

Evolución político-jurídica del problema antártico

I. DE LAS RECLAMACIONES TERRITORIALES A LA COOPERACION CIENTIFICA

El siglo xx se inicia con una serie de reclamaciones de soberanía en el continente antártico. Ellas recuerdan la actividad de las potencias europeas en Africa en la segunda mitad del siglo xix, que trató de reglamentar el Acta de Berlín de 26 de febrero de 1885.

Es así como Gran Bretaña fija los límites de las Dependencias de las Islas Falkland por Cartas Petentes de 21 de julio de 1908 y 28 de marzo de 1917.

El 30 de julio de 1923, Londres coloca bajo la jurisdicción de Nueva Zelanda un sector que abarca la totalidad del Mar de Ross, hasta el Polo.

En 1924, la Terre Adélie es incluida por Francia en las Tierras Australes Francesas y luego, por decreto de 1º de abril de 1933, París precisa los límites de ese pequeñísimo sector de 4 grados geográficos.

Por Orden del Consejo de 7 de febrero de 1933, el gobierno inglés crea el sector australiano, en el que se agrupan territorios antárticos reclamados desde la Conferencia Imperial de 1926.

En vísperas de la Segunda Guerra Mundial, el 14 de enero de 1939, Noruega reivindica el enorme sector que se extiende desde las llamadas Dependencias de las Falkland hasta el sector australiano, más las islas Bouvet y Pedro I.

Finalmente Chile, por decreto supremo Nº 1.747, de 6 de noviembre de 1940, y Argentina, por medio de un mapa del Instituto Geográfico Militar, publicado poco después, fijan asimismo el ámbito de sus respectivos sectores.

Mientras ingleses, australianos, neozelandeses, franceses y noruegos acomodan entre ellos los límites de sus pretensiones y se reconocen soberanía, Chile y Argentina superponen sus propias reclamaciones entre sí y con las inglesas, a las islas Shetland del Sur, Península Antártica y territorios vecinos, creándose ahí el verdadero problema de derechos de ese continente.

Además, chilenos y argentinos nos vemos privados del reconocimiento de nuestras reclamaciones por parte de otros países, debiendo contentarnos con aceptarnos mutuamente derechos exclusivos en los bordes exteriores, Este y Oeste, de ambos sectores, y calificamos —por declaración conjunta Vergara/La Rosa del 4 de marzo de 1948— de “región de frontera no definida” los 21 grados geográficos superpuestos, que pasan a constituir un condominio de hecho.

Otros tres países han manifestado, en diversas épocas, su posición oficial sobre la Antártida. Estados Unidos, para oponerse a las reclamaciones de soberanía y hacer reserva de sus derechos; la Alemania del Tercer Reich, con una toma de posesión provisional que dura muy poco, el 12 de abril de 1939, del 4º 50' Este al 20º 30' Este y al Sur del paralelo 72º; y el Japón, que renuncia a todos los derechos que pudiera tener en el Antártico, por el Tratado de Paz de 8 de septiembre de 1951.

Cuando Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelandia, Francia y Noruega reclaman soberanía, a través de lo que se ha llamado “un accidentado procedimiento”, se menciona como antecedente los descubrimientos, aunque no siempre lo reclamado corresponda a lo descubierto.

Argentina innova y extiende con largueza hasta el corazón del Continente, tanto una contigüidad que nacería de su extremo americano, como la ocupación de un islote de las Orcadas del Sur. Chile presenta títulos originados en la voluntad de la Corona española, que se perfeccionan a comienzos del siglo xx merced a la acción legal de su Gobierno y al trabajo autorizado de loberos y balleneros en aguas y territorios antárticos. De la costa así ocupada, hacia el interior, aplica la teoría del sector, en una especie de hinterland diferente a los sectores usados en el Artico; es la teoría del sector-cuadrante que llama la atención de tratadistas como Rousseau¹ Gidel², y otros.

A veces flota en el aire cierta indiferencia por el Derecho Internacional clásico y sus normas de la ocupación efectiva; otras, se trata de acomodar esas normas al territorio polar y a sus especiales características. El Tratado Antártico, en 1959, vendrá a poner término a un esfuerzo meritorio, pero de dudosa eficacia práctica, y aportará una nota de buen sentido, de audacia y de imaginación que se resume así: ante un problema de soberanía tan original como el continente polar mismo, debemos actuar con medios igualmente originales y apropiados.

