

El Círculo Polar Ártico en tiempos del cambio climático

Jorge Caillaux Zazzali*
Ilko Rogovich**

Ante los efectos del cambio climático sobre los diversos ecosistemas del planeta, el Círculo Polar Ártico resulta de especial interés por su importancia en el ciclo climático global. En este escenario, es necesario procurar su protección, para lo cual resulta indispensable un régimen jurídico ambiental que provea los mecanismos idóneos para tal fin.

El presente artículo explica el actual régimen ambiental del Ártico, y realiza una interesante comparación con el régimen aplicable a la Antártica. Finalmente, como resultado del análisis realizado, los autores plantean la necesidad de un nuevo Acuerdo Ambiental para el Ártico, que establezca un marco legal vinculante para los Estados con jurisdicción soberana sobre él.

INTRODUCCIÓN

Una de las regiones del planeta que hoy convoca la atención de los científicos y de los juristas especializados en el derecho ambiental es, sin duda, el Círculo Polar Ártico cuyo ecosistema particular, en tiempos del cambio climático, está transformándose contribuyendo al proceso que nos conduce a un siglo XXI signado por cambios anormales en el funcionamiento de los ciclos vitales del sistema terrestre. ¿Existe un régimen legal que procure la conservación de la flora y fauna del Ártico así como su funcionamiento como gran ecosistema regulador de corrientes marinas, reproducción de grandes mamíferos marinos y en general del ciclo climático global? ¿Hay razones suficientes para que la comunidad internacional promueva e inste a los países del Ártico para que adopten medidas de conservación y manejo urgentes en el marco de las acciones destinadas a adaptarse y a prevenir los efectos del calentamiento global? ¿Cuál es el debate en curso sobre la materia y cuáles las opciones planteadas? ¿El régimen legal ambiental establecido para la Antártica puede servir de modelo para el Círculo Polar Ártico? ¿Cuál es el estatus y la visión de sus poblaciones indígenas?

Este breve artículo pretende ser una introducción al tema para llamar la atención del estudioso del Derecho Ambiental Internacional sobre el sinnúmero de asuntos y fenómenos que enfrenta hoy la comunidad de naciones en esta materia tan apasionante como compleja que obliga a los abogados a ampliar su visión y a trabajar con un enfoque multidisciplinario. Uno de los atractivos del derecho ambiental es no

solamente su carácter sistémico; sino especialmente la dinámica de su desarrollo que obliga a un análisis metajurídico, pues en todo momento debe mirar el sistema legal de un país, de una región o de la comunidad internacional para identificar sus interfaces y proponer fórmulas que sean aplicables y, lo que no es poco, reglas que adicionalmente representen un cambio de conducta positivo y rentable, tanto en términos ecológicos, sociales como económicos. En efecto la comunidad científica y la ciudadanía global reclaman la intervención de los juristas y de los políticos con el objeto de proponer fórmulas legales y de gestión ambiental que permitan reorientar las actividades humanas hacia una mayor y mejor empatía con el ambiente natural al menor costo posible y con objetivos de mediano y largo plazo.

El Ártico enfrenta hoy un gran número de amenazas y problemas ambientales resultantes de la radioactividad, los contaminantes orgánicos, la acidificación, la contaminación por hidrocarburos y metales pesados, el deshielo de su gran capa superficial, entre otros fenómenos como la contaminación atmosférica que allí se acumula proveniente de los lugares más recónditos del planeta. Adicionalmente, el más fácil acceso a esta región que contiene grandes yacimientos de petróleo y de gas sin explotar resultante precisamente del derretimiento del hielo ártico viene generando una suerte de fiebre extractiva que añade más riesgos y presiones a una zona particularmente vulnerable, incluyendo las nuevas rutas marítimas que se han abierto para el transporte de mercaderías, constituyéndose en nuevas amenazas sistémicas para la región y el planeta.

* Jorge Caillaux Zazzali. Presidente del Consejo Directivo de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

** Ilko Rogovich. Asistente Legal del Área de Asuntos Internacionales y Biodiversidad de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).

«Los crecientes niveles de contaminantes tóxicos y radioactivos, hacen que la región experimente un proceso creciente de desequilibrio ambiental, debido principalmente a la acelerada extracción de recursos, a la expansión industrial y a ser el destino o paradero final de elementos contaminantes provenientes del mundo entero»

Si en el pensamiento de las grandes mayorías el Polo Norte siempre apareció como inaccesible y casi imposible de dominar económicamente a tasas rentables, el fenómeno del cambio climático obliga hoy a los ocho países que tienen jurisdicción sobre este vasto territorio helado¹ a asumir la responsabilidad de decidir sobre la mejor forma de administrarlo en tanto no hay duda que constituye un patrimonio clave en el sistema que conocemos como planeta Tierra. El Ártico en tanto ecosistema compartido por ocho naciones no cuenta todavía con un régimen común de protección y manejo ambiental. No obstante, en los últimos 15 años los Países Árticos han aprobado varias declaraciones no vinculantes como la Declaración sobre la Protección del Ambiente Ártico de 1991 y la Estrategia Ambiental del Ártico, la que en 1996 dio lugar a un marco institucional de cooperación que incluye programas de monitoreo conjunto bajo el nombre del Consejo Ártico. La gran pregunta es si la comunidad internacional tiene un papel preponderante en acelerar el establecimiento de un régimen común ambiental vinculante que obligue a las ocho naciones y, eventualmente, a la comunidad internacional en su conjunto, a cumplir ciertas normas que garanticen la conservación y –por usar una expresión cada vez más aceptada– los servicios ambientales que presta el sistema ecológico del Ártico al planeta.

