focusing on such issues as sustainable development<sup>35</sup>; monitoring and assessment<sup>36</sup>; prevention of pollution<sup>37</sup>; conservation of

---

<sup>31</sup> Norway was the successor of Russia in 2006. Denmark has taken over from Norway in 2009. The absence of a permanent secretariat is currently partially offset by the fact that a number of priorities were identified unanimously by Norway, Denmark and Sweden, the State which will then assume the role.

<sup>32</sup> Cf. <http://www.arcticpeoples.org/>

<sup>33</sup> *Salekhard Declaration*, adopted the 26<sup>th</sup> of October 2006 on the occasion of the 10<sup>th</sup> anniversary of Arctic Council - 5<sup>th</sup> Ministerial Meeting.

<sup>34</sup> Italy operates a station in Ny-Alesund (Svalbard Islands) and observatories in Greenland (Thule, Zakemberg).

<sup>35</sup> See *infra*.

<sup>36</sup> The *Arctic Monitoring and Assessment Programme* (AMAP) is aimed at identifying pollution risks and their impact on Arctic ecosystems and at assessing the effectiveness of international agreements on pollution control. AMAP defined a SWIPA (Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic) Project, to assess current scientific information on changes in the Arctic cryosphere.

<sup>37</sup> The *Arctic Contaminants Action Programme* (ACAP) was set up to address the sources of pollution identified by AMAP. It involves several priority projects to reduce pollution in the Arctic, including projects on cleaner production and control of polychlorinated biphenyls (PCBs), obsolete pesticides and dioxins, all of which are persistent organic pollutants (POPs).

fauna and flora<sup>38</sup>; protection of the marine environment<sup>39</sup>; emergency prevention, preparedness and response<sup>40</sup>. The thematic areas round which discussion within SAOs meetings and Ministerial meetings revolve, are: climate change<sup>41</sup>, energy<sup>42</sup>, and oceans<sup>43</sup>.

The Arctic Council has proved to be an important forum for increased mutual understanding and cooperation between national governments, local authorities and indigenous peoples in the circumpolar area. However, it is not yet a fully-fledged international organization, but a *young* intergovernmental body, which has not yet completely defined its own identity.

It appears that its work is strongly influenced by the changing climate of political relations among member countries (ranging from United States to Russia to EU countries such as Sweden), the presence of other levels of cooperation restricted to the 'five coastal States bordering on the Arctic Ocean' (Canada, Denmark, Norway, Russia, and U.S.)<sup>44</sup>, and by the

---

<sup>38</sup> See *infra*.

<sup>39</sup> The Arctic marine environment is of great importance to the States of the Arctic region and the world as a whole. In particular, it has an integral role in climatic processes. The *Protection of the Marine Environment* (PAME) working group addresses policy and non-emergency pollution prevention and control measures related to the protection of the Arctic marine environment from land and sea-based activities, including marine shipping, offshore oil and gas development.

<sup>40</sup> Increase in the use of natural resources and growth in tourism are leading to a more frequent use of navigation routes. This calls for new efforts to enhance the security of marine transport, prevent emergencies or respond to them effectively. The *Emergency Prevention, Preparedness, and Response* (EPPR) Working Group exchanges information on best practices for preventing spills, preparing to respond to spills should they occur, and practical response measure for use in the event of a spill. The work is mainly on oil and gas transportation and extraction, and on radiological and other hazards.

<sup>41</sup> The Arctic Council's project on the assessment of the consequences of climate variability and change, the *Arctic Climate Impact Assessment* (ACIA), examines the present status and possible future impacts of climate change and variability and UV radiation on the environment and its living resources; on human health, and social and economic activities, as well as possible adaptations and responses.

<sup>42</sup> The *Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines* were approved in 1997 and updated in 2002 and 2009. These Guidelines recommend management policy; technical and environmental best practices, voluntary standards, and regulatory controls for offshore oil and gas operations.

<sup>43</sup> A new *Regional Programme of Action for the Protection of the Arctic Marine Environment from Land Based Activities* was defined in April 2009.

<sup>44</sup> See the *Ilulissat Declaration* (Arctic Ocean Conference, Greenland, 28 May 2008).

unclear definition of value attributed to reports / assessments prepared by working groups and the role of Observer countries.

We must note that, in contradiction to the general recognition of the global relevance of the principal problems of the region, at the present time a marginal role only is attributed to “observers” within the Council.

With regard to the EU, we would like also to highlight that the EC has not yet gained the status of ‘observer’ at the Arctic Council, notwithstanding the fact that the Arctic is a priority in the *EU Northern Dimension Policy Framework Document* (and many Arctic Council countries, including non-European ones, are contributing to that)<sup>45</sup> and the European Environmental Agency (EEA), for its part, is actively working on Arctic issues (including cooperation with working groups).

While recognizing the ‘prominent’ positions of Arctic Council States, we cannot agree with the assertion that the Arctic is a matter of exclusive jurisdiction of the coastal countries. The observer countries would like to take a more ‘proactive’ role in the Council on the issues of climate change, sea access and environmental impact of exploitation of oil and gas in the Arctic and their delegations have already raised the question of strengthening the collaboration between members and observers.

##### ***5. Human activities and environmental protection***

Climate change and other threats to the environment of the polar regions (such as the emissions of substances that deplete the ozone layer or that of persistent organic pollutants - POPs) require the adoption of policies and measures primarily at the level of the international community. This situation is both in itself one of the reason why polar States cannot think ‘to do it alone’, and a source of legitimacy, a possible instrument of non

---

<sup>45</sup> Three EU Member States – Denmark, Finland and Sweden – have territories in the Arctic; two other Arctic States are members of the European Economic Area. See Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *The European Union and the Arctic Region*, Brussels, COM 2008.

polar States pressure for recognition of some role in addressing / developing cooperation in the regions<sup>46</sup>.

Environmental and sustainable development concerns and goals have their own frameworks in each polar region<sup>47</sup>. In the Antarctic, the Madrid Protocol and its six Annexes (on *Environmental Impact Assessment - EIA, Conservation of Fauna and Flora, Waste Disposal and Management, Prevention of Marine Pollution, Area Protection and Management, and Liability Arising from Environmental Emergencies*), the other environmental treaties, and acts pertaining to the ATS are at the core of international and national behaviour<sup>48</sup>.

The Protocol, that remains linked to the Antarctic Treaty, establishes a comprehensive legal regime on the basis of the broad principle that recognizes the necessity of protecting the Antarctic environment and its dependent and associated ecosystems. It contains the declaration of Antarctica as a “natural reserve devoted to peace and science”, the exceptionally broad extent is widely recognized, and establishes the Committee on Environmental Protection (CEP) (Art. 11).

However, the Madrid Protocol and its six Annexes, although coordinated with the recommendations / measures taken by the Consultative Parties, are not yet sufficient to ensure full protection of the Antarctic environment. They also contain several not self – executing provisions<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> *There are many Arctic issues that have wider political and global consequences that can be more effectively dealt with the involvement of non Arctic States*, cf. Statement of the State Observers, SAO Meeting, Svolvaer, 22-23 April 2008.

