

La Antártida como zona de paz

Beatriz Ramacciotti de Cubas

Profesora de Derecho Internacional en la Facultad de Derecho de la PUC. Asesora académica del Instituto Peruano de Relaciones Internacionales.

INTRODUCCION

La Antártida es el único Continente del planeta donde no existen fronteras estatales y puede transitar-se libremente sin necesidad de pasaportes; los que la visitan reciben la imagen inusual de un blanco oasis reservado exclusivamente para el desarrollo de actividades pacíficas. Esta peculiar situación, sorprendente por cierto en un mundo abatido por las rivalidades y la violencia, es el resultado del Tratado Antártico, que tuvo el rol histórico de ser el primer acuerdo jurídico de la post-guerra en que las dos grandes potencias mundiales —Estados Unidos de América y la URSS— junto a otras naciones, decidieron excluir a la zona austral de la carrera armamentista, marcando los primeros pasos de la distensión y la coexistencia pacífica.

Vigente desde 1961 en todo el espacio que rodea al Polo Sur, vale decir en casi la décima parte del planeta, el Tratado Antártico establece la prohibición de toda acción de carácter bélico, inclusive las maniobras militares, las explosiones nucleares y la eliminación de desechos radioactivos. Estas medidas constituirían una simple declaración formal, si no estuvieran complementadas por normas precisas que garanticen el cumplimiento del Tratado; es así como se incluyeron en el pacto mecanismos de verificación, permitiéndose el envío de observadores con libre acceso a todas las estaciones científicas para el mutuo control de las diversas actividades que realizan más de veinte países en toda el área austral. Este mecanismo de control, en una zona estratégica tan sensible, constituye un elemento básico de confianza mutua que ha hecho posible el mantenimiento de la Antártida como zona desmilitarizada.

Por otro lado, es necesario resaltar que eliminándose el poder armado, no resultó difícil sustraer al helado continente del esquema de confrontación

mundial, posibilitándose en cambio, la construcción de un Sistema Antártico, en el que encontramos en una misma mesa de negociaciones, compartiendo roles protagónicos y decidiendo el futuro de la Antártida, a Estados del Norte y del Sur; del Este y el Oeste; desarrollados y subdesarrollados, de distintos sistemas políticos, incluyendo a todas las potencias nucleares, seis de los siete países con mayor población y varios miembros influyentes del Movimiento No Alineados.

La reunión de un grupo tan heterogéneo sólo se entiende identificando postulados convocantes en función de los cuales se posibilitó una organización conjunta, cuya existencia no depende tanto del grado de estratificación y poder de los Estados dentro del sistema global, sino de posiciones concretas frente a intereses comunes.

Las características tan peculiares que se acaban de citar, llevan a enfatizar que en el tratamiento del tema de la **Antártida como Zona de Paz**, se utiliza una percepción del mundo actual como un sistema global, complejo e interdependiente, donde ya no es posible analizar —cualquiera sea la realidad cuyo estudio se aborde— con el rígido esquema de las coordenadas NORTE—SUR, y ESTE—OESTE, sino que se tiene en consideración innumerables variables cruzadas donde se aprecian relaciones de cooperación o de conflicto de diversa naturaleza y magnitud, según los intereses concretos de quienes participan como actores en un determinado asunto.

En éste sentido, el estudio de la cuestión antártica —desde el punto de vista estratégico— no se agota con un análisis de los intereses de las grandes potencias en el área, aunque se reconozca su ventajosa posición tanto en la dimensión de sus actividades cuanto en su capacidad científica y económica; sino debe apreciarse como comparten de manera inevitable con los demás países con actividades en el área austral, una serie de metas comunes, que los hace, por igual, protagonistas del llamado "Sistema Antártico".