Probablemente el trabajo de Linda Nowlan² difundido por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) a través de su Programa de

Derecho Ambiental³, en el que basamos parte importante de este documento, plantea con mayor claridad la perspectiva jurídica ambiental sobre el Ártico. A pesar de haberse publicado en el 2001 cuando el fenómeno del calentamiento global ocupaba ya lugares importantes en la agenda ambiental mundial aunque todavía sin lograr capturar en los medios de comunicación y la ciudadanía global su real dimensión como sucede en la actualidad, la descripción de Norman respecto de las iniciativas legales para el Polo Norte que se han presentado a nivel internacional y en la propia región, incluyendo los acuerdos legales aplicables a tratados globales que incluyen el Ártico, mantienen plena vigencia. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 y el Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992 contienen normas que directa e indirectamente se aplican a la región pero la verdad es que a la fecha no existe un régimen legal vinculante y, en opinión de Nowlan y de muchos otros expertos, no hay más tiempo que esperar pues el mantener un gran ecosistema regulado por variados regímenes nacionales no garantiza la aplicación de medidas de prevención y manejo ambiental. Veamos más detenidamente el reto que plantea el Ártico y la trascendencia de este debate a nivel internacional por sus implicancias globales.

1. BREVE DESCRIPCIÓN DEL CÍRCULO POLAR ÁRTICO

El Círculo Polar Ártico o Región Ártica -que en el lenguaje común conocemos simplemente como el Polo Norte- es una vasta extensión que alberga aproximadamente 4 millones de personas, de las cuales casi un 20% o menos es población indígena. Si bien la presencia humana en la región data de muy antiguo, el incremento poblacional por el arribo de emigrantes del sur en los últimos siglos incrementó la presión sobre el ambiente ártico a través de la explotación de la fauna marina y el desarrollo industrial local, incluyendo la construcción de instalaciones militares.

El Ártico cubre parte del territorio de ocho países, a saber, Rusia, Canadá, Dinamarca (Groenlandia), Noruega, Suecia, Finlandia, Islandia y Estados Unidos de Norteamérica, incluyendo las Islas Svalbard así como el Océano Glacial Ártico. Con una superficie terrestre de un poco más de 25 millones de kilómetros cuadrados, el Ártico es una de las regiones geográficas más grandes del mundo siendo Rusia y Canadá los países que poseen la mayor extensión de superficie terrestre. No obstante, la frontera sur de la región no ha sido exactamente determinada ni apro-

1 Se trata de Rusia, Canadá, Dinamarca (Groenlandia), Noruega, Suecia, Finlandia, Islandia y los Estados Unidos de Norteamérica.
2 NOWLAN, Linda. «Arctic Legal Regime for Environmental Protection». IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK and ICCEL, Bonn, Alemania. Ver también la Resolución 3.037 de I III Congreso Mundial de la UICN de Bangkok (2004) denominada «Régimen jurídico del Ártico para la protección del medio ambiente» en: www.iucn.org.
3 Vale la pena visitar la excelente página Web del Programa de Derecho Ambiental de la UICN (www.iucn.org/themes/law) para conocer las importantes contribuciones sobre la materia desarrolladas por sus miembros.

bada por los países árticos aunque el Consejo Ártico considera que el límite sur –una frontera marina– se extiende entre el paralelo 60° N y el Círculo Ártico variando luego según las configuraciones del Atlántico Norte, el mar de Groenlandia, el mar de Bering y la cadena de montañas Aleutianas. Respecto a las fronteras terrestres cada país ártico las define, pero siempre dentro del paralelo 60° N.

El Ártico no es considerado un continente como sí lo es la Antártica⁴. Se trata de un océano casi cerrado (el Océano Glacial Ártico) cuya superficie helada forma una plataforma o banquisa⁵, la cual crece y disminuye con los cambios de clima y de estación. Es decir, el Ártico es, en su mayor parte, una enorme masa de agua cubierta por una capa de hielo marino, rodeada por tierras despobladas de árboles o tundras y cuyo subsuelo es helado. Aún así, el Ártico rebosa de vida poseyendo una flora y fauna muy particular, y siendo la mayoría especies endémicas. Si bien el oso polar explica el nombre de Círculo Polar Ártico la región posee muchas especies marinas y terrestres únicas, tales como ballenas, narvales, renos, morsas, caribous, siendo albergue y sitio de reproducción para aves migratorias, especialmente la golondrina ártica y mamíferos marinos⁶. La estrella polar se ubica directamente sobre el Polo Norte y en el medio de la constelación Osa Mayor. La palabra *ártico* proviene de la expresión griega *Arktikós*, que quiere decir «la tierra del gran oso».

La Región Ártica es un área única no solamente por las características antes mencionadas sino también desde la perspectiva del balance físico, químico y biológico. Por su posición clave en el globo terrestre reacciona de forma sensible a los cambios del clima, constituyéndose en un espejo global del estado del entorno. Desde la perspectiva de la investigación del cambio climático, el Ártico es considerado un sistema de alerta temprana, una suerte de mirador del futuro.