¹Charles Rousseau, “Derecho Internacional Público”, Barcelona, 1961, p. 250.

²Gilbert Gidel, “Aspects Juridiques de la lutte pour l'Antarctique”, París, 1948, pp. 45 y 46.

La determinación unilateral de sectores no trae la paz a Antártida, especialmente frente al Cabo de Hornos. Chile y Argentina tratan de preservarla —y defender sus derechos— mediante declaraciones conjuntas, a partir de 1941, que vienen a prolongar las negociaciones Puga Borne-Anadón de 1906 a 1908. Más adelante, desde 1949, ambos países y Gran Bretaña se ponen de acuerdo para evitar “cualquier malentendido en Antártida”, y deciden no enviar barcos de guerra “al sur de los 60° de latitud sur”, salvo los movimientos que han sido habituales, es decir, el relevo de bases.

Esta buena voluntad no es suficiente. Las bases —muchas de ellas innecesarias— proliferan. Gran Bretaña recurre a la Corte Internacional de Justicia, sin convencer a Chile y Argentina de que hagan lo mismo, y la India trata de inscribir el tema en la agenda de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En el sexto continente soplan vientos de fronda. Las Cancillerías de Chile y de los Estados Unidos estudian un “modus vivendi” antártico que no signifique renuncia de derechos o pretensiones de los gobiernos participantes. Luego se habla de fideicomiso a cargo de las Naciones Unidas y de internacionalización. Esto último parece satisfacer como base de discusión a Gran Bretaña, Nueva Zelandia y Australia, siendo rechazado por los otros gobiernos interesados.

Hasta que se programa el Año Geofísico Internacional.

Habiéndose llevado a cabo en 1882/83 y 1932/33, se decide su realización para 1957/58. Con el objeto de ocuparse de los trabajos en Antártida, la Unión Internacional de Geodesia y Geofísica, reunida en Roma en 1954, crea un Comité Especial que sesiona en París entre el 6 y el 10 de julio de 1955. Esta es, históricamente, la primera conferencia internacional sobre el continente antártico que trasciende lo meramente científico, a pesar de los esfuerzos por que ello no ocurra.

Toman parte, originariamente invitados: Chile, Argentina, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelandia, Francia, Noruega y Estados Unidos. Luego se agrega Bélgica a instancias de Francia. La Unión Soviética, que ha ingresado a la Unión Internacional de Geodesia y Geofísica apenas 5 meses antes, es informada de la reunión y su delegado, el profesor Vladimir Belusov, aparece en la penúltima sesión.

Vale la pena recordar algunos aspectos de esta primera reunión antártica, a la cual asistí. Aunque, como digo, sus fines eran estrictamente científicos, Chile y Argentina se dan cuenta, sin necesidad de mucha perspicacia, que todo lo acordado en ella tendrá, en forma directa o indirecta, alguna consecuencia política. El tiempo nos dará la razón.

Por eso sus delegaciones —la chilena presidida por el Embaja-

dor en París, Juan Bautista Rossetti, y la argentina por el Director del Departamento de Soberanía Territorial, señor Julio de Tezanos Pinto— insisten desde el primer momento ante el Presidente del evento, el francés Georges Laclavère, en dejar en claro los fines puramente científicos de la cita. Así, se presenta y aprueba por unanimidad, una iniciativa del delegado de Chile, según la cual “los objetivos de la conferencia son exclusivamente científicos”³. No contento con lo anterior, el activo presidente de la delegación chilena obtiene el patrocinio argentino y luego el voto de todos los delegados para aprobar una resolución que afirma: las bases que se construyan durante el Año Geofísico Internacional son “iniciativas temporales . . . que no modifican el status existente en Antártida”⁴. Sabia previsión que entonces fue tomada como una exageración de los delegados sudamericanos; algo comprensible, pensaron algunos, dado nuestro carácter de delegados políticos, delegados de gobierno, como efectivamente lo éramos.

Chile y Argentina no pudieron hacer entonces más de lo que hicieron, mientras delegados científicos de primera línea como el neozelandés Sir Edmond Hillary, Laurence Gould, de los Estados Unidos, Sir Vivian Fuchs, de Gran Bretaña, Georges Laclavère, y Paul Emile Victor, de Francia, mostraban el mapa de Antártida al soviético Belussov y le instaban, en la tarde del 9 de julio de 1955, a señalar los puntos en que su país deseaba instalar bases. El eligió tres sitios: uno en la costa de Knox, sector australiano, y siete meses después, en febrero de 1956, estaba construida la base Mirny.

