

LA SEGURIDAD DE LA NAVEGACIÓN EN AGUAS POLARES Y SU SIGNIFICADO PARA LA AUTORIDAD MARÍTIMA NACIONAL

Gabriel Armando Abad Neuner^{1*} y Oswaldo Padilla Almeida²

¹Armada del Ecuador, Instituto Antártico Ecuatoriano, Guayaquil, Ecuador

²Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, Sangolquí, Ecuador

*Autor de correspondencia: gabad@armada.mil.ec ; ovpadilla@espe.edu.ec

Recibido 04 de diciembre 2018, aceptado después de revisión al 11 de diciembre 2018

RESUMEN

La navegación comercial en el océano polar antártico ha sido finalmente regulada mediante la entrada en vigor del Código Polar a partir de enero de 2017. Al mismo tiempo existen otras normativas como el Tratado Antártico y la CONVEMAR que también aportan con reglas aplicables a la gestión marítima en el área del tratado, o sea al sur del paralelo 60° sur. Siendo que la navegación marítima, especialmente la turística va en aumento y siendo que más del 90% se hace con banderas de conveniencia según datos levantados por la expedición ecuatoriana en el verano 2014-2015, queda la pregunta abierta en el sentido ¿de quién va a controlar la aplicación del Código Polar, especialmente con respecto a las naves de otras banderas fuera del tratado?; pregunta a la cual tratará de responder la presente investigación. Finalmente se hace ciertas propuestas en un tema todavía poco discutido y del cual no existe mayor información que la que generan los escasos expedicionarios interesados.

Palabras clave: Antártida, navegación, bandera de conveniencia, organización, océano polar antártico, Código Polar, OMI, ATCM, STA.

ABSTRACT

Commercial navigation in the Antarctic polar Ocean has finally been regulated by the entry into force of the polar code from January 2017. At the same time there are other regulations such as the Antarctic Treaty and UNCLOS which also provide rules applicable to maritime management in the area of the Treaty, or south of the parallel 60 ° South. Being that the maritime navigation, especially cruise ships is increasing and being that more than 90% is registered with flags of convenience according to data raised by the Ecuadorian expedition in the summer 2014-2015, there remains the question open in the sense of who is going to control the application of the Polar Code, especially with respect to the ships of other flags outside the Treaty?; Question to which will try to answer the present investigation, which ends up making certain proposals in a subject still rarely discussed and of which there is no more information than that generated by the few interested expeditionary.

Keywords: Antarctic, navigation, flag of convenience, organization, Antarctic polar Ocean, Polar Code, IMO, ATCM, ATS.

INTRODUCCIÓN.-

En los viajes a través de grandes áreas de mar cubierto de hielo, las naves con clasificación polar e inclusive los rompehielos pueden sufrir incidentes o accidentes producto de las duras y exigentes condiciones de navegación en aguas polares.

Un ejemplo de ello es la M/N Akademik Shokalskiy de bandera rusa, cuyos “52 pasajeros” (Davidson & Hust, 2014) fueron rescatados en colaboración con Australia y China el 3 de enero de 2014. Un día después se quedó atrapado el buque logístico antártico chino Xue Long ó Dragón de Nieve.

Esto solo muestra lo remota y peligrosa que es la navegación en el océano polar antártico y es por ello que de larga data ya existe el principio de cooperación entre todos los países antárticos, los cuales suelen dar asistencia mutua cuando existe la necesidad. Un buen ejemplo de esta cooperación es el que dan “...los programas antárticos australiano, francés, italiano, chino, japonés, ruso e hindú que han creado el Grupo de Coordinación de Emergencias en la Antártida Oriental a fin de compartir información logística y coordinaciones de emergencia...” (Boyle, 2017), iniciativa que surge para dar respuesta de forma reactiva al riesgo existente, en un ambiente donde a pesar de encontrarnos algunas naciones presentes, el clima, la distancia, la falta de información hidrográfica entre otros hacen mucho más difícil el salvaguardar la vida humana en el mar y por qué no decirlo también en tierra.

Más allá de la reacción, la acción preventiva y proactiva es lo que en realidad más interesa y es en este sentido que en respuesta al alto riesgo descrito, a inicios de los años 90 en el seno de la Organización Marítima Internacional (en adelante OMI) Alemania presentó la iniciativa de una nueva norma internacional dirigida a precautelar la seguridad de la vida humana en el mar y el cuidado del medio ambiente en el área polar, para este caso tanto en el ámbito ártico como en el ámbito antártico. Este Código tuvo un nacimiento difícil y luego sobrevivieron años de negociación hasta que llegó a ver la luz el “Código Internacional para Buques que operan en aguas polares” (Resolución MEPC.264(68), 15 de mayo de 2015) y entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2017. Más sin embargo, este no es el único cuerpo legal del Derecho Internacional que cubre la navegación antártica, de hecho ni siquiera es omnicompreensivo con todos los aspectos involucrados, como por ejemplo el tratamiento de aguas de lastre, al menos sus normas en este tema no son obligatorias. (Organización Marítima Internacional, 2015, Numeral 4) De todas maneras, se ha logrado tener un cuerpo legal que proteja la vida de los que navegan en aguas polares ya que convenientemente este fue promulgado como un anexo al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (en adelante SOLAS por sus siglas en inglés) y por lo tanto de ratificación automática, ventaja que eventualmente no se repita para la normativa que todavía falta. En todo caso en el área polar antártica además de este cuerpo normativo confluyen algunos más como por ejemplo: la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en adelante CONVEMAR); los Convenios OMI, estos últimos aplicables a los buques pero sin un ente de control local que aplique la ley y finalmente la normativa fundamental, la que da el paraguas en este tema: el Tratado Antártico, del cual por cierto Ecuador es parte.