2. LA REALIDAD DEL AMBIENTE ÁRTICO

El más serio problema ambiental del Ártico ocasionado principalmente fuera de la región, es el depósito de contaminantes (metales pesados) en sus

ecosistemas que llega a través de las corrientes oceánicas y ribereñas, resultado de la disposición en el mar de residuos industriales. A ello se agrega la contaminación radioactiva que llega también a por medio de la atmósfera⁷. Así, una acción efectiva con respecto a la polución es difícil ya que sus fuentes contaminantes son exógenas aunque la propia región genera procesos de contaminación que también son significativos provenientes de la industria, la minería, el turismo y las actividades militares. A diferencia de la Antártica donde no existen bases militares, en el Ártico la presencia militar es significativa y, como siempre, generadora de residuos y riesgos de contaminación.

Tal como sucede con la Antártica, el Ártico es una de las últimas áreas prístinas restantes del planeta, privilegiada para la investigación científica y ambiental. Sin embargo, los crecientes niveles de contaminantes tóxicos y radioactivos, hacen que la región experimente un proceso creciente de desequilibrio ambiental, debido principalmente a la acelerada extracción de recursos, a la expansión industrial y a ser el destino o paradero final de elementos contaminantes provenientes del mundo entero –especialmente los denominados *contaminantes orgánicos persistentes* (POPs, por sus siglas en inglés). Los POPs «tienen propiedades tóxicas, son resistentes a la degradación, se bioacumulan y son transportados por el aire, el agua y las especies migratorias a través de las fronteras internacionales y depositados lejos del lugar de su liberación, acumulándose en ecosistemas terrestres y acuáticos...» amenazando especialmente a «los ecosistemas y comunidades indígenas árticos debido a su biomagnificación en tanto el ambiente helado permite su acumulación y solidificación (...)»⁸.

Melissa A. Verhaag,⁹ explica las razones por las cuales en el Ártico el impacto de la contaminación es mayor y más severo que en otras regiones del mundo, entre las cuales destacan: 1) Las temperaturas bajas retardan la descomposición de las sustancias naturales y generadas por el hombre así como la ruptura de los contaminantes; 2) Una importante concentración de las poblaciones de animales aumentan el riesgo en caso de catástrofes; 3) Las áreas marinas del Ártico

4 Durante siglos algunos exploradores del Ártico creyeron que el hielo polar descansaba sobre un vasto continente. En 1958 un submarino estadounidense, el USS Nautilus, demostró al navegar desde Alaska hasta las islas Svalbard por debajo del hielo que esta creencia era errada. Tomado de Países del Mundo de Dorling Kindersley, enciclopedia popular del diario El Comercio, Lima, Perú, 2006.

5 La **banquisa** o el **hielo marino** es una capa de hielo flotante que se forma en las regiones oceánicas polares. Su espesor típico se sitúa entre un metro, cuando se renueva cada año, y 4 ó 5 m, cuando persiste en el tiempo, como ocurre en la región ártica más próxima al polo. Excepcionalmente se forman engrosamientos locales de hasta 20 m de espesor. En muchas ocasiones está constituida por bloques de hielo fracturados que han sido nuevamente soldados.

6 The International Work Group of Indigenous Affairs (IWGIA), «Artic Environment: Indigenous Perspectives. Document 69», Copenhagen, Agosto 1991; <http://www.artic-council.org/>

7 David HUNTER y otros. «Internacional Environmental Law and Policy», Nueva York, Foundation Press, 1998, p. 1102.

8 Ver el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes firmado el 23 de mayo del 2001 y vigente desde el 17 de mayo del 2004.

9 VERHAAG, Melissa A.; «It is not too late: The need for a comprehensive international treaty to protect the Artic environment»; Georgetown International Environmental Law Review; Spring 2003, Washington.

son quizá las más importantes del planeta; 4) Las severas condiciones climáticas y la dinámica de los glaciares hacen que la protección y la recuperación de ambientes afectados sea mucho más difícil; y 5) Las condiciones climáticas son propicias para producir una más pronunciada ola de calentamiento proveniente de los gases de invernadero en el Ártico que en regiones más templadas llevando a grandes concentraciones de contaminantes atmosféricos que amenazan la salud de las poblaciones, tanto humanas como de animales, así como la escasa vegetación.

En el Consejo Ártico, el Grupo de Trabajo para la Conservación de la Flora y Fauna del Ártico ha recopilado información sobre las áreas protegidas guiando su trabajo a completar una Red de Áreas Protegidas del Círculo Polar (CPAN). Este grupo de trabajo usa el sistema de clasificación de áreas protegidas de la IUCN. Los ocho Estados árticos están intentando trabajar coordinadamente con el fin de proteger el 12% de las zonas bioclimáticas representativas de sus zonas terrestres y marinas. Actualmente, el número de áreas protegidas marinas, es mucho menor que el de las áreas protegidas terrestres¹⁰. Siendo el Ártico una gran región marina, la preocupación actual está dirigida a cómo multiplicar los esfuerzos y las áreas de conservación marina.

3. EL RÉGIMEN AMBIENTAL DEL ÁRTICO

El régimen jurídico ambiental del Ártico consiste en una serie de acuerdos, declaraciones de principios y lineamientos de política no vinculantes que; como se ha dicho en la introducción, se inician en 1991 con la Declaración sobre la Protección del Ambiente del Ártico y la Estrategia de Protección del Ambiente Ártico, esta última luego integrada al trabajo del Consejo Ártico creado en 1996. Sin embargo, el Ártico no tiene un régimen legal que obligue a los Estados a reglas comunes, de tal forma que son aplicables las legislaciones de los ocho países, cada una respecto de su territorio ártico.

