

EL FUTURO DEL TRATADO ANTÁRTICO*

HERNÁN SANTIS ARENAS**

INTRODUCCIÓN

Pasados treinta años de vigencia del Tratado Antártico (1959) conviene explorar en algunos nuevos horizontes de tensión relativos al desarrollo jurídico-político del sistema antártico y en la identificación de eventuales nuevos temas que pudieran agitar las relaciones entre los estados en torno al así denominado tema antártico.

Hasta donde se sabe, al inicio de los años cincuenta el continente antártico se estaba convirtiendo o se había convertido en un asunto conflictivo para algunos de los estados interesados en las tierras polares australes. A modo de ejemplo, desde 1940, momento en que Chile procede a delimitar el Territorio Chileno Antártico, sus relaciones con el Reino Unido (UK) y con la Argentina se opacaron. La reclamación territorial antártica argentina en 1943, a su vez, ensombreció las relaciones entre estos tres actores. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, las relaciones entre estos tres estados, a causa de sus aspiraciones antárticas, pasaron muy rápidamente desde las discrepancias y controversias jurídico-político-territoriales al campo amplio del conflicto. Chile y Argentina, en 1947 y 1948, se reconocieron mutuamente derechos históricos a territorios en el continente blanco. El UK endureció su política respecto de Chile y Argentina. En varias ocasiones, después de 1946, especialmente en las temporadas estivales, la tensión amenazó con derivar en agresiones mutuas.

Las grandes potencias, los Estados Unidos de América (USA) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), acorde con sus objetivos políticos

*Ponencia del autor en la II Conferencia Internacional sobre Problemas Limitrofes, Universidad de Durham (Inglaterra), julio de 1991.

**Profesor Titular del Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile y Profesor Titular de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

de hegemonía mundial, evaluaban las dificultades diplomáticas respecto de la Antártida de muy diversas maneras. Tanto USA como la URSS no habían manifestado expresamente aspiraciones territoriales. Sólo se interesaban en la investigación científica respecto del territorio y en la experimentación de diversas tecnologías y técnicas en ambientales polares. USA, en este contexto, evitando que algunos de sus eventuales aliados europeos y americanos se viesan envueltos en un serio conflicto bélico, promovió y alentó la búsqueda de un camino de entendimiento diplomático. Las experiencias del Año Geofísico Internacional (1956-1957) facilitó escuchar la opinión de los cientos de científicos que se vieron involucrados en los diversos programas de investigación, donde se demostró la necesidad de materializar una condición suficiente para continuar la tarea de aumentar el conocimiento sobre el continente blanco.

Es conveniente, en tanto estudiosos y analistas de los procesos políticos y sus atributos espaciales, y sin necesidad de interpretar hechos que forman parte de la historia, observar —en lo posible identificar y delimitar áreas y temas— el desarrollo del Tratado Antártico en los últimos treinta años; explorar en el debate nuevos aspectos que los estados incluyeron en este período y, finalmente, a partir de hechos empíricos y de objetivos políticos preexistentes y otros que ahora emergen, atisbar por nuevos horizontes de tensión.

DESARROLLOS EN EL CONTEXTO DEL TRATADO

No es necesario profundizar mucho en los desarrollos y avances que se produjeron en el contexto del Tratado Antártico, pues ellos son suficientemente conocidos y las publicaciones de numerosas contribuciones científicas han enseñado acerca de cuán desconocido sigue siendo para la ciencia el continente austral. De otro lado, las nuevas tecnologías de imágenes satelares y percepción remota han ampliado el conocimiento geológico, mineralógico, glaciológico, oceanográfico y meteorológico de la estructura y procesos naturales en el casquete polar antártico.

A lo anterior se adiciona que los científicos del campo de la biología, zoología, botánica y química han revelado aspectos del mundo macro y micro-orgánico. Todo esto sin ignorar que los geofísicos, climatólogos y meteorólogos, al interesarse en la estructura y procesos propios de la atmósfera

antártica, han descubierto y están ya analizando cuidadosamente las fluctuaciones en el comportamiento de la ozonósfera. Quizás resulte más sustancial referirse a las tres décadas de cooperación científica internacional, a la elaboración de un nuevo enfoque económico, al incremento del número de adherentes al Tratado, a la evolución desde las reclamaciones territoriales hacia la propiedad internacional y otros aspectos. (véase Fig. 1)

Tres décadas de cooperación científica

Ningún científico, sea del campo de las disciplinas naturales como del amplio campo de las disciplinas sociales, puede ignorar que las ideas de cooperación científica internacional explican en gran medida el que doce gobiernos (Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Francia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Unión del Africa del Sur, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Estados Unidos de América) pospusieran sus controversias territoriales, jurídicas y políticas respecto del continente antártico o de secciones del mismo.

Expresamente los gobiernos convinieron en utilizar el continente tan sólo para fines pacíficos, prohibiendo toda medida de carácter militar, estableciendo la libertad de investigación científica y cooperación hacia ese fin. Las actividades del Comité Científico para las Investigaciones Antárticas (SCAR) y las contribuciones de entidades científicas nacionales y gubernamentales de los signatarios originales y los que más tarde adhirieron, muestran que efectivamente la cooperación científica internacional materializó.

Evidencia de ello es el resultado actual de las reuniones consultivas, en las cuales se ha pospuesto o se busca afanosamente posponer por cincuenta años —hasta el año 2041— la discusión respecto de la explotación de los recursos minerales. Las reuniones de Viña del Mar (Chile) y Madrid (España) muestran que los estados con intereses antárticos e interesados en la Antártida se han agrupado en tres posiciones. Algunos prefieren que el continente y los mares adyacentes, hasta el paralelo 60 de latitud Sur, sean declarados definitivamente como una reserva y laboratorio natural; otros prefieren aceptar la explotación selectiva y técnicamente controlada de ciertos recursos; y, unos últimos, son partidarios de abrir el continente a la explotación económica en gran escala.