La confluencia de varias normativas todas provenientes del Derecho Internacional, garantiza de alguna manera el control de la actividad marítima en el área antártica, de tal manera que resulta altamente interesante el estudio de estas normas. Sin embargo, son múltiples las normas que se pueden citar; por lo cual, a fin de limitar el alcance de este documento se va a reseñar el impacto en la actividad antártica de las tres principales: la CONVEMAR, el Tratado Antártico y el principal para efectos de la seguridad de la vida humana en el mar para los polos: el Código de Navegación Polar, descripción que de todas formas tiene que ir de la mano de los instrumentos con los cuales se pueden hacer las concordancias necesarias a fin de entender el

entramado legal en su totalidad, de tal forma que las demás normas aplicables tampoco pasarán desapercibidas tanto en cuanto existan concordancias que serán mencionadas.

Queda de todos modos abierto el tema de quien controla el cumplimiento una vez que el buque navega en aguas al sur del paralelo 60° Sur, cosa que por cierto también afecta al Ecuador en función de que en las aguas aledañas de la Isla Greenwich navegan buques de turismo y de pesca al mismo tiempo, especialmente en la pinguinera de la Isla Barrientos recalcan cruceros de los cuales se asume, más no existe evidencia inmediata, de que están en cumplimiento de toda la normativa para aguas polares. Algunos de estos buques de turismo son de bandera de conveniencia (FOC en adelante por sus siglas en inglés) como se demostrará en adelante.

Por lo anteriormente descrito se propone describir al inicio tres distintos cuerpos legales aplicables a la navegación antártica para luego pasar al análisis de su significado para el Ecuador en función del control de cumplimiento que sea posible para las naves que recalcan en las inmediaciones de la Base Científica Pedro Vicente Maldonado (en adelante PEVIMA) y del control a las naves que desde el Ecuador quisieran zarpar al área antártica o naves de bandera ecuatoriana que deseen realizar actividades en la misma área.

EL ECUADOR Y LA ANTÁRTIDA

HISTORIA NORMATIVA

La historia del Ecuador con respecto a la Antártida comienza el 9 de agosto de 1956, cuando el Sr. "... coronel Bustamante..." (Teniente Coronel del Ejército ecuatoriano Marco A. Bustamante Yépez) "...hizo una declaración en el periódico "Diario Da Noite" de Río de Janeiro, sobre los derechos del Ecuador en la Antártida..." (Sánchez Bravo, 2017, pág. 42) que los fundamentaba en la defrontación o sea la proyección que el mar territorial insular, desde 1952 con una extensión de 200 millas náuticas, producía sobre el continente austral. El siguiente hito en esta historia es la declaración oficial de los derechos del Ecuador en el continente blanco que al respecto se hace en el año de 1967 por parte de la Asamblea Nacional Constituyente, "...en base a la exposición de motivos del legislador don Vicente Leví Castillo, quien a su vez se basó en el estudio realizado por el coronel Marco Bustamante." (Sánchez Bravo, 2017, pág. 42) y que se publica en el R.O. No. 78 del 6 de marzo de 1967.

A continuación, en los hechos se enviaron los primeros oficiales de la Armada a la Antártida hasta que 31 años después del Sr. Coronel Bustamante, el entonces Congreso Nacional aprueba la adhesión del Ecuador al Tratado Antártico para que luego con Decreto Ejecutivo Nro. 3126 del 5 de agosto del mismo año quede sellada la adhesión al tratado. Es así como el 1° de diciembre del mismo año "... el Orión zarpó desde Guayaquil, llevando a bordo un total de 60 miembros entre oficiales, tripulantes e investigadores..." (Sánchez Bravo, 2017, pág. 53) en lo que fue la primera expedición ecuatoriana en el marco del Tratado Antártico. Hasta este punto, el Ecuador era miembro adherente del Tratado, solamente con capacidad de voz pero no voto en las Reuniones Consultivas del Tratado (ATCM por sus siglas en inglés).

Luego de la instalación de un refugio y del primer módulo de PEVIMA en el verano austral de 1990, viene finalmente la aceptación del Ecuador como miembro pleno o también llamado miembro consultivo del Tratado, cosa que sucedió el 19 de noviembre del mismo año durante la XI Reunión Consultiva en Viña del Mar. (Moreano, 1990) Acto seguido, en 1992 y gracias a la labor científica realizada en el país, Ecuador es aceptado también como Miembro Pleno con voz y voto, en el Comité Científico de Investigaciones Antárticas (en adelante SCAR por sus siglas en inglés).

La institucionalidad para hacer frente a este nuevo reto sin embargo estaba pendiente. La Armada ejecutaba sucesivas expediciones con partidas extrapresupuestarias asignadas de forma discontinua por el Estado. Hasta que gracias a la gestión de la Dirección General de Intereses Marítimos del año 2003 se logra, luego de algunos años de expediciones, formalizar la creación del Instituto Antártico Ecuatoriano como se lo conoce hoy. Esto sucedió con Decreto Ejecutivo No. 1610, publicado en el R.O. No. 326 del 3 de mayo de 2004.

De todas maneras, han existido problemas en la evolución nacional del tema antártico, produciéndose reveses como la renuncia de parte del país a la organización de la ATCM del año 2018, que debió llevarse a cabo ya sea en Quito o en Guayaquil durante el presente año y que finalmente y de forma emergente fue realizada en Argentina. Se puede argumentar razonablemente que en este caso de renuncia durante el periodo intersesional es poco sostenible notificar la no ejecución de la reunión una vez finalizada la reunión anterior, en efecto siendo que en la ATCM del año 2017 no se lo hizo, como para que los delegados estando presentes tomen la decisión de alterar el calendario rotativo de las sedes. Ecuador ahora tiene un reto en el contexto de los miembros consultivos el cual es útil pensar que consiste en recuperar su buen nombre con mayor presencia y participación a futuro.