<sup>47</sup> Cfr. DEL CASTILLO, L., *Environmental Awareness Regarding the Arctic and Antarctic Regions*, in *The Antarctic Legal System*, 2008, cit., p. 27 ss.

<sup>48</sup> Cfr. PINESCHI, L., *La protezione dell'ambiente in Antartide*, Padova, 1993.

<sup>49</sup> We can note that there are some problems of coordination between the evolving rules of general international law, rules of treaties of a universal character and rules adopted in the context of the ATS, as well as between the Madrid Protocol and its Annexes and other treaty rules pertaining to the same ATS. But in the praxis these problems have demonstrated a theoretical more than a concrete nature. See DEL CASTILLO, L., *UNCLOS, Antarctica and the Environment*, in *The Antarctic Legal System and Environmental Issues*, cit., 2006, p. 97 ss.; MARSCHOFF, E.R., SANCHEZ, R., *The Harmonization of the Madrid Protocol and the CAMLR Objectives and Provisions*, ibidem, p. 133 ss.

There are a number of matters on which further action is required: the full implementation of the Protocol and its Annexes<sup>50</sup>, the broadening of the scope of the Liability Annex<sup>51</sup>, the revision of the EIA Annex<sup>52</sup>, the strengthening of cooperation and control on the matter of illegal, unregulated and unreported fishing, the regulation of relatively new activities such as bioprospecting<sup>53</sup>, the collecting of meteorites, the probable future use of ice as a fresh water reserve are the standing ones.

However, the system - centred on the environmental element of the sustainable development principle - is quite an advanced one, it has been continuously evolving and is likely to continue in this way.

A point of common interest, is that which concerns the development (Arctic) and potential development (Antarctica) of mineral exploitation activity. The problem of modalities of gas and oil exploitation (closely related to that of conflicting sovereignty claims) and that of their environmental impact in the Arctic has become a pressing one.

With regard to Antarctica, from a strictly juridical point of view, the question does not seem to be definitively resolved by the ban of mineral resources activities laid down by the Madrid Protocol. Such a ban should imply a moratorium of 50 years, but this cannot be assumed, since ban and moratorium could be called into question within a much shorter period as a

---

<sup>50</sup> See CHOQUET, A., *The Implementation of the Madrid Protocol on Environmental Protection by France*, in *The Antarctic Legal System*, cit., 2008, p. 185 ss.; SINHA, M., *Implementation of the Madrid Protocol on the Environmental Protection of Antarctica in the Indian Legal System*, ibidem, p. 207 ss.; OYARCE-YUZZELLI, A., *Peru and the Environmental Protection of Antarctica*, ibidem, p. 227 ss.; SHATUNOVSKAYA-BURNOD, A., *The Implementation of the Madrid Protocol in the Russian Federation*, ibidem, p. 247 ss.; LYTVYNOV, V., SAVCHENKO, V., FEDCHUK, A., *The Implementation of the Madrid Protocol in Ukraine*, ibidem, p. 257 ss. See also MARCHISIO, S., *The Implementation of the Madrid Protocol in the Italian Legal System*, in *The Antarctic Legal System and Environmental Issues*, cit., 2006, p. 147 ss.; DRNAS DE CLEMENT, Z., *The Madrid Protocol: The Precautionary Principle and Its Implementation in Argentina*, ibidem, p. 163 ss.

<sup>51</sup> See WOLFRUM, R., WOLF, S., *The Antarctica Liability Regime*, in *The Antarctic Legal System*, cit., 2008, p. 161 ss.

<sup>52</sup> See TAMBURELLI, G., *The Environmental Impact Assessment to the Madrid Protocol on Environmental Protection*, in *The Antarctic Legal System and Environmental Issues*, cit., 2006, p. 187 ss.

<sup>53</sup> SCOVAZZI, T., *Bioprospecting on the Deep Seabed: a Legal Gap Requiring to be Filled*, in *Biotechnology and International Law*, edited by F. Francioni, T. Scorazzi, Oxford, 2006, p. 81 ss.

result of an agreement between the Consultative Parties and, specifically, between those who may claim sovereignty rights on the Continent. In this respect, it doesn't seem unrealistic to suppose that some developing countries and some countries with economies in transition have undertaken scientific research in Antarctica and acquired Consultative Party status in the conviction that discussion regarding the exploitation of mineral resources will be opened within a few years.

Just the need to face global environmental challenges, of itself, has led to the progressive affirmation in general international law of the so called obligations erga omnes and helped to define the ATS. Whether these requirements will also be reflected in the evolution of law concerning the Arctic is, however, doubtful.

## 6. *Safeguarding the Arctic environment*

Considering the fact that the *Arctic Environmental Protection Strategy* was adopted in 1991 and the Arctic Council established in 1996, it seems opportune to interpret the current scope of regulations on Arctic environmental protection in the light of the trends characterizing international cooperation and law in the last ten years. In this regard, it cannot be denied that the results achieved in the last decade, notwithstanding the fact that it began with the adoption of the 'Millennium Declaration', have been rather disappointing, from the 2002 Johannesburg World Summit on Sustainable Development (WSSD) to the 2009 Copenhagen Climate Change Conference. All this in spite of the growing level of public awareness of the gravity of the situation and increasing consensus on, and call for, action on the part of public opinion.

Now, no global or regional environmental agreement has an exclusive Arctic scope<sup>54</sup>. However, several global treaties are relevant to the Arctic.

---

<sup>54</sup> With regard to the marine environment, it seems opportune to quote the opinion according to which "a regional treaty must be drawn up for the polar ocean to create common environmental regulation before the ice recedes and reveals a new ocean and to provide for mining and transport of resources", speech made by Jacqueline McGlade (executive director of the EEA), at the 2007 Arctic Frontiers Conference in Tromsø. On the contrary, the 'five coastal States' *do not see any need to develop a new comprehensive international legal regime to govern the Arctic Ocean*, cf. *Ilulissat Declaration*, cit.

These treaties – among them the UNCLOS<sup>55</sup>, the 1992 *Rio Convention on Biological Diversity* (CBD), the Stockholm Convention on POPs,– and a number of multilateral and bilateral agreements and soft law acts addressing specific issues (research, fisheries, fauna and flora) form, together with the applicable national legislation, the core of the Arctic legal framework for environmental protection and sustainable development.

Among the more interesting and advanced agreements, the following must be mentioned: the *North Atlantic Convention on Marine Mammals*, which involves Iceland, Norway, Greenland and the Faroe Islands; the *Agreement for the Prevention of Radionuclide Contamination in North-West Russia* between the U.S., Norway and Russia; the *Treaty for the Conservation of the Fish Stocks of the Bering Sea*, that binds Russia, the U.S. and four Non-Arctic States (Korea, Japan, China and Poland). We should also remember the 1973 *Agreement on the Conservation of Polar Bears*, between Canada, Denmark (representing Greenland), Norway, the U.S.S.R., and the U.S.<sup>56</sup> and the 2000 *Agreement on the Conservation and Management of the Alaska-Chukotka Polar Bear Population* between Russia and the U.S.<sup>57</sup>

Another notable activity is that carried out by the Arctic Council and its working groups. The Council participates actively in the regional implementation of the WSSD Plan of Implementation and has effectively become a regional forum for sustainable development, with a mandate to address all of its three main pillars: the environmental, social and economic.