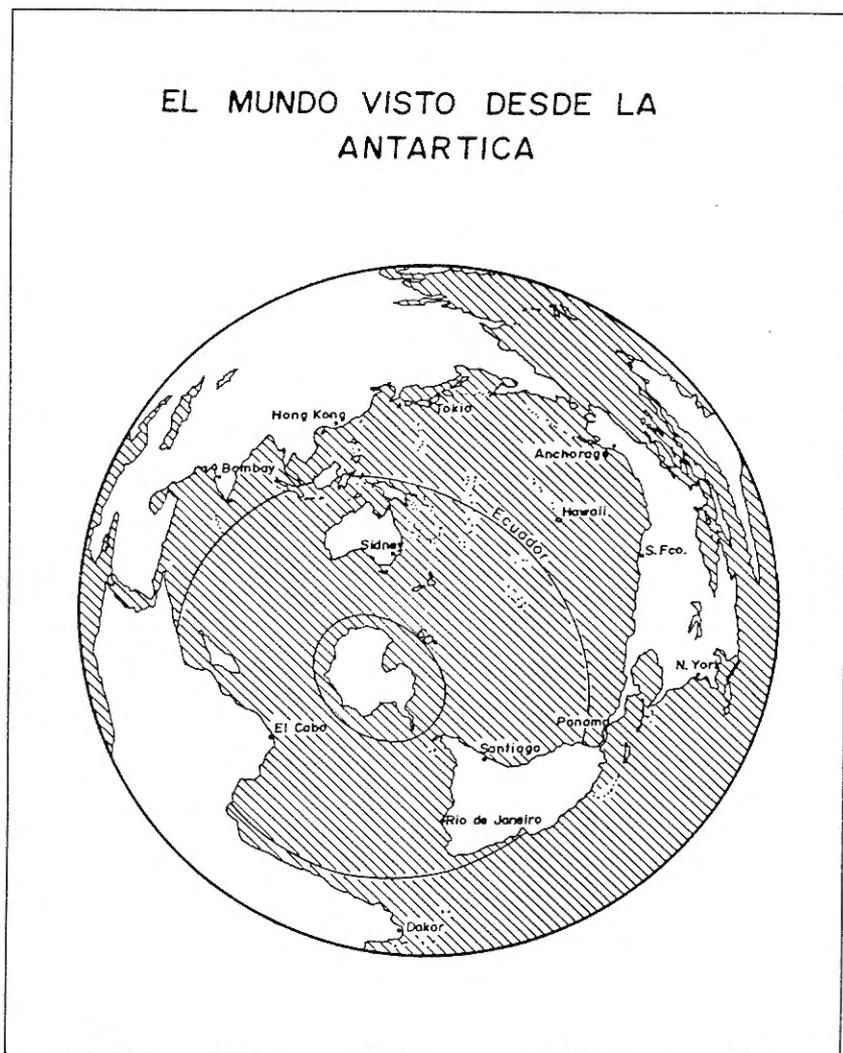


Figura 1

Desde una perspectiva individual y científica, sin ignorar la condición de contribuyente al tesoro público de uno de los Estados con intereses antárticos, se ha de reconocer que no es fácil tomar decisiones definitivas sobre el asunto antártico en materia de explotaciones económicas, sin antes evaluar los impactos ambiental, social y político que dichas explotaciones pueden implicar. Si los Estados que pueden llevar a cabo investigación en el espacio exterior terrestre —en la Luna y planetas del sistema solar— han tomado toda clase de medidas y precauciones para no contaminar y deteriorar los nuevos mundos y espacios que el genio humano intenta explorar y descubrir con propósitos de concurrir al bienestar del género humano, los Estados con intereses antárticos están, éticamente, obligados a preservar un área del planeta de la vorágine y voracidad simplemente destructora.

La cooperación científica internacional en la Antártida, en donde aún restan áreas de investigación teórica y utilitaria que son sombrías u oscuras, ha evidenciado que la otrora república de las letras está aún vigente. Ello es uno de los principales méritos en tanto los desarrollo del Tratado Antártico. Pero ello no es suficiente, especialmente si los científicos no tenemos la capacidad y habilidad de influir en los gobiernos con intereses antárticos en el camino de la cooperación política y económica respecto del futuro de este continente.

Elaboración de un nuevo enfoque económico

A pocos o muchos científicos les ha preocupado honestamente el propósito económico en la investigación antártica. La tensión entre el afán de conocimiento racional y lógico con los propósitos utilitarios y materiales de las sociedades nacionales a que pertenecemos ha sido resuelta a través del statu quo. Los investigadores, sin importar su nacionalidad jurídica, sabemos que nuestras sociedades tratan de resolver angustiosamente el problema social que por primera vez detectó Thomas Robert Malthus al publicar su contribución acerca de la población (1798). Estadísticamente se puede observar que la población de los Estados nacionales y la población global del planeta ha estado creciendo a una mayor tasa y velocidad que la capacidad de los sistemas económicos para generar insumos y bienes de consumo destinados a satisfacer las contingencias humanas.

A veces las exaltaciones nacionalistas, en otras ocasiones los afanes imperiales y estratégicos de los Estados, introdujeron la idea global que la An-

tártida era una nueva especie de "El Dorado", con recursos naturales incommensurables en cantidad y en el tiempo. El objetivo de poseer tierras allí y explotar dichos recursos naturales movió a muchos miembros de las clases políticas y militares. Ello parecía lógico en una cultura o en un estadio cultural caracterizado por el afán del poder hegemónico fundado en la propiedad de territorios y recursos naturales de todo tipo.

Por alguna razón estocástica, pero que puede ser explicada a partir de la falta de tecnología, recursos financieros y habilidad para explotar recursos en un continente con algunas peculiaridades naturales, las naciones con intereses antárticos no adelantaron mucho en los proyectos económicos de explotación de las eventuales riquezas del mar y de la corteza terrestre antártica. Los redactores del Tratado Antártico tuvieron el cuidado de establecer un verdadero mecanismo de seguridad que evitase el despilfarro y la explotación. Junto con establecer el uso pacífico del territorio, incluyeron tempranamente la noción de protección y conservación de los recursos vivos, la cual, en las sesiones de consulta dieron origen a la protección y conservación del medio ambiente antártico.

Los signatarios del Tratado, al menos hasta este año, nunca se han opuesto a la explotación de los recursos. Pero entre ellos ha dominado el afán de hacerlo de forma de no dañar ni destruir las cadenas tróficas, incluyendo medidas adecuadas para la conservación del medio natural. Atendidas tales limitaciones, en la mayoría de los casos han resuelto posponer la explotación de los recursos naturales hacia un futuro próximo, contando con resolver anticipadamente las dificultades técnicas y tecnológicas que permitan materializar los propósitos de protección y conservación de los recursos vivos.

En esta dirección, los signatarios se han planteado a futuro el camino cómo debería organizarse la explotación. Algunos piensan que debería generarse una entidad multinacional, cuyos socios, los propios signatarios, actuarían como empresas de explotación económicas. Otros son partidarios de facilitar concesiones a empresas privadas nacionales, multinacionales y transnacionales, las cuales deberían someterse a unas determinadas normas de explotación, las que por ahora no alentarían la iniciación de actividades.

El Tratado y el conjunto de recomendaciones que han surgido de las reuniones consultivas terminaron por generar un sistema jurídico internacional que, de una parte, asegura el acceso a los recursos naturales, pero de otra genera unas normas de protección y conservación de los recursos naturales y del medio físico que dificulta el obtener utilidades netas significativas.

Finalmente ello incide en desalentar por ahora las inversiones, pero dejando abierto el camino para un futuro próximo. Por ello concluimos que en el área se ha estado elaborando un nuevo enfoque económico, el cual, por razones obvias, sólo podrá ser operable cuando los tecnólogos y técnicos oferten unos instrumentos y procedimientos que garanticen efectivamente la protección y conservación del ambiente antártico.