MARCO LEGAL APLICABLE A LA ANTÁRTIDA

CONVEMAR

La CONVEMAR tiene una historia de larga data desde que la extinta Sociedad de Naciones infructuosamente intentó sistematizar el Derecho del Mar, allá por los años 30 del Siglo XX (Paz y Toulkeridis, 2019). Su última versión que también es generalmente aceptada como la tercera CONVEMAR se adoptó el 10 de Diciembre de 1982 constante de 320 artículos y 9 anexos (Organización de Naciones Unidas, 1982), con el objetivo de definir el marco legal aplicable a los océanos, de tal manera que todos los Estados en consenso gestionen los asuntos del mar bajo las mismas reglas cuando a cuestiones marítimas en general se refiere; es decir, están aquí regulados los derechos y deberes de un Estado y a su vez se regula el ejercicio de sus competencias que van desde la delimitación marítima hasta la protección del medio ambiente. Finalmente cabe mencionar que la CONVEMAR entró en vigencia el 16 de Noviembre de 1994. (Organización de Naciones Unidas, 2010)

Siendo que la CONVEMAR además de lo dicho anteriormente en cuanto a delimitación, también regula y más que nada define lo pertinente al Estado costero o ribereño; en otras palabras, fomenta la gobernanza de los mares tanto en cuanto a la jurisdicción sobre los distintos espacios; y siendo que en el Continente Antártico no existen mayores problemas de delimitación al momento ya "...que la costa en si misma no genera otra zona marítima que no sea la Alta Mar." (Erazo, 2009, pág. 17) , lo cual es lo opuesto en el área polar nórdica donde la "...CONVEMAR es el marco legal más importante para la gobernanza ártica,..." (Sorensen & Klimenko, 2017, pág. 37). Entonces es razonable pensar que más bien la CONVEMAR no tiene una aplicación extensa en el sur del planeta en vista de que no existen Estados nacionales en el sector, sino que más bien nos servirá para clarificar los conceptos en general.

Finalmente y para señalar que no existe mayormente conflicto en la aplicación de esta convención, se debe considerar que para el caso de las áreas de Alta Mar reguladas por la CONVEMAR, circundantes a la Antártida y que por lo tanto caen dentro de la jurisdicción del Tratado Antártico, existe el Art. VI del Tratado Antártico el cual establece que "...nada en el presente Tratado 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. (Secretaría del Tratado Antártico, 1959, Art. VI) En otras palabras, el mismo Tratado Antártico cede la competencia sobre la Alta Mar circundante al continente, justamente a la aplicación de otras legislaciones del Derecho Internacional, en este caso la CONVEMAR. En este punto y para efectos de la navegación en estas aguas se presume que los países cumplen a cabalidad sus obligaciones en aguas antárticas de Alta Mar al amparo de los artículos 92, 94 y siguientes de la convención.

TRATADO ANTÁRTICO

El Tratado Antártico fue firmado en Washington el 1 de diciembre de 1959, y su objetivo esencial en aquella época se declaró como el: “interés de toda la humanidad que la Antártida continúe utilizándose siempre exclusivamente para fines pacíficos y que no llegue a ser escenario u objeto de discordia internacional.” (Secretaría del Tratado Antártico, 1959). Se debe acotar sin embargo que, el tratado antártico “no es administrado por ninguna organización y ha sido desarrollado de manera funcional a través del tiempo” (Erazo, 2009, pág. 13), esto sin perjuicio de que cuando de la persona jurídica u organización se trata “...tal vez en un futuro cercano se pudiese inclinar en esa dirección...” (Erazo, 2009, pág. 15), cosa que se puede interpretar como una debilidad en la actualidad si lo que se busca es la aplicación uniforme de las normas pertinentes a este continente.

Entró en vigencia en 1961 (Secretaría del Tratado Antártico, 1959) y Ecuador es parte del mismo como ya se describió en líneas anteriores. Junto con otros cuerpos normativos o acuerdos firmados en el seno de la ATCM conforma el Sistema del Tratado Antártico (en adelante STA). De cualquier manera la información o más bien la normativa que este tratado o el Sistema como tal presentan con respecto a la seguridad de la navegación no es mayor; a pesar de esto es de importancia mencionarlo porque caso contrario la navegación “ordenada” hacia este continente no existiría como tal en un marco de respeto, cuidado por el medio ambiente y observación de las reglas del Tratado; más bien el escenario tiende a ser el previo a 1959. Pero 70 años después con mayor tecnología, nos atrevemos observar que sin la vigencia del tratado puede ser un escenario en cierta forma desordenado.

CÓDIGO INTERNACIONAL PARA LOS BUQUES QUE OPEREN EN AGUAS POLARES (CÓDIGO POLAR): DESAFÍOS PARA SU APLICACIÓN

Como ya se dijo anteriormente, la primera propuesta de reformas al SOLAS con respecto a las operaciones y la seguridad de la vida humana en el mar en áreas polares fue presentada por Alemania en sus inicios.

La ventaja que fue decisiva para decidir por el camino de la OMI es que sus instrumentos normativos aplican a los buques de todas las banderas, lo cual automáticamente expande la aplicación del instrumento.

Es así que este Código se negoció en el seno de un grupo de trabajo externo de la OMI, “conformado por expertos, entre los años de 1993 a 1997 bajo los auspicios de la OMI, presidido por Canadá.” (Bognar, 2017, pág. 2) Desde el punto de vista del tema que aquí se trata, de corte polar pero para el caso de este documento focalizado en la Antártida, es pertinente anotar las críticas y debates que se generaron, ya que en su inicio quedaron por fuera de su enfoque las particularidades de la navegación antártica, cuyas diferencias hay que reconocer (Bognar, 2017, pág. 2). Una de estas diferencias fundamentales que interesan de forma particular para

este documento, es el hecho de la “... ausencia de Estados rectores de puerto en la Antártida, como consecuencia del congelamiento de los reclamos de soberanía en el Tratado Antártico de 1959” aunque también hay que mencionar el hecho de “... lo aislado de las aguas antárticas” y “... la ausencia de navegación comercial...” (Bognar, 2017, pág. 2), cosa que de ninguna manera significa ausencia de navegación con fines turísticos o científicos. Esto no sucede para el caso del Océano Polar Ártico donde actualmente ya se intenta navegar de manera comercial en una mínima parte del año y donde de hecho hay Estados ribereños que de paso sea dicho enfrentan potenciales problemas de reclamo con respecto a las extensiones de plataforma continental, las cuales colindan como se muestra en la Figura 1:

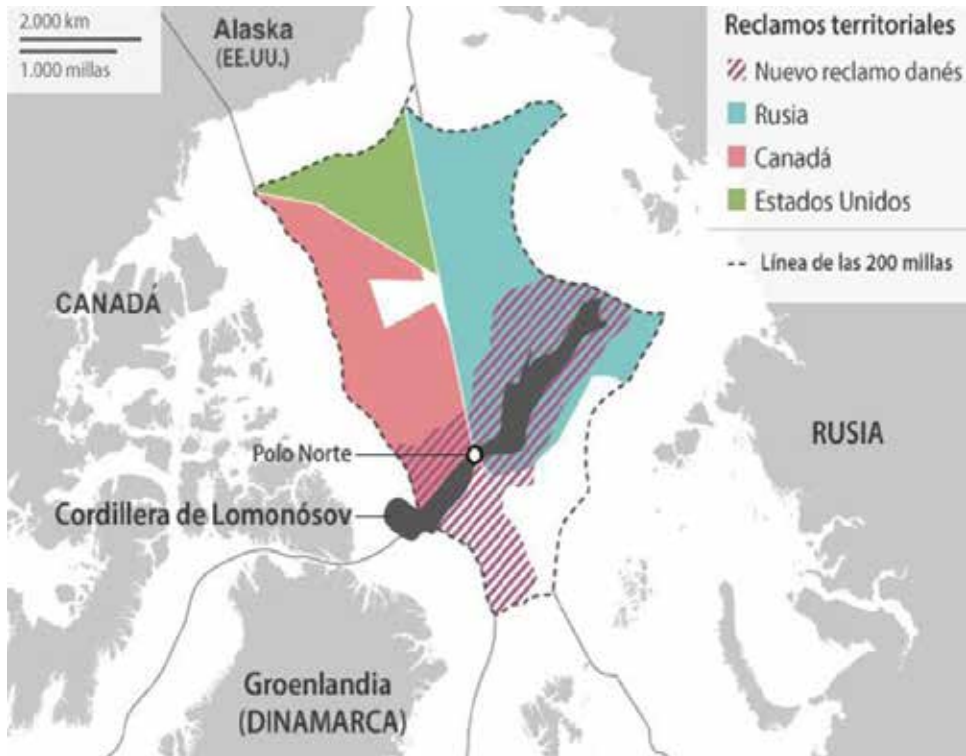


Figura 1: Reclamos de plataforma continental en el Océano Polar Ártico. FUENTE: (Diario La Nación, 2014)

Queda así establecido el hecho de que además de la condición de baja temperatura, existen diferencias en las condiciones climatológicas, geográficas, geopolíticas, de la presencia de Estados ribereños y en consecuencia de gestión de la seguridad marítima, de las rutas de navegación y de los principales tipos de naves presentes en ellas, entre otras; esto sin perjuicio de que en el preámbulo del Código se declara reconocer estas diferencias.

Se ha mencionado ya que la fortaleza del Código Internacional para los Buques que operen en Aguas Polares reside entre otras cosas en el hecho de ser parte del SOLAS; más sin embargo también se constituye esto en una debilidad al mismo tiempo en el sentido de que se aplica por defecto a los buques de convenio, esto es a buques de pasajeros y de carga mayores a 500 toneladas de registro bruto. Se excluyen naves como las de pesca y de turismo cuya presencia es frecuente en las inmediaciones de PEVIMA en el caso de las primeras y cuya presencia ha sido registrada en las bitácoras que se dejan en la misma estación en la época que esta pasa cerrada.

Toda vez que el Código Polar entró en vigencia el 1° de enero de 2017 (Organización Marítima Internacional, 2018), he aquí uno de los primeros desafíos de la Autoridad Marítima Nacional, la Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos (en adelante DIRNEA), que para efectos del esquema de auditoría mandatoria al amparo del Código III de la OMI, debe estar en condiciones de demostrar su capacidad de inspección y emisión del Certificado de Navegación Polar, exigido por el Código Polar en su Regla 1.3.1 cuando dice qué: “Todo buque al que se aplique el presente código contará a bordo con un Certificado para buque polar válido.” (Organización Marítima Internacional, 2015, Parte I A).

En realidad lo descrito implica acciones simples de cumplir, pero definitivamente es una capacidad que el Ecuador en su calidad de miembro consultivo del Tratado Antártico y miembro de la OMI debe obtener, para lo cual razonablemente se puede recomendar el tomar las siguientes acciones:

- Capacitar un número suficiente de instructores a través de la cooperación internacional.
- Mediante resolución de la DIRNEA publicada en Registro Oficial implementar el certificado en mención e instruir a las Capitanías de Puerto al respecto.
- Participar en esquemas de inspección conjunta bajo los estándares del Código Polar.

Se exceptúa de forma incondicional de la discusión precedente el hecho de otorgar clasificación polar a sus naves ya que por un lado se asume que esta la pudiese otorgar a través de la delegación a una sociedad clasificadora reconocida y por otro lado el hecho de que la construcción naval en el Ecuador todavía es limitada y no se conoce ni de proyectos ni de un caso precedente de construcción de naves con clasificación polar.

EL PROBLEMA DE LOS BUQUES DE TERCERA BANDERA, UNA PROPUESTA DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ECUADOR.-

Es importante reconocer que el turismo es un problema y más que esto, un desafío para la seguridad de la navegación como se indica en el Documento WP-49 de la XXXVII ATCM (Francia/ATCM, 2014) presentado por Francia en el año 2014 y reconocer que una posible solución es la mejora del Sistema Electrónico de Intercambio de Información (en adelante EIES por sus siglas en inglés) para mostrar mejor los datos de las partes (Francia/ATCM, 2014), lleva a un proceso de pensamiento donde se revela que, entre otras cosas, la evaluación del riesgo, el registro, el manejo de la información, la toma de decisiones, la coordinación y la propuesta de estándares internacionales podrían ser la respuesta a este problema de la navegación marítima para mantener las aguas antárticas limpias y hacerlas más seguras para la vida humana en el mar.