La Unión Soviética no había perdido un minuto para instalarse en Antártida. Hoy mantiene siete bases, y mi experiencia del Artico soviético me indica que ningún otro país se siente más a sus anchas entre los hielos australes, donde su población se multiplicará rápidamente con los trabajos petroleros y mineros que se proyecta. Esto sin hablar de la importancia estratégica de mantener bases en ambos extremos del planeta: en el Artico y en el Antártico.

La distribución de bases en París y el aumento de miembros del grupo primitivo de 8 a 10 países con Bélgica y la Unión Soviética—luego serían 12 con Sudáfrica y el Japón— son dos elementos importantes que conviene recordar.

Esa reunión, más allá de sus objetivos científicos, abre la puerta a la cooperación y al contacto directo en una serie de campos estrechamente ligados con el ejercicio de derechos en la Antártida. Si algunos no lo advirtieron entonces, pronto quedó de manifiesto durante el Año Geofísico Internacional.

El problema antártico entra así en otra etapa, favorecido por la

³La Nación, Buenos Aires, julio 7, 1955.

⁴La Nación, Buenos Aires, julio 11, 1955.

cooperación científica internacional, que luego se insinuará en otros campos aún más importantes.

Junto con exhibir y fundamentar títulos de manera unilateral, se va abriendo campo la idea de buscar, todos unidos, el camino de la solución. Así comienza a dar sus primeros pasos el grupo de países antárticos.

2. *Antártida: Zona Especial de Conservación*

Al final del Año Geofísico Internacional, en 1958, los australianos advierten que las bases soviéticas en la costa antártica están a sólo 2.700 millas de Melbourne, y es un hecho que sus ocupantes ya no partirán del continente helado. Es cierto que, merced a la diligencia de los delegados de Chile y Argentina en la reunión de París, hay un compromiso para no dar a los establecimientos otro carácter que el científico. ¿Pero qué pasará después del 31 de diciembre de 1958?

Las intenciones de la Unión Soviética son claras y han quedado de manifiesto en el memorándum de su Gobierno del 7 de junio de 1950. Pueden resumirse así: Los descubrimientos de Bellingshausen y Lazarev, de 1821, le dan derecho a tomar parte en el futuro de Antártida.

El Commonwealth se pone en movimiento. Hay que privar de toda eficacia, como antecedente de soberanía, a las bases soviéticas, dejar de lado, si es necesario, las reclamaciones territoriales y dedicar a Antártida sólo a las investigaciones científicas.

Estados Unidos también está inquieto, según lo transmite la Embajada de Chile por aerograma del 3 de marzo de 1958. Dice Washington⁵: "Lo más probable es que la presencia soviética se prolongue indefinidamente".

¿Qué hacer? La fórmula la encuentra el Presidente Eisenhower y la propone a 11 gobiernos, el 2 de mayo de 1958. En realidad se basa en una idea chilena entregada a Estados Unidos en 1948, durante las conversaciones antárticas Escudero-Green. La Conferencia del Tratado Antártico, tiene lugar en Washington del 15 de octubre al 1º de diciembre de 1959 y la evolución de la situación político jurídica en Antártida, iniciada durante el Año Geofísico Internacional, se concreta en ese documento.

Recordando esos días, decía Marcial Mora, jefe de nuestra delegación a la Conferencia, en una charla ofrecida en la Universidad de Chile en mayo de 1961:⁶ "Durante aquellos exhaustivos debates

⁵Cit. por Enrique Gajardo, Revista del Instituto Antártico de Chile, Nº 10, 1977, p. 55.

⁶Texto mimeografiado, p. 2.

se podía palpar el proceso de evolución hacia nuevos conceptos sobre convivencia internacional”.

Claro que había algo más que convivencia. Como nos ilustrara en esas sesiones de Washington con gran claridad el asesor jurídico del Quai d'Orsay, señor André Gros, 12 países estaban empeñados en organizar una empresa de “cooperación internacional”⁷. Por cierto que sólo hablábamos de ciencia. Entonces no se podía ir más lejos. Tratar de hacerlo habría significado un fracaso. Se tejió, pues, una tela muy fina que diera satisfacción a los países con reclamaciones de soberanía, a aquellos que no habían alcanzado a hacerlas y a aquellos, muy pocos, que no tenían intención de dominio. El Art. IV del Convenio es fundamental en la materia.