Incremento de Estados adherentes

Si bien es acertado que en la Asamblea General de Naciones Unidas, permanentemente, algunos de los Estados-miembros plantean el propósito de internacionalización del continente antártico, convirtiéndolo en patrimonio común de la humanidad, el sistema jurídico antártico (tratado y recomendaciones), facilita la incorporación de nuevos Estados adherentes.

En los últimos treinta años, veinticinco Estados han adherido al Tratado y las Convenciones, y otros ocho se encuentran en camino de satisfacer las exigencias mínimas de operar unos programas de investigación científica e instalar unas bases permanentes en dicho territorio para llevar a cabo los proyectos específicos de investigación.

Sin embargo, aunque ello sea un asunto obvio, los actuales signatarios se dividen en territorialistas y no-territorialistas. Entre los primeros persiste la idea que, en algún momento futuro, habrá de decidirse la cuestión de la vigencia del statu quo respecto de las reclamaciones territoriales; mientras que los segundos, por ahora, parecen sólo interesarse en la investigación científica.

En este contexto de incremento del número de adherentes del Tratado y de Estados que aspiran a convertirse en adherentes, incluyendo que los signatarios se asimilan a grupos territorialistas y no-territorialistas, caben algunas interrogantes respecto de los adherentes: ¿por qué se interesaron en ello? ¿la eventualidad de participar en el reparto de territorios algún día? ¿el supuesto que los recursos naturales antárticos son ilimitados en cantidad y en el tiempo? ¿un sincero propósito de tomar parte activa en la aventura científica de la exploración e investigación en el único continente donde la acción antrópica no ha logrado generar un deterioro significativo? ¿una respuesta política al hecho que entre los signatarios originales se encuentran las principales potencias de nuestro tiempo? o ¿algún objetivo encubierto o no expresado aún?

El sostenido incremento de Estados adherentes y aspirantes a adherentes en las tres últimas décadas es prácticamente explosivo. De doce naciones con intereses antárticos, hoy aparecen casi cuarenta. Cada cual exhibe sus motivos históricos, jurídicos, científicos y otros. Pero el constante y sostenido incremento parece que apunta —es nuestra conjetura— a un futuro “estar ahí”. ¿Para qué este argumento? ¿por qué este argumento?

Supongo que los politólogos, especialmente los que se interesan en las relaciones internacionales, ya están centrando sus programas de investigación en esa dirección. Dejemos que ellos, en un futuro cercano, nos proporcionen las hipótesis que están elaborando, junto con las evidencias que vayan recogiendo.

Evolución del enfoque: desde reclamaciones territoriales a propiedad internacional

Como un simple observador y analista de los procesos políticos en tanto su dimensión espacial, al concluir el estudio de los desarrollos del Tratado Antártico, debo señalar un aspecto que llama la atención.

En el transcurso del año 1908, el gobierno británico decidió extender su soberanía territorial desde las islas Falkland (islas Malvinas en la versión argentina) hasta el continente antártico. Para el caso, los meridianos 20° y 80° W. y el paralelo 50° S. enmarcaron tierras y mares de la nueva Dependencia Antártica. Claro está, que en esos días, pocos fueron los ciudadanos chilenos y argentinos que se enteraron que sus ciudades y aldeas, localizadas del paralelo 50° S hacia el polo antártico, quedaron incluidas en la reclamación y delimitación territorial. Si bien es cierto que en el segundo decenio del siglo el gobierno británico corrigió la delimitación que incluía tierras del extremo meridional de Sudamérica y los pasos australes, mantuvo su reclamación sobre las tierras y mares antártico entre los meridianos más arriba indicados.

En las décadas siguientes, con argumentos diferentes a la reclamación británica, otros gobiernos hicieron saber sus propias reclamaciones territoriales (Nueva Zelanda, 1923; Francia, 1924; Australia, 1933; Noruega, 1939; Chile, 1940; Argentina, 1943). Tal como anotan en los años ochenta algunos autores, “el Estado nacional inicia la invasión de la Antártida” (Kidron y Segal, 1981:4) con el inicio del siglo y ello es lo que concluye con la firma y ratificación del Tratado de Washington o Tratado Antártico (1959) (véase Fig. 2)

DELIMITACIONES Y REIVINDICACIONES TERRITORIALES

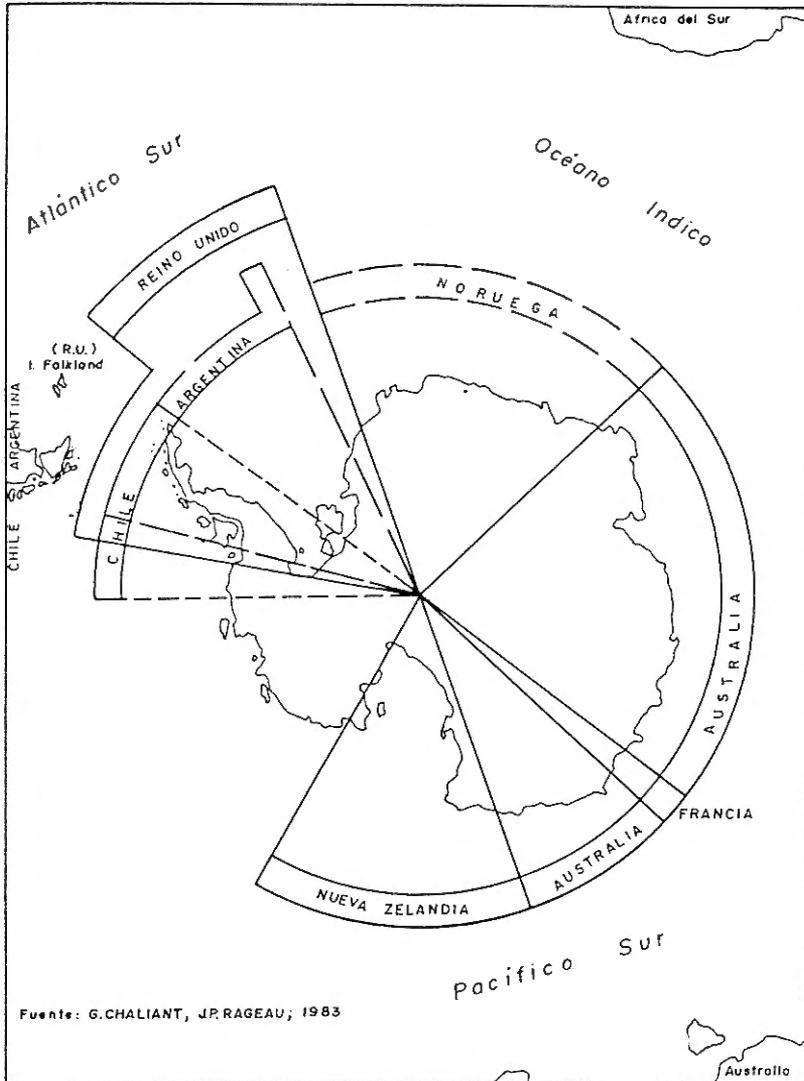


Figura 2

Sin embargo, a mi juicio, el Tratado Antártico, sin desconocer dichas reclamaciones, buscando evitar que las discrepancias y controversias derivasen en conflictos, introdujo el statu quo en materia territorial. De ello derivó una situación jurídico-territorial inédita. Paulatinamente, el continente y los mares enmarcados por el paralelo 60° S, de hecho, pasaron a ser considerados como un área de la superficie terrestre bajo régimen de co-administración de los signatarios del Tratado (Figura 1). En igual medida que los gobiernos signatarios empezaron a regular diversos aspectos de sus relaciones en la Antártida, la configuración de hecho de la co-administración territorial ha sido el mejor argumento para contener las aspiraciones de los Estados que proponen la inmediata internacionalización del continente.