En este sentido, el documento WP-49 de la XXXVII ATCM (Francia/ATCM, 2014) describe muy bien el problema e informó a todas las Partes sobre el tema y el hecho de que el EIES podría mejorarse y, lo que es más importante, establecer tendencias y evaluar riesgos. Al hacer esto, el problema de monitorear el rendimiento de los Estados de bandera y la información del estado de la licencia debe ser tomado en cuenta. Sin embargo, el monitoreo es un problema práctico, por ejemplo, según información levantada por los autores, en la temporada turística antártica del 21 de enero al 22 de febrero de 2015, 12 embarcaciones visitaron el área de anidación en la Isla Barrientos, ubicada a 62° 25' 30'' Sur y 59° 45' Oeste en las Islas Aitcho. 11 de estos buques, un total de 91,6% provinieron de Estados que no son parte del tratado y de estos 9, un total de 75% portaban Banderas de Conveniencia, 2 en Malta y 7 en las Bahamas (Ecuador/ATCM, 2015). Por lo tanto, el lado práctico de este asunto es un ángulo de la misma, sin embargo, por otro lado, hay más preguntas teóricas que se presentan en las líneas siguientes.

El desafío en este punto con respecto a las FOC comienza por establecer en que consiste una bandera de este tipo. La definición más simple que se puede encontrar es la de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (en adelante ITF por sus siglas en inglés) cuando dice que: “Un buque con bandera de conveniencia es uno que enarbola una bandera distinta a la del país de su propietario.” (Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte, 2018). Pero el tema no termina allí, la queja generalizada de la industria marítima va en la dirección de considerar a las banderas de conveniencia como registros baratos por no cobrar la misma cantidad de impuestos que un país de la Unión Europea por ejemplo y que en consecuencia presuntamente no guardan los estándares marítimos en cuanto a derechos de los trabajadores y cuidado del medio ambiente se refiere. De hecho si preguntamos a los defensores del medio ambiente, uno de sus representantes opina que: “Banderas de Conveniencia son fáciles, rápidas y baratas de obtener. El proceso puede ser hecho en línea vía páginas web tales como www.flagsofconvenience.com y puede tomar solo 24 horas.” (Environmental Justice Foundation, 2009); y no solo en el presente siglo, más bien la Unión Europea a través de su Consejo Económico ha estado preocupada de esto tan temprano como el año 1978, lo que luego resultó en un reporte donde se abordaban varios aspectos de las FOC. En especial llaman la atención los criterios que se tenían ya en esa época sobre la existencia y la reducción de costos de este tipo de banderas cuando en el reporte se decía que “Algunos miembros...” (de la Unión Europea) “... piensan que una gran proporción de buques expatriados de hecho permanecen comercialmente bajo control de armadores comunitarios y la operación y el charteo de estas naves FOC traen a estos últimos importantes ganancias comerciales” (Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, 1979). En definitiva, aunque no es posible atribuir el incumplimiento de los convenios de seguridad marítima a una FOC por el solo hecho de ser una matrícula más económica, de todos modos es útil pensar que el Ecuador deba insistir en esquemas de inspección y cumplimiento de los convenios de seguridad marítima antes de tener un incidente en la pinguinera de la Isla Barrientos justo frente a PEVIMA, acotando en este punto que de todas maneras “El cumplimiento de las convenciones ratificadas es responsabilidad principal de los Estados de pabellón” (Erazo, 2009, pág. 23).

En este sentido, el análisis desde un punto de vista teórico podría dar algunas respuestas prácticas sobre cómo y qué monitorear refiriéndose al propio barco, así como al seguimiento de incidentes, ya que una frecuencia como la que se midió en el verano del 2014/2015 de un barco de pasajeros cada 2 o 3 días (casi ninguno de ellos de un Estado parte en el Tratado) demuestra que existen motivos para preocuparse del control, ya que es evidente que la tendencia de cruceros y viajes solo va en aumento, según la Figura 2 a continuación:

Pero hay más aspectos que cubrir cuando se habla de navegación marítima, como los son entre otros posibles accidentes o incidentes, preguntas sobre seguros, salvamento, teniendo siempre en cuenta el resultado final, que puede argumentarse razonablemente es la seguridad de las vidas humanas en el mar, más aun tomando en cuenta que, “...el incremento en número y tamaño de naves de turismo que incursionan en el área antártica son motivo de preocupación. Los barcos están pujando por ir a áreas de mar donde los levantamientos hidrográficos y la cartografía son inadecuados para apoyar su operación segura.” (COMNAP, 2007, pág. 7)

Uno de los temas a considerar en este punto es el del registro, considerando que la preocupación de Francia (Francia/ATCM, 2014) y Ecuador (Ecuador/ATCM, 2015) son los buques de terceras banderas que no son parte del tratado. Sobre el registro la CONVEMAR establece como necesario un vínculo genuino entre el Estado y la nave (CONVEMAR, 1982, Art. 91). Este vínculo ha quedado inscrito en la jurisprudencia, diciendo que para el efecto hay que: „... garantizar una implementación más efectiva de los deberes del Estado

del pabellón...” (Caso SAIGA, 1999, Tribunal Internacional de Derecho del Mar (ITLOS por sus siglas en inglés), párrafo 83). He aquí que existe un problema desde la perspectiva de cualquier autoridad marítima a la luz de la CONVEMAR, que consiste en tener que ser competente en sí mismo para hacer cumplir los convenios marítimos, especialmente los pertinentes a seguridad de la vida humana en el mar, al mismo tiempo que se evite la existencia de buques por debajo del estándar o dicho de otro modo, cualquier autoridad marítima debe hacer un „... ejercicio efectivo de jurisdicción y control sobre sus naves“ (Churchill, 2000, pág. 5), cosa que se acentúa en el área antártica ya que la seguridad se convierte en un tema más que delicado en el momento que: “Mientras que las naves hidro/oceanográficas de cualquier Estado generalmente siguen rutas bien levantadas, los operadores de buques turísticos están por otro lado hambrientos de acceso a nuevas áreas y tienen que acercarse a la costa o a hielos para satisfacer a sus clientes.” (COMNAP, 2007, pág. 5); lo que lleva a argumentar razonablemente que el cumplimiento de la normativa internacional en torno a la seguridad de la operación de la nave en sí es de fundamental importancia a ser tomada en cuenta sin perjuicio de que algunos países en la ATCM del año 2015 indican que con los buques por ellos autorizados “no se habían presentado problemas” (Secretaría del Tratado Antártico, 2015, pág. 66).

