

BÚSQUEDA Y SALVAMENTO MARÍTIMO: HACIA EL CONSENSO EN LA TOMA DE DECISIONES EN LA ANTÁRTICA

Marcelo Molina Villalobos

Introducción

Las gélidas y peligrosas aguas que bañan las costas del continente antártico presentan uno de los desafíos más intrincados para la navegación marítima a nivel mundial (Puig-Marcó, 2014: 291 y Heinrich, 2019: 98). Este escenario en particular subraya la imperiosa necesidad de estudiar la regulación y protocolos existentes en torno a las operaciones de búsqueda y salvamento que se desarrollan en este singular entorno. Esto, por cuanto la experiencia da cuenta de múltiples siniestros que han tenido lugar en las traicioneras aguas del Océano Austral, que a su vez han desembocado en intensos debates acerca del marco jurídico aplicable en tales circunstancias.

En el presente artículo, se abordará este tema desde la perspectiva de los instrumentos jurídicos internacionales relevantes, para luego referirse a la actividad llevada a cabo al seno de las distintas ediciones de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico (RCTA).

Búsqueda y Salvamento en el Derecho Internacional Convencional

Búsqueda y salvamento se definen como operaciones destinadas a “rescatar a personas en peligro, prestarles los primeros auxilios médicos o de otro tipo y trasladarlas a un lugar seguro”, englobando el concepto también las labores de coordinación asociadas a dichas

operaciones (Organización Marítima Internacional, 1979).

El deber de socorrer a los buques en peligro está firmemente establecido en el derecho consuetudinario internacional desde hace siglos. Era obligatorio en la época de Grocio, era obligatorio en la época del Shackleton, y sigue siendo obligatorio hoy (Campàs Velasco, 2017: 5).

A pesar de ello, hasta la adopción del Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos (Convenio SAR de 1979) no existía ningún sistema internacional que cubriera las operaciones de búsqueda y salvamento (Klein, 2014: 796). En algunas zonas existían organizaciones bien establecidas, mientras que en otras no había nada en absoluto (Molenaar, Elferink, y Rothwell, 2013: 56; Noussia, 2017: 162; y Organización Marítima Internacional, 2020a).

En este instrumento desarrollado bajo los auspicios de la Organización Marítima Internacional (OMI), los Estados Partes se comprometen a velar por que se adopten medidas para la prestación de servicios SAR adecuados en las zonas marítimas de su responsabilidad. El Convenio se basa en gran medida en los acuerdos entre las partes, pero también les impone obligaciones considerables, tales como el establecimiento de instalaciones en tierra, dentro de las que destacan los

Fotografía: Arón Cádiz, Instituto Milenio BASE



centros coordinadores de salvamento y los subcentros de salvamento.¹

El Convenio SAR cuenta con 114 Estados Partes, que representan aproximadamente el 80,38% del tonelaje marítimo mundial (Organización Marítima Internacional, 2023). Para su aplicación, los océanos del mundo se dividen en 13 zonas de búsqueda y salvamento, en cada una de las cuales los Estados han delimitado regiones de búsqueda y salvamento de las que son responsables (Tanaka, 2019: 214). En el caso de la Antártica, confluyen cinco zonas – a cargo de Australia, Argentina, Chile, Nueva Zelanda, y Sudáfrica – que, por cierto, y según consta en el artículo 2 del Convenio, no implican de ninguna manera un reconocimiento de reivindicaciones territoriales ni de tesis jurídicas presentes o futuras.

Para los propósitos de este artículo, lo más importante es recalcar que el Convenio SAR opera principalmente desde una perspectiva terrestre, regulando el establecimiento de instalaciones mientras deja – en gran parte – a discreción de los Estados los aspectos específicos del desarrollo de procedimientos y las medidas relacionadas con la navegación. En las regiones polares, este aspecto ha representado una laguna que recién se intentó llenar en el año 2014, a través de la adopción del Código Polar, también desarrollado al seno de la OMI.