Las crecientes preocupaciones sobre la contaminación del Ártico por medio de fuentes distantes, así como la creciente probabilidad de la exploración y explotación de minerales en el Ártico, impulsó a los países árticos a adoptar un acuerdo regional que regule la protección ambiental. Se suscribió así la Estrategia de Protección Ambiental Ártico (AEPS, por sus siglas en inglés) donde se establece una extensa lista de objetivos y de planes específicos de política para su implementación nacional. El AEPS crea además un marco institucional para una futura cooperación política y científica internacional en la región. Aunque la Estrategia es una «aspiración» y por tanto un lineamiento de política para cada país, en la prác-

tica representa un esfuerzo por los países árticos para proteger el ambiente de su región sobre el cual hoy se construyen mayores lazos de cooperación y de manejo¹¹.

Bajo la AEPS los Estados Árticos se comprometieron a determinar la extensión de los problemas ambientales y a examinar si es que resultan suficientes los acuerdos ambientales internacionales, tanto fuera como dentro de la región.

Como todas las áreas terrestres de la Región Ártica se encuentran bajo la soberanía de cada uno de los ocho Estados Árticos (Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Suecia, Noruega, Rusia y Estados Unidos) son las respectivas leyes domésticas las que proveen el marco legal para la protección ambiental. Empero, las leyes internacionales ambientales juegan un rol creciente en este régimen legal, ya que los tratados y normas globales se han convertido a nivel mundial en las fuentes casi directas de influencia para la aprobación de normas nacionales, proveyendo de esta manera un medio para el desarrollo legal de la región. Linda Nowlan, citando a Donald Rotwell, pone como ejemplo el énfasis principal en la conservación marina del Régimen Legal Ártico debido a la influencia de la Convención sobre el Derecho del Mar y los demás tratados suscritos para prevenir la contaminación proveniente del transporte marítimo cuyas normas han influenciado el contenido de las leyes ambientales de los países árticos.¹² Resulta importante destacar que a nivel sub-regional han florecido varias instituciones algunas de larga data como el Consejo Nórdico creado en 1952 para reunir a representantes y parlamentarios de los gobiernos de los cinco países nórdicos –Noruega, Suecia, Finlandia, Dinamarca e Islandia- en diálogos y acciones conjuntas con representantes de Groenlandia, las islas Faroe y las islas Aaland. Los pueblos indígenas constituyeron el Consejo Saami que reúne a representantes elegidos de las poblaciones minoritarias Saami provenientes de Escandinavia y Rusia. A éste se suma la Conferencia Circumpolar de los Inuit que reúne a representantes de los pueblos Inuit de Alaska, Canadá, Groenlandia y Rusia. Estas dos organizaciones de los Saami y los Inuit son fundadores del Consejo Ártico y tienen el carácter de Miembros Permanentes. Obviamente existen más organizaciones públicas y privadas como la Comisión del Atlántico Norte sobre Mamíferos Marinos que operan en la zona con enfoques específicos pero siempre relacionados con el gran ecosistema del Ártico.

El hecho concreto es que no existe un régimen ambiental común para el Ártico sino esfuerzos distintos a través de iniciativas puntuales que, en la práctica, no son funcionales para prevenir y controlar los impactos ambientales generados por la minería, la ex-

10 NOWLAN, Linda; Ob. Cit.

11 HUNTER, David y otros ; Ob. Cit.; p. 1104.

12 NOWLAN, Linda; Ob. Cit.; p. 5.

plotación petrolera, las actividades de caza y pesca entre otros, que afectan la biodiversidad y el ecosistema ártico. Otro problema complementario tiene relación con la integración de las poblaciones indígenas dentro de los regímenes legales de la mayoría de los Estados Árticos y el reparto de los beneficios provenientes de la explotación de los recursos naturales con las poblaciones indígenas y comunidades locales¹³.

En síntesis, es evidente que la fragmentación en el diseño de las políticas, funcionamiento de las instituciones y en la asignación de los recursos financieros sumado a la inexistencia de un tratado que regule la problemática del Ártico explica no solamente los vacíos legales del Régimen Ártico sino especialmente el problema de la aplicabilidad y exigibilidad armoniosa de las legislaciones nacionales.

3.1. El Consejo Ártico y la Declaración de Bear

Luego de la adopción de la Estrategia de Protección Ambiental del Ártico (AEPS) en 1991, se creó el Consejo Ártico con la Declaración de Ottawa de 1996 como foro intergubernamental destinado a tratar todas las preocupaciones comunes de la región ártica, sumando al objetivo de la protección ambiental que inspiró a la AEPS un segundo objetivo en línea con las instituciones creadas post Río de Janeiro 1992: el del desarrollo sostenible del Ártico. Como el Consejo Ártico no actúa como una organización internacional pues carece de personalidad jurídica, la verdad es que su influencia en las legislaciones de sus miembros todavía es menor, en tanto rigen las leyes vinculantes de cada nación ártica. Cada dos años se realizan reuniones ministeriales para revisar los programas que desarrolla cada Grupo de Trabajo y adoptar decisiones por consenso. En las sesiones ordinarias y para el seguimiento respectivo cada Estado miembro es representado por un Alto Oficial Ártico (SPA) en el Consejo y en los Grupos de Trabajo o Programas¹⁴. El liderazgo de Canadá es evidente desde su creación siendo los temas contenciosos en las negociaciones previas a la adopción de la Declaración de Ottawa, el rol de las organizaciones indígenas y la inclusión y los alcances del desarrollo sostenible.