The Council has recognized the significance of the Arctic environment for the global community and it also shares the opinion that bipolar approaches could provide a better understanding of common environmental

---

<sup>55</sup> “Coastal States have the right to adopt and enforce non-discriminatory laws and regulations for the prevention, reduction and control of marine pollution from vessels in ice-covered areas within the limits of the exclusive economic zone, where particularly severe climatic conditions and the presence of ice covering such areas for most of the year create obstructions or exceptional hazards to navigation, and pollution of the marine environment could cause major harm to or irreversible disturbance of the ecological balance. Such laws and regulations shall have due regard to navigation and the protection and preservation of the marine environment based on the best available scientific evidence” (UNCLOS, Art. 234, *Ice-covered Areas*).

<sup>56</sup> *ILM*, 1974, 13.

<sup>57</sup> Text at [www.fws.gov/international/pdf/pbearagmt.pdf](http://www.fws.gov/international/pdf/pbearagmt.pdf)

aspects and that it is desirable to strengthen cooperation in scientific research between the two regions<sup>58</sup>. Furthermore, it particularly encourages cooperation on health issues, including the assessment of the relationship between pollution and health, and pays special attention to the spreading of environmental awareness among children and young people.

As for working groups, we have already made some observations on their field of activity. It now seems opportune to add some notes on the main aims of two in particular: those on *Sustainable Development* (SDWG) and on the *Conservation of Arctic Flora and Fauna* (CAFF). The SDWG, on the base of a strategic framework document on sustainable development approved by the Arctic Council Ministerial Meeting in Barrow, Alaska, in 2000, and of the Arctic States commitment to improve human conditions in the Arctic, has been developing the economic, social and cultural aspects of sustainable development.

The CAFF aims at promoting the conservation of biodiversity and the sustainable use of living resources. There is a need for enhanced monitoring of biodiversity fully utilizing traditional knowledge and a clear awareness of the fact that effective conservation of many circumpolar species requires close cooperation with non-Arctic States. The CAFF programme has five core objectives: the monitoring of Arctic biodiversity, the conservation of Arctic species and their habitat, the consideration of the establishment of protected areas (PAs), and the conservation of nature outside PAs, the integration of conservation objectives and measures for economic sectors of the society.

These activities conform with the widespread opinion that safeguarding biodiversity is a priority need, but according to a valid opinion, the best way to pursue that objective would be the adoption of a Protocol to the CBD<sup>59</sup>.

## *7. Prospects of international cooperation in the Arctic and Antarctica*

The exceptional environmental changes that are taking place in the polar regions interact in various ways with global environmental problems, constituting at the same time their cause and their effect. This is one of the

---

<sup>58</sup> See the remarks of Norway and Sweden, in *Final Report*, XXIII ATCM, Lima, 1999.

<sup>59</sup> Cfr. *Arctic Strategy*, IUCN, 2002.

reasons why the Arctic and the Antarctic attract and require more and more the development of scientific research and international cooperation.

The essential analysis developed demonstrates that in both the regions there are several issues regarding coordination, integration, strengthening of existing legal regimes and, above all with regard to the Arctic, the search for legal solutions to problems concerning the protection of the environment and the management of resources is of growing importance.

Furthermore, the opening up of new spaces and opportunities for the development of human activities gives rise to the need for new regulations. In particular, the regulation of mineral resource exploitation – closely connected to the matter of the delimitation of the continental shelf – is strategic and vital not only because of the ecological balance of the two regions, but also for the pacific development of the relations between concerned States and between them and the international community as a whole.

As already observed, the Antarctic Treaty System can be considered among the ‘best practices’ of international cooperation. However, the effectiveness and efficiency of the ATS requires on the one hand constant attention towards the development of human activities in the region, and, on the other, the identification of the most suitable forms and means to ensure the implementation of obligations set forth by the numerous non self-executing provisions affirmed in international treaties.

The Madrid Protocol and its Annexes can, too, be considered among the most advanced and rigorous current legal systems of international environmental protection; the entire continent has in fact been designated as a natural reserve devoted to peace and science. Again, this doesn’t mean that there are not still a number of matters on which further action is required.

While the ATS has been set up and developed in accordance with the general recognition that the continent is of special importance for global ecological balance, and can be considered innovative, the current legal regime of the Arctic is definitely determined by the presence of sovereign states reluctant to recognize general interests in the area and can be considered rather conservative.

In fact, Northern communities are facing great changes in their natural environment and in their natural resources, changes of a rapidity and magnitude beyond any previous experience or traditional knowledge, and this calls into question the sufficiency of the fragmentary whole of the environmental sector treaties and soft law to ensure the good governance of the region, which should ensure, principally, an exploitation of the mineral resources and a growth in maritime navigation which does not compromise the natural environment and which considers the cultural, social and economic needs of the inhabitants. Then, we might say that the core question is whether the strengthening of the existing regime and the development of international cooperation through bodies already active are sufficient, or if, on the contrary, it would be preferable / necessary to negotiate and stipulate a regional treaty, internationally binding<sup>60</sup>.

Coming to some final considerations, the desirability of an evolution of Arctic cooperation and of the role in this context of non-Arctic States seems self evident. In a not too distant future, the Council could perhaps become a regional organization capable of assuring sustainable development, well-being and stability, but this can only happen – in our opinion – on the basis of an ad hoc treaty. It is not a question of freezing the exercising of sovereignty rights, nor of putting scientific research above all else, nor of declaring the North Pole a “world nature reserve”, but of using all the potential of modern principles of international law on environment and sustainable development, and, if necessary, of laying down new ones, in order to ensure a fair link and reconciliation between the requirements put forward by the Arctic States and concerns expressed by the international community as a whole.

A widespread and deeper awareness of the issues of good governance of the polar regions could perhaps help towards the opening of a discussion on the Arctic and thus in further promoting a kind of cooperation for the benefit of all mankind. In this context, and without hypothesizing a system analogous to that set up by the Washington Treaty, some aspects of the

---

<sup>60</sup> PHARAND, P., *Draft Arctic Treaty: An Arctic Region Council*, in Northern Perspectives, 1991; LINDA NOWLAN, L., *Arctic Legal Regime for Environmental Protection*, IUCN Environmental Policy and Law Paper no. 44, 2001.

Antarctic legal system might prove useful to guide appropriate responses to instances of strengthening Arctic cooperation.