No se perdió pues, como creen algunos⁸ una oportunidad única para solucionar definitivamente el problema antártico. Se inició más bien un largo camino que ya ha tomado 20 años y que nadie sabe exactamente cuándo y cómo terminará.

El Tratado de Washington sirvió también para tranquilizar al Occidente respecto a las bases soviéticas, únicamente destinadas, como todas las otras, a fines científicos; la Unión Soviética a su vez logró incluir dos ideas que le interesaban muchísimo en esa década de la guerra fría: la prohibición de construir bases militares y la de realizar maniobras militares; Argentina, por fin, aceptó la “libertad de investigación científica”, condicionada a la “prohibición de explosiones nucleares”, con lo cual ganamos todos, y se dio un ejemplo que pronto fue seguido en otras regiones del mundo.

Pero la disposición que dio a Antártida su carácter más destacado sólo está insinuada en el Tratado de 1959, y es la concerniente a la protección de la fauna y de la flora antártica, inquietud chilena que se plasmó en una serie de medidas convenidas en la III Reunión Consultiva de Bruselas, en 1964. Merced a ellas la Antártida —incluyendo las vastas regiones marítimas situadas dentro del paralelo 60º de latitud sur— se ha convertido en la única Zona Especial de Conservación de nuestro planeta a escala internacional.

El Tratado está vigente desde 1961 y ha traído la paz y la tranquilidad a todo el hemisferio austral. Es una tregua política alcanzada a través de una acción científica coordinada y planificada.

Los 7 países con sector han debido pagar un precio para ello y éste consiste en que las soberanías individuales tienen varias limitaciones y servidumbres. Es así como en la zona de aplicación del Tratado se promocionan únicamente las mencionadas actividades científicas, no así las políticas o económicas; luego, las actividades

⁷André Gros, discurso mimeografiado, octubre 29, 1959, p. 6.

⁸Howard J. Taubenfeld, “A treaty for Antarctica”, International Conciliation, Carnegie Endowment for International Peace, enero 1961, p. 316.

militares están prohibidas, salvo "el empleo de personal o equipo militares para investigaciones científicas o para cualquier otro fin pacífico"; se prohíbe también toda explosión nuclear y la eliminación de desechos radiactivos; bases, naves, aeronaves y expediciones están abiertas a la inspección de cualquier miembro activo del Tratado; finalmente, "observadores, científicos intercambiados y personal acompañante" están sometidos a la jurisdicción de su país y no a las leyes del país en cuyo sector trabajan; además, si se produce un conflicto de jurisdicción con referencia a otros extranjeros, los países con sectores no pueden aplicar su legislación, sino consultarse con el país respectivo acerca de una solución mutuamente aceptable.

Al cabo de dos décadas de vigencia, el Tratado Antártico está marcando fuertemente la vida político-jurídica del continente polar, cuya lenta evolución por caminos propios es claramente perceptible.

El primer inconveniente grave se presenta en la VII Reunión Consultiva de 1972, en Wellington, al inscribirse el tema "Recursos antárticos; efectos de la exploración minera", a petición de Africa del Sur. Lo que parecía relativamente sencillo: acordar una moratoria de dos años, pasados los cuales se autorizaría tal exploración comercial, se convierte en problema de difícil solución. La mencionada moratoria es vetada por Chile, secundado por la Unión Soviética, y desde entonces el asunto ha seguido en los temarios de todas las reuniones, sin que todavía se acuerde la autorización para iniciar la exploración y subsiguiente explotación petrolera de la plataforma antártica, que de eso se trata. Por el contrario, se ha dispuesto una abstención de actividades que regirá mientras no haya un reglamento en la materia.

Los delegados de los 13 miembros activos del Tratado se han dado cuenta que la extracción precipitada del petróleo y del gas que pudiera contener la plataforma submarina del continente —de una extensión aproximada de 2,36 millones de Kms.²— podría traer el rompimiento del convenio y de la paz, como asimismo, la contaminación de las aguas y los hielos más puros del planeta y el daño irreparable a una fauna y a una flora calificadas de únicas.