La Declaración de Ottawa establece que se deberá observar con particular interés los temas relacionados al desarrollo sostenible y a la protección ambiental en el Ártico. Entre las funciones del Consejo Ártico destacan:

«No existe un régimen ambiental común para el Ártico sino esfuerzos distintos a través de iniciativas puntuales que, en la práctica, no son funcionales para prevenir y controlar los impactos ambientales generados por la minería, la explotación petrolera, las actividades de caza y pesca entre otros que afectan la biodiversidad y el ecosistema ártico»

- a) Proporcionar medios para la promoción de la cooperación, coordinación e interacción entre los Estados Árticos (con la participación de las comunidades indígenas árticas y otros habitantes del Ártico) sobre temas comunes, pero deberán abstenerse de tratar asuntos relacionados a la seguridad militar.
- b) Supervisar y coordinar los programas establecidos bajo la citada AEPS siendo estos: el Programa de Monitoreo y Evaluación Ártico (AMAP), la Conservación de la Flora y Fauna Ártica (CAFF), la Protección del Medio Ambiente Marino Ártico (PAME) y la Preparación y Respuesta de Emergencias (EPPR).
- c) Adoptar términos de referencia para la supervisión y coordinación de un programa de desarrollo sostenible.
- d) Diseminar información, promocionar la educación y promover el interés en temas relacionados al Ártico¹⁵.

El trabajo del Consejo se realiza siempre en consulta no vinculante con los representantes de los Participantes Permanentes, como es el caso de los representantes de los pueblos indígenas. El Consejo ha desarrollado Reglas de Procedimientos que se aplican a todos sus cuerpos subsidiarios así como al Consejo mismo. Sin embargo, los Estados son libres de realizar cualquier acción en forma individual o

13 IWGIA, Artic Environment: Indigenous Perspectives. Ob.Cit.

14 Los Grupos de Trabajo (GT) expresan con claridad las preocupaciones de los países árticos. Los 5 GT se denominan en de los programas que desarrollan, a saber: Programa de Desarrollo Sostenible; Programa de Monitoreo y Evaluación Ambiental; Programa de Emergencias, Prevención, Capacitación y Respuesta; Programa de Protección del Ambiente Marino y Programa de Conservación de la Flora y Fauna del Ártico.

15 Declaración de Establecimiento del Consejo Ártico (1996), disponible en la página web del Consejo Ártico: <http://www.artic-council.org/>.

colectiva, independientemente del Consejo. Además de los Participantes Permanentes del Consejo, la participación en el Consejo Ártico está abierta a observadores, tales como los Estados no árticos, las organizaciones intergubernamentales e interparlamentarias y las organizaciones no gubernamentales.

Si comparamos el proceso institucional de los países árticos con la experiencia de nuestros países amazónicos podemos afirmar que el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) suscrito en Brasilia en 1978 (y que posteriormente dio nacimiento en 1998 mediante un Protocolo de Enmienda al TCA a la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica –OTCA-¹⁶) representa, frente a la AEPS y al Consejo Ártico un interesante paralelo donde destacan al menos 4 rasgos comunes: 1) ambos acuerdos surgen a partir de la iniciativa de ocho países que comparten territorios que, a su vez, son parte de un gran ecosistema; 2) ambas iniciativas se basan en estrategias de cooperación relacionadas con la conservación y (luego) con el desarrollo sostenible de la región que comparten; 3) las instituciones creadas no generan decisiones normativas vinculantes permitiendo que cada país adopte soberanamente las decisiones de desarrollo sobre sus respectivos territorios sin siquiera verse obligados a consultar a la OTCA (salvo en el caso de asuntos relacionados con la navegación fluvial) o al Consejo Ártico; y, 4) en ambos casos el desarrollo de estrategias comunes y de trabajos de cooperación conjunta constituyen un importante antecedente para una eventual aprobación en el futuro de normas y compromisos vinculantes a través de la adopción de instrumentos jurídicos específicos. Es verdad que el Consejo Ártico nace de una Declaración (de Ottawa) y no de un tratado internacional como es el caso del TCA y de su posterior modificación vía un protocolo que crea la OTCA, pero ello no obsta para mostrar que responden a un modelo semejante que normalmente antecede a desarrollos legislativos de mayor peso y consistencia.

Finalmente, vale la pena destacar que las naciones europeas con territorios en el Ártico suscribieron en 1993 en Noruega la Declaración para la Cooperación en la Región Euro-Ártica del Barents (conocida en inglés como la Bear Declaration). Suscrita por Finlandia, Noruega, Rusia y Suecia, la declaración creó también un Consejo con la idea de integrar a nivel de la Unión Europea una serie de consideraciones institucionales relacionadas con el desarrollo sostenible de la región ártica del Norte de Europa. Existe pues una base jurídica e institucional en el Ártico que perfectamente puede servir de basamento para

cualquier esfuerzo mayor en vista de las actuales circunstancias políticas, ecológicas, económicas y globales por las que atraviesa la región y el mundo.

3.1.1.- *El rol de los pueblos indígenas dentro del Consejo Ártico*

Los pueblos indígenas tienen un rol importante en la región especialmente en su calidad de Participantes Permanentes del Consejo Ártico. La población indígena está distribuida según el país al que pertenecen. Por ejemplo, la población de Groenlandia es en un 80% originaria mientras que las tierras pertenecientes a Noruega poseen un 15% de población indígena muy superior al 3-4% de indígenas que viven en el ártico de Rusia¹⁷. La presencia indígena en el seno del Consejo Ártico contribuye a legitimar su acción de Consejo y a incorporar en el diseño de las políticas de conservación y manejo sostenible de los recursos naturales su visión, experiencia e intereses. Existe además una Secretaria de Pueblos Indígenas del Ártico que coordina y promueve la participación en el trabajo del Consejo.