De otro lado, tal como ha estado ocurriendo en los últimos treinta años, los Estados nacionales que se interesan en la investigación científica en aquellos mares y tierras, a condición que satisfagan las normas y regulaciones convenidas por los signatarios, pueden acceder a la condición de adherentes. En ese sentido podría pensarse que en el futuro seguirá aumentando el número de adherentes y llegará el momento en que ellos deberán resolver el destino final del territorio y los recursos insertos en éste.

Hasta donde hoy es posible atisbar respecto de este destino final del territorio antártico y sus recursos naturales, después de treinta años de experiencia, es posible detectar tres actitudes diferentes. Algunos gobiernos serían partidarios de la mantención indefinida del statu quo en materia territorial, fortaleciendo el régimen de co-administración de hecho y manteniendo abierta la puerta jurídica al ingreso de nuevos Estados bajo las condiciones que hasta ahora han regulado el acceso a la adhesión al Tratado. En este grupo —si pudiéramos identificar al grupo— surgen dos posiciones respecto de los recursos naturales: unos sostienen que se debe conservar indefinidamente la condición de laboratorio natural para el continente y los mares adyacentes; otros serían partidarios de organizar empresas conjuntas de todos los signatarios para explotar los recursos naturales, acorde con las regulaciones de conservación y protección del medio y de los recursos renovables.

En un segundo grupo de opiniones se inscribirían los Estados que buscarían el levantamiento y cese del statu quo territorial. Claro está, que para evitar la reaparición de discrepancias, controversias y conflictos territoriales sería preciso acordar algún mecanismo que salve las reclamaciones de los Estados territorialistas (Argentina, Australia, Chile, Francia, Noruega, Nueva Zelanda, UK) y se facilite el acceso de los restantes. Es fácil equivocarse el

camino en esta dirección hipotética, pero ello huele al empleo de la política de poder.

Un tercer grupo de opiniones se configura con los Estados —principalmente adherentes— que preferirían convertir al continente antártico en un patrimonio común de la humanidad. En el interior de estas ideas y opiniones aparecen dos corrientes significativas. Unos piensan en una reserva natural definitiva para las generaciones venideras y en la conservación y protección de un escenario no humanizado. Otros Estados, bajo el peso de las demandas por nuevos volúmenes de recursos orgánicos e inorgánicos, preferirían la internacionalización del continente y el establecimiento de una autoridad mundial (como Naciones Unidas, por ejemplo) que vele por la explotación de los recursos naturales y su canalización hacia las sociedades más pobres del planeta.

Quizás sea curiosidad, quizás he diseñado unas hipótesis y unos escenarios equívocos, pero desde mi perspectiva y percepción de los desarrollos del Tratado Antártico he de obtener como resultado una evolución del enfoque para las relaciones de los Estados con dicho continente. Desde las primigenias reclamaciones territoriales se está transitando pacíficamente hacia nociones de co-administración y propiedad multiestatal, incluyendo derivaciones hacia la propiedad internacional o, más bien, transnacional.

NUEVOS ASPECTOS A DEBATE

En la descripción de los desarrollos del Tratado Antártico, cuatro temas resultan significativos; el desarrollo de normas para la explotación de minerales, las ideas de mantener el continente libre de polución, la discrepancia acerca de las propiedades nacionales o mundiales del continente, y el re-examen (revisión) del Tratado. En mi opinión, estos temas constituyen el nuevo objeto de discusión o debate entre los Estados que se vinculan o relacionan con la Antártida.

Explotación de minerales

Si bien es acertado que en la reunión de consulta de Madrid (1991) se acordó posponer por cincuenta años la explotación de recursos minerales

antárticos, de modo que sean las generaciones del quinto decenio del siglo XXI las que tomen la decisión, parece conveniente explorar en el significado del señuelo de las riquezas fáciles.

Muchas de las personas que interpretan los resultados de investigación geológica estructural y geológica económica, a veces bajo el prisma de sus ideas políticas nacionalistas o internacionalistas, suelen concluir apresuradamente que las formaciones geológicas contienen "recursos minerales inconmensurables". Otras veces, el simplismo conceptual de algunos miembros de las clases políticas, interpreta los resultados de investigación antártica como la posibilidad de eliminar la pobreza en sus sociedades o en las sociedades empobrecidas del planeta.

El sólo mencionar un inventario de mineralizaciones metálicas localizadas en diversas áreas antárticas como cromo (Cr), níquel (Ni), cobalto (Co), cobre (Cu), oro (Au), plata (Ag), manganeso (Mn), molibdeno (Mo), hierro (Fe), titanio (Ti), platino (Pt), plomo (Pb), zinc (Zn), estaño (Sn) y uranio (U), así como reservas de carbón y depósitos de petróleo y de gas natural suele despertar el interés economicista de muchas personas.

Las distorsiones de los resultados de investigación puede que no den origen a nuevos debates, pero, ¿qué ocurrirá el día en que algún Estado disponga de tecnologías y recursos financieros que hagan factible la explotación de los recursos minerales? Por ahora se sabe que las mineralizaciones conocidas no son económicamente explotables, pero, ¿cuál será la actitud de aquellos Estados en que los recursos minerales de su propio territorio inician la declinación en tanto la producción?

Por ahora es claro que las economías industriales y pos-industriales no han completado sus políticas de conservación de la energía y de introducción de nuevas fuentes energéticas. En la pasada crisis del Golfo Pérsico hay más de una evidencia de ello (Santis, 1991). ¿Qué actitud decidirán en el próximo siglo aquellas sociedades ricas y opulentas que no logren administrar racionalmente sus recursos energéticos?

Por ahora, el petróleo y el gas natural antártico no pueden ser explotados; tampoco existen fundadas esperanzas de explotar los minerales radioactivos en los cortos y medianos plazos. En opinión de los expertos falta prospección de geología económica más detallada, se carece de tecnologías de explotación de bajo costo y, lo más decisivo, no existen aún consorcios financieros interesados en rentabilizar tales eventuales explotaciones.