# Responsabilidad internacional por actividades que afectan el medio ambiente en las regiones polares

Julio Barboza\*

## 1. *La responsabilidad internacional*

La responsabilidad tiene que ver con todo en el derecho internacional, ya que es uno de los auxiliares indispensables para forzar el cumplimiento de sus normas; permítaseme entonces echar una fugaz ojeada a la responsabilidad internacional, tal como surge de las tentativas de codificación de la Comisión de derecho internacional.

Hay dos grandes campos normativos codificados recientemente por la Comisión de derecho internacional: uno el de responsabilidad de los Estados por hechos ilícitos y otro el de responsabilidad internacional por actos no prohibidos por el derecho de gentes. Esta última no es otra que la llamada “responsabilidad por riesgo”, que es preferible llamar *sine delicto* como se verá enseguida.

Cuando digo “codificados” quiero decir que la CDI presentó a la Asamblea General de la ONU dos conjuntos de artículos -uno sobre cada tema- que en parte reflejan costumbres internacionales establecidas, pero sistematizadas y en algunos pasajes con una considerable dosis de desarrollo progresivo, particularmente en el mencionado en segundo término. No son, por tanto, derecho positivo todos los artículos propuestos por la Comisión respecto a la responsabilidad por hecho ilícito y recogidos por la Asamblea General de la ONU en su resolución AGNU 56/83 pero pueden serlo si la comunidad internacional los recibe total o parcialmente y los convierte en costumbres internacionales. Menos aún lo son los relativos a la responsabilidad *sine delicto*, que implica una cierta novedad en el derecho de gentes y respecto a cuya calidad de normas vigentes de derecho general la doctrina es más bien escéptica sino redondamente negativa.

---

\* Embajador (R) del Servicio exterior argentino. Ha sido Consejero Legal de la Cancillería, miembro y Presidente de la Comisión de derecho internacional de las Naciones Unidas y Presidente del Tribunal administrativo de esa organización.

Pero ambas pueden desencadenar un proceso de formación consuetudinaria muy dinámico y la primera está sirviendo de referencia obligada a los tribunales internacionales y a las Cancillerías para determinar cuál es la ley que rige muchas de sus relaciones. Ciertas partes del articulado son ciertamente expresión clara del derecho consuetudinario, como por ejemplo las medidas de reparación que siguen a la violación de una obligación internacional. La Secretaría General emitió un documento (A/62/62 y su Addendum 1) que es una compilación de decisiones de tribunales internacionales y de otros organismos, en la que se da cuenta de más de 129 casos en que aquellos tribunales y otros órganos se refieren en sus decisiones a los artículos de la Comisión sobre responsabilidad por hecho ilícito o directamente los aplican. El camino del articulado de la Comisión parece abierto, aunque todavía no del todo recorrido, hacia la positividad de sus normas.

En este terreno normativo, la responsabilidad es del Estado, y se caracteriza por la violación de una obligación internacional (responsabilidad por hecho ilícito); en el otro, la responsabilidad puede ser del Estado en ciertos casos<sup>1</sup>, y en otros de entidades no estatales (personas físicas o jurídicas del derecho interno) y surge por el mero hecho del daño causado en el territorio de un Estado (Estado afectado) por una actividad peligrosa desarrollada bajo la jurisdicción o control de otro Estado (“Estado de origen”). Es una responsabilidad objetiva o causal, sin culpa, que siguiendo a Lefeber he llamado “*sine delicto*” porque no requiere violación alguna de obligación, desde que la actividad peligrosa es lícita. Este último tipo de responsabilidad es el que se utiliza en convenciones como las que rigen la actividad nuclear y la espacial, el transporte de petróleo o de sustancias nocivas o peligrosas por mar, la manipulación o transporte de desechos peligrosos, etc.

La responsabilidad por ilicitud puede surgir o bien del derecho internacional general o bien de convenciones específicas. En este último

---

<sup>1</sup> El único convenio en que el Estado es primariamente responsable por daños producidos a través de una actividad de riesgo es el de Responsabilidad por daños causados por objetos espaciales de 1972. En otros, como la Convención de París sobre daños nucleares o la del Fondo, en materia de contaminación por petróleo, el Estado tiene una responsabilidad subsidiaria para el caso de que el explotador o su garantía financiera no alcanzaran a solventar ciertas cantidades fijadas en tales instrumentos para la reparación del daño.

caso las consecuencias que siguen a la violación de una obligación convencional –esto es, la responsabilidad- pueden o no estar especificadas en la misma convención donde se establece la norma primaria. Si lo primero, debe seguirse lo establecido por la convención, si sucede lo segundo puede aplicarse el derecho general.

En cambio, en la responsabilidad *sine delicto* es necesaria una convención que la determine, puesto que no es claro que en el derecho general exista una norma o normas que la impongan. En mi concepto, así como en el de algunos destacados autores, existe una norma *emergente* del derecho general que básicamente establece que todo daño transfronterizo que surja de una actividad de riesgo debe ser indemnizado, o reparado de alguna manera, pero eso es un asunto doctrinario y no ha funcionado en forma suficientemente clara en la práctica internacional. Ha habido pagos *ex gratia* por daños de ese tipo, como los causados por ensayos nucleares norteamericanos en las islas Marshall, en casos como el del atolón de Rongellap, del buque Fukuyu Maru o del pueblo de Eniwetak pero no se registran precedentes decisivos. En cambio, ninguna reclamación formal se produjo por los daños alegadamente causados por el accidente de Chernobyl y esto es elocuente en cuanto a la *opinio juris* de los Estados, que se abstuvieron de invocar la responsabilidad de la URSS, por no ser ésta parte en los convenios de responsabilidad nuclear.

La Comisión de derecho internacional propuso principios para la “responsabilidad internacional en caso de pérdida causada por un daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas”<sup>2</sup> lo que implica una guía para el desarrollo progresivo y acaso también un ensayo en *soft law* desde que utiliza el “debería” en lugar del “debe” en cuanto se llega al corazón mismo del proyecto, o sea al artículo 4 sobre la indemnización “pronta y adecuada”.

Un régimen de responsabilidad causal, o *sine delicto* está íntimamente relacionado, como lo están dos hermanos siameses, con otro que establezca obligaciones de prevención, a cargo éstas principalmente del Estado, como

---

<sup>2</sup> Originalmente, el tema tenía el título siguiente: “Responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional”. Posteriormente, la Comisión dividió el tema en dos subtemas, separados, uno sobre prevención y el otro sobre la atribución de las pérdidas producidas por actividades peligrosas, pero relacionados estrechamente entre sí porque se aplican a las mismas actividades.

la autorización de la actividad peligrosa, la evaluación del riesgo transfronterizo, la notificación a los Estados eventualmente afectados, las consultas sobre el posible régimen legal que regiría la actividad, la imposición a los explotadores de medidas de seguridad razonables en su conducción, etc. Es obligación del Estado tomar los pasos legislativos, administrativos y judiciales para imponer la ejecución de las medidas que corresponde tomar a los explotadores, como las relativas a la conducción de la actividad, y si el Estado no cumple con esa obligación corresponderían consecuencias según la responsabilidad por hecho ilícito. Prevención y responsabilidad se conjugan, pues, para la protección de ciertos bienes jurídicos amenazados por actividades que, si bien implican riesgos, son útiles a la sociedad.

