

EL REGIMEN DE LAS ISLAS SPITZBERGEN FRENTE A LAS PRETENSIONES DE EXPLOTACION DE LOS HIDROCARBUROS ANTARTICOS

DÓMINGO SABATE LICHTSCHEIN

Cuando en 1959 se convino en Washington el Tratado Antártico del 1º de diciembre de ese año, sólo se dispuso un régimen de libertad de investigación científica y de proscripción de actividades nucleares y militares; las relaciones con lo económico, y en especial con la explotación de los recursos de la naturaleza, quedaron excluidas. Ahora, sin embargo, a más de veinte años de la firma de aquel tratado, resultan muy notorias las pretensiones de determinados países en el sentido de explotar el petróleo que pudiera encontrarse en la Antártida. Ello nos trae un recuerdo relacionado con la explotación de otro recurso energético de los polos: el carbón existente en un archipiélago de la región polar septentrional.

La idea de la explotación común de las riquezas de las zonas polares no es nueva; se debe mencionar aquí la tesis sustentada por el internacionalista francés Paul Fauchille, que en el tomo I, parte segunda, de su "Tratado de Derecho Internacional Público", cuyo volumen apareció en el año 1925, proponía entregar los recursos de las dos regiones polares a la explotación conjunta de los Estados situados en los continentes que se encuentran en los hemisferios respectivos. Fauchille, que no admitía sobre aquellas regiones la soberanía territorial, es decir un poder estatal pleno y exclusivo (a esos espacios les llamó territorio glacial o polar), afirmaba que "la ocupación que los polos autorizan es una ocupación de explotación, pero no una ocupación de habitación" y que "no es a un solo Estado, es a todos los Estados que hace falta reconocer el derecho de explotarlos" (*Traité de droit international public*, t. I, 2ª parte, p. 658). Con la división de cada una de las dos regiones polares en tantas partes como continentes hay en el hemisferio con el cual se relacionan, decía Fauchille que ése era el régimen (el de la explotación conjunta) que está permitido entrever en lo que concierne a esas regiones y que una conferencia internacional tendrá la misión de establecer (op. cit. p. 659). Pero la propuesta de Fauchille no pasó de ser una atractiva especulación doctrinaria, una precursora fantasía al estilo de su compatriota Julio Verne, aunque coincida con las aspiraciones de algunos países industrializados y con la política norteamericana y soviética.

Los intereses en la explotación común de los hidrocarburos antárticos se apoyarán en el antecedente existente en la región polar del Norte para la utilización de los recursos mineros de las islas Spitzberg o Spitzbergen, llamadas también Svalbard, nombre que aparece en las sagas islandesas del siglo XII y significa "costa helada" ("Geographica - El hombre y la tierra", t. VIII, p. 462). Agregado p. 5.

Estas islas rocosas, perdidas en el Océano Glacial Ártico, este archipiélago situado entre los paralelos 78°25' y 80°50' de latitud Norte y a la distancia de 1100 kilómetros del polo septentrional ("Europa - Esplendor y belleza del viejo continente", p. 32), ha sido objeto de un interesante régimen jurídico de cooperación en la investigación científica —que pudo ser modelo para el Tratado Antártico— y de explotación de recursos naturales, particularmente del carbón. El archipiélago, ubicado entre el cabo Norte y el polo Norte, está formado por varias islas, de las cuales las principales son las denominadas Barents, Edge, Tierra del Nordeste y Spitzberg Occidental, con una superficie de 62,406 km² y una población que oscila de 3000 a 4000 habitantes; su ciudad principal es Longyearbyen, de aproximadamente 1000 habitantes ("Europa", ob. y p. cit., 1ª edic., 1977). La corriente tibia del "Gulf Stream" protege sus costas occidentales produciendo un clima menos riguroso que el correspondiente a esa latitud y facilita, en tiempo de verano, la explotación de las minas de carbón que allí existen.

La soberanía sobre estas islas fue disputada en el siglo XVII por Holanda, Gran Bretaña, Dinamarca y Noruega a causa de las ballenas que se encontraban en sus aguas, y luego también en el siglo XIX y comienzos del siglo XX por Suecia y Rusia a causa de sus ricas minas de carbón.