Pronto se cumplirán quinientos años del descubrimiento del Nuevo Mundo o tierras y pueblos que hoy denominamos como América. Los primeros descubridores y conquistadores abrieron el camino a millones de europeos mediterráneos y atlánticos. Estos colonizadores, en menos de cinco siglos organizaron, bien o mal, un mundo en que hoy viven millones de personas. Las potencias europeas se afanaron en participar de estas actividades y, muchas de ellas, lograron rentabilizar su empresa colonizadora. Resolvieron urgentes problemas del sostenimiento de sus poblaciones y abrieron el camino para el bienestar y prosperidad económica de hoy.

En algún lugar del planeta, más de un intelectual y/o líder político debe estar elucubrando los medios para acceder a la explotación de los recursos minerales antárticos. El camino jurídico para ello está abierto. Si en treinta años el número de Estados con intereses antárticos ha incrementado explosivamente, no sería nada de raro que en las próximas tres décadas se incorporen nuevas entidades estatales. El aumento de adherentes al Tratado Antártico podría abrir o reabrir el debate acerca del destino final de los recursos naturales en ese continente.

Siento ser pesimista en este asunto. Pero tenemos más de doscientas treinta entidades político-territoriales en el planeta —las cuales podrían aumentar inesperadamente en los próximos meses en el actual mundo soviético y yugoslavo— y en el mundo antártico los Estados operan un acuerdo internacional abierto, el cual no posee elementos muy claros de control, salvo el ejercicio de la política de poder de las super y grandes potencias de nuestro tiempo o el accionar de los poderes económicos de las sociedades pos-industriales e industrializadas.

Área libre de contaminación

La profundización y ampliación del conocimiento científico de las estructuras y proceso en y del medio físico han enseñado que las interconexiones naturales en la escala planetaria existen y funcionan. A partir de ello, muchos científicos, políticos y simples habitantes del planeta consideran un deber impulsar programas de protección y conservación de la Tierra como morada humana.

Muchas disciplinas que utilizan enfoques ecológicos en su quehacer, al sistematizar el saber acumulado, han contribuido a la educación ambiental

de millones de seres humano. Quizás ello explica en gran medida la actitud conservacionista y proteccionista implícita en el Tratado Antártico.

Sin embargo, en estos últimos treinta años, es posible detectar y observar dos actitudes respecto de mantener las condiciones naturales de la Antártida. Algunos Estados signatarios y adherentes han expresado un irrestricto ecologismo en relación al área protegida por el Tratado, es decir, se han jugado por mantener intocado de actividades de explotación económica el mar y la tierra antárticas. Otros de los firmantes y adherentes han sugerido que es mucho más importante poner luego en explotación los recursos naturales, pues se han de atender las demandas de una población mundial en fuerte incremento anual (1,8 % en 1990-91, según PRB).

Para ningún experto es un misterio que la explotación local y regional de recursos naturales conlleva dificultades como contaminación y deterioro del medio ambiente. Pero cualquier estudioso de la ecología planetaria podría describir y explicar que los actuales uso de los suelos, aguas y aire contaminan y deterioran, en medianos y largos plazos, regiones alejadas de las localizaciones de las presentes explotaciones.

En los últimos años, especialmente en los años ochenta, se manifiestan las preocupaciones por las condiciones de la ozonósfera en el hemisferio austral. Lamentablemente no hemos logrado ubicar con facilidad algunas contribuciones científicas acerca de la difusión del arsénico que se libera en los procesos de refinación de los sulfuros cúpricos, procesos que permiten obtener varios millones de toneladas de cobre cada año. Pienso que los Estados productores y exportadores de este metal no financiarán investigación de este tipo en la Antártida, en tanto algunos de ellos son signatarios y adherentes del Tratado Antártico. ¿Qué pensarán aquellos gobiernos que más de una vez se interesaron en importar hielo antártico para regar sus suelos áridos y satisfacer las demandas de agua potable de sus poblaciones? ¿Comprarian agua fresca congelada que aparece contaminada con arsénico?

Propiedades de Estados nacionales o propiedad internacional

Desde la perspectiva de los Estados sudamericanos con intereses antárticos, pero quizás también del resto de los signatarios y adherentes emerge un asunto interesante en las relaciones políticas internacionales. Tanto Argentina como Chile, acorde con sus delimitaciones y reclamaciones, son signatarios territorialistas del Tratado. En este sentido, los gobiernos de ambos

Estados, a través de diversos gestos y expresiones, están permanentemente aludiendo a "sus derechos antárticos" por motivos jurídicos, históricos, geográficos y diplomáticos.

La revisión bibliográfica y documental no muestra cambios sustanciales en esta materia, salvo que es probable que ambos Estados sean partidarios de mantener el statu quo en tanto ello facilita las relaciones bilaterales, al no aparecer controversias o materias controvertibles. Expresamente, en 1984-85, con motivo del tratado de paz y amistad que resolvió el conflicto de la delimitación marítima en los mares australes (Santis, 1989), ambos gobiernos excluyeron del debate, de forma explícita, "la cuestión antártica".

Sin embargo, en los últimos treinta años, Estados como Brasil (1975), Uruguay (1980), Perú (1981) y Ecuador (1987), con diferentes tesis jurídicas y geográficas, se han incorporado al grupo de Estados con intereses antárticos. Con una cierta fuerza, Brasil y Perú, animados por corrientes de pensamiento geopolítico territorialista, han planteado "sus derechos antárticos", a partir de la tesis de la "defrontação" o enfrentamiento de costas.

Ello permite atisbar por el incremento de los Estados territorialistas en el seno del sistema jurídico del Tratado Antártico. Pero, a su vez, ello involucra una nueva posibilidad de tensiones en las relaciones de los Estados americanos, particularmente en Brasil-Argentina y Perú-Chile, en tanto cuanto las aspiraciones territoriales antárticas brasileñas y peruanas se superponen a las reclamaciones argentinas y chilenas respectivamente.

En mi opinión, este tipo de asuntos reactivará, en cortos o medianos plazos, el debate entre Estados territorialistas antiguos y nuevos, entre ambos con los no territorialistas y, de seguro, reabrirá la discusión con los Estados que piensan que el continente debe ser convertido en patrimonio común de la humanidad o, al menos, en propiedad internacional de los signatarios y adherentes del Tratado.

Revisión del Tratado

En el transcurrir de estos últimos treinta años, contados desde el año de ratificación del Tratado (1961), muchos estudiosos han prestado alguna atención al mecanismo de modificación del instrumento jurídico, particularmente al artículo XII de dicho texto. Conviene recordar que el Tratado

buscó incluir unas cláusulas de congelación del aspecto controvertido como eran las reclamaciones territoriales.