I. EL TRATADO ANTARTICO COMO EL PRIMER ACUERDO DE DESARME DESPUES DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

A pesar del complejo problema que plantea el status jurídico de la Antártida y los embates que sufre el tratado por parte de aquellos que solo perciben hoy —después de casi 100 años de colonización— su significación económica y valor estratégico, es necesario reconocer que la Antártida ha permanecido hasta la fecha alejada de la tendencia universal a la confrontación que existe en las demás regiones del planeta, manteniéndose como un inmenso laboratorio científico; es decir es la excepción, en medio de un mundo conflictivo, que gasta dos millones de dólares por minuto en armas, al permanecer como un blanco oasis dedicado a la ciencia.

Esta situación lleva a la interrogante de: ¿cómo se ha podido mantener a tan vasto territorio desvinculado del fenómeno armamentista?

Hay dos elementos que deben señalarse para responder a esta pregunta:

— En parte esto ha sido posible gracias a las características geográficas de la Antártida que en si constituye una defensa natural que ha dificultado su conquista.

— Pero en segundo lugar, no puede dejar de reconocerse la presencia del tratado y del sistema antártico que han contribuido con sus principios a que esta región se mantenga como el único continente de paz en el mundo.

El tratado antártico fue el primer acuerdo de limitación de armamentos concertado después de la Segunda Guerra Mundial y su firma significó una nueva forma de entendimiento entre las dos superpotencias, pasándose de la llamada "guerra fría" a los primeros pasos de la "coexistencia pacífica", estructurando a través de la toma de decisiones por unanimidad, y el consiguiente derecho de veto para todos los estados miembros por igual, sin distinción de su orientación política, o grado de desarrollo económico, la posibilidad de tener un sistema con un conjunto de valores y principios compartidos por todos los estados miembros.

1. LOS PRINCIPIOS DEL TRATADO ANTARTICO

Los principios que a nuestro juicio han contribuido a consagrar un esquema de paz y cooperación en el sexto continente, son básicamente los siguientes:

a) Utilización Pacífica del Continente

Expresamente en el preámbulo del tratado se reconoce que "es de interés de toda la humanidad que la Antártida continúe utilizando siempre para fines pacíficos y que no llegue a ser escenario u objeto de

discordia internacional"; en este sentido se consigna la necesidad de que el tratado asegure el uso pacífico de la zona en armonía con los principios enunciados en la carta de las Naciones Unidas.

b) Desmilitarización y Desnuclearización

Concretamente en la normatividad del tratado se establece tanto la desmilitarización cuanto la desnuclearización de la zona; aspectos fundamentales que tuvieron que consignarse para que el tratado gozara del consenso no solo de las grandes potencias y de las demás partes, sino de la comunidad internacional.

2. DESMILITARIZACION

En cuanto a la no-militarización, se prohíbe entre otras, toda medida de carácter militar, tal como el establecimiento de bases y fortificaciones militares, la realización de maniobras, así como el ensayo de toda clase de armas.

Esto no impide por cierto, el empleo de personal y equipo militar para investigaciones científicas o la realización de cualquier otro fin pacífico (Art. 1).

3. DESNUCLEARIZACION

Respecto a la desnuclearización, se establece que toda explosión nuclear e incluso la eliminación de desechos radioactivos quedan prohibidas en la región. (Art. 5).

Estas disposiciones serían un poco líricas si no estuvieran complementadas con mecanismos de verificación y control; en este sentido, se ha asegurado la transparencia en la información y el conocimiento científico a través de la promoción de una cooperación efectiva, básicamente en el campo de la investigación, que obliga a un intercambio permanente de personal y experiencias entre los ocupantes de las distintas bases y refugios (Art. 3).

4. MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA

Es un hecho indiscutido que cualquier acuerdo de seguridad o desarme, requiere como fundamento básico un cierto grado de confianza entre las partes que lo suscriben, que debe ir más allá de una simple declaración formal. En el caso que analizamos se partió —como acabamos de ver— por la renuncia previa y definitiva de la militarización y nuclearización de la zona; pero era necesario algo más: justamente uno de los puntos mas delicados en la negociación del tratado, especialmente por la negativa de algunos países, particularmente la Unión Soviética, fue la autorización de un sistema de control permanente de las instalaciones, bases y actividades antárticas.