No obstante, las organizaciones indígenas no son consideradas como miembros formales del Consejo y no tienen derecho a voto al momento de adoptar acuerdos en tanto no representan a los Estados miembros. Las organizaciones indígenas tienen sí el derecho a participar en todas las reuniones (excepto aquellas declaradas reservadas por los Estados) y en las actividades del Consejo y a presentar las iniciativas y propuestas que consideren pertinentes especialmente para definir actividades de cooperación. La efectividad del Consejo Ártico se ha visto altamente realzada por el innovador acercamiento hacia y de parte de los pueblos indígenas. Existe consenso general que la participación de los pueblos indígenas en el AEPS ha enriquecido el proceso de definición de estrategias de los distintos programas, hecho que hace del proceso un producto diferente y mucho más exitoso. Adicionalmente, en la mayoría de los países árticos los pueblos indígenas tienen un reconocimiento constitucional lo que refuerza su derecho a participar y el valor agregado que representan sus aportes en el debate de las políticas de desarrollo que se construyen desde el Consejo Ártico y las demás instituciones de la región.

Desde que los Inuit a través de la entidad que los representa en el Consejo Ártico (la Conferencia Circumpolar Inuit) presentara en 1993 un informe sobre sus conocimientos tradicionales a la conferencia ministerial que cada dos años reúne a los ocho países miembros del Consejo Ártico, el tema del valor y uso

16 El Protocolo de Enmienda del TCA acuerda crear la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), dotada de personalidad jurídica, siendo competente para celebrar acuerdos con las Partes Contratantes, con Estados no miembros y con otras organizaciones internacionales; y modificar su institucionalidad señalando que la OTCA tendrá una Secretaría Permanente con sede en Brasilia, encargada de implementar los objetivos previstos en el Tratado en conformidad con las resoluciones emanadas de las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores y del Consejo de Cooperación Amazónica.

17 NOWLAN, Linda; Op. cit.; p. 38.

de dichos conocimientos se ha integrado a la agenda regional del Polo Norte como una expresión de los acuerdos globales sobre protección de conocimientos tradicionales que se difundieron con mayor fuerza desde 1992 con la adopción del Convenio sobre Diversidad Biológica. Así, los programas de conservación de la fauna y el ambiente ártico cuentan con un referente cultural que alimenta y consolida las tradiciones de los pueblos originarios, a pesar que hoy la población indígena en la suma de la población total de la región no constituye mayoría.

4. EL OTRO POLO: CONTRASTES CON EL RÉGIMEN AMBIENTAL DE LA ANTÁRTICA

Vale la pena contrastar los retos legales para la protección ambiental en el Ártico con la situación de la Antártica ubicada en el Polo Sur del planeta. «A diferencia del Ártico, océano rodeado por continentes, la Antártica o Antártida (como también se le conoce) es un continente rodeado por océanos», frase de Dorling Kindersley que describe con claridad la primera gran diferencia ecológica que debe tenerse en cuenta al analizar ambas regiones polares.

La Antártica es, a diferencia del Polo Norte, un solo continente sin población indígena o permanente donde los países con algún derecho territorial sobre ella no ejercen soberanía y, lo que es también un contraste con el Ártico, donde tampoco se realizan actividades industriales o comerciales pues desde la entrada en vigor del Tratado Antártico en 1961 la región es considerada como una suerte de laboratorio para la exploración científica y la cooperación, que debe utilizarse solamente con fines pacíficos. Si bien la pugna entre países por ejercer soberanía sobre la superficie terrestre de la Antártica y sus áreas marino costeras han sido el tema que ha dominado las discusiones legales en esta región, el citado Tratado Antártico diluyó las pretensiones dejando el paso a una muy interesante y prometedora visión común sobre su destino como región que debe preservarse para la conservación de los recursos vivos que en ella habitan. Por ello, el Tratado Antártico prohíbe los experimentos y explosiones nucleares, el depósito de materiales radioactivos y cualquier acción o inversión militar, tal como el establecimiento de bases y la realización de maniobras militares, así como la prueba de cualquier tipo de armas dentro del continente. Adicionalmente, el Protocolo de Madrid sobre Protección Ambiental adoptado en 1991 y vigente desde 1998 reforzó el carácter eminentemente científico de las actividades en la Antártica al designarla

como una reserva natural de interés para la humanidad creada precisamente con el objeto de proteger de manera integral el medio ambiente antártico¹⁸. Completan el marco jurídico de la Antártica la Convención que reglamenta la caza de la ballena de 1937; la Convención para la conservación de las focas antárticas 1972 (en vigor 1978); la Convención para la conservación de los recursos vivos marinos antárticos de 1980 (en vigor 1982); y Convención para la Regulación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos de 1988.

El Tratado Antártico considera dos clases de miembros: los *consultivos* o plenos (con voz, voto y veto en la toma de todas las decisiones vinculadas al espacio austral) y los miembros *no consultivos*, o «adherentes», llamados también «observadores» (que cuentan sólo con derecho a opinar). El Perú es miembro Consultivo¹⁹.