El Código Internacional para Buques que Operan en Aguas Polares, más conocido como Código Polar, no es realmente un instrumento jurídico internacional, como el Convenio SAR, ni tampoco un "código" en el sentido de, por ejemplo, el Código de Derecho Internacional Privado. Se trata más bien de una serie de enmiendas al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar y al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques en cuestiones relacionadas con la navegación en los polos (Leary 2016, 443). Ambos instrumentos cuentan con una adhesión casi universal, del orden del 98% al 99% del tonelaje total de la navegación marítima mundial (Jabour, 2017: 401 y Organización Marítima Internacional, 2023).

En el ámbito de la búsqueda y salvamento marítimos, el Código Polar representa un gran paso hacia obligaciones jurídicas internacionales más concretas y aplicables. Cabe señalar que las aguas de la Antártica (y del Ártico) son muy diferentes de las del resto del mundo, en el sentido de que las bajas temperaturas y la presencia constante (o, al menos, idealmente constante) de hielo suponen un grave peligro para la navegación, por lo que desde hace tiempo se requería adaptar a esta realidad las normas legales para la navegación (Leary, 2016: 432–33 y Organización Marítima Internacional, 2020c).

El Código Polar hace precisamente eso. De esta manera, se establecen obligaciones específicas en relación con el suministro de información sobre las capacidades de cada buque,² la provisión de protección térmica, el avituallamiento de la tripulación,³ la comunicación y la

[1] Véase el Capítulo 2.3 del Convenio.

[2] Véase el Capítulo 9 del Código: "Seguridad de la Navegación".

[3] Véase el Capítulo 8 del Código: "Dispositivos y Medios de Salvamento".

georreferenciación,⁴ entre otras; y se especifica aún más estas obligaciones clasificando los buques en un sistema de tres niveles en función de peligros específicos como la navegación en hielo espeso, la presencia de temperaturas extremadamente bajas y la duración de los viajes. En la práctica esto implica distintas prescripciones funcionales y operaciones para cada buque dependiendo de la categoría en la que se encuentre ubicado.

De esta manera, se ha establecido la existencia de buques de categoría A (proyectado para operar en aguas polares en, como mínimo, hielo medio del primer año que puede incluir trozos de hielo viejo), categoría B (no incluido en la categoría A, proyectado para operar en aguas polares en, como mínimo, hielo delgado del primer año que puede incluir trozos de hielo viejo) y C (proyectado para operar en aguas libres o en condiciones del hielo menos rigurosas que las de las categorías A y B).⁵

A pesar de todo los aspectos positivos que aporta el Código Polar, éste tiene una limitación crítica: no se permite a su aplicación a una serie de categorías de buques, incluyendo los cargueros de menos de 500 toneladas de arqueo bruto, los yates de recreo no dedicados al comercio, y los pesqueros (Jabour, 2017: 401 y Comité de Seguridad Marítima, 2022).

La segunda fase de la aplicación del Código Polar, que haría aplicables estas normas a las categorías individualizadas, está completamente paralizada y no parece probable que vaya a iniciarse en breve. En este contexto, la Asamblea de la OMI, que se reunió en noviembre-diciembre de 2019, adoptó una Resolución de la Asamblea instando a los Estados miembros a aplicar las medidas de seguridad del Código Polar de forma voluntaria en los buques a los que no se aplica actualmente (Organización Marítima Internacional, 2020b). Sin embargo, hasta la fecha no ha habido avances significativos, y todo parece indicar que el Código Polar seguirá sin encontrar aplicación respecto de un número de importante de buques.

Búsqueda y Salvamento en el STA

En cuanto al Sistema del Tratado Antártico (STA), hay que señalar que la RCTA ha estudiado extensamente este tópico, produciendo una serie de documentos que, en lo sustancial, se ha remitido en gran medida a la labor de la Organización Marítima Internacional sin innovar demasiado en el aspecto legislativo.⁶

Esto, por supuesto, al margen de la Medida 4 de 2004, surgida de la RCTA XXVII celebrada en Ciudad del Cabo. Esta medida recomienda a las partes que exijan a los buques que estén bajo su jurisdicción, hayan hecho e implementado planes de contingencia apropiados y arreglos suficientes en materia de búsqueda y salvamento (SAR) antes del inicio de las actividades, y que se disponga de suficiente seguro o se hayan tomado otros recaudos para cubrir los

[4] Véase el Capítulo 10 del Código: "Comunicaciones".