Finalmente, entonces, ¿qué papel juega la responsabilidad en este interesante escenario de las regiones polares, tan lleno de peligros, pero también de posibilidades nuevas? Yo diría que su finalidad es igual a la que persiguen en otros escenarios: ser un incentivo para el cumplimiento de las obligaciones y en el caso de las actividades peligrosas, la responsabilidad *sine delicto* es una necesidad para equilibrar la balanza e internalizar los costos que significan los accidentes productos de su riesgo acrecido: si los daños que éstos causan no se indemnizaran, sería terceros inocentes quienes costearían parte de la actividad. Pero, aún más interesante del punto de vista de la conservación del medio ambiente, en este caso del medio ambiente de las regiones polares, la responsabilidad es un valioso instrumento, así como lo es la prevención que la acompaña como preliminar. La primera prioridad en la panoplia de medidas de reparación es la restitución, o sea en lo posible la vuelta al *statu quo ante* y la segunda es la indemnización de lo que no puede restituirse. En el terreno de los daños al medio ambiente la restitución es lo mejor que puede ocurrir para su conservación, porque al efectuarla en beneficio del Estado lesionado o de los particulares víctimas del daño, el Estado autor lo hace también para el medio ambiente y su conservación. La sucede, en orden a la reparación del daño, la indemnización. La limpieza del área contaminada, por ejemplo, que es una de las medidas de respuesta, con más la reposición de elementos destruidos cuando corresponde o es posible, es al mismo tiempo una reparación para el Estado lesionado directamente por la contaminación y

contribuye a la preservación del medio ambiente, un valor importante de la comunidad internacional.<sup>3</sup>

Es cierto que la responsabilidad no es el único, ni siquiera el mejor sistema para hacer cumplir la normativa internacional. Pero funciona como disuasivo para futura contaminación y es un mínimo indispensable para hacer funcionar un orden jurídico descentralizado como el internacional.

## 2. La responsabilidad en la Antártida

### a) La Convención sobre actividades mineras

El continente blanco no carece de normativa tocante la responsabilidad internacional. Una primera tentativa tuvo lugar en 1988, a través de una Convención sobre la regulación de las actividades relativas a recursos minerales antárticos, que se abrevia como CRAMRA (por su sigla inglesa *Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities*).<sup>4</sup> Este instrumento ha sido reconocido como un significativo precursor del Tratado de Madrid de 1991, aunque nunca entró en vigor al ser prohibidas las actividades mineras en esa región.<sup>5</sup>

Según su texto, los explotadores de recursos minerales antárticos eran responsables con responsabilidad objetiva (*sine delicto*) por los daños causados al medio ambiente antártico o a sus ecosistemas asociados, por el perjuicio a usos establecidos incluyendo la conservación de los recursos marinos vivos, por el daño causado a terceros y a sus bienes, así como por los costos de acciones de respuesta al daño ambiental.<sup>6</sup>

El costo de las acciones de respuesta incluía la prevención, contención, limpieza y medidas de remoción de desechos, así como las acciones para restaurar el *statu quo ante* cuando las actividades de

---

<sup>3</sup> Las medidas de respuesta –por ejemplo, la remoción de residuos peligrosos del accidente y la limpieza anexa– son simultáneamente una medida de prevención *ex post*, y constituyen asimismo una forma de restitución al contribuir a volver a la situación *ex ante*. Lo primero, porque se aplican después de producido el accidente o emergencia que causó ciertos daños, para contenerlos y limitarlos, al evitar que el impacto se desarrolle hasta su máxima dimensión.

<sup>4</sup> 27 ILM 859 (1988); Sands, et al. Op. Cit. p. 1664.

<sup>5</sup> Sands, et al. Op. Cit, p. 1662.

<sup>6</sup> CRAMRA, art. 8.Id. p. 1662.

competencia de la Convención resultaran en daño o amenazaran con resultar en daño al medio ambiente antártico o a sus ecosistemas asociados. Se incluye en la Convención un caso algo curioso de responsabilidad residual basado en la culpa: si el daño causado por la actividad no hubiera acaecido de haber cumplido el Estado patrocinante (*sponsoring State*) con sus obligaciones de la Convención, éste era responsable por la porción no satisfecha de la reparación.<sup>7</sup>

Excenciones a la responsabilidad son los casos de excepcional o imprevisible naturaleza como los desastres naturales o los conflictos armados, tanto como cuando existe una intención contributiva o actos de gruesa negligencia de la víctima.

Al finalizar las negociaciones, Francia y Australia, apoyadas por varios grupos ambientalistas, manifestaron su voluntad de no firmar la convención, lo que impidió su entrada en vigor puesto que las decisiones en el Sistema del Tratado Antártico deben ser unánimes. Ciertas ONG consideraban que CRAMRA era una forma de explotar minerales en detrimento del medio ambiente antártico y presionaron a los Estados a fortalecer más bien que a debilitar la protección de los recursos del continente. Descartar CRAMRA dejó la puerta abierta para el Protocolo del Tratado Antártico de 1991 sobre protección ambiental.

#### *b) Anexo VI al Protocolo del Tratado Antártico sobre protección ambiental*

Durante la XXVIII Reunión Consultiva del Tratado Antártico, celebrada en Estocolmo entre los días 6 y 17 de junio de 1995 se aprobó el Anexo al Protocolo del Tratado Antártico sobre Protección del medio ambiente. Su título es “Responsabilidad por emergencias medioambientales en el área del Tratado antártico”. Las negociaciones que culminaron en el nuevo anexo fueron duras y tomaron más de una década, pero significaron un logro importante para la protección de la Antártida.

El Anexo consiste en ciertas normas generales sobre prevención y planes de emergencia que se relacionan con la responsabilidad, desde que su incumplimiento puede acarrear ciertas consecuencias relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones allí establecidas. Pero lo relativo a la

---

<sup>7</sup> CRAMRA, art. 8.3.a).

responsabilidad *sine delicto* y en particular la llamada *distribución de la responsabilidad*, esto es, cómo deben adjudicarse o distribuirse las consecuencias de aquella responsabilidad, están principalmente en los artículos 5 y 6.

En todo caso, la responsabilidad surge de las “emergencias ambientales” derivadas de las actividades que, según el Art. VI (5) del Tratado requieren aviso previo y que se definen como aquellos eventos accidentales que resultan en un impacto significativo perjudicial al medio antártico, o que amenazan con ello. El Anexo establece responsabilidades para los Estados, así como para entidades privadas, que controlan aquellas actividades. En caso de que se produzcan tales emergencias, deben tomarse “acciones de respuesta”, definidas como medidas razonables tomadas para evitar, minimizar o contener el impacto de la emergencia (Art. 2.f).

Son “operadores” los que organizan actividades a desarrollar en el área del Tratado antártico (Art. 2.c); “operadores de una Parte” aquellos que organizan, en el territorio de ese Estado parte, actividades a desarrollar en el área antártica sujeta a la autorización por el Estado parte en cuestión (Art. 2.d).