En cambio el Polo Norte, como se ha dicho al inicio, es una región dominada por la existencia de los distintos regímenes legales nacionales con intereses no siempre coincidentes que regulan tanto las áreas terrestres como las marinas. En consecuencia, las estrategias para la protección ambiental han sido implementadas sobre los territorios nacionales con fuerte influencia de los respectivos intereses nacionales, lo que hace más difícil o remota la posibilidad de regirse en base a un tratado internacional. Por ejemplo, como ya es un lugar común en el Derecho Internacional, los Estados Unidos de Norteamérica siempre se han negado a la posibilidad de ser parte de cualquier acuerdo multilateral vinculante que se

«El Tratado Antártico es un curioso compromiso internacional que surge por reivindicaciones de soberanía nacional irresueltas las que luego ceden a favor de las aspiraciones globales de mantener todo un continente para el bienestar común de la humanidad»

18 El Protocolo de Madrid de 1991, que rige desde enero de 1998, apunta a una protección exhaustiva del ambiente antártico y de sus ecosistemas dependientes y asociados. Crea un Comité para la Protección del Medio Ambiente encargado de proteger el medio ambiente y promover las medidas y recomendaciones para ello, así como minimizar el impacto ambiental en la Antártica. Ver: Universidad de las Naciones Unidas; Bioprospecting in Antarctica, Mayo 2005.

19 El Perú se adhirió al Tratado Antártico el 10 de abril de 1981 durante la XI Reunión Consultiva de Buenos Aires. En esa oportunidad reconoció al Tratado Antártico como el único instrumento jurídico válido y creador de derecho internacional sobre la Antártida, sujetándose a sus disposiciones sobre no reclamo territorial. El Perú es miembro consultivo del Tratado. Ver: www.imarpe.gob.pe

encargue de la protección del ambiente ártico²⁰. Las regiones polares son polos opuestos en muchos aspectos, no solamente en el tratamiento legal, sino también a las características geopolíticas de ambas regiones. En la Antártica, por ejemplo la tierra, más que el océano, es el centro del régimen legal, por otro lado, la ausencia de una población indígena y una forma de vida tradicional también distingue el Polo Sur del Norte. Finalmente, mientras el Ártico es una región altamente estratégica y militarizada en su contraparte terráquea las actividades militares están simplemente prohibidas.

El Tratado Antártico fue originalmente negociado para terminar con las disputas de soberanía que reclamaban originalmente 7 países: Argentina, Australia, Chile, Francia, Noruega, Nueva Zelanda y el Reino Unido, pues en efecto, el Art. IV (2) del tratado establece que mientras éste esté vigente no se tomará en cuenta ninguna pretensión territorial de los citados países ni tampoco se admitirán pretensiones de otros países, las mismas que han quedado literalmente congeladas. En cambio se priorizó la investigación científica sobre la extracción de recursos y actividades militares que también prohíbe el tratado, convirtiéndose en la piedra angular de un sofisticado régimen legal ambiental²¹. En verdad el Tratado Antártico es un curioso compromiso internacional que surge por reivindicaciones de soberanía nacional irresueltas las que luego ceden a favor de las aspiraciones globales de mantener todo un continente para el bienestar común de la humanidad²². Todos los analistas coinciden en señalar al revisar los antecedentes del Tratado Antártico que fue negociado para resolver las pretensiones de soberanía y el manejo de recursos más que para proteger el ambiente de la región. No obstante, hoy la protección ambiental, originalmente planteada como un medio para preservar el continente y como un laboratorio prístino para la investigación científica y tecnológica, es percibida como un fin en sí misma²³.

A pesar de las diferencias entre estos territorios, ambos constituyen regiones ambientales frágiles susceptibles de verse afectadas gravemente por fuentes foráneas, así como representan también importantes indicadores del estado del medio ambiente global, de allí el interés de la comunidad internacional de establecer análisis comparativos.

Más allá de la situación jurídica que gobierna la relación de los países con el Ártico y la Antártica, es saludable constatar la constante interacción que a nivel científico existe entre las instituciones interesadas en develar los secretos que ambas regiones albergan para la ciencia y la historia de la humanidad,

más aún en tiempos del cambio climático. Estos esfuerzos de cooperación a nivel de la comunidad científica mundial, sin embargo, no son suficientes para el objetivo que muchos comparten de consolidar y potenciar el régimen legal ambiental del Ártico para que, al menos, parte de sus ecosistemas terrestres y marinos sean reservados a los fines de la protección y la investigación ambiental lejos de la tentación de la exploración y explotación de sus recursos naturales y de pretensiones militaristas.

5. LA NECESIDAD DE UN NUEVO ACUERDO AMBIENTAL ÁRTICO

Si más arriba hicimos una referencia al Tratado de Cooperación Amazónica para establecer un paralelo institucional con el Consejo Ártico, vale la pena preguntarse en este apartado si los ocho países con derechos soberanos sobre la cuenca amazónica aceptarían alguna interferencia o propuesta de terceros países para convertir a la región en territorio sujeto a un régimen ambiental especial e internacional precisamente en razón de ser un gran ecosistema clave también para la regulación y el equilibrio del clima mundial. Obviamente la respuesta es y ha sido siempre negativa ante cualquier intervención foránea; lo que, sin embargo, no ha impedido que la comunidad internacional y científica proponga e inste a los países amazónicos a armonizar sus regímenes legales y a invertir en su conservación de manera conjunta y más decidida. No es el caso extendernos ahora en la posición del Brasil, que es secundada por nuestros países, y en su permanente preocupación por rechazar cualquier intento de poner el asunto en debate; pero, si vale la pena destacar que la OTCA tampoco tiene la fuerza política y el suficiente apoyo de Brasil y los demás países amazónicos para convertir en realidad pragmática sus objetivos declarados.