Varios de los Estados territorialistas, luego de negociar este aspecto, finalmente obtuvieron que se fijase un plazo de treinta años como período moratoria de eventuales modificaciones. Pasado este plazo, se permitiría una revisión de las disposiciones que hubieren resultado satisfactorias. Los Estados territorialistas aceptaron plenamente un tratado de plazo indefinido, pero lograron que se acordase que pasados treinta años, dicho cuerpo jurídico internacional puede ser modificado por simple mayoría de las partes.

El artículo XII, párrafo 2, del Tratado considera la citación, a petición de una de las partes consultivas, de una conferencia para revisar el funcionamiento del acuerdo, donde las modificaciones y enmiendas pueden ser aprobadas por simple mayoría, no exigiéndose en dicha conferencia la norma de la unanimidad vigente en el período inicial de treinta años.

No es necesario ser jurista para concluir que esta disposición configura una pequeña válvula de escape con el propósito de evitar la congelación permanente de derechos territoriales que podrían desprenderse de un tratado a perpetuidad.

Muchos autores sudamericanos, apegados a la noción de territorialidad por motivos ideológicos y/o míticos, han estado calculando que de abrirse una conferencia para revisión del acuerdo original, ésta les sería adversa. Pienso que todos los cálculos son equivocados, en tanto cuanto las partes consultivas, que son los doce Estados signatarios y los veinticinco adherentes, participarían con derechos diferentes. No hemos escuchado o leído nada por ahora del lado de las partes territorialistas o de las no-territorialistas al respecto, especialmente en el sentido de haber cambiado el pensamiento que se tenía en 1959.

Con todo, en caso de existir afanes de modificaciones al Tratado, se podrían identificar tres opciones. La primera alude a que se mantenga el sistema antártico tal como ha sido hasta el presente, permitiendo su evolución bajo sus propios términos. El argumento básico es que tal como está y como ha funcionado, el tratado permite la co-administración territorial y resguardar fielmente los principios y objetivos básicos que lo motivaron.

Antes de 1991, muchas personas pensaron que la presión por explotar los recursos no renovables conllevaba la idea de modificación, pero las partes consultivas han postergado este asunto hasta el año 2041.

La segunda opción alude a la modificación del sistema jurídico antártico, reemplazándolo por la internacionalización del continente en tanto patrimonio común de la humanidad. Ello no es imposible, pero, ¿cómo comprender la moratoria de cincuenta años respecto de la explotación de los recursos minerales?

La tercera opción que se puede establecer alude a la extinción o término del Tratado. Las recomendaciones elaboradas en Madrid (1991) muestran en mantener el acuerdo por los próximos cincuenta años.

Pienso que el Tratado ha demostrado ser un instrumento jurídico útil, pues ha permitido mantener las reclamaciones territoriales, ha impedido la explotación irracional de los recursos, el continente —como ámbito de relaciones entre los Estados— ha estado alejado de los conflictos, y, lo más significativo, el sistema de cooperación internacional en los planos científicos y jurídicos ha funcionado.

Sin embargo, como un observador que pretende ser objetivo y riguroso, veo que algunas cosas deberán ser enriquecidas —no modificadas—. Por ejemplo, el acuerdo congeló el vocablo “dueños” e introdujo la práctica de co-administración. En varios lugares y tiempos, suelo plantear la opción de ser co-administradores y co-dueños, especialmente si en varias décadas más estamos pensando en explotar racionalmente algunos de los recursos naturales. Desde la perspectiva geográfica o espacial, la noción de co-dueños se relaciona con la responsabilidad de explotación. Ésta, a su vez, se vincula a la especificidad de los Estados signatarios, bajo los cuales debería quedar permanentemente la administración.

NUEVOS HORIZONTES DE TENSIÓN

En los apartados precedentes hemos insistido en generalizar ideas y hechos de lo que ha ocurrido o se ha pensado en los últimos treinta años de vigencia y aplicación del Tratado Antártico, incluyendo la búsqueda e identificación de nuevos temas para el debate.

Ahora conviene observar algunos asuntos que podrían, en el futuro próximo o lejano, generar tensiones entre los Estados signatarios, los Estados adherentes y el resto de la comunidad internacional de Estados. Por obvio

que ello sea, se debe remarcar que los asuntos que aquí se esbozan son observados desde la perspectiva de las sociedades políticas sudamericanas.

Eventuales reclamaciones territoriales

En 1958 el gobierno de Brasil presentó una protesta diplomática al gobierno de USA a causa de no haber sido invitado a participar en la Conferencia Antártica. En dicha nota se anotaba que, "el Brasil ante el imperativo de proteger su seguridad nacional, se reserva el derecho de libre acceso a la Antártida así como de presentar las reivindicaciones que juzgue necesarias". Años más tarde, después de complementar las formalidades del sistema antártico, el 16 de marzo de 1975, adhirió al Tratado.

Esta es la posición oficial del gobierno brasileño, pero muy distintas son las tesis geopolíticas desarrolladas por Couto e Silva (1967) y de T. de Castro (1976). El primero valora la Antártida en términos de la seguridad brasileña y sudamericana y la segunda desarrolla la teoría del enfrentamiento de costas a través de los meridianos extremos de las costas de Brasil, Ecuador, Perú, Chile, Argentina y Uruguay. (Véase Fig. 3)

El gobierno brasileño no ha reclamado ningún sector antártico; pero estudiosos brasileños han presentado y explicado los elementos teóricos para construir una argumentación en el momento que la vigencia del Tratado esté debilitada.

La literatura geopolítica argentina ha recogido ambas tesis y ha buscado los caminos para refutarlas. En ello es posible observar un tema que bien podría traer nuevas controversias entre Argentina-Brasil y Chile-Brasil.

La argumentación geopolítica brasileña fue la base del accionar del Perú. En 1979, la asamblea que elaboraba la nueva Constitución Política peruana emitió una declaración específica en que ese Estado aparece vinculado a la Antártida por costas que se proyectan hacia ella, así como por factores ecológicos y antecedentes históricos, reclamando el derecho peruano a ser partícipe del futuro de ese continente.

En 1981 Perú solicitó la condición de adherente al Tratado y en 1983 creó la Comisión Nacional Antártica.