El acuerdo de Londres de febrero de 1972, sobre las focas antárticas, especialmente las existentes en la alta mar del paralelo 60º, y el reciente convenio sobre el krill en la misma zona, demuestran que bajo las normas del acertadamente llamado "sistema antártico"⁹, del cual el Tratado de Washington es su espina dorsal, se pueden reglamentar convenientemente la conservación y el cuidadoso aprovechamiento económico de la zona del Tratado, tanto en

⁹Enrique Guyer, "The Antarctic System", Recueil de cours 189, Vol. II (1976).

sus porciones marítimas como continentales, a satisfacción de los países con sector y sus correspondientes 200 millas económicas, para los que las reclaman.

Mientras se autoriza la exploración y la explotación mineral, los miembros del Tratado han comunicado claramente en la reunión de Oslo, en 1975, que "se oponen a las actividades que pueda emprender cualquier nación o persona" en esta materia. Luego, en la reunión de Londres, en 1977, junto con mantener la abstención de actividades, las Partes reafirman que el Tratado Antártico "no deberá sufrir menoscabo en su integridad", como consecuencia de las planeadas labores económicas, respecto a las cuales "las Partes Consultivas continuarán desempeñando un papel activo y responsable". Finalmente, desde la reunión de Washington de 1979 se está uniformando el criterio en el sentido de que la actividad petrolera antártica, al sur del paralelo 60º, tanto la que se desarrolle en la plataforma continental como en los fondos marinos, debe quedar comprendida en la reglamentación especial que se acuerde, en coordinación, por supuesto, con lo que resuelva la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. ¿Será esto motivo de fricción con la Autoridad Internacional de Fondos Marinos, como algunos anticipan?¹⁰.

A medida que se avanza en el estudio de las implicancias y dificultades de la explotación petrolera, van apareciendo nuevos problemas. Veamos algunos de ellos:

En el campo jurídico político habrá que determinar, por ejemplo, qué autoridad otorgará los permisos, qué legislación se aplicará, cómo se repartirán tanto los derechos pagados como las utilidades obtenidas, cómo se solucionarán las controversias, en qué forma se abrirán las riquezas petroleras al resto de la humanidad, etc.

En materia de utilidades hay autores que ya han iniciado debate¹¹ acerca de si es más conveniente para los países que reclaman sector, recibir un porcentaje de lo producido en su propio sector —por razones de soberanía— o un porcentaje del total producido en todo el continente, como miembros del Tratado.

En cuanto a los problemas técnicos y ecológicos —que claramente exceden las posibilidades de los miembros del Tratado Antártico, especialmente de los más pequeños— deberá tenerse en cuenta que sacar petróleo de Antártida será algo tan delicado como sacar lo, guardando las proporciones, de un Jardín Zoológico o un Jardín Botánico, con todos los agravantes del hielo y las bajas tempe-

¹⁰F. M. Auburn, "Offshore oil and gas in Antarctica", German Yearbook of International Law, Berlín, 1977.

¹¹Frank Pallone, "Resource exploitation: the threat to the legal regime in Antarctica", Connecticut Law Review, 1978.

raturas. Esto hace que la limpieza de las zonas contaminadas sea muy difícil y excepcionalmente lenta; que la exploración y explotación tendrá, combinados, los riesgos de una labor submarina y, a la vez, bajo las plataformas de hielo flotante; que los meses aptos para el trabajo serán pocos y el peligro de los témpanos, permanente; que la posibilidad de poner fin a los derrames será difícil. ¿Se ha pensado que esos derrames en invierno deberán esperar el regreso del hombre para detener su curso? ¿Y que la contaminación invernal de ese petróleo —miles de barriles— se extenderá durante meses por el mar antártico a los océanos vecinos? La experiencia ártica de Estados Unidos y Canadá, en el Mar de Beaufort, al norte de Alaska, nos da una idea de las dificultades que nos esperan.

No nos extrañe, entonces, que hayan pasado 8 años desde que el problema se planteó y se continúe en la etapa previa del intercambio de opiniones y de una convergencia de propósitos muy preliminar.

Una convención tan importante como la petrolera deberá adoptarse por unanimidad, pero, ¿estamos seguros de que esta norma continuará si se realiza una Conferencia para revisar el Tratado de 1991 en adelante? Mi opinión es que, reemplazar la norma de la unanimidad por la de la mayoría, significaría el rompimiento del Tratado Antártico.