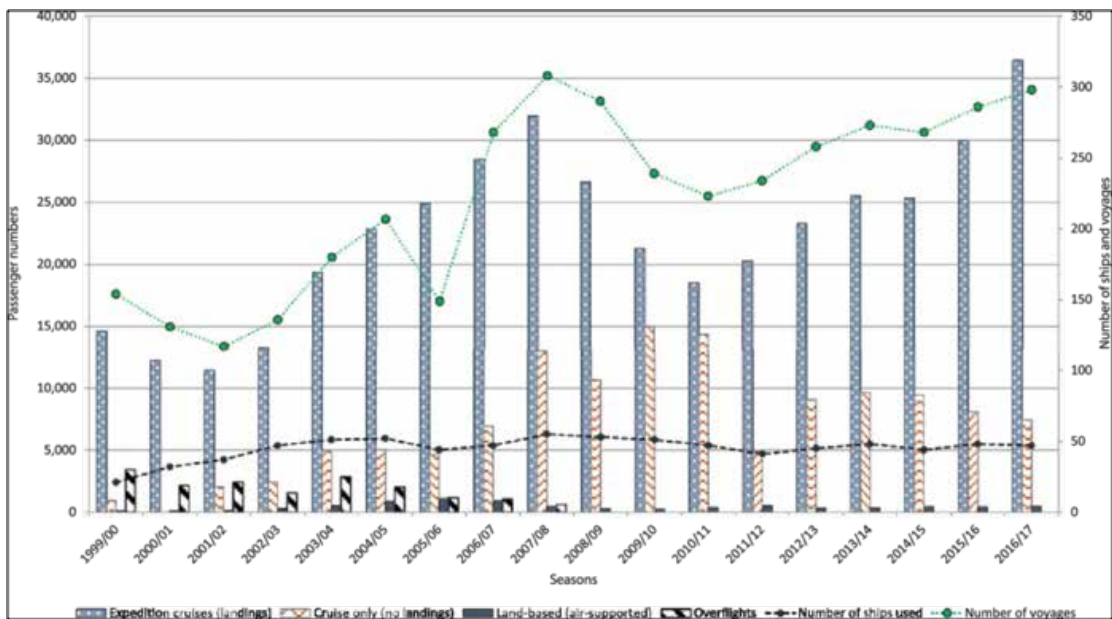


Figura 2: Desarrollo turístico, incluido el número de buques usados desde el cambio de milenio. (basado en datos de la Asociación Internacional de Operadores Turísticos Antárticos, IAATO por sus siglas en inglés.) (Ligett, Frame, Gilbert, & Morgan, 2016)

A pesar de que existen navegaciones sin problemas, por las particularidades y riesgos de la navegación antártica aquí discutidos de todas maneras surge la pregunta: ¿Quién garantizará de forma continua y permanente la seguridad de la vida humana en el mar en el Área del Tratado Antártico?, o dicho de otra manera ¿quién actuará como Autoridad Marítima en la gran cantidad de océano en el Área del Tratado?

Continuando con el análisis, existe el propio Tratado Antártico, que por un lado en su texto implica que la libertad de navegación debe mantenerse en alta mar en el Área del Tratado (Secretaría del Tratado Antártico, 1959, Art. VI). Por otro lado, sin embargo, los principios ambientales establecidos en el Art. 3 del Protocolo de Madrid de 1991 son un mandato positivo para tomar medidas con respecto a cualquier cosa que sea dañina para el océano polar antártico, porque finalmente el objetivo es entender el medio ambiente global de tal manera que para el estudio de las condiciones ambientales en el sur razonablemente se puede argumentar que se debe mantener al océano antártico lo más cerca posible de su línea de base ambiental; de tal manera que, es útil pensar que todos los barcos en la aldea global, cualquiera que sea la bandera, una vez que llegan al Área del Tratado se les debería recordar el cumplimiento de las regulaciones aplicables a esta área especial. De hecho, más adelante en el mismo artículo se afirma que el monitoreo debe ser „regular y efectivo“ (Secretaría del Tratado Antártico, 1991) como una medida preventiva.

Una vez más, la pregunta sigue abierta sobre quién realiza este monitoreo y qué monitorear, especialmente cuando se trata de la navegación marítima, que es una actividad única y específica desde todos los puntos de vista, por lo que es necesario asegurarse de que la navegación sea segura y coherente con los principios establecidos en el Art. 3, un problema que en el contexto del WP-49 mencionado anteriormente, resulta dudoso.

El último aspecto que debe abordarse es la aplicación de los Convenios Marítimos, ya que están controlados por el Estado del pabellón, el Estado costero y la Autoridad Marítima del Estado rector del puerto. En el caso del Estado del pabellón y como se expresó anteriormente, no está muy claro si un Estado FOC aplica el Código Polar en primer lugar, entonces nuevamente está la cuestión del vínculo genuino entre el Estado FOC y la nave, a pesar de que en el negocio marítimo global, el Estado que registra el barco, el del propietario(s), el del operador, el del administrador, el del Club de Protección e Indemnización que cubre el barco, el de la tripulación y finalmente el del fletador podrían ser completamente diferentes.

Por otro lado, en la industria naviera ya hay muchos certificados que el propietario y el capitán deben entregar a la Autoridad Marítima del país en el que se encuentra el barco, y aun así el crucero Costa Concordia se varó. La cuestión ya más específica a este respecto, para el área oceánica cubierta por el Tratado Antártico va en el sentido de establecer si hay una autoridad única que podría asumir el control y monitoreo del barco? Probablemente la respuesta sea no. Se puede en este punto, argumentar razonablemente que en el Área del Tratado actualmente no hay manera de actuar desde la perspectiva de una Autoridad Marítima a la luz de la OMI o la CONVEMAR; autoridad la cual debe ser competente en sí misma para exigir el cumplimiento de las convenciones marítimas y evitar la existencia de buques sub-estándares, o dicho de otro modo, tener un „... ejercicio efectivo de jurisdicción y control sobre sus buques“. (Churchill, 2000, pág. 5)

En la siguiente Figura 3, la discusión ya triple a estas alturas, se reduce a responder una pregunta: ¿Quién?