Por el tratado celebrado en París el 9 de febrero de 1920, al tiempo de reconocerse la soberanía de Noruega sobre aquel archipiélago, se estableció en favor de los nacionales de los Estados contratantes la explotación de todos los recursos de las islas nombradas, incluidos los recursos minerales, que eran los que más interesaban, puesto que se quería el aprovechamiento del carbón. El tratado dispuso en su art. 3º que "Los ciudadanos de todas las Altas Partes Contratantes... pueden realizar allí sin impedimento cualquier operación marítima, industrial, minera o comercial con criterio de absoluta igualdad". El art. 5º del mismo tratado dispuso que "Noruega se compromete a dar para los territorios especificados en el artículo 1º disposiciones sobre minería, las cuales ...excluirán cualquier privilegio, monopolio o favor en beneficio del Estado o los ciudadanos de cualquiera de las Altas Partes Contratantes, incluyendo Noruega..."; el mismo artículo dispuso que el proyecto de esas disposiciones sobre minería, tres meses antes de la fecha fijada para entrar en vigencia, sería comunicado por el gobierno noruego a las otras partes contratantes, quienes podrían proponer modificaciones, las que serían examinadas y decididas por una comisión compuesta por representantes de todos los contratantes, la que resolvería por mayoría.

Conforme a ello, el gobierno noruego dictó un código minero (Disposiciones sobre minería) para Spitzbergen, sancionado por decreto real del 7 de agosto de 1923, en cuyo art. 2º se dispuso que: "(1) El derecho de búsqueda y adquisición y explotación de depósitos naturales de carbón, petróleo y otros minerales y rocas que son el objeto de la explotación de minas y canteras, sujeto a la observancia de los disposiciones

de este código minero y en iguales términos con respecto a tributos, perteneciendo por otra parte, además de Estado Noruega a: (a) Todos los ciudadanos de aquellos Estados que hayan ratificado o adherido al Tratado sobre Spitzbergen. (b) Compañías que estén domiciliadas y legalmente establecidas en cualquiera de dichos estados". Se estableció así un régimen de aprovechamiento compartido del carbón, que fue extraído por compañías noruegas y soviéticas, operando también una empresa anglo-rusa, pero la extracción de fosfatos no mereció interés; se incluyó también en este régimen la libertad de caza y pesca como igualmente la libertad de establecer y utilizar instalaciones radiotelegráficas. El art. 5º del tratado dispuso que "Las convenciones también concluirán estableciendo las condiciones bajo las cuales puedan realizarse investigaciones científicas en dichos territorios". Se estableció con ello, como se ha dicho, un verdadero laboratorio internacional; la libertad de trabajo científico, que habría de surgir como consecuencia de este tratado, puede considerarse un antecedente histórico del Tratado Antártico.

Esta convención sobre Spitzbergen fue firmada por Noruega, Estados Unidos de América, Dinamarca, Francia, Italia, Japón, Holanda, Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Canadá, Nueva Zelandia, Unión Sudafricana, India y Suecia; la Unión Soviética reconoció la soberanía noruega sobre ese archipiélago en 1924 y se adhirió al tratado en 1925; también Alemania se adhirió al tratado en 1925. El art. 10 de este convenio dispuso que "Terceras Potencias serán invitadas por el Gobierno de la República Francesa a adherirse al presente Tratado debidamente ratificado. Esta adhesión se efectuará por comunicación dirigida al Gobierno francés, el que se encargará de notificar a las otras Partes Contratantes".

Fueron, como puede advertirse, en número de quince los Estados que hasta el año 1925 eran partes de aquel tratado, lo que nos sugiere una comparación con la cantidad de los signatarios del Tratado Antártico que, como se sabe, fueron en número de doce (aquí los signatarios fueron trece).

El 14 de agosto de 1925 el gobierno de Noruega tomó posesión formal del archipiélago e izó su bandera en la población o establecimiento humano principal llamado Longyearbyen. Empero, sin desconocer que a partir de este tratado se impuso en dichas islas el imperio del derecho por el reconocimiento de un poder político —la soberanía noruega— y que se realizaron importantes trabajos de cartografía, geología, hidrografía, meteorología, se instalaron balizas, radiofaros y estaciones radioeléctricas, además de constituir un interesante aporte a la cooperación económica internacional y al uso compartido de los recursos naturales, se puede sostener que el caso no tuvo la importancia económica que se esperaba y que no fue muy grande la utilización que se hiciera de esos recursos. Prácticamente sólo se explotaron los yacimientos de carbón y únicamente por las compañías de Noruega y de la Unión Soviética (en las que se mezclaron algunos integrantes ingleses y holandeses). Durante la guerra mundial las explotaciones se suspendieron y al reanudarse, luego de la contienda armada, no se incrementaron como se esperaba; las informaciones señalan que en el año 1950, al cumplirse 25 años del izamiento de la bandera de Noruega en Spitzbergen con la plena vigencia del tratado que se comenta y a los 20 años de su celebración las compañías que explotaban el carbón de las islas eran en número menor que en el año 1925. Explotando la Unión Soviética los yacimien-