Entretanto, la casi seguridad de la existencia de gas o petróleo en los Mares de Ross, Weddell y Bellingshausen y sus extensas y poco profundas plataformas continentales, ha hecho revivir la posición "territorialista" de los 7 países con sector, como ya se había pronosticado en 1961¹², incluso de aquellos países como Australia y Nueva Zelandia, que 20 años atrás abogaban por la internacionalización.

3. *Administración conjunta de un continente*

Continente sin habitantes autóctonos, con un clima poco apto para la existencia humana, Antártida se ha incorporado más activamente a la vida internacional merced al avance de la ciencia y de la técnica, que hacen pensar en el aprovechamiento de sus innumerables riquezas. A pesar del medio siglo transcurrido desde que Paul Fauchille enunciara su tesis de la ocupación de "explotación" en Antártida, en contraposición a la ocupación de "habitación"¹³, muchas de sus ideas han cobrado de nuevo vigencia. En efecto, un parque internacional como éste vive la mayor parte del año con es-

¹²Robert D. Hayton, "The Antarctic Settlement of 1959", A.J.I.L., abril 1960, p. 370.

¹³Paul Fauchille, "Droit International Public", t. 1., II parte, 1926.

casos puestos de vigilancia, y sólo recibe miles de hombres de ciencia y de turistas —y mañana posiblemente de mineros, cazadores y pescadores— en los cortos veranos.

Las dificultades de todo orden impidieron en siglos pasados la llegada de la colonización europea y esta centuria planteó los problemas del dominio polar y su naturaleza jurídica todavía sin resolver y, diría yo, pospuestos o soslayados. De ahí que la telaraña de límites sectoriales cubra con discutida vitalidad la enorme cúpula blanca que culmina a 3.000 metros de altura o poco menos, en el Polo Sur geográfico.

Por otra parte, a punto de iniciar el tercer milenio después de Cristo, la humanidad se agita con problemas espaciales, y el hombre se une en un movimiento instintivo de conservación. De ahí que las soluciones limitadas o excesivamente individualistas vayan haciéndose insuficientes y Antártida comience su mayoría de edad en la época de las computadoras, de la energía nuclear y de los espacios ilimitados que urge conquistar.

Si hay riquezas en Antártida, nadie podrá impedir que se extraigan; si el Tratado de Washington se rompe, difícilmente renacerá en forma rotunda y excluyente, la política unilateral de sectores, que no pudo imponerse sesenta o setenta años atrás, cuando era más fácil que así ocurriera.

Esto no significa que los 7 países que favorecen los sectores antárticos deban renunciar a ellos. No; pero sus gobiernos deben reflexionar que junto a derechos antárticos existen deberes antárticos. Deben pensar, asimismo, que la lucha por el reconocimiento internacional de sus sectores no fue en vano, y que tanto esta lucha como los antecedentes en que sus sectores se apoyan les dieron una situación de privilegio en el presente de Antártida, que deberá concretarse en el futuro en lo que se ha llamado "una responsabilidad preferente"¹⁴.

En Africa los hombres blancos se vieron obligados a ceder sus responsabilidades a los africanos. En Antártida, los miembros del Tratado no tienen a quién ceder sus responsabilidades y han asumido la administración de todo un continente y sus espacios marítimos, en provecho propio, desde luego, y también, en provecho de toda la humanidad.

En este verdadero pacto regional es natural que tengan preeminencia los países vecinos a Antártida —por sus mayores vinculaciones de todo orden con el continente— luego, aquellos lejanos que manifestaron con exploraciones y trabajos un interés efectivo y, por último, cualquier país que acepte las normas y principios por

¹⁴María T. Infante, "La Antártica en el futuro", revista Realidad, marzo 1980, Santiago, p. 31.

los que se rige la Antártida. Es un pacto abierto, pero esto no exige de pagar la cuota de incorporación, algo habitual y universal.

Existe el peligro de que esta responsabilidad de administrar de los miembros del Tratado Antártico sea puesta en duda y es su obligación hacer cumplir la garantía de respeto ahí establecida (Art. x): "con el fin de que nadie lleve a cabo en la Antártida ninguna actividad contraria a los propósitos y principios del presente Tratado".