En resumen y suponiendo que es probable que aumente la navegación marítima en la Antártida, al menos desde la perspectiva del Consejo de Administradores de Programas Antárticos Nacionales (en adelante COMNAP por sus siglas en inglés), se evidencia que la necesidad de control no se resuelve, más bien se amplía a tres áreas, tales como el propio Tratado Antártico, la CONVEMAR y los Convenios Marítimos. Esto, sumado a la razonablemente clara necesidad de monitorear, establecer tendencias y riesgos, hace necesario una vez más el establecimiento de la pregunta de ¿quién lo hará?

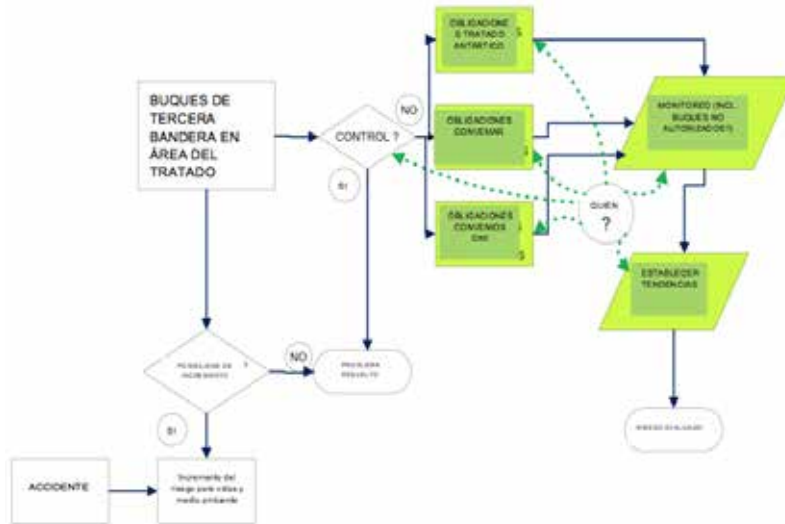


Figura 3: Diagrama de flujo sobre el problema de los barcos de turismo comercial que navegan bajo una bandera de terceros en el Área del Tratado Antártico.

En este sentido, se propone que podría ser útil pensar en una nueva y más que nada única Autoridad Marítima para todos los asuntos marítimos pertinentes al Tratado Antártico y en realidad al área antártica, una organización central, única y coordinada bajo el mismo modelo de la Agencia Europea de Seguridad Marítima (en adelante EMSA por sus siglas en inglés) que regula la seguridad marítima en las aguas europeas y que podría ser responsable de lo siguiente:

- Supervisar todo el tráfico marítimo durante todo el año (las Partes entregan información a una organización central que luego comparte la información a través de EIES, por ejemplo).
- Registro de incidentes / accidentes marítimos.
- Investigar incidentes / accidentes marítimos para recomendar nuevas y mejores prácticas específicamente diseñadas para la Antártida.
- Coordinar y eventualmente realizar rescate y salvamento.
- Inspeccionar barcos.
- Coordinar la respuesta ambiental con todos los gobiernos involucrados.
- Seguimiento de informes.
- Desarrollar nuevas leyes y estándares internacionales.
- Actuar como perito en asuntos relacionados con la CONVEMAR o convenciones marítimas y su aplicabilidad en el Área del Tratado Antártico.

Finalmente, también es útil pensar que esta organización deba tener su propia personería jurídica para poseer „... derechos, deberes, poderes y responsabilidades, etc., a diferencia de sus miembros o sus creadores...“ (Amerasinghe, 2007, pág. 78) Así, el área del Tratado Antártico, sin perjuicio de las instituciones ya existentes verá una nueva organización reguladora y específica, que bajo el mandato de los países que la propongan podría hacer una diferencia en la protección de las vidas humanas en el mar y del medio ambiente.

UN ESQUEMA DE INSPECCIONES CONJUNTAS

Siendo que el “Éxito de la normativa nueva para implementar medidas a fin de mejorar la seguridad de la navegación y la protección ambiental en el océano austral, solo será tan bueno como los procesos implementados a nivel nacional, ...” (Antarctic and Southern Ocean Coalition / ATCM, 2009) y concordantes con toda la discusión anterior, es útil pensar que un esquema de inspecciones conjuntas llevadas a cabo por las autoridades marítimas de los países antárticos con aporte de inspectores calificados es otra vía para solucionar el problema planteado, una vía menos difícil de implementar vista no necesita del involucramiento de los países en función de aportar presupuesto para una nueva organización. De hecho en líneas anteriores ya fue planteado cuando se abordaba el tema de la DIRNEA y su papel en este caso. Para el efecto, mediante inspecciones de Estado Rector del Puerto, se agrega en este punto la idea adicional de que estas sean impuestas y validadas mediante un Memorándum de Entendimiento Antártico (MOU por sus siglas en inglés) (Erazo, 2009, pág. 76) a ser definido al amparo ya sea directamente de la ATCM o bien del Consejo de Administradores Nacionales Antárticos (COMNAP por sus siglas en inglés). Para este efecto, bien lo pueden plantear el Instituto Antártico Ecuatoriano (INAE) en conjunto con la Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos ante cualquiera de los foros antes mencionados.

CONCLUSIONES

En primer lugar, queda claramente establecido en este documento que, la Autoridad Marítima Nacional debe estar en condiciones de demostrar su capacidad de inspección y emisión del Certificado de Navegación Polar y no hacerlo limita definitivamente la capacidad de cumplir con las obligaciones que Ecuador tiene en el marco del STA. A fin de remediar esta falencia, se considera aconsejable la firma de un memorándum de entendimiento o documento similar entre el Instituto Antártico Ecuatoriano y la Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos, en el sentido de poner en claro la responsabilidad de la Autoridad Marítima con respecto a la emisión de este tipo de certificado y por otra parte las del Instituto Antártico. En cuanto a la capacitación de los inspectores, esta capacitación bien la puede gestionar la DIRNEA a través de la OMI.