tos de Barentsburg y Gramantbyen y Noruega el de Longyearbyen produjo la primera 383.072 tn. en 1964 y la segunda obtuvo 454.365 tn. en 1965 (Enciclopedia Salvat Diccionario, t. 11, p. 3.074); en los últimos años esa producción carbonífera ha oscilado alrededor de las 700.000 toneladas anuales (Geographica, t. 1, p. 343, edición 1973). Puede encontrarse la explicación de esta disminución del aprovechamiento de este recurso natural en la pérdida del interés mundial por el carbón en razón de haber sido suplantado por el petróleo como material de propulsión de los buques. Pero los graves obstáculos que presenta la explotación de los hidrocarburos antárticos no existieron aquí; éstos lo son las controversias políticas y el gran problema de la contaminación ambiental. No se tienen noticias de que en las Spitzbergen se haya producido daño importante al medio ambiente, en atención a la naturaleza del recurso explotado. Es por ello que el régimen de estas islas no puede utilizarse como argumento de los que pretenden la explotación común de los hidrocarburos antárticos.

Por encima de las implicancias políticas que el asunto presenta, este habría de ser el gran problema que nos traería la explotación de los hidrocarburos de la Antártida: la contaminación del medio ambiente. La Antártida parece ser el único lugar del planeta que permanece ajeno a la contaminación ambiental y en donde se encuentran los mayores depósitos de agua potable. No existen hasta ahora elementos que puedan otorgar seguridades de que no habrá derrames de hidrocarburos o de que los residuos de su explotación no hayan de transmitirse a la fauna o contaminar las aguas. Y no puede admitirse que el derecho internacional consienta la producción de un daño de esta clase y que, como ocurre con los llamados delitos *juris gentium*, puede decirse que afecta a toda la humanidad.

La contaminación del medio ambiente está reñida con los que se pueden considerar como elementales principios de la vida de relación internacional, que han sido recogidos en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, reunida en Estocolmo desde el 5 al 16 de junio de 1972. En dicha declaración, entre otras cosas, se dice que "A nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la Tierra; niveles peligrosos de contaminación del agua, el aire, la tierra y los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera" y que "Por ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e irreparables al medio terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar". Y entre los principios expresados en la declaración citada debe señalarse que "Principio 1. El hombre... tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras"; que "Principio 2. Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras" y que "Principio 24. Todos los países... deben ocuparse... de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio. Es indispensable cooperar... para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los Estados".

Por otra parte debe recordarse que esta pretendida explotación pe-

trolera no encuadra dentro de los objetivos del Tratado Antártico que están señalados en la parte inicial de ese tratado y que expresamente se refieren a la cooperación y libertad en la investigación científica y al uso exclusivo de la Antártida para fines pacíficos, lo que se traduce en las reglas del art. 2º del tratado (que dispone la libertad de investigación científica y la cooperación hacia ese fin) y de los artículos 1º (que prohíbe toda medida de carácter militar) y 5º (que prohíbe toda explotación nuclear y la eliminación de desechos radiactivos). Dicha explotación no se incluyó en el acuerdo que constituyó el Tratado Antártico, que debe interpretarse en forma restrictiva en cuanto a renuncia de poderes políticos puesto que las partes contratantes señalaron en dicho tratado que ninguna disposición del mismo se interpretará como una renuncia a sus derechos de soberanía territorial (art. 4º, inc. 1 a). Puede agregarse que esa explotación tampoco encuadra en el molde de lo que debe ser objeto de las reuniones consultivas del Tratado Antártico ya que si bien es verdad que en el art. 9º del tratado se dispone que dichas consultas mutuas versarán "sobre asuntos de interés común relacionados con la Antártida" no se puede negar que, de acuerdo a lo convenido, esos asuntos no pueden exceder del marco de los objetivos del Tratado Antártico.

Trasladadas al ámbito de las reuniones consultivas del Tratado Antártico las pretensiones de utilización común de los hidrocarburos no han tenido éxito hasta hoy. Sucesivas reuniones consultivas se han limitado a considerar el caso, a recibir informaciones y a postergar su decisión para la reunión siguiente. Así ocurrió en la Octava, Novena y Décima reunión. En ellas han luchado las aspiraciones económicas contra las científicas, el interés que algunos estadistas consideran primordial (el aprovechamiento del petróleo) contra el interés que muchos naturalistas consideran más importante (la conservación del medio ambiente).