En el plano académico y científico, en los tempranos años ochenta, se creó el Instituto Peruano de Estudios Geopolíticos y Geoestratégicos, el cual,

TEORIA DE LA DEFRENTACION

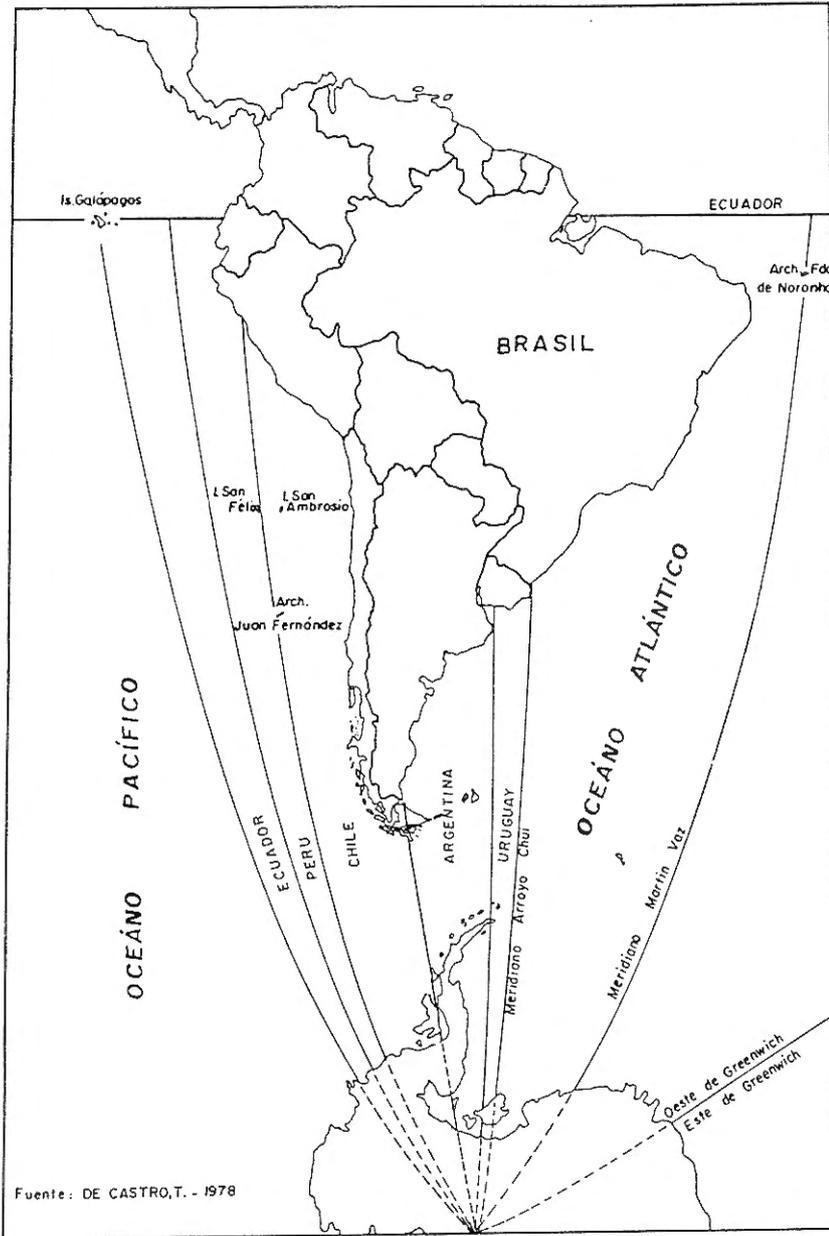


Figura 3

en noviembre de 1984 hizo circular una obra colectiva, *El Perú y la Antártida*, como resultado de un seminario de igual denominación. Las once ponencias incluidas en la obra configuran dos temas interesantes. La tesis del enfrentamiento de costas sería la base de la argumentación peruana para, en el futuro, fundar y explicitar sus reclamaciones territoriales antárticas. Sin embargo, ello es contradictorio con el quehacer del gobierno peruano y con la idea de muchos políticos peruanos de propiciar un régimen internacional de explotación de los recursos naturales antárticos en beneficio de toda la humanidad.

Supongo que los geopolíticos chilenos, eventualmente algunas autoridades gubernamentales, tomaron nota de estas nuevas aspiraciones peruanas, en tanto ellas implican sobreimposición en el territorio delimitado por Chile en 1940. Algunas ideas al respecto se esbozan en la obra de Lopetegui (1986) y en las once contribuciones del seminario "La Antártica, una realidad geopolítica" (1987) materializado por el Instituto Geopolítico de Chile y el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile.

Atendido que Brasil, Uruguay, Perú y Ecuador han adherido al Tratado, podría pensarse que estamos exagerando o especulando sobre discrepancias, controversias y eventuales conflictos. Ni tanto ni tan poco. En las sociedades políticas sudamericanas las nociones de Estado territorial son fuertes y profundamente enraizadas en los medios intelectuales y políticos. Mientras esté vigente el statu quo respecto de las reclamaciones territoriales de sectores antárticos no se avizoran problemas; pero, si este aspecto jurídico sufre cambios, la hipótesis de nuevas tensiones entre los Estados sudamericanos adquirirá plena validez de predicción.

El bloque histórico y sus vecinos

Desde antes de la suscripción del Tratado, Chile y Argentina constituyeron un bloque de Estados que se reconocieron mutuamente "derechos territoriales antárticos" (1947 y 1948) para asumir las controversias que ambos tenían con el UK. Pienso que esta controversia chileno-argentina con la corona británica es uno de los motivos que llevó al gobierno de USA a buscar un acuerdo respecto de la Antártida.

El Tratado logró congelar la controversia hasta un futuro incierto e indefinido. Chile y Argentina, expresamente en el Tratado de Paz y Amistad (1985) respecto de la delimitación marítima en los mares australes, acordaron

que dicho acuerdo no podía ser invocado respecto de sus diferencias antárticas, de modo que en este último acuerdo volvieron a reafirmar su condición de bloque sudamericano.

Pero cada uno de los Estados por separado tiene o mantiene sus propias diferencias con los vecinos. Argentina y Brasil han disputado largamente el influjo económico en los países de la cuenca del río de la Plata, la proyección y presencia en el sector antártico americano.

Chile y Perú no tienen problemas limítrofes ni territoriales entre sí. Salvo los afanes de algunos intelectuales y políticos peruanos que se esfuerzan en mantener viva la idea de "recuperar" los territorios objeto de los tratados de 1883 y 1929, respectivamente; a ello se puede sumar el empuje por recuperar el influjo y dominio peruano en el océano Pacífico suroriental y más de alguna curiosa interpretación respecto de la común frontera marítima. Pero ha de tenerse en cuenta que las pretensiones antárticas peruanas, expresadas por intelectuales y políticos, se orientan directamente hacia las delimitaciones sectoriales chilenas de 1940.

En las últimas décadas, diversos autores chilenos y argentinos, incluidos miembros de la clase política, han expresado que ambos gobiernos deberían actuar estrechamente unidos en la cuestión antártica. Tales ideas, esbozan constituir un sistema de cooperación intergubernamental para mejorar y coordinar su actuación en el seno del sistema jurídico antártico.

Pienso que este panorama chileno-argentino, tranquilo hoy, podría alterarse negativamente en el futuro. Especialmente si se introducen modificaciones al acuerdo que no satisfagan la esperanza de territorialidad expresada en 1940 y 1943, respectivamente. De materializar una conjetura como la anterior, ello, a su vez, abriría el camino para conformar las discrepancias argentino-brasileñas y chileno-peruanas.