Los Estados partes deben exigir de sus explotadores (a) medidas preventivas razonables (Art.3); (b) la preparación, en cooperación con otros Estados miembros, de planes de contingencia para los impactos (Art.4) y (c) acciones de respuesta para las emergencias ambientales que surjan en relación con sus actividades (Art. 5.1). En caso de emergencias, los obligados a tomar acciones de respuesta son, en primer lugar, los explotadores dependientes de Estados. Si éstos no toman acción alguna, su Estado así como otros Estados partes son alentados para tomar ellos dicha acción (Art. 5, 2 y 3).

En cuanto a la adjudicación de la responsabilidad, si el operador no toma una acción de respuesta pronta y efectiva, es responsable de los costos de la acción de respuesta tomada por los Estados de acuerdo con el Art. 5.2 (Art. 6.1) y si el operador de un Estado hubiera debido tomar dicha acción pero no lo hizo ni tampoco el Estado parte, el operador será responsable por el costo de la acción de respuesta que debió haber sido ingresado al Fondo del Art. 12. Si se trata de un operador no estatal, que debió haber tomado la acción de respuesta, y ningún Estado parte la tomó tampoco, el operador no

estatal será responsable por una suma de dinero que refleje, tanto como sea posible, el costo de la acción de respuesta que debió haberse tomado. (Art. 6.2.b). La responsabilidad impuesta es *sine delicto*.

La Secretaría del Tratado antártico mantiene y administra un Fondo (Art. 12) para, entre otras cosas, reembolsar los costos razonables y justificados en que incurrieron el o los Estados partes que tomaron acción en consecuencia del Art. 5(2).

Se prevén excepciones para las emergencias causadas para proteger la vida o la seguridad humanas, por desastres naturales de carácter excepcional, los actos de terrorismo o de beligerancia contra la actividad del explotador. Hay límites a la responsabilidad impuesta por el Art. 9 pero no si la emergencia ambiental resultó de un acto u omisión del explotador, cometido con intención o imprudencia y conocimiento de que tal emergencia podía probablemente acaecer.

Aunque el antedicho Anexo de responsabilidad no ha satisfecho enteramente las expectativas de las ONG interesadas en la protección de la Antártida, porque contiene excepciones que han sido consideradas excesivas, como las relativas a los buques pesqueros y a los vuelos sobre la región, ha sido en general bien recibido, ya que se estima que constituye un avance de importancia para obtener los fines que se propone el Protocolo de protección ambiental. Por ejemplo, el régimen se hace extensivo a los buques turísticos dentro del área del Tratado, una actividad que ha tomado gran ímpetu de un tiempo a esta parte.

Pero no es lo relativo a la responsabilidad en la Antártida lo realmente novedoso, puesto que ella ha sido bien examinada por la doctrina internacional y está en vigencia desde hace algún tiempo. Es el Ártico lo que despierta nuestra atención, por las noticias climáticas que anuncian importantes cambios en la composición de la masa de hielo que allá se encuentran.

### **3. La responsabilidad en el Ártico**

Creo que, en justicia, debería agregar al subtítulo la frase: “Algunas ideas sueltas”. Porque en realidad, la situación es enteramente nueva y se debe a un hecho que, aunque no es sorprendente, se nos ofrece repentinamente

a nuestra preocupación para suscitar nos urgentes reflexiones. Sirvan las presentes, algo deshilvanadas, como un ensayo de desbroce del camino.

Para apreciar la responsabilidad internacional que engendran las actividades estatales o privadas en la zona es necesario registrar las nuevas características que le está creando el calentamiento global de la Tierra, esto es, el notable hecho de que los hielos que creíamos eternos están en rápido proceso de deterioro y de reducción, aparentemente en un ritmo mucho más acelerado que en otras partes del planeta. Esto traería una inusitada intensificación de las actividades humanas en el lugar, notablemente la navegación, la pesca y la extracción minera, particularmente la de hidrocarburos.

Una primera referencia sería el precedente antártico, en el que existe el marco jurídico que brinda, como vimos, un instrumento multilateral que agrupa a muchos Estados –el Tratado antártico- y otros acuerdos en su marco, como el específico anexo sobre responsabilidad. Nada de eso sucede en el Ártico<sup>8</sup>, donde los artículos codificados recientemente por la CDI respecto a la responsabilidad *sine delicto* no serían de aplicación en su parte de alta mar, sino sólo eventualmente en las regiones sujetas a jurisdicciones nacionales.<sup>9</sup> Eso, naturalmente, no excluye la vigencia de costumbres similares a las conductas contempladas en aquellos artículos que pudieran existir, sólo dice que la urdimbre de normas codificadas por la Comisión no ha sido pensada ni declarada en relación con el Ártico.

El Consejo Ártico, no se apoya en un Tratado y se ocupa fundamentalmente, hasta ahora, de la protección del medio ambiente y del

---

<sup>8</sup> Respecto del cual la Comunicación de la Comisión de la UE al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la Unión europea y la región ártica del 20 de noviembre de 2008 (COM(2008) 763, considera que todavía no se rige por ninguna norma o disposición multilateral, porque nadie esperaba que pudiera convertirse en una vía marítima navegable o en una zona de explotación comercial. Estimamos, sin embargo, que esa afirmación se refiere más que nada a aplicaciones directas de normativas de la Comunidad europea.

<sup>9</sup> Sabido es que los artículos, tanto sobre la prevención de actividades peligrosas como la responsabilidad por los daños causados por ellas no se aplican a los llamados “*global commons*”, o “espacios públicos internacionales”.

bienestar de las minorías indígenas, más que de la investigación científica internacional, al contrario que en el Tratado Antártico.<sup>10</sup>

Para remediar esta situación, la citada Comunicación sugiere la conveniencia de que comiencen los preparativos para la negociación de un tratado internacional de protección del Ártico, inspirado en el Tratado de Madrid de 1993 para la Antártida, pero respetando las diferencias fundamentales entre ambas regiones

Tales diferencias emanan de las características casi opuestas, en ciertos sentidos, de ambas áreas geográficas: es ya clásico decir que mientras la Antártica es un continente rodeado de océanos, el Ártico es un océano en parte helado rodeado de continentes, con una masa de hielo flotante muy inferior a la que cubre el Continente y Océano Antárticos, con un espesor también mucho menor. Las tierras de los Continentes Americano y Euroasiático se adentran profundamente en el Círculo Polar Ártico, mientras que ningún otro Continente toca el Círculo Polar Antártico. Como consecuencia, mientras la Antártida está aislada, hay en el Ártico tierras bajo soberanía estatal perfectamente establecida de los Estados adyacentes y