Queda claro también que, la ausencia de control sobre buques de tercera bandera, por un lado impide garantizar la seguridad de la vida humana en el océano austral, así como tampoco es garantía para la conservación del medio ambiente y que la creación de ya sea una nueva organización, o al menos un esquema de inspecciones conjuntas que sería la solución menos costosa, son dos posibles soluciones como lo plantea el presente artículo.

BIBLIOGRAFÍA

- Amerasinghe, C. (2007). *Principles of the Institutional Law of International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Antarctic and Southern Ocean Coalition / ATCM. (2009). *IP 34 Managing Antarctic vessels - Avoiding future disasters*. Baltimore: ATCM.
- Antarctic and Southern Ocean Coalition / ATCM. (2012). *IP53 Follow-up to Vessel Incidents in Antarctic Waters*. Hobart: ATCM.
- Bognar, D. (2017, febrero 01). *The JCLOS Blog*. En: <http://site.uit.no/jclos/2017/02/01/sea-change-in-polar-shiping-from-arctic-to-antarctic-polar-code-initiatives/>
- Boyle, M. (2017). *Australian Antarctic Magazine - Issue 32: June 2017*. En: Emergency response in Antarctica: <http://www.antarctica.gov.au/magazine/2016-2020/issue-32-june-2017/operations/emergency-response-in-antarctica>

- Churchill, R. R. (2000). *THE MEANING OF THE "GENUINE LINK" REQUIREMENT IN RELATION TO THE NATIONALITY OF SHIPS*. Cardiff: Cardiff Law School.
- Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas. (1979). *Política Naviera Europea - Opinión sobre las Banderas de Conveniencia*. En: <http://aei.pitt.edu/41717/1/A5899.pdf>
- COMNAP. (2007, Abril 30). *IHO*. En: Int'l Coordination of Hydrography in Antarctica: Significance to Safety of Antarctic Ship Operations: http://www.iho.int/mtg_docs/rhc/HCA/HCA7/HCA7-INF5_Atcm30_ip050_e.pdf
- Davidson, H., & Hust, D. (2014, enero 03). Antarctic rescue: all 52 ship passengers airlifted to safety. *The Guardian*, pp. <https://www.theguardian.com/world/2014/jan/03/antarctic-rescue-all-52-ship-passengers-airlifted-to-safety>.
- Diario La Nación. (2014, diciembre 14). *De quién es el Polo Norte y qué intereses tienen los países que reclaman su territorio*. En: <https://www.lanacion.com.ar/1753207-de-quien-es-el-polo-norte-y-que-intereses-tienen-los-paises-que-reclaman-su-territorio>
- Ecuador/ATCM. (2015). *WP51 Cómo enfrentar (o abordar) el problema de los navíos turísticos que navegan bajo la bandera de un tercer país en el área del Tratado Antártico*. Sofía: ATCM.
- Environmental Justice Foundation. (2009). *Lowering the Flag - Ending the use of Flags of Convenience by Pirate Fishing Vessels*. En: <https://ejfoundation.org/resources/downloads/Lowering-the-flag.pdf>
- Erazo, J. C. (2009). *World Maritime University Dissertations*. En: https://commons.wmu.se/cgi/viewcontent.cgi?article=1346&context=all_dissertations
- Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte. (2018). *Banderas de Conveniencia*. En: Que son las banderas de conveniencia?: <http://www.itfglobal.org/es/transport-sectors/seafarers/in-focus/flags-of-convenience-campaign/>
- Francia/ATCM. (2014). *WP49 Sobre el asunto de los cruceros de turismo comercial que navegan bajo bandera de terceros en la zona abarcada por el Tratado Antártico*. Brasilia: ATCM.
- Ligett, Frame, Gilbert, & Morgan. (2016). En: Is it all going south? Four future scenarios for Antarctica: https://www.researchgate.net/publication/319629444_Is_it_all_going_south_Four_future_scenarios_for_Antarctica
- Moreano, H. (1990). La Política Nacional del Ecuador para Asuntos Antárticos y sus Mecanismos de Aplicación. *Acta Antártica Ecuatoriana*, 87-90.
- Organización de Naciones Unidas. (1982). *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*. Nueva York: Division for Ocean Affairs and Law of the Sea.
- Organización de Naciones Unidas. (2010). *Maritime Space: Maritime Zones and Maritime Delimitations*. En: Status of the Convention and its implementing Agreements: <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/status.htm>
- Organización Marítima Internacional . (2015). Código Internacional para los buques que operen en aguas polares (Código Polar). Londres.
- Organización Marítima Internacional. (2018). *Shipping in Polar Waters*. En: Adoption of an international code of safety for ships operating in polar waters (Polar Code): <http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>
- Paz G. y Toulkeridis T., 2019: La tesis de las 200 millas antes y después de la adhesión de Ecuador a la CONVEMAR. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*, 4 (4): 1-18
- Sánchez Bravo, M. (2017). *La Armada del Ecuador en la Conquista de la Antártida*. Guayaquil: Instituto de Historia Marítima.
- Secretaría del Tratado Antártico. (1959). *Tratado Antártico*. Washington.
- Secretaría del Tratado Antártico. (1991). *PROTOCOLO AL TRATADO ANTÁRTICO SOBRE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE*. Buenos Aires: Secretaría del Tratado Antártico.
- Secretaría del Tratado Antártico. (2015). *Informe Final de la Trigésima Octava Reunión del Tratado Antártico, Vol I*. Buenos Aires: Secretaría del Tratado Antártico.
- Sorensen, C., & Klimenko, E. (2017). Emerging Chinese - Russian Cooperation in the Arctic: Possibilities and constraints. *SIPRI Policy Paper Nro. 46*. Stockholm, Suecia: Stockholm International Peace Research Institute.