Se fundamentaba esta necesidad en que, en una zona estratégica tan sensible, la mera sospecha de acti-

vidades bélicas, podría provocar un proceso armamentista irreversible.

Es así como finalmente se aceptaron normas precisas para garantizar el control mutuo del cumplimiento del tratado, mediante la autorización de inspecciones y envío de observadores con libre acceso, a todas las estaciones, instalaciones y equipos, incluso a las aeronaves que se encuentren en las distintas regiones antárticas.

5. ADECUACION ENTRE NORMA Y REALIDAD

A nuestro juicio este mecanismo de control constituye el elemento básico de confianza que ha hecho posible el mantenimiento de la Antártida como una zona de paz.

Porque la igualdad jurídica que tienen todos los estados miembros no habría sido posible si se hubieran reproducido en la zona las profundas desigualdades existentes en el nivel de acumulación y sofisticación de armamentos que poseen los distintos miembros del tratado en otras regiones.

No creemos entonces, que la cooperación existente en la Antártida se haya producido por azar, en principio estuvo basada en una mutua conveniencia de seguridad de las dos superpotencias, para quienes resultó preferible no extender la carrera armamentista a un lugar del planeta en el que ya existían encontrados intereses territoriales por parte de siete países, donde se podía neutralizar dichas expectativas obteniendo beneficios de intereses compartidos en el campo científico.

En este sentido es que fue posible sacar del esquema de confrontación mundial a la Antártida: eliminado el poder del armamento, fue posible construir un sistema de cooperación, con valores compartidos, muy distante del sombrío panorama que tenemos en otras partes del planeta.

6. SITUACION DE LOS DISTINTOS ESTADOS DENTRO DEL SISTEMA ANTARTICO

El tratado antártico por las características que ya hemos anotado permite una presencia distinta de los estados y una participación dentro del sistema antártico, diferente y separada de su rol global dentro del sistema internacional.

De allí que haya sido posible que en una de las últimas reuniones del sistema antártico hayan ocupado la misma mesa Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña y Argentina en pleno conflicto de las Malvinas, por mencionar uno de los casos más extremos.

Muchas organizaciones internacionales han fracasado precisamente porque han desvirtuado la misión para la cual fueron creadas, intentando asumir posicio-

nes en problemas ideológicos o políticos.

En cambio, el sistema antártico ha concentrado su acción al margen de estos ámbitos conflictivos, básicamente en aspectos técnicos, políticos y jurídicos que tienen relación exclusivamente con los problemas antárticos.

II. AMERICA LATINA Y EL PERU EN EL CIRCUITO ANTARTICO

Todo lo expuesto lleva a plantear cual es la participación de América Latina en este contexto.

América Latina es el continente más cercano al blanco continente y como tal recibe una influencia directa, a través de las corrientes aéreas y marítimas, en su clima y su ecología; por otro lado, Argentina y Chile, a principios de siglo, fueron los primeros países que sostuvieron asentamientos permanentes en la zona; justamente estos países son dos de los siete que tienen reivindicaciones territoriales formuladas; son miembros originarios del tratado antártico y comparten hoy en día el status de miembros consultivos con otros dos países latinoamericanos —Brasil y Uruguay— que han accedido a dicho nivel de decisión.

El Perú, es parte formal del sistema antártico desde 1981 en que se adhirió al tratado de Washington. Además de los eventuales derechos que el Perú podría invocar en la región, se ha demostrado con largueza los legítimos y directos intereses del Perú en la región meridional.

1. LA ANTARTIDA COMO ZONA DE PAZ: IMPORTANCIA PARA AMERICA LATINA

Dentro del interés estratégico y de seguridad de nuestra región, se consideró —desde 1947— a través del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) a la región Austral, dentro de su delimitación. Entonces ya se percibía la