Pues bien, igual temperamento político es comprensible observar en el caso de propuestas foráneas destinadas a proponer la conversión del Ártico en un gran ecosistema protegido para el bienestar de la humanidad. De allí que las opiniones provengan más de la comunidad científica donde existe gran coincidencia sobre la necesidad que tendrían los países árticos de suscribir un tratado regional más específico con objetivos claros en materia de protección ambiental.

En efecto, las normas legales que regulan la extracción de recursos son cada vez más importantes para la protección del ambiente ártico, sin embargo la minería y la industria hidrocarbúrfica se rigen por las normas de cada uno de los distintos regímenes legales de los países árticos. Las directrices regiona-

20 HUNTER, David y otros, Durwood; Ob. Cit., p. 1103.

21 ROTHWELL, Donald. The Polar Regions and the development of International Law; Cambridge University Press, 1996; p. 51.

22 HUNTER, David y otros ; Ob. Cit.; p. 1075.

23 Íbid. p. 1091.

les para estas actividades y para las actividades extractivas en general son muy escasas. En esta línea, varios países árticos promocionan la necesidad del uso sostenible de las especies marinas y otros recursos biológicos mientras que por ejemplo, los Estados Unidos de Norteamérica mantienen una posición inflexible opuesta a esta iniciativa frente a los demás Estados de la región que más bien creen que es una precondition esencial para el desarrollo sostenible de la región.

De otro lado, no es suficiente, por ejemplo, aplicar solamente el Convenio sobre la Diversidad Biológica -cuya aproximación es holística- pues, en el Ártico, las normas de conservación están diseñadas en función de objetivos puntuales. En efecto algunas especies tienen una extensa protección legal, pero de manera individual como es el caso de los osos polares. Y si bien la conservación de la extraordinaria diversidad biológica de la Región Ártica es una importantísima prioridad ambiental, sin embargo, las actividades humanas pueden tener un gran efecto en los relativamente simples ecosistemas árticos y afectar negativamente la diversidad biológica de la región. Una gran cantidad de especies árticas no se encuentran protegidas por un tratado o un acuerdo, así como tampoco existe una prohibición sobre la introducción de especies foráneas, como sí la hay en la Antártica. Dentro de las actividades del Consejo Ártico sobre la protección de la biodiversidad, se han identificado áreas problemáticas, como por ejemplo la escasa representación de las áreas marinas y bosques boreales dentro de la red de áreas de protección mundial.

Para la adopción de este nuevo tratado, es necesario ver el régimen Antártico como un importante referente ya que esta región cuenta con similares características y amenazas ambientales. Sin embargo las grandes diferencias entre ambos polos, en términos de población, actividad industrial y jurisdicción nacional, hacen que la adopción de un tratado al estilo antártico sea poco probable para el Ártico. Replicar el régimen del Tratado Antártico, el cual mantiene a todo el continente como una reserva natural, consagrada a la paz y a la ciencia, en un acuerdo internacional sobre la situación ártica, no sería posible, sin embargo en este nuevo régimen si podrían conciliarse los derechos indígenas y de las demás poblaciones locales, las necesidades sociales y las actividades económicas mientras se asegura la integridad ecológica²⁴. Es verdad que en algunos casos, los tratados globales incorporan provisiones sobre el Ártico, como

es el caso de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, donde los Estados Costeros tienen el derecho de adoptar normas no discriminatorias para la prevención y control de la contaminación marina. Por ejemplo, el Código Internacional de Navegación Polar, desarrollado bajo la Organización Marítima Internacional (IMO), tiene la intención de crear un código de normas unificado para la navegación de naves en ambas regiones polares.

En verdad, la razón primordial para proponer un nuevo tratado es que permitiría pasar a un escenario legal vinculante que, por ejemplo, instaure el principio precautorio y que prohíba a Rusia seguir permitiendo la disposición de desechos radioactivos de baja intensidad en el mar que tienen un evidente impacto en el océano glacial ártico. Surgirían así nuevas obligaciones para los Estados de la región como para los Estados de fuera, con respecto a la protección del ambiente a través de la adopción de principios y normas hoy vigentes en muchos de los países del mundo y en el Derecho Ambiental Internacional pero con objetivos alcanzables, calendarios de adecuación y una base institucional que lidere el proceso tanto dentro como fuera de la región en representación de los ocho países árticos.

Lo interesante es que los fundamentos para un acuerdo legal marco ya se encuentran presentes en el seno del Consejo Ártico a través de sus cinco (05) Grupos de Trabajo y los programas de cooperación, desarrollo sostenible y protección ambiental existentes. Si bien algunos argumentan en contra de la adopción de un nuevo tratado señalando que precisamente los actuales acuerdos ambientales e institucionalidad son relativamente nuevos y es muy pronto para evaluar sus resultados, las evidencias que hoy se registran prácticamente en todos los países del planeta relacionadas con el impacto negativo del fenómeno del cambio climático en las condiciones de vida y económicas de la humanidad probablemente aceleren la negociación y adopción de un régimen especial para el Ártico. Este proceso tendrá que ser liderado por los ocho países con intereses soberanos sobre partes del Ártico y secundado y apoyado por las Naciones Unidas y la comunidad global en general pues, en verdad, no podemos darnos el lujo como humanidad de postergar decisiones que tienen que ver con nuestra responsabilidad generacional de cuidar el frágil sistema de la vida que distingue a nuestro planeta en el vasto universo del sistema planetario solar. CA