Como un ejemplo de estos intentos de intervención, podría citarse la resolución de la FAO, de 1976, en que ofreció 45 millones de dólares para una "utilización racional de los recursos vivos del área"¹⁵. Este programa fue luego retirado. Con todo, hay autores para los cuales lo que llaman¹⁶ "la lucha por excluir al resto del mundo de las discusiones sobre la Antártida, será cada vez más difícil". Se agrega, incluso, que "las Partes Contratantes no tienen derecho para redactar nuevas leyes" sobre Antártida.

Estimo que estos problemas son más efectistas que reales ya que, como dije, el Tratado está abierto a la adhesión de todos los Estados. Sin embargo, la objeción debe hacernos reflexionar. Así lograremos adelantarnos a los acontecimientos y que se mantenga siempre vigente el primero de los considerandos del Tratado: "Es el interés de toda la Humanidad que la Antártida continúe utilizándose exclusivamente para fines pacíficos y no llegue a ser escenario u objeto de discordia internacional".

Estamos frente a un caso único, sin precedentes en el Derecho Internacional. Un continente dedicado nada más que a la paz, sin maniobras ni bases militares, cuya ausencia de habitantes originarios facilita los entendimientos, y donde la llegada de hombres de otros continentes los complica, pues traen con ellos la contaminación a un mundo frágil cuya ecología, como dije, podría sufrir daños irreparables.

Nos cuesta aceptar la idea de que Antártida, a pesar de sus características tan particulares, y como cualquier otro territorio al servicio del hombre, pudiera aprovecharse económicamente. La experiencia histórica indica que cuando sea técnicamente factible, el continente austral, constituido en última reserva de la Humanidad, será debidamente explotado.

El problema es importante, primero, porque el Tratado Antártico no autoriza ese aprovechamiento económico, ya que nació como una tregua del problema de soberanías, que justamente podría verse ahora agudizado por labores petroleras y, segundo, porque al

¹⁵Cit. por Barbara Mitchell y Lee Kimball, en "Conflict over the cold continent", Foreign Policy, Washington, N° 35, 1979, p. 133.

¹⁶Ver nota anterior.

introducir labores mineras en esa Zona Especial de Conservación de flora y fauna, será muy difícil no contaminarla.

Como, a pesar de todo, necesitamos una solución, lo más importante es mantener congelado el asunto político y llegar a acuerdos acerca de la legislación que se aplicará a las concesiones mineras, a las preferencias para explotar y a la distribución de utilidades. Como se dijo a poco de entrar en vigencia el Tratado, "el futuro desarrollo del Derecho Internacional tiene un amplio campo para cubrir los problemas antárticos, incluso los económicos"¹⁷.

Surge la duda, ¿hasta dónde esta participación de utilidades de un fondo común, puede afectar las reclamaciones exclusivas congeladas por el Art. IV del Tratado? Otros contestan: el país que congela, que cede o se asocia para explotar riquezas que le pertenecen está, por eso mismo, ejerciendo derechos soberanos y no renunciando a ellos¹⁸.

La temida contaminación es, por otra parte, de cuidado y uno de los países más perjudicados con ella sería Chile, situado a poco más de 400 millas de Antártida. Este peligro es muy serio, pero no debe hacernos perder la cabeza. Hay dos aspectos de la eventual explotación petrolera en que no se ha puesto suficiente énfasis: primero, que ella no durará eternamente sino unos años, hasta que se agoten los pozos; segundo, que el petróleo se sacará de contados lugares, y Antártida volverá a su tranquilidad. ¿Deberíamos destruir todo lo alcanzado con el Tratado Antártico por un mal que será pasajero? Respecto a las otras riquezas mineras, son para más adelante; entonces habrá experiencia contra la contaminación y, posiblemente, más comprensión de los socios antárticos.

Puesto que al idear el sistema antártico se ha partido de una realidad original, sin precedentes, mal podríamos saber en estos momentos, con precisión, cómo va a ser el edificio que tan paciente-mente construimos, aunque podemos imaginar que ninguna solución tendrá éxito si no es producto de una "negociación lo suficientemente madura"¹⁹.

¿Internacionalización? En ningún caso, por la raíz de soberanías individuales conservadas "en el refrigerador", cuyo *statu quo* no podría alterarse sin perturbar la paz. Algunos tratadistas, especialmente franceses, creen sin embargo que el Tratado Antártico

¹⁷R. A. Swan, "Australia in the Antarctic", Melbourne University Press, 1961, p. 381.

