

Áreas marinas protegidas. Su utilización por parte del Reino Unido en territorios cuya soberanía se encuentra en disputa

Marine protected areas. Its use by the United Kingdom in territories of disputed sovereignty

ARACELI DÍAZ

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina
aracelidiaz64@gmail.com

La disputa de Reino Unido con Argentina y Mauricio por la soberanía de las Islas Georgias del Sur, Sandwich del Sur y el Archipiélago de Chagos data de los años 1927, 1948 y 1965, respectivamente. Desde entonces, los británicos han utilizado dichos espacios como bases militares que le permiten a ellos y sus socios internacionales la posibilidad de proyectar poder duro sobre otras partes del globo. No obstante, desde hace unos años, y en el marco de la securitización de la problemática medioambiental, Reino Unido ha promovido la creación de Áreas Marinas Protegidas sobre ambos territorios con el aparente objeto de colaborar en la protección del medio marino. El presente artículo tiene como objeto analizar la decisión de crear estas figuras como una estrategia de poder blando que le permite a Reino Unido presentarse a sí mismo como un fuerte impulsor de la causa medioambiental a la vez que fortalece sus reclamos de soberanía sobre territorios en disputa.

Introducción

El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (en adelante, Reino Unido) posee una de las organizaciones territoriales más complejas del mundo contemporáneo ya que, además de los cuatro países que componen este Estado –Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte– se encuentran las Dependencias de la Corona Británica –Isla de Man e Islas de Canal– y los Territorios Británicos de Ultramar (BOT por sus siglas en inglés), catorce espacios controlados por la Corona Británica pero que no forman parte del Reino Unido. Diez de ellos se encuentran en la lista del Comité Especial de Descolonización de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y cinco son parte de conflictos territoriales vigentes con Argentina, con quien disputa la soberanía de las Islas Malvinas, Islas Georgias del Sur e Islas Sandwich del Sur y el Territorio Antártico; con Chile, por el Territorio Antártico; con España, en relación a Gibraltar; y con Mauricio, por el Archipiélago de Chagos.

En el marco de dichas disputas, y mientras montaba sobre los territorios imponentes bases militares, Reino Unido ha impulsado de forma unilateral la creación de Áreas Marinas Protegidas en territorios como los de las Islas Georgias y Sandwich del Sur y el Archipiélago de Chagos, con la aparente motivación de colaborar a la causa ambiental y cuidar la biodiversidad que los caracteriza. En efecto, en un contexto en el que la agenda de seguridad internacional se ha ampliado para incluir cuestiones como el cambio climático y el cuidado del medio ambiente (Buzan & Hansen, 2009), Reino Unido se ha posicionado como un actor de peso en lo que a la defensa de estos asuntos refiere, colocándose como uno de los Estados que más leyes medioambientales tiene en vigor y siendo sede y/o aportante de numerosas ONGs que se dedican a estudiar el fenómeno del cambio climático y predicán sobre la necesidad de generar medidas que mitiguen el impacto en especies y ecosistemas.

En este sentido, y sosteniendo como supuesto de investigación que las acciones de cuidado del medioambiente son utilizadas por una parte del Reino Unido en el marco de una estrategia de *soft power* para fortalecer sus reclamos de soberanía sobre territorios que se hallan en disputa, el presente trabajo se propone abordar la creación de Áreas Marinas Protegidas en las Islas Georgias y Sandwich del Sur y en el Archipiélago de Chagos como herramientas de objeto dual que sirven tanto para el cuidado y resguardo de los ecosistemas marinos como para la reafirmación de derechos soberanos sobre ambos territorios.

A tales efectos, el recorrido que se pretende seguir incluirá, en primer lugar, un repaso por el marco normativo que caracteriza la definición y creación de Áreas Marinas Protegidas. Acto seguido, intentaremos explicar el comportamiento británico en relación a las cuestiones medioambientales haciendo uso de la teoría de Joseph Nye y las categorías de *hard power* y *soft power*, y contextualizándolo dentro del proceso de securitización de dichas problemáticas. En tercer lugar, y a los fines de contrastar el supuesto planteado, se presentarán dos casos de estudio en los que la creación de Áreas Marinas Protegidas mezcla cuestiones ambientales con cuestiones políticas: las Islas Georgias y Sandwich del Sur y el Archipiélago de Chagos. Por último, se presentarán algunas reflexiones finales sobre el escenario futuro de estos conflictos.

Por lo expuesto, consideramos que dicho enfoque resultará en un aporte a la política exterior y la política de defensa nacional argentina, no sólo por su vinculación al conflicto de soberanía con Reino Unido por las islas Malvinas, islas del Atlántico Sur y espacios marítimos circundantes, sino por enfocar de modo específico la estrategia británica en torno a las islas Georgias del Sur y Sándwich del Sur, las que –consideradas individualmente– han acaparado escasa atención en la literatura académica de la defensa nacional en

nuestro país.