---

<sup>10</sup> El Consejo Ártico (CA), fue creado por la “Declaración de Ottawa”, el 19 de Septiembre de 1996. Son miembros los ocho Estados con territorio al norte del Círculo Polar Ártico: Canadá, Dinamarca (por Groenlandia y las Islas Faroe), Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia, la Federación Rusa y Estados Unidos de América. Hasta ahora, además, existen seis Observadores, todos pertenecientes a la Comunidad europea: Alemania, Francia, Reino Unido, España, Países Bajos y Polonia; son candidatos a observadores China e Italia. La finalidad de la creación del Consejo fue la de promover la cooperación entre los Estados árticos entre sí y con las comunidades indígenas, así como con entidades internacionales que tuvieran como objetivo la protección del medio ambiente en esa región. Tiene como Participantes Permanentes a las seis organizaciones indígenas del Ártico que representan a sus pueblos, distribuidos entre varios Estados. Se limita el número de organizaciones permanentes para que no sean más numerosos que los Estados miembros: Asociación Rusa de los Pueblos Indígenas del Norte, (RAIPON), Conferencia Circumpolar Inuit, El Consejo Saami, Consejo Ártico Atabascano, Consejo Internacional Gwich'in, y la Asociación Internacional Aleutiana. Son también Observadores en el Consejo Ártico las Organizaciones Interparlamentarias e intergubernamentales y Organizaciones no gubernamentales: International Artic Science Committee (IASC), Northern Council of Ministries (ACM), European Council (EC), Northern Forum (NF), University of Artic (UA), Conference of Parliamentarian Artic Representatives (CPAR), Nordic Environment Finance Corporation (NEFC), Association of the word Reindeer Herders (AWRH), International Artic Social Sciences Association (IASS), United Nations Environment Program (UNEP), Standing Committee of Parliamentarians of the Arctic Region (SCPAR). El Consejo se reúne cada dos años y toma sus decisiones por consenso.

existe una población de cuatro millones de habitantes de diversas etnias en su interior. Además, parece haber consenso en que el medio ambiente ártico es aún más frágil y delicado que el antártico, lo cual sumado a la variedad de jurisdicciones apuntada hace más peligrosa la falta de un acuerdo general en la zona. Parece más difícil, por ejemplo, que en las regiones sujetas a jurisdicciones nacionales tanto terrestres como marítimas pueda aceptarse una prohibición de actividades mineras; a lo sumo podrá en ellas establecerse alguna reglamentación que intente preservar el medio ambiente, algo así como la hasta ahora frustrada CRAMRA. Como punto de partida, dicho tratado debería abarcar al menos la zona despoblada y no reivindicada que se encuentra en el centro del océano Ártico.

Parece inconveniente que la alternativa de dejar que el derecho internacional general y las convenciones sobre responsabilidad existentes y que puedan relacionarse con daños al medio ambiente en la región funcionen como si se tratara de un lugar ordinario y no lo que es realmente la región debido a sus notables características propias. Parece entonces que el problema es, no solamente la falta de convenciones específicamente aplicables al Ártico, sino también que las globales de aplicación universal no han sido pensadas para las condiciones especiales de aquella región y son, por ende, de dudosa utilidad.

Por aplicación de la Convemar, pueden determinarse con claridad conceptual cuáles zonas del Ártico están sometidas a un régimen internacional y cuáles son las de jurisdicción nacional, excepto en los fondos marinos donde puede haber complicaciones respecto a la extensión de las plataformas continentales por la existencia de la Cordillera de Lomonosov y de Mendelaiev. La cordillera Lomonósov, que divide el océano Ártico se extiende por unos 1.800 kilómetros, desde las Nuevas Islas siberianas de Rusia, a través de la parte central del océano, por el Polo Norte y hasta la isla canadiense de Ellesmere y Groenlandia. Dinamarca (país al que pertenece esta última gran isla) y Canadá también lo están. Por su parte, Noruega y los Estados Unidos podrían albergar otras pretensiones submarinas.

Si el deshielo previsto se torna realidad, entonces habrá en el Ártico una zona de alta mar utilizable mucho más vasta que la actual, con sus libertades correspondientes, así como otras zonas sobre las cuales se ejercen sustanciales derechos soberanos de los Estados costeros: zonas económicas

exclusivas, mares territoriales y hasta posiblemente aguas interiores más libres de hielo que actualmente e importantes regiones terrestres. En cuanto al fondo marino, existen muy considerables plataformas continentales, y una zona internacional administrada por la Autoridad de Fondos Marinos.

La Parte XII, Sección 9 de la Convemar relativa a la protección del medio marino parece ser la normativa más directamente aplicable a la zona ártica de las convenciones globales.<sup>11</sup> El Art. 235 tiene aspectos de tipo programático, como cuando dice en su Inciso 2 que “Los Estados asegurarán que sus sistemas jurídicos ofrezcan recursos que permitan la pronta y adecuada indemnización u otra reparación de los daños causados por la contaminación del medio marino por personas naturales o jurídicas bajo su jurisdicción”. Algo parecido sucede en su inciso 3. Lo único sólido que ofrece este artículo en su primer inciso, en el que dice que “los Estados son responsables del cumplimiento de sus obligaciones internacionales relativas a la protección y preservación del medio marino. Serán responsables de conformidad con el derecho internacional”

Tales obligaciones se refieren a medidas preventivas contra la contaminación del medio marino, (Sección 1) a la cooperación mundial y regional para ese fin, (Sección 2), a la asistencia técnica (Sección 3), a la Vigilancia y evaluación ambiental (Sección 4), a las reglas internacionales y legislación nacional para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino, (Sección 5, muy completa, que cubre la contaminación de fuentes terrestres, la resultante de actividades en fondos marinos sujetos a jurisdicción nacional, a la contaminación resultante de actividades en la Zona, a la contaminación por vertimiento, a la causada por buques, y a aquella desde la atmósfera y a través de ella), lo relativo a la ejecución de las anteriores disposiciones (Sección 6) y las garantías (Sección 7) y por último lo relativo a las zonas cubiertas de hielo (Sección 8).

La sección 9, sobre responsabilidad, remite el incumplimiento de estas obligaciones a lo que dispone el derecho internacional.

---

<sup>11</sup> En la Conferencia de Ilulissat, los ministros adoptaron la Declaración del mismo nombre cuya tesis fundamental estableció que los asuntos relacionados con el Océano Glacial Ártico y los contenciosos territoriales se solucionarán a partir de la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar de 1982. Pero conviene recordar que Islandia, Finlandia y Suecia no participaron de aquella Conferencia.

Respecto a la situación actual de la responsabilidad internacional en el Ártico, existirían según el PNUMA varios tratados multilaterales, tanto globales como regionales, que pueden ser aplicables a aquella región, pero ninguno que tenga un alcance exclusivamente ártico. Ejemplos de los primeros serían el Convenio marco sobre cambio climático de la ONU, la Convención RAMSAR sobre humedales y la Convención sobre diversidad biológica.