¹⁸Jehan Eric Blumereau, "Le Regime Juridique de l'Antarctique", tesis de doctorado, Universidad de París, 1975, p. 132, texto mimeografiado.

¹⁹Fernando Zegers, "El sistema antártico y la utilización de los recursos", University of Miami Law Review, diciembre 1978, p. 470.

lleva a una "internacionalización de hecho"²⁰, a una "indivisión progresiva de la Antártida"²¹.

¿Condominio? La verdad es que en este momento no se ejerce soberanía conjuntamente por las Partes Contratantes.

Yo veo más bien un co-imperio, es decir, una administración conjunta de este parque internacional que cubre todo el extremo austral de nuestro hemisferio, donde seguirán predominando las Zonas Especialmente Protegidas y los Lugares de Especial Interés Científico; donde se *alentará* el avance de la ciencia y sólo se *permitirá* restrictivamente el aprovechamiento económico en ciertos y determinados lugares y bajo las condiciones y los resguardos más severos.

Para mantener y perfeccionar el sistema antártico habrá que seguir ocupándose del sector, por su valor como concentración de esfuerzos nacionales, aunque ahora situándolo cada vez más como parte integrante de un todo más grande, a cuya suerte está ligado, casi como en un sistema federal. Veo el tuturo del sector estrechamente unido a la estabilidad política del continente antártico. Creo, además, que la personalidad del continente austral no comienza ni se agota en la política de sectores y tiene una trascendencia cuya meta final aún no divisamos. ¿Hemos pensado en que el Tratado Antártico cubre una zona igual a 1/14 de nuestro planeta? ¿Nos damos cuenta que administramos conjuntamente alrededor de 34 millones de Kms.², de los cuales 13½ millones son hielo sobre rocas y mar y el resto, 20½ millones, enormes espacios marítimos sometidos, aún en la alta mar, a una legislación especial?

Antártida llegará, luego de los rápidos 20 años que faltan, al año 2000. El momento decisivo será 1991, o poco después, cuando de conformidad con el Art. XII del Tratado se celebre, "en el menor plazo posible", una conferencia para "revisar" su funcionamiento. Esta reunión será citada únicamente si lo solicita alguna de las Partes Contratantes facultada a participar en las Reuniones Consultivas. Lo novedoso es que por una vez, las enmiendas al Tratado se aprobarán por *mayoría* de todos sus miembros y no por unanimidad. Luego, en un procedimiento complicado, estas enmiendas entrarán a regir si son ratificadas por todas las Partes que tienen derecho a participar en las Reuniones Consultivas. De no ocurrir así, cualquiera de las Partes puede retirarse del Tratado.

Es natural que la conferencia revisora de los 30 años cuente con una gran concurrencia de países, incluso alejados de las realidades antárticas, deseosos de intervenir en el destino del continente aus-

²⁰Ver nota 5.

²¹René-Jean Dupuy, "Le Traité sur l'Antarctique", *Annuaire Français de Droit International*, 1960, p. 123.

tral. El peligro es que alguna de las enmiendas aparezca inaceptable y provoque el rompimiento del Tratado. Es por eso que la Parte Consultiva que resuelva solicitar se cite a dicha conferencia habrá tomado una decisión muy grave. De ahí que esté creciendo la idea de una convención petrolera independiente, aunque estrechamente unida al Tratado y a sus cláusulas fundamentales, en lugar de una modificación al Tratado mismo; es decir, tal como se ha hecho con las focas y el krill.

En Antártica se está produciendo, entretanto, una de las evoluciones más interesantes del derecho contemporáneo, que constituye "un real y apasionante desafío²²". El asunto petrolero, tratado con imaginación y realismo, dentro del sistema antártico, no debiera normalmente afectar la tranquilidad del hemisferio austral y del mundo.

Tratado Antártico es sinónimo de paz y buen sentido internacional. Esforcémonos porque siga siendo útil a la comunidad. No permitamos que hasta ese continente, milagrosamente conservado en su armonía y belleza originales, llegue la guerra con su secuela de destrucción y de odio.

²²Brian Roberts, "International cooperation for Antarctic development, the test for the Antarctic Treaty". Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, 1977, p. 356.