Áreas Marinas Protegidas. La ausencia de un marco normativo claro

El término de Área Marina Protegida (en adelante AMP) surge de la combinación de conceptos utilizados a lo largo de la historia para referirse a las áreas protegidas que comenzaron a crearse en zonas costeras y marinas (Agardy et al., 2003), pero, lo cierto es que hoy en día no existe una única definición para referirse a las mismas. Así, mientras que para la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN por sus siglas en inglés) el AMP refiere a “un área de terreno mareal o inter-mareal, junto con las aguas subyacentes, su flora y fauna asociada y sus rasgos históricos y culturales, que ha sido reservada por ley u otros medios efectivos para proteger una parte o todos los ambientes comprendidos en la misma” (Kelleher & Kenchington en Agardy et al., 2003); en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), se las define como “áreas de gestión costera u oceánica diseñadas para conservar los ecosistemas junto con sus funciones y recursos” (de Fontaubert et. al. en Agardy et. al., 2003). En tanto, Estados Unidos entiende por AMP “cualquier área del ambiente marino que haya sido reservada por leyes o regulaciones federales, estatales, territoriales, tribales o locales para proporcionar protección duradera para parte o la totalidad de los recursos naturales o culturales que allí se encuentran” (US Presidential Executive Order 13158 en Agardy et al., 2003).

En este sentido, y más allá de las definiciones que se le adjudiquen, resulta interesante el análisis planteado por Gutiérrez Figueroa (2017), quien considera a las AMP como una herramienta moderna en la gestión integral de los océanos. El autor realiza un interesante contrapunto entre la concepción del medio ambiente marino existente hasta hace unos cien años atrás, cuando la inapropiabilidad del

mar y la inagotabilidad de sus recursos formaban parte de los fundamentos del principio de libertad de los mares; y la existente en la actualidad, donde la protección del medio ambiente marino no sólo se encuentra presente en la agenda internacional sino que, además, ha ido mutando desde la prevención y control de la contaminación a nociones mucho más amplias de manejo espacial e integrado de los ecosistemas marinos (Scott, 2012, en Gutiérrez Figueroa, 2017).

En lo que respecta a los propósitos por los que se crea un AMP, los mismos van desde la protección de ecosistemas vulnerables a la recuperación de ambientes atacados por la navegación, la sobrepesca o el cambio climático. No obstante, si bien tiende a pensarse que todas las AMP son áreas en las que se prohíbe la pesca, esto no siempre es así. En este sentido, mientras que algunas permiten actividades recreacionales o comerciales y actividades pesqueras, otras prohíben ciertas actividades extractivas tales como la perforación de pozos petroleros y gasíferos (Connolly, 2015, en Gutiérrez Figueroa, 2017).

En efecto, si bien suele afirmarse que cada AMP representa un caso particular debido a las características únicas que hacen a cada uno de los espacios a proteger; la falta de consensos respecto a su definición, así como la ausencia de un marco normativo claro, impacta de forma negativa en la regulación de estas herramientas. En este sentido, cabe destacar que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en adelante CONVEMAR), no ofrece ninguna referencia explícita a las áreas marinas protegidas, siendo su creación fruto de consideraciones tan amplias como lo establecido en la Parte XII, correspondiente a la protección y preservación del medio marino, donde se establece que “los Estados tienen la obligación de preservar y proteger el medio marino” (CONVEMAR, artículo 192). Concretamente, se los incita a tomar “individual o conjuntamente, las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación en el

medio marino procedente de cualquier fuente” (CONVEMAR, artículo 194.1). No obstante, no realiza ninguna apreciación particular respecto a los requisitos a tener en cuenta antes de crear un AMP, ni consideraciones respecto a aquellos territorios que necesiten protección pero cuya soberanía se encuentre en disputa. En tanto, del artículo 4 del CDB se desprende que las Partes Contratantes sólo podrán crear áreas protegidas dentro de los límites de su jurisdicción nacional, pero no ofrece muchas más especificaciones al respecto.

En este contexto se ubica la creación de más de 11.400 Áreas Marinas Protegidas, gran parte de ellas ubicadas en las costas de los Estados ribereños, y otras en medio del océano, en sus zonas de jurisdicción. La magnitud del número nos permite sostener que se trata de una herramienta muy utilizada por los países a la hora de proteger la biodiversidad de algunos de sus ecosistemas marinos; aunque no se ha logrado llegar a un consenso internacional en lo que hace a algunos de los aspectos reglamentarios que es preciso tener en cuenta antes de su creación.

La securitización de la problemática medioambiental y su utilización como herramienta de poder blando

En las últimas décadas, y especialmente tras la finalización de la Guerra Fría, el concepto de seguridad internacional ha ido mutando. Así, mientras que durante buena parte del conflicto entre las dos potencias, el mismo estuvo asociado al poder militar (poder duro), constituyendo una cuestión de alta política; tras la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y el surgimiento de nuevos conceptos y abordajes teóricos en la materia, ciertos procesos y fenómenos de carácter no-militar, otrora relegados a la agenda de la baja política, comenzaron a ser considerados como objeto de análisis de la seguridad y la planificación estratégica (Bartolomé, 2006; Borrell, 2013).

Este fenómeno mediante el cual un determinado problema se introduce en la agenda de la seguridad y/o la defensa es lo que la Escuela de Copenhague denomina como proceso de securitización, el cual se produce cuando una cuestión es “presentada como una amenaza existencial a determinado objeto referente (tradicionalmente, pero no necesariamente el Estado)” (Waever, 2004: 9).

En efecto, según esta línea de pensamiento, la seguridad no refiere a una condición objetiva, sino que es resultado de un proceso a través del cual determinados discursos o “actos de habla” securitizadores reconocen y/o definen las amenazas a la seguridad del objeto referente. En palabras de Waever (2004: 9) “El proceso de securitización es un acto de habla (...). Es etiquetando como un problema de seguridad que [el mismo] se convierte en tal, y no porque determinadas [cuestiones] sean un asunto de seguridad en sí mismas”. Asimismo, los temas o problemas sólo serán securitizados cuando la audiencia así los acepte (Buzan, Waever y De Wilde, 1998: 25), motivo por el cual el actor securitizador habrá de contar con cierta influencia o poder relativo.

En este marco, observamos que esta idea según la cual cuestiones no militares pueden equiparar en importancia estratégica a las militares tuvo un fuerte impulso desde el ámbito medioambiental, donde autores como Lester Brown (1986) o Richard Ullman (1983) sostuvieron que problemas como el cambio climático, la erosión de los suelos, la escasez alimentaria o la deforestación merecían ser incluidos entre las amenazas a la seguridad de los Estados en tanto consideraban que lo que definía a un suceso como una amenaza a la seguridad no era su naturaleza militar, sino su capacidad de afectar drásticamente y en un lapso relativamente próximo la calidad de vida de la población, o de reducir el abanico de opciones políticas del Estado o de otros actores que interactuaran con éste (Bartolomé, 2006).

Para explicar este fenómeno a partir del cual cuestiones no

militares adquieren igual o mayor relevancia estratégica que aquellas en la agenda de seguridad internacional recurriremos al aporte realizado por Robert Keohane y Joseph Nye (1989) quienes, desde su teoría de la Interdependencia Compleja, caracterizan a la sociedad moderna por la existencia de tres elementos:

- La existencia de múltiples canales, es decir, la multiplicidad de relaciones que se dan entre las sociedades –interestatales, transgubernamentales y/o transnacionales– y la permeabilidad entre las esferas doméstica e internacional;
- La ausencia de jerarquía entre temas, lo que genera la coexistencia de asuntos al interior de la agenda internacional, los cuales a su vez son tratados por diferentes actores al interior del Estado a diferentes niveles;
- El menor rol del poder militar en la resolución de los conflictos internacionales y su relativa poca efectividad para responder a ciertos problemas de naturaleza económica o ambiental, por ejemplo.

Consideramos que dichas apreciaciones son de utilidad a la hora de explicar la ampliación de la agenda de seguridad, en tanto ayudan a contextualizar la introducción de los problemas medioambientales, otrora relegados al campo de la “baja política” en las discusiones internacionales de la “alta política”. Asimismo, vale la pena señalar la profundización teórica realizada por Nye (1990), quien considera que la aplicación del instrumento militar es cada vez más acotada por dos razones fundamentales. La primera porque, desde su óptica y en los hechos, la supervivencia de los Estados rara vez está en juego; y la segunda, por los elevados costos que se desprenden de su empleo (Bartolomé, 2013). En este contexto, el autor llama la atención sobre la creciente utilización de recursos menos tangibles como la información, la ideología o la

cultura, a los que entiende como parte de un “poder atrayente” o “poder de incorporación”, definido a su vez como “el poder de un Estado para estructurar una situación de manera que otros Estados desarrollen preferencias o definan sus intereses de manera consistente con los del Estado estructurante” (Nye, 1990: 43). Más tarde, el autor refinará sus ideas para dar lugar a uno de los conceptos más influyentes en el vocabulario de la disciplina al hablar de *soft power* –o poder blando– que:

- Refiere a la capacidad del Estado de que otros quieran secundarlo, admiren sus valores, emulen su ejemplo y pretendan alcanzar los mismos resultados que él obtuvo;
- Consiste en la capacidad de diseñar una agenda política de forma tal que capte las preferencias de otros actores; y
- Tiene una vinculación directa en los valores propios del Estado, que se expresan en su cultura, en las políticas que se desarrollan en el ámbito externo y en su conducta internacional.

La estrategia de creación de Áreas Marinas Protegidas encarada por el Reino Unido puede ser vista, entonces, como una herramienta de construcción de poder blando. En este sentido, consideramos, en línea con lo expuesto por Borrell (2013), que el problema del cambio climático y las estrategias medioambientales impulsadas por las principales potencias deben ser analizadas no sólo a través de lo discursivo, sino también desde una mirada crítica y prestando atención a las dinámicas de poder global que se juegan entre los diversos actores del tablero mundial.

En efecto, si bien las definiciones y caracterizaciones sobre el actual ordenamiento mundial distan de ser monolíticas, existe un relativo consenso respecto a la supremacía de Occidente en lo relativo al poder militar; a la vez que se considera que, en lo económico, Estados Unidos y Europa, potencias indiscutidas

del desarrollo capitalista histórico, han ido perdiendo lugar a manos de potencias orientales y economías emergentes (Huntington, 1996; Haas, 2008; Mearsheimer, 2014). Ambos niveles –el militar y el económico– conforman el poder duro del que nos habla Nye. No obstante, si bien es cierto que el contar con una dosis importante del mismo ayuda a tener influencia en los asuntos internacionales, dicha posesión dista de ser suficiente; motivo por el cual se vuelve necesario, además, actuar en conjunto con otras naciones y liderar coaliciones internacionales destinadas a solucionar la cada vez mayor cantidad de problemas que han aparecido con la globalización.

Para explicar la actual distribución de poder entre los Estados, Joseph Nye (2003) utiliza la metáfora que asimila la política internacional a una compleja partida de ajedrez tridimensional, donde el primer nivel está ocupado por las relaciones militares; el segundo por las económicas y el tercero por las relaciones transnacionales. Así, mientras que en el primer nivel la distribución del poder podría ser calificada de unipolar y en el segundo de multipolar; el tercero de los niveles no encaja en ninguna de estas dos categorías, en tanto refiere a aquellos asuntos transnacionales que se han incorporado a las agendas de seguridad como el cambio climático y el cuidado del medio ambiente. Para construir poder en este nivel –para hacerse de poder blando– es necesario, entonces, cooptar voluntades, transferir valores, culturas e ideologías para influenciar en el devenir de los asuntos internacionales de modo tal que los beneficios propios se perciban como beneficios para el conjunto de los actores.

La estrategia encarada por Reino Unido en los Territorios Británicos de Ultramar puede ser explicada a través de esta teoría en tanto se observa que, ante la insuficiencia de las bases militares montadas en dichos espacios, se impulsa ahora la combinación con el establecimiento de grandes reservas naturales que colocan a este actor a la vanguardia de

los asuntos medioambientales.

En efecto, es a través de un fuerte discurso con eje en las cuestiones medioambientales (ejemplos serán presentados más adelante), que los británicos han conseguido el reconocimiento de otros Estados y de organizaciones ambientalistas que no paran de resaltar los beneficios que conlleva la creación de AMPs en territorios marítimos. De este modo, han conseguido hacerse del lugar necesario para influir en el devenir de los asuntos transnacionales y cooptar las voluntades necesarias, mientras refuerzan la soberanía sobre territorios usurpados.

En lo que respecta al escenario sobre el cual se aplican estas herramientas, a saber: el océano, vale la pena mencionar la importancia que el mismo ha tenido en el desarrollo británico. Recordemos que fue gracias al desarrollo de su Armada y al impulso del comercio por vía marítima, que los británicos llegaron a conquistar extensos territorios fuera de Europa construyendo lo que fuera un reconocido Imperio. No es extraño, entonces, que aun habiendo perdido la hegemonía en este espacio, el mar siga ocupando un rol preponderante en la política exterior de este país. Muestra de ello es la existencia, en pleno siglo XXI, de los denominados Territorios Británicos de Ultramar (BOT por sus siglas en inglés), catorce espacios controlados por la Corona Británica que abarcan, en su conjunto, una superficie de siete veces el Reino Unido y que le aseguran una capacidad de despliegue sobre, prácticamente, la totalidad del planisferio.

No menos importante es la relevancia que los británicos le otorgan a la gestión del medio marino (UNESCO, 2009). La cantidad de acciones que, al menos en lo discursivo, están destinadas a resguardar el estado y la biodiversidad de sus mares, los ha colocado en una posición que numerosos actores consideran de liderazgo en esta materia. En este sentido, podemos mencionar la aprobación, en el año 2009, de la Ley *Marine and Coastal Access Act*, que prevé la creación de la *Marine*

Management Organization, una institución específica que reúne la mayor parte de competencias y responsabilidades en la gestión del medio marino como la energía eólica offshore, actividades pesqueras o el tráfico marítimo (García Sanabria, 2012). En esta línea se ubican también la implementación de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marítima, a cargo del Departamento para el Medioambiente, Alimentación y Asuntos Rurales del gobierno británico (DEFRA por sus siglas en inglés) y la creación del Comité de Coordinación de las Ciencias Marinas, que está desarrollando programas científicos marinos (García Sanabria, 2012).

En tanto, según un estudio publicado en 2015 por *Globe International*, Reino Unido es el país que más leyes medioambientales ha llegado a tener en vigor; a la vez que funciona como sede y/o aportante de numerosas ONGs que se dedican a estudiar el cambio climático y profesan sobre la necesidad de generar medidas que mitiguen su impacto en especies y ecosistemas como la WWF, la organización de conservación más grande del mundo con más de cinco millones de voluntarios en cien países.

Entre los documentos gubernamentales de mayor importancia sobre el tema encontramos los informes “*Safeguarding our Seas*”; “*Charting Progress*” y “*Charting Progress 2*” del DEFRA publicados en 2002, 2005 y 2010 respectivamente. En el año 2011, en tanto, se publica el *Marine Policy Statement*, un plan de trabajo destinado al más alto nivel político para lograr una visión compartida entre Gran Bretaña, Escocia e Irlanda del Norte.

En el primero de ellos, Margaret Becker, la entonces Secretaria del DEFRA, expresó: “en Reino Unido hemos progresado mucho en el abordaje de los problemas que enfrentan nuestros océanos y mares. No obstante, debemos hacer más a nivel nacional e internacional para hacer frente a las amenazas que quedan si queremos salvaguardar nuestros mares para las generaciones futuras” (DEFRA, 2011: 2).

En este contexto, Reino Unido llegó a convertirse en el país con más Áreas Marinas Protegidas de Europa. En efecto, según el Barómetro de la Red Natura 2000, un informe publicado por la Unión Europea, en 2017 este Estado contaba con una superficie marítima protegida de 87.164 km². Sólo España presentó números similares (84.400 km²), estando los países que le siguen en el ranking muy por debajo (Francia 27.899 km² y Portugal 24.101 km²).

No obstante, cabe destacar que buena parte de esa superficie corresponde a zonas marítimas que se encuentran alejadas del continente, en los denominados Territorios Británicos de Ultramar. En efecto, la intención de convertir la mayor parte posible de estos espacios en Áreas Marinas Protegidas es una constante en los discursos de los funcionarios británicos de los últimos años. En 2016, durante la conferencia *Our Oceans* el Ministro de Relaciones Exteriores, Sir Alan Duncan anunció que estaban en vías de proteger alrededor de cuatro millones de kilómetros cuadrados de aguas alrededor de los BOT, superficie que constituye un área mayor a la de la India, por ejemplo. Este propósito es llevado a cabo a través de *Blue Belt*, un programa al que han definido como “una política ambiciosa para proteger y conservar los ecosistemas marinos de los territorios británicos de ultramar” (Embajada Británica en Chile, 2017).

En este marco, Reino Unido anunció la designación de áreas protegidas alrededor de Santa Helena (444.916 km²), Pitcairn (840.000 km²) y Tristán da Cunha (687.000 km²), y un compromiso para designar zonas de protección marina alrededor de la isla Ascensión (445.390 km²). Anteriormente crearon AMPs en el Territorio Británico del Océano Índico (640.000 km² designados en 2010); en las Georgias y Sandwich del Sur (1 millón de km² designados en 2013) y en la plataforma sur de las Islas Orcadas del Sur, a través de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (94.000 km² en 2009).

Resulta prácticamente innecesario destacar la burbuja legal en la que algunas de estas designaciones se encuentran. Por otro lado, no es el objetivo de este trabajo dar cuenta de los sobrados motivos por los cuales consideramos que Reino Unido se encuentra usurpando territorios que, por cuestiones geográficas y legales no le pertenecen. No obstante, consideramos que un análisis un poco más detenido de los casos de las Islas Georgias y Sandwich del Sur y el Archipiélago de Chagos, puede resultar de utilidad a la hora de contrastar nuestro supuesto de investigación.

Estudio de casos: Creación de AMP en las Islas Georgias del Sur, Sandwich del Sur y Archipiélago de Chagos

La mencionada práctica sistemática de vincular criterios medioambientales con la defensa de territorios coloniales o usurpados por parte de Reino Unido puede ser visualizada a través de los casos de las Islas Georgias y Sandwich del Sur y el Archipiélago de Chagos.

En lo que respecta a las islas del Atlántico Sur, cabe destacar que las mismas forman parte del denominado “collar de perlas” que le otorga a Reino Unido el control sobre toda esta porción del océano. En efecto, de los catorce Territorios Británicos de Ultramar, cuatro se ubican en esta zona: las Islas Malvinas; las mencionadas Sandwich y las Georgias del Sur; las Islas de Santa Helena, Ascensión y Tristan da Cunha y el, por ellos denominado, Territorio Antártico Británico.

Como es sabido, el BOT de las Islas Sandwich del Sur y Georgias del Sur está compuesto por dos archipiélagos australes. Así, mientras que el primero de ellos es una cadena de pequeñas islas de origen volcánico de 390 kilómetros de largo; al segundo lo integran una isla principal y varias pequeñas que la rodean. La disputa por este territorio se inicia en el año 1927 cuando, alegando ser el primer ocupante de las

Georgias en el año 1904, nuestro país formuló su pretensión de soberanía sobre las islas Georgias del Sur, Orcadas del Sur y tierras polares no delimitadas. Hoy, los archipiélagos son considerados como un Departamento de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. No obstante, es el Reino Unido quien usurpa de forma casi ininterrumpida la soberanía de este territorio desde el año 1908.

El 27 de febrero de 2012 el Reino Unido anunció la creación de un AMP de más de un millón de kilómetros cuadrados en la zona marina de las Islas. En aquel momento, el Ministro de Relaciones Exteriores, Henry Bellingham, expresó que dicha acción “demostraba la efectividad de la administración ambiental del Reino Unido en esta parte única y remota del mundo” y que estaba encantado de poder demostrar más evidencia del “continuo compromiso” que su país tenía “con la conservación marina y la protección de la biodiversidad, de importancia mundial, de sus territorios de ultramar” (Foreign & Commonwealth Office, 2012).

En la misma línea, Mark Simmonds, ministro de Territorios de Ultramar, sostuvo que recibía con mucha satisfacción “el anuncio del gobierno de las Islas Georgias del Sur y de las Islas Sandwich del Sur a crear medidas adicionales para cuidar sus áreas marinas protegidas”; a la vez que agregaba “Su elevado estándar de compromiso ambiental y protección marina es crucial en la protección de la única y la biodiversidad de importancia global que existe en el Océano del Sur. Estoy complacido que el gobierno de Georgias esté entre los líderes mundiales en la protección ambiental y marina” (Foreign & Commonwealth Office, 2013). El AMP se divide en tres zonas: una de exclusión pesquera; y otras dos de limitada exclusión.

No obstante, además de que el área declarada se encuentra en aguas jurisdiccionales argentinas, la misma se superpone con la zona administrada por la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), por lo que la acción fue recurrida por nuestro país

ante Naciones Unidas. En este sentido, el gobierno argentino declaró en 2012 que consideraba esta acción como contraria a lo establecido en la Resolución N° 31/49 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que insta a las Partes a abstenerse de introducir modificaciones unilaterales en la situación mientras las islas atraviesan el proceso de descolonización. En 2013, asimismo, cuando dicha AMP se presentó en la reunión consultiva del Tratado Antártico en Bruselas, la misma fue rechazada por nuestro país y por Chile y Brasil, cuyos jefes de delegación se sumaron al reclamo argentino. No obstante, en mayo de 2019, Reino Unido resolvió extender la pretendida AMP a la totalidad de la zona de las Islas Georgias y Sandwich del Sur; acción que derivó en nuevos reclamos e intercambios entre el *Foreign Office* y la Cancillería Argentina.

El caso del Archipiélago de Chagos, en el Territorio Británico del Océano Indico, podría considerarse como un antecedente de esta práctica. Allí se creó, en 2010, un AMP que abarca unos 640.000 km², con prohibición de actividades extractivas. Este caso es bastante peculiar, además, porque da cuenta del doble discurso británico en lo que refiere a la denominada “autodeterminación de los pueblos”. Y es que, mientras que para mantener su ocupación ilegítima en Malvinas utilizan (injustificadamente) este recurso, en otros lugares como en la Isla Diego García (atolón del archipiélago de Chagos donde hoy funciona una base militar estadounidense), no sólo se expulsó ilegalmente a sus nativos, sino que, además, se les negó el derecho a retornar.

En lo que respecta a la historia del conflicto, cabe destacar que el caso Chagos presenta una doble problemática ya que, por un lado, se encuentra el reclamo que lleva a cabo el Estado de Mauricio; mientras que, por el otro, está la lucha de los chagosianos por retornar a su lugar de origen. Se estima que la isla fue visitada por primera vez en 1544, por el español Diego García de Moguer, al servicio de Portugal y que estuvo deshabitada hasta el siglo XVIII, cuando los franceses

colonizaron el Archipiélago de Chagos para trasladar esclavos africanos a la isla con el objeto de que trabajen en las plantaciones de coco (TV Pública, 2013). Tras las Guerras Napoleónicas, Diego García quedó bajo dominio británico por el Tratado de París de 1814, formando parte hasta 1965 de la jurisdicción de Mauricio. Vine (2013) y Pilger (2004) coinciden en señalar los acuerdos secretos desarrollados por Estados Unidos y Gran Bretaña en la década de 1960 a través de los cuales se planifica la posibilidad de que la Isla Diego García sea convertida, por su ubicación estratégica, en una base militar norteamericana.

En efecto, Pilger (2004) muestra en su documental un video del año 1961 en el que se ve al contralmirante Grantham de la Armada estadounidense en una visita a Diego García. Cuatro años después de este hecho, y tres antes de decretarse la independencia de la isla de Mauricio, se decide separar de este territorio al Archipiélago de Chagos (donde se encuentra la isla de Diego García), creándose una nueva colonia denominada Territorio Británico del Océano Índico, y negándosele a Mauricio el derecho a reclamo. Es así que en 1966, el Reino Unido acuerda conceder a Estados Unidos derechos oficiales sobre la base Diego García, accediendo a tomar las medidas administrativas necesarias para remover a los cerca de dos mil chagosianos que habitaban el lugar.

La mayoría de los isleños fueron enviados, en condiciones de extrema crueldad, a Mauricio. Muchos de ellos se organizaron y presentaron su denuncia ante la justicia británica y organismos internacionales. En noviembre de 2000 lograron que la Corte Suprema de Londres les diera la razón, al dictaminar la ilegalidad de la expulsión. Pero a las pocas horas del fallo, el *Foreign Office* anunció que el gobierno no permitiría la vuelta de los chagosianos por su acuerdo con los EE.UU. Según Pilger (2004) el recurso utilizado por el gobierno para desoír lo dictaminado por la justicia fue la referencia a un viejo decreto real al que se denomina

“orden del consejo privado”, que habilita a la reina a rubricar aquellas medidas que los políticos saben que no pueden sacar democráticamente. El 5 de noviembre de 1965 el gobierno de Wilson dictó un decreto de este tipo para expulsar en secreto a los chagosianos. En junio de 2004 el gobierno de Blair se valió de los mismos poderes, esquivando al parlamento y a la corte suprema, para evitar que los chagosianos vuelvan a Chagos.

Fue entonces cuando Reino Unido solicitó un estudio de viabilidad que consideró que las islas no eran un lugar propicio para la vida de los isleños a largo plazo ya que se encontraba a muy pocos metros sobre el nivel del mar y no poseía, por ejemplo, agua potable. Según los propios nativos, no se consultó a uno sólo de ellos al respecto, en tanto analistas de diferentes universidades dudan de la veracidad de estos argumentos ya que la isla es, en realidad, una de las cinco islas más húmedas del mundo. A la par, se avanzó en la declaración de la isla como un AMP, utilizando argumentos que, en apariencia, están relacionados con la conservación del ambiente y de los ecosistemas marinos. No obstante, y aunque la fuente no puede ser tomada como prueba, vale la pena mencionar el cable de *Wikileaks* en el que se reveló una conversación mantenida por un oficial británico, quien dijo que “para los chagosianos sería muy difícil, sino imposible, sostener sus reclamos de reasentamiento si el archipiélago entero fuese un Área Marina Protegida” (Chhabra, 2016).

En este sentido, se destaca el fallo de la ONU en 2015 contra Reino Unido al considerar que éste había actuado de modo ilegal, creando sin consultar un AMP en dicha zona en disputa. En 2017, en tanto, Mauricio consiguió el aval de la Asamblea General de la ONU para llevar la causa por la soberanía de Chagos a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, quien en febrero de 2019, concluyó que “el proceso de descolonización de Mauricio no se completó legalmente cuando ese país accedió a la independencia” y consideró que los británicos deberían poner fin al control sobre Chagos “lo

más rápido posible”. Meses más tarde, en mayo de 2019, por 116 votos a favor (Argentina incluida), 56 abstenciones (como las de Francia, Italia y Alemania) y 6 votos en contra (Hungría, Maldivas, Reino unido, Estados Unidos, Australia e Israel), la Asamblea General de la ONU solicitó a Reino Unido que “retire su administración colonial” y reconozca debidamente a Chagos como “parte integral” de Mauricio.

Reflexiones finales

La inserción de la agenda medioambiental como problema de seguridad internacional se ha facilitado por las evidentes consecuencias negativas generadas por el fenómeno del cambio climático y la acelerada degradación del ecosistema terrestre de la que somos protagonistas. En este sentido, ya nadie duda de la relevancia que estos asuntos tienen en los principales foros multilaterales, convirtiendo al tablero medioambiental en escenario de debate y disputa por su liderazgo. En este marco, la creación de Áreas Marinas Protegidas es vista como una gran herramienta a la hora de pensar alternativas que permitan mejorar la sustentabilidad del planeta y el cuidado de los ecosistemas marinos.

Reino Unido ha impulsado la creación de una enorme cantidad de AMP alrededor del mundo, algunas de las cuales se hallan en territorios cuya soberanía se encuentra en disputa. Este es el caso de las Islas Georgias del Sur, Sandwich del Sur y el Archipiélago de Chagos, cuyas características han sido desarrolladas a lo largo del trabajo. En este sentido, se observa que ante la falta de un marco normativo claro que regule la creación de dichas figuras en este tipo de situaciones, Londres ha hecho uso de esta herramienta para fortalecer el ejercicio de su soberanía mientras se presenta a sí mismo como un actor proactivo y con actitud de liderazgo sobre los asuntos medioambientales.

A partir de lo expuesto, sostenemos que la designación de AMP en los territorios mencionados presenta componentes geopolíticos que no deben ser descartados en el análisis del comportamiento británico. En efecto, la combinación de criterios medioambientales con la defensa militar de sus espacios, da cuenta de la importancia que Reino Unido otorga a la retención de los mismos en tanto funcionan como proyección de poder duro y blando a la vez.

En tanto, para pensar el futuro de estos conflictos vale la pena llamar la atención sobre la relevancia que tiene para la Argentina la experiencia de Mauricio, un pequeño Estado insular poco renombrado en el escenario internacional, que se negó a negociar el futuro del Archipiélago de Chagos bajo el paraguas de soberanía, y apeló a la justeza de su reclamo llevándolo a los principales órganos internacionales y obteniendo importantes declaraciones a su favor que, aunque no hayan sido vinculantes, sientan un precedente importante.

En este contexto, la pérdida del Juez Británico en la Corte Internacional de Justicia, primera vez en la historia que un miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas deja de integrar dicho órgano, y la falta de apoyo de los países europeos en la Opinión Consultiva de la Asamblea General de la ONU en relación al caso del Archipiélago de Chagos, permiten prever los desafíos a los que tendrán que hacer frente los británicos a la hora de sostener su posición de soberanía sobre los territorios en disputa. Su salida de la Unión Europea, en tanto, plantea una serie de oportunidades, al eliminar la obligación del resto de los Estados miembros a reconocer a los BOT como parte del territorio inglés.

En este sentido, consideramos que continuar desconociendo el mandato de dichos órganos no puede ser sostenible en el tiempo, en tanto termina dando cuenta del aislamiento y la pérdida de credibilidad en el escenario internacional por parte de los británicos, un principio que, tradicionalmente, ha sido enarbolado por su clase dirigente.

Referencias bibliográficas

- AGARDY, T.; BRIDGEWATER, P.; CROSBY, M.; DAY, J.; DAYTON, P.; KENCHINGTON, R.; LAFFOLEY, D.; MCCONNEY, P.; MURRAY, P.; PARKS, J. & PEAU, L. (2013). "Dangerous targets? Unresolved issues and ideological clashes around marine protected areas" *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems* 13 (4): págs. 353-367. doi: 10.1002/aqc.583. Consulta: 10 de septiembre de 2020.
- BARTOLOMÉ, M. (2006). *La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz*. Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- BARTOLOMÉ, M. (2013). "Una visión de América Latina, desde la perspectiva de la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea" *Relaciones Internacionales* (23): págs. 35-64. Disponible en: <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5178>. Consulta: 10 de junio de 2020.
- BORRELL, J. J. (2013). "Cómo hacer cataclismos con palabras: narrativas del cambio climático y dinámicas de seguridad ambiental" *Revista Militar* (585): págs. 24-39. Disponible en: http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/357/1/Revista%20ESG%20585_int7.pdf. Consulta: 25 de junio de 2020.
- BROWN, L. (1986) "Redefining National Security" *Challenge* 29 (3): págs. 25-32. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/40721024>. Consulta: 6 de junio de 2020.
- BUZAN, B. Y HANSEN L. (2009). *The evolution of international security studies*. Disponible en: <http://103.214.54.122/repository/The%20Evolution%20of%20International%20Security%20Studies.pdf>. Consulta: 16 de junio de 2020.
- BUZAN, B.; WAEVER, O. & DE WILDE, J. (1998) *Security. A new*

- framework for analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- CHHABRA, E. (2016, 18 de Marzo). “This Tiny Island Shelters a History of Human Rights Abuse” *Takepart*. Disponible en <http://www.takepart.com/article/2016/03/18/diego-garcia-truth-and-power>. Consulta: 10 de agosto de 2020.
- EMBAJADA BRITÁNICA EN CHILE (2017, 05 de Septiembre). “Programa Blue Belt de RU destaca en IV Congreso Internacional de Áreas Marinas Protegidas”. *GOV.UK*. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/uks-blue-belt-at-iv-international-congress-of-marine-protected-areas.es-419>. Consulta: 10 de abril de 2020.
- GARCÍA SANABRIA, J. (2012). “La gestión integrada del medio marino. Los casos de España y el Reino Unido” *Congreso Nacional del Medio Ambiente*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/263233875_La_gestion_integrada_del_medio_marino_Los_casos_de_Espana_y_el_Reino_Unido. Consulta: 25 de mayo de 2019.
- GUTIÉRREZ FIGUEROA, F. (2017). “Áreas marinas protegidas en la alta mar: perspectivas y desafíos en el contexto del derecho internacional” *Agenda Internacional*. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/viewFile/19369/19487>. Consulta: 6 de mayo de 2020.
- HAAS, R. (2008). “The age of nonpolarity: what will follow US dominance” *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2008-05-03/age-nonpolarity>. Consulta: 23 de abril de 2020.
- HUNTINGTON, S. (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Buenos Aires: Paidós, 2015.
- KEOHANE, R. O. & NYE, J. S. (1989). *Power and interdependence*. Nueva York: Harper Collins.
- MEARSHEIMER, J. (2004). *Why China's rise will not be peaceful*.

Disponible en: <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0034b.pdf>. Consulta: 25 de junio de 2020.

NACIONES UNIDAS (1982). Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Disponible en: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf. Consulta: 25 de septiembre de 2020.

NATIONAL GEOGRAPHIC (2019, 26 de agosto). “Largest marine protected area in Atlantic Ocean will soon be official”. Disponible en: <https://www.nationalgeographic.com/environment/2019/08/largest-atlantic-marine-protected-area-ascension-island/>. Consulta: 17 de septiembre de 2020.

NYE, J. (1990). *Bound to lead, The changing nature of American power*. Nueva York: Basic Books.

NYE, J. (2003). “U.S. power and strategy after Iraq” *Foreign Affairs* (4): págs. 60-73.

PILGER, J. (productor). (2004). *Stealing A Nation* [documental]. Disponible en <http://johnpilger.com/videos/stealing-a-nation>. Consulta: 10 de mayo de 2019.

REINO UNIDO. Department for Environment, Food & Rural Affairs (2011). *Safeguarding our Seas*. Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69321/pb6187-marine-stewardship-020425.pdf. Consulta: 10 de mayo de 2019.

REINO UNIDO. Foreign & Commonwealth Office (2012). *The Overseas territories. Security, success and sustainability*. Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/14929/ot-wp-0612.pdf. Consulta: 6 de junio de 2019

REINO UNIDO. Foreign & Commonwealth Office. (2013, 21 de enero). *Strengthening environmental protection for South Georgia and South Sandwich Islands*. Disponible en:

<https://www.gov.uk/government/news/strengthening-environmental-protection-for-south-georgia-and-south-sandwich-islands>. Consulta: 6 de junio de 2019.

ULLMAN, R. (1983). “Redefining Security” *International Security* 8 (1): págs. 129-153. doi:10.2307/2538489. Consulta: 10 de septiembre de 2020.

TRISTAN DA CUNHA GOVERNMENT (2018, 15 de octubre). “Towards a Tristan da Cunha ‘Blue Belt’ Marine Protection Strategy. Meeting report”. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/918287/Tristan_da_Cunha_update_21_Nov_2018-002.pdf. Consulta: 10 de abril de 2020.

TV PÚBLICA ARGENTINA (productor). (2013) Visión 7 [programa de televisión]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=0TWIzpB27DU>. Consulta: 18 de septiembre de 2020.

VINE, D. (2013, 28 de julio). “Forty Years of Heartbreak: Let the People of Diego Garcia Return to their Homeland” *Huffington Post*. Disponible en http://www.huffingtonpost.com/david-vine/forty-years-of-heartbreak_b_3344190.html. Consulta: 22 de mayo de 2020.

WAEVER, O. (2004). “Aberystwyth, Paris, Copenhagen. New ‘Schools’ in Security Theory and their Origins between Core and Periphery”. *Annual meeting of the International Studies Association*, Montreal. Págs. 17-20.

Palabras clave: Áreas Marinas Protegidas – Reino Unido – Poder blando – Islas Georgias y Sandwich del Sur – Archipiélago de Chagos

Keywords: Marine Protected Areas – United Kingdom – Soft Power – South Georgias and South Sandwich Areas – Chagos Archipelago

Abstract

The United Kingdom's dispute with Argentina and Mauritius for the sovereignty of the South Georgia Islands, the South Sandwich Islands and the Chagos Archipelago dates from the years 1927 and 1965, respectively. Since then, the British have used these spaces as military bases that allow them and their international partners the possibility of projecting hard power over other parts of the globe. However, for a few years, and within the context of the securitization of environmental problems, the United Kingdom has promoted the creation of Marine Protected Areas on both territories with the apparent aim of collaborating in the protection of the marine environment. This article aims to analyze the decision to create these tools as a strategy of soft power that allows the United Kingdom to present itself as a strong promoter of the environmental cause while strengthening its claims of sovereignty over disputed territories.