Hay actividades que se destacan por sus amenazas contra el medio ambiente: en la superficie la navegación y la pesca, por ejemplo. También las de extracción minera, tanto las que se realizan en la superficie con base terrestre (*land based activities*), como las realizadas en profundidad desde plataformas o navíos. En la superficie, el ejercicio de la soberanía estatal sobre las zonas de jurisdicciones nacionales, así como las libertades de navegación y de pesca en el alta mar, pueden comportar consecuencias muy adversas en un régimen ecológico como el del Ártico, que podría convertir en peligrosas actividades que son de riesgo normal en otras latitudes y por ende hacer que el régimen de responsabilidad aplicable fuera el de la responsabilidad *sine delicto* y no el de la responsabilidad por hecho ilícito.

La eventual apertura de los pasajes del noroeste y del noreste seguramente atraerían un tráfico marítimo muy activo por las ventajas que ofrecerían a la navegación y el muy considerable acortamiento de las distancias a recorrer, entre regiones del mundo muy pobladas y vinculadas entre sí por intensas relaciones comerciales, como Estados Unidos y Japón, por no citar más que un ejemplo<sup>12</sup>. Estos pasajes podrían verse excesivamente frecuentados y por ende recibir la contaminación proveniente de los buques de varias maneras. Por otra parte, la Comunicación de la Comisión de la UE al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la Unión Europea y la región ártica del 20 de noviembre de 2008 (COM(2008) 763, contiene algunos pasajes interesantes, como uno en que afirma que el tráfico marítimo en la región, tanto el turístico como el relativo a “las plataformas de perforación en alta mar no se rige por un mínimo de normas internacionales de seguridad como existen en otras aguas internacionales, bien para la protección de la vida de las personas o para el medio ambiente”, e insta a que se preparen y apoyen a la mayor

---

<sup>12</sup> Al parecer, la navegación entre ambos países se vería acortada en algo así como 8.000 kilómetros si se emprende a través del pasaje polar.

brevidad posible las enmiendas pertinentes a los reglamentos de la Organización Marítima Internacional (OMI).

En cuanto a la pesca, la riqueza ictícola de la región podría atraer depredadores, vista la falta de un régimen jurídico que reglamente la pesca en la zona internacional del Océano Ártico y contribuya a conjurar o disminuir el peligro de extinción de especies particulares en esa región del mundo.

Tocante las actividades mineras, algunas ONG serían partidarias de una solución similar a la de la Antártida, que las ha suspendido hasta nuevo aviso, pero aunque eso es posible –teóricamente al menos– en la zona internacional, resulta mucho más difícil, como dijimos antes, en las actividades con base terrestre bajo soberanía estatal plena. *Mutatis mutandi*, la CRAMRA podría servir de inspiración para reglamentar las actividades que se realizan con base terrestre, para rodearlas de las necesarias precauciones que exigen las nuevas circunstancias.

Parece claro que ciertas convenciones existentes deberían aplicarse en caso de que el medio actual, todavía tan hostil a las actividades humanas, se suavice y las permita. Por ejemplo, en cuanto al transporte de petróleo debería regir, para los buques de los Estados miembros en navegación por la zona ártica, el régimen de contaminación por petróleo, esto es, la Convención de Bruselas de 1969 (CLC), sus protocolos de 1976, 1984 y 1992 y la Convención del Fondo de 1971, así como la Convención de 2001 sobre responsabilidad civil por daños producidos por el combustible de los tanques (*Bunker Convention* de 2001). Si se trata del transporte por mar de sustancias peligrosas, del régimen para el transporte de tales y sustancias establecido por la HNS (por su sigla inglesa).<sup>13</sup>

El Consejo del Ártico, dentro de su llamada “Estrategia de Protección Ambiental Ártica”, (AEPS por su sigla inglesa de *Arctic Environmental Protection Strategy*)<sup>14</sup> incluye un programa como las Directivas para Petróleo y Gas de 2002 (*Arctic Council Oil and Gas Guidelines*, 2002). Otro de los programas, el PAME (*Protection of the Arctic Marine Environment*) preparó

---

<sup>13</sup> *International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea.*

<sup>14</sup> Que contempla el monitoreo, evaluación, protección y preparación para emergencias y sus respuestas, así como conservación de la zona ártica.

un esquema de acción para la protección del medio marino ártico de actividades basadas en tierra. Por su parte la OMI también emitió directivas para buques que naveguen en aguas cubiertas de hielo (*Guidelines for Ships Operating in Ice-Covered Waters*) que en lo principal tienden a proteger la seguridad del buque y de la tripulación y sólo dedica un corto título a la preservación del medio ambiente.

Se ha criticado la estrategia comentada diciendo que adolece de falta de un apoyo político constante y de un compromiso financiero; que carece de la autoridad legal de un tratado, que implica estudios e intercambios de opiniones sin acción concreta y que no se dirige a la solución de ciertos problemas específicos, como la niebla ártica. De todos modos, es posible que brinden las bases para normativas obligatorias en el futuro.

Otra fuente importante de reglas jurídicas aplicables en el Ártico es la Unión Europea. Obviamente, la actual normativa vigente en la Unión Europea sobre protección del medio ambiente y responsabilidad por actividades en el Ártico, en cuanto sea aplicable, lo va a ser entre los países miembros de aquella Unión. Pero, como lo expresa el párrafo inicial de la arriba citada COM (2008) 763, “la Unión Europea está indisolublemente unida a la región ártica...por una combinación única de historia, geografía, economía y logros científicos. Tres Estados miembros –Dinamarca (Groenlandia), Finlandia y Suecia– tienen territorios en el Ártico. Otros dos estados árticos –Islandia y Noruega– son miembros del Espacio Económico Europeo. Canadá, Rusia y los Estados Unidos son socios estratégicos de la UE. Las zonas europeas del Ártico son una prioridad en la política de dimensión septentrional.”

La Directiva europea 2004 no cubre el daño tradicional a personas o cosas, sino solamente el daño ambiental “que se define con referencia al daño a los *habitats* protegidos y naturales, sobre la base de los criterios establecidos en un anexo, donde se excluyen efectos adversos previamente...”<sup>15</sup>. En estos casos, la reparación puede requerirse por la Autoridad al operador, y debe ser íntegra ya que exige la devolución de los recursos naturales dañados o los servicios perjudicados a las condiciones expresadas en las líneas de base.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Traducción nuestra.

<sup>16</sup> Según el alcance asignado al concepto de “reparación primaria”. *Survey of liability regimes...prepared by the Secretariat*. Doc .A/CN.4/543, p. 164.

La conclusión de todo lo anterior parece ser que existen, en realidad, una serie de instrumentos que serían teóricamente de aplicación en el Ártico, cuya violación engendraría responsabilidad internacional o que rigen la adjudicación de responsabilidad *sine delicto*, pero que serían ineficaces o contraproducentes si se aplicaran sin modificación a las particulares realidades específicas del Ártico. El hecho de que el Consejo Ártico sintiera la necesidad de dictar su “Estrategia de Protección Ambiental Ártica”, que en alguna medida se superpone a normativas teóricamente aplicables en la región nos estaría indicando la necesidad de adaptación o cambio de acuerdos ya vigentes entre los mismos Estados árticos en otras regiones.