[5] Véase la Introducción del Código Polar, apartado 2: Definiciones.

[6] Véanse, a modo de ejemplo, la Resolución 6 de 2010 (RCTA XXXIII, Punta del Este) y la Resolución 4 del 2013 (RCTA XXXVI, Bruselas).

costos asociados a las tareas de búsqueda, salvamento, atención médica y evacuación.

En este punto no se ahondará especialmente en el valor jurídico de esta medida (ni de ninguna de las medidas, por lo demás). Sin perjuicio de que resulta necesario destacar el lenguaje utilizado en la medida en cuestión, que es a la vez imperativo y creador de normas por naturaleza. Esto significa que tanto las obligaciones contenidas en ella, así como la aprobación de los Estados del STA devienen en el carácter obligatorio de sus efectos (Joyner, 1998: 410).

Esto significa que, de ser aprobada esta medida, los gobiernos se verían en la obligación de exigir planes de contingencia apropiados y arreglos suficientes en materia de búsqueda y salvamento antes del inicio de las actividades de navegación en el área de aplicación del Tratado Antártico. Llama la atención inmediatamente el hecho de que aquí no se presentan las limitaciones propias de tonelaje y actividad que encontramos en el Código Polar, por lo que vendría a ser un cambio significativo (y bienvenido) respecto del marco jurídico aplicable a un gran número de buques que navegan por el Océano Austral. Por otro lado, si bien la definición de “apropiado y suficiente” puede invitar a la ambigüedad, nada impide que se observen los estándares más elevados aplicados en la práctica estatal, y que esto motive una posterior conversación al seno del STA.

El uso del condicional en el párrafo anterior deja en evidencia que, al día de hoy, esta medida aún no está en vigor, ya que carece de la aprobación de las Partes requerida en el artículo IX.4 del Tratado Antártico. En específico, para cumplir con lo allí dispuesto falta la aprobación de Alemania, Brasil, Bulgaria, la República Popular China, la República Popular Democrática de Corea, los Estados Unidos de América, India, Italia, Perú, y Suecia.

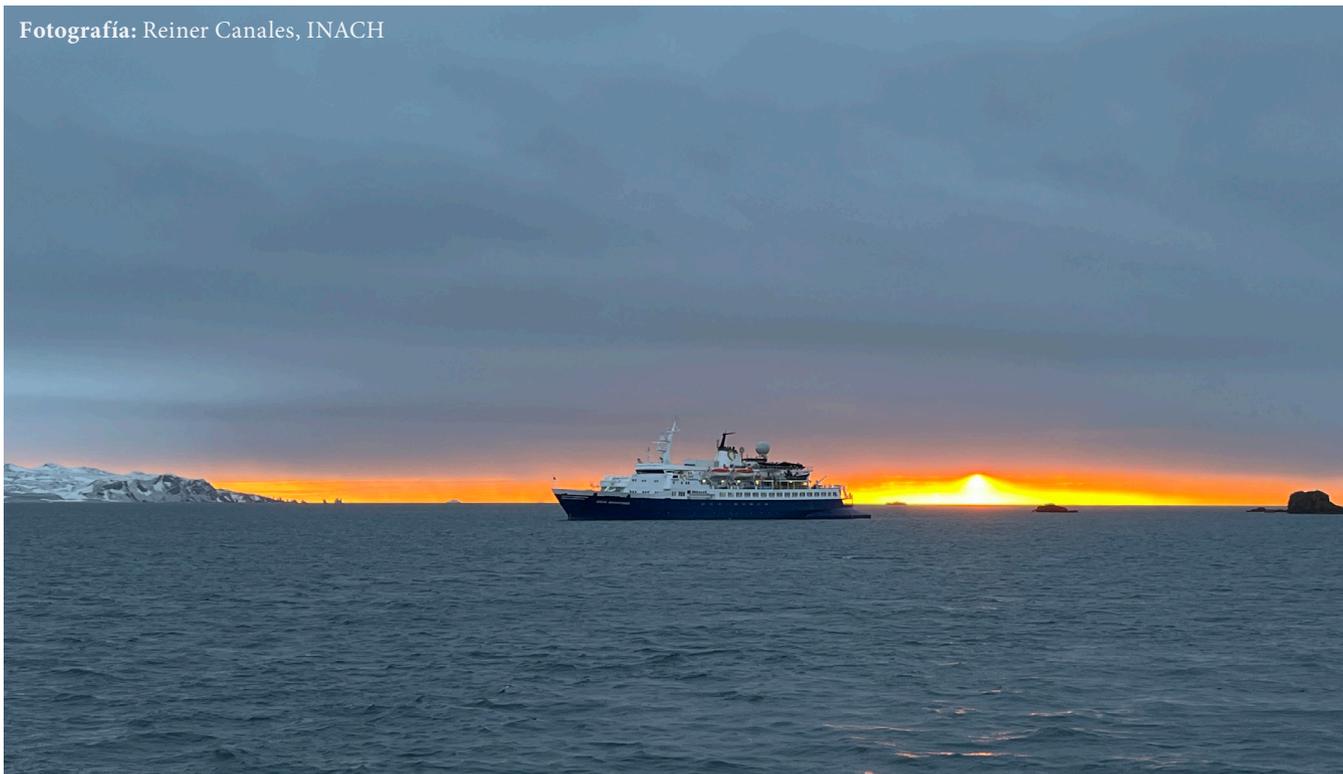
Estos países, incluidos los que han aprobado la Medida 4, difieren enormemente en diversos aspectos como la economía, la política, el tamaño de la flota y los intereses en la Antártica. Por ello, sería injusto identificar una única razón para no adoptar la medida.

Desde la doctrina se ha explorado esta situación apuntando a un dilema entre la necesidad de seguridad en los océanos y el lenguaje empleado en la medida, que obliga a los Estados a socorrer a los buques sin importar las circunstancias (Jabour, 2017: 399).

La verdad es que el fracaso de la Medida 4 revela una deficiencia fundamental no sólo del Tratado Antártico sino también de los convenios de la OMI y del derecho internacional en general. Esto conlleva a la incómoda constatación de que el sistema jurídico contemporáneo todavía se parece al formulado en el modelo westfaliano del siglo XVII. Muchos Estados aun perciben su soberanía como absoluta, no sólo en su territorio terrestre, sino que también respecto de los buques que enarbolan sus banderas. Esta soberanía se puede volver permeable por momentos. Tal vez el Convenio SAR resulta satisfactorio para la comunidad internacional en tanto no sea demasiado detallado en las obligaciones que establece, así como el Código Polar, que genera consenso en cuanto aplique a un número reducido de buques. En general, resulta poco probable que se apliquen medidas de este tipo si se consideran una amenaza para la soberanía de los Estados en materias consideran que pertenecen a su dominio reservado.

La solución para escapar a este tipo de laberintos no es otra que un reforzamiento del multilateralismo y la toma de decisiones en pos de intereses comunitarios. Las recientes aprobaciones de Ucrania en 2017 y España en 2022 – 18 años después de haberse planteado la medida – (Secretaría del Tratado Antártico, 2024a) dan a entender

Fotografía: Reiner Canales, INACH



que la Medida 4 aún puede ser rescatada. En línea con lo anterior, el hecho de que en la reciente RCTA de Helsinki – al igual que en tantas otras – se haya vuelto a instar a los Estados a la aprobación de esta medida, es indicativo de que este sigue siendo un tema de la mayor importancia para las Partes del STA.

Lo peor que puede ocurrir ahora es incurrir en la inacción: el turismo en la Antártica está aumentando por millares (Secretaría del Tratado Antártico, 2024b) y mientras no se adopten las medidas correspondientes, van a seguir ocurriendo accidentes, algunas veces con víctimas fatales (Consejo de Administradores de Programas Antárticos Nacionales, 2008: 10–11 y Jabour, 2017: 401–3).

El tiempo de actuar para rescatar los esfuerzos que se han hecho en esta importante materia, es ahora.

Bibliografía

- CAMPAS VELASCO, Ainhoa. 2017. “The International Convention on Maritime Search and Rescue: Legal Mechanisms of Responsibility-Sharing and Co-Operation in The Context of Sea Migration?” UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies. Dublin.
- COMITÉ DE SEGURIDAD MARÍTIMA. 2022. “106o Periodo de Sesiones, del 2 al 11 de noviembre de 2022.” <https://www.imo.org/es/MediaCentre/MeetingSummaries/Pages/MSC-106.aspx>.
- CONSEJO DE ADMINISTRADORES DE PROGRAMAS ANTÁRTICOS NACIONALES (COMNAP). 2008. “Search and Rescue in the Antarctic.” 99. IP. Kyiv.
- HEINRICH, Katharina. 2019. “Biological Prospecting in Antarctica – Is There a Need for Intensive Cooperation between the BBNJ and the ATCM over Bioprospecting in ABNJ?” University of Akureyri.
- HEMMINGS, Alan D. y Peder Roberts, 392–407. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- JABOUR, Julia. 2017. “Southern Ocean Search and Rescue: Platforms and Procedures.” En *Handbook on the Politics of Antarctica*, editado por Klaus Dodds,
- JOYNER, Christopher C. 1998. “Recommended Measures under the Antarctic Treaty: Hardening Compliance with Soft International Law.” *Michigan Journal of International Law* 19 (2): 401–43.
- KLEIN, Natalie. 2014. “A Case for Harmonizing Laws on Maritime Interceptions of Irregular Migrants.” *International and Comparative Law Quarterly* 63 (4): 787–814. <https://doi.org/10.1017/>.
- LEARY, David. 2016. “The IMO Mandatory International Code of Safety for Ships: Charting a Sustainable Course for Shipping in the Polar Regions?” *The Yearbook of Polar Law Online* 7 (1): 426–47.
- MOLENAAR, Erik J., Alex G. Oude Elferink, y Donald Rothwell. 2013. *The Law of the Sea and the Polar Regions*. Leiden & Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- NOUSSIA, Kyriaki. 2017. “The Rescue of Migrants and Refugees at Sea: Legal Rights and Obligations.” *Ocean Yearbook Online* 31 (1): 155–70.
- ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL. 1979. “Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos (Convenio SAR).”
- . 2020a. “Convenio Internacional Sobre Búsqueda Y Salvamento Marítimos (Convenio SAR).” Convenios. 2020. [https://www.imo.org/es/About/Conventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](https://www.imo.org/es/About/Conventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx).
- . 2020b. “Resolución A.1137(31) Medidas de Seguridad Provisionales Aplicables a Los Buques no Certificados con Arreglo al Convenio SOLAS que Operen en Aguas Polares.” <https://wwwcdn.imo.org/localresources/es/MediaCentre/HotTopics/Documents/A31-Res.1137-.pdf>.
- . 2020c. “Transporte Marítimo en Aguas Polares.” Punto de Mira. 2020. <https://www.imo.org/es/MediaCentre/HotTopics/Pages/polar-default.aspx#:~:text=El Código polar abarca todas,inhóspitos que rodean ambos polos.>
- . 2023. “Ratifications by State.” *Status of Conventions*. 2023. <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/About/Conventions/StatusOfConventions/x-Status.xlsx>.
- PUIG-MARCÓ, Roser. 2014. “Environmental Security and Shipping Safety in Antarctica.” En *Regional Strategies to Maritime Security: A Comparative Perspective*, editado por Eva Vásquez Gómez y Claudia Cinelli, 287–311. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- SECRETARÍA DEL TRATADO ANTÁRTICO. 2024a. “Medida 4 (2004) - RCTA XXVII - CPA VII, Ciudad Del Cabo.” Base de datos del Tratado Antártico. 2024. <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Mesure/321?lang=s&id=321#>.
- . 2024b. “Turismo y Actividades no Gubernamentales.” *Tópicos*. 2024. [https://www.ats.aq/s/tourism.html#:~:text=La Medida 4 \(2004\)%2C,más frecuentemente visitados por turistas.](https://www.ats.aq/s/tourism.html#:~:text=La Medida 4 (2004)%2C,más frecuentemente visitados por turistas.)
- TANAKA, Yoshifumi. 2019. *The International Law of the Sea*. 3rd Ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Sobre el autor

Marcelo Molina Villalobos

ORCID: 0009-0000-5088-1641

Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile.

Correo: marcelo.molina@derecho.uchile.cl