En la Recomendación XI-1 de la Décima Reunión Consultiva, correspondiente al punto 5 del temario de esa reunión que lleva el título de "Recomendación sobre los recursos antárticos - La cuestión de la exploración y explotación de minerales" se dijo a los gobiernos que deberían "celebrar una reunión con anterioridad a la Undécima Reunión Consultiva, preferiblemente durante el primer semestre de 1980, para considerar un régimen para los recursos minerales antárticos en cuanto atañe a sus aspectos ecológicos, políticos, tecnológicos, jurídicos y de otra índole" (punto 2.iii).

En la última reunión consultiva anterior a este trabajo, Reunión Undécima que se celebró en Buenos Aires en junio de 1981, se aprobó la Recomendación XI-1 titulada "Recursos minerales antárticos" donde se recomienda a los gobiernos que "2. Se adopte con carácter urgente, un régimen sobre recursos minerales antárticos" y que "3. Se convoque a una Reunión Consultiva Especial para: a) elaborar un régimen"; pero se dispone también que "3. El régimen deberá basarse en los principios siguientes: ...c) la protección del singular ambiente antártico y de sus ecosistemas dependientes deberá ser una consideración primordial; d) al tratar la cuestión de los recursos minerales antárticos las Partes Consultivas no deben perjudicar los intereses de toda la humanidad en la Antártida; e) las disposiciones del Artículo 4º del Tratado no deben ser afectadas por el régimen. Deberá asegurar que los principios contenidos en el Artículo 4º queden salvaguardados en la aplicación a la zona cubierta por el Tratado Antártico. 6. Cualquier acuerdo que pueda

alcanzarse sobre un régimen para la exploración y explotación de minerales en la Antártida elaborado por las Partes Consultivas deberá ser aceptable y ser sin perjuicio de aquellos Estados que han hecho valer precedentemente derechos de soberanía territorial o reclamaciones territoriales en la Antártida como también de aquellos Estados que no reconocen tales derechos o reclamaciones de soberanía territorial en la Antártida ni bajo las disposiciones del Tratado Antártico hacen valer tales derechos o reclamaciones”.

Es interesante recordar que el art. IV (5 4º) del Tratado Antártico dispuso que “1. Ninguna disposición del presente se interpretará: (a) como una renuncia, por cualquiera de las Partes Contratantes, a sus derechos de soberanía territorial o a las reclamaciones territoriales en la Antártida, que hubiere hecho valer precedentemente; (b) como una renuncia o menoscabo, por cualquiera de las Partes Contratantes, a cualquier fundamento de reclamación de soberanía territorial en la Antártida que pudiera tener, ya sea como resultado de sus actividades o de las de sus nacionales en la Antártida, o por cualquier otro motivo; (c) como perjudicial a la posición de cualquiera de las Partes Contratantes, en lo concerniente a su reconocimiento o no reconocimiento del derecho de soberanía territorial, de una reclamación o de un fundamento de reclamación de soberanía territorial de cualquier otro Estado en la Antártida”.

En la mencionada Recomendación XI-1 se agrega que “7. El régimen deberá tener alías 1. incluir medios para: ...c) regir los aspectos ecológicos, tecnológicos, políticos, legales y económicos de esas actividades en los casos en que sean consideradas aceptables, incluyendo: —el establecimiento, como parte importante del régimen, de normas relativas a la protección del medio ambiente antártico; y —el requisito de que las actividades relativas a recursos minerales desarrolladas conforme al régimen se ajusten a dichas normas”.

Se ha recomendado que se adopte “un régimen sobre recursos minerales antárticos” y que se “convoque una Reunión Consultiva Especial” para elaborarla, recomendación que, para tener vigencia, debe ser aprobada por todas las partes contratantes que participaran en las reuniones consultivas (art. IX, inc. 4 del Tratado Antártico) y que, por otro lado, no prejuzga adoptar la explotación común de esos recursos.

Hay que suponer sin embargo que las pretensiones de las grandes potencias interesadas en la explotación del petróleo no habrán de ser abandonadas. Y el régimen de las islas Spitzbergen acaso sea tomado como modelo no obstante la notoria diferencia del recurso en cuestión. Pero si en alguna región ha de aplicarse un régimen de explotación común de los hidrocarburos no debería ser en la Antártida.

Domingo Sebastián Lichtschein

Para una explicación general de los problemas de la Antártida y de la explotación de sus recursos petrolíferos, el autor se remite a su libro “Problemas argentinos de soberanía territorial”, segundo edición actualizada, capítulo I, y a su trabajo titulado “Nuestra Argentina ante el problema de la explotación de los recursos petrolíferos de la Antártida” (Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación, N° 108, año 1982).

Agregado a p. 1: algunos llaman Svalbard al conjunto que forman las Spitzbergen y las denominadas Isla Blanca (Kvit Oy), Tierra del Rey Carlos, Hopen e Isla de los Osos.