Objetivos geoestratégicos de las grandes potencias

En el transcurrir de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) algunas de las potencias envueltas en el conflicto demostraron materialmente interés por ocupar algunos puntos estratégicos de la Antártida. Singularmente, ello ocurrió en el área insular opuesta al Cabo de Hornos, utilizándose algunas bahías para proteger navíos, cuya tarea y objetivo era controlar y proteger el tráfico marítimo interoceánico Atlántico-Pacífico y viceversa.

El tráfico marítimo en esta sección del planeta, especialmente el de la vía del estrecho de Magallanes tiene algunas limitaciones en tanto el tonelaje y tipo de carga, cuestión que no ocurre en el Paso Drake. Pero también el Estado chileno, en caso de conflictos, tiende a establecer su neutralidad en el área. En cualquier contingencia bélica, incluso en la eventual clausura del Canal de Panamá, el tráfico marítimo tendería a re-utilizar la ruta del Cabo de Hornos y Paso Drake.

Como es obvio, el control y protección de la ruta antes indicada exige apoyarse en ambas riberas de las 503 millas marinas que separan América de la Antártida.

La hipótesis de un conflicto mundial generalizado se ha alejado en el tiempo, especialmente después de los sucesos políticos en Europa oriental y pasados los eventos bélicos del Golfo Pérsico. Pero nadie puede estar seguro de las eventuales dificultades que sobrevendrán durante esta actual década o en el siglo XXI. La tecnología bélica no sólo se ha sofisticado, también requiere nuevos espacios desde donde preparar contragolpes. La Antártida posee condiciones interesantes para controlar una ruta marítima, pero, a su vez, la meseta antártica presenta características atrayentes para el desarrollo de la coherencia balística intercontinental.

De otro lado, aunque la actual evaluación de los recursos minerales no entrega datos expectables para la humanidad, muestra que tales recursos son atrayentes y atractivos para una economía industrial y desarrollada. Conviene preguntarse lo siguiente: ¿Subsistirá el régimen jurídico antártico en medio de un conflicto planetario generalizado?

Las diferencias entre sociedades ricas y sociedades pobres

En opinión de Cerda (1988), la competencia entre economías desarrolladas y en desarrollo, en medio de la cual estas últimas intentan modificar las actuales relaciones de poder a través de la redistribución de los recursos políticos, económicos, tecnológicos, científicos, militares y culturales han de impactar sobre el esquema de organización antártica. Especialmente, en tanto cuanto el Tratado fue concebido en otro contexto o escenario internacional, a lo cual se adiciona que posee muy poca capacidad de adaptación y de corrección de los estímulos externos a él.

De una parte aumentan las demandas internas y externas por un cambio en el status antártico; de otro lado, el esquema de acuerdo y la actitud de los signatarios ofrece pocas esperanzas para elaborar una respuesta adecuada a los desafíos que se vienen planteando.

Alrededor de los dos tercios de la población del planeta —estimada en 5.384 millones para 1991— corresponden a sociedades que están intentando desarrollar sus economías. El abismo con las economías industrializadas, el otro tercio de la población mundial, se abre y profundiza de año en año. Las críticas que se vienen planteando en el seno de Naciones Unidas respecto del régimen antártico provienen de sociedades pobres, las mismas que dieron amplia mayoría a la Convención sobre Derecho del Mar (1982). Muchas de esas sociedades pobres han planteado organizar un bloque de naciones deudoras para obtener la disminución o eliminación de las mismas.

Es un hecho irredargüible que la economía se ha ido transnacionalizando rápidamente en los años ochenta. Nuevas formas de dependencia económica han sido establecidas o se están estableciendo. La Antártida posee recursos. Muchas veces las gentes pobres y desposeídas piensan que en esas tierras y mares podrían estar las soluciones a sus dificultades. ¿Cuántos discursos políticos ideológicos se han encargado de fomentar dicha noción?

Probablemente los Estados signatarios y adherentes han sobrevalorado los recursos naturales antárticos. Los otros Estados han aprendido que allí existen recursos. Las sociedades políticas que no poseen medios para resolver sus dificultades buscarán caminos para acceder al continente y a los recursos que éste posee.

Un nuevo orden político internacional

Desde que la URSS inició un nuevo ajuste político global, a mediados de los años ochenta, los estudiosos de la política internacional previeron algunos cambios en las relaciones mundiales. Los sucesos de 1988 a 1991, que parecen avanzar rápidamente como veíamos en el encuentro de los gobernantes de la siete sociedades más ricas del planeta con el gobernante soviético (“cumbre 7+1”), definitivamente han abierto el camino a la elaboración de un nuevo orden político mundial.

La bipolaridad en las relaciones internacionales ha dado paso al influjo de una única potencia. USA ha demostrado su capacidad militar, pero bien

sabemos que su situación económica es complicada. El poder económico actual pasa y reside en Alemania y Japón, básicamente. El año 1992 verá finalmente aparecer a la Comunidad Económica Europea con todo el vigor y plenitud de la integración económica.

En muchos lugares del planeta, especialmente en las sociedades en desarrollo, los seres humanos se autointerrogan acerca de las características del nuevo orden político internacional. En América del Sur la pregunta obligada, alude a, ¿cuáles serán las tendencias de las potencias políticas, militares y económicas respecto de la Antártida?

BIBLIOGRAFÍA

- BERGUNO, JORGE. *Realidad y régimen jurídico y político de la Antártica*, en: Revista Chilena de Geopolítica, Vol. 4 N° 1 (1987) 49-58.
- CERDA, JOSÉ. *Análisis Geopolítico de la cuestión Antártica. La Provincia como vértice del espacio político nacional*, Santiago, Universidad de Chile, Instituto de Ciencia Política, 1988.
- DE CASTRO, THEREZINHA. *Rumo á Antártica*, Río de Janeiro, Livraria Freitas I Bastos, 1976.
- KINDRON, M.; R. SEGAL. *The State of the World Atlas*, London, Pluto Press, 1982.
- LOPETEGUI T., JAVIER. *Antártica un desafío perentorio*, Santiago, Instituto Geopolítico de Chile, 1986.
- MERCADO J., E. *et al. El Perú y la Antártida*. Lima, Instituto Peruano de Estudios Geopolíticos y Estratégicos, 1984.
- NEAL, V.T. *Cooperación científica internacional en la Antártica*, en: Revista Chilena de Geopolítica, Vol. 4 N° 1 (1987): 153-156.
- PALMA G., S.; A. MUJICA R. *Recursos antárticos para el desarrollo*, en: Revista Chilena de Geopolítica, Vol. 4 N° 1 (1987): 129-151.
- SANTIS, H; R. RIESCO. *Las fronteras Antárticas de Chile*, Santiago, Universidad de Chile - Instituto de Ciencia Política, 1986.
- SANTIS, H. *Visión geopolítica del Cono Sur de América*, en: Revista Chilena de Geopolítica, Vol. 4 N° 1 (1987): 5-19.
- SANTIS, H. *Importancia geopolítica de la Antártica*, en: Revista Chilena de Geopolítica Vol. 4 N° 1 (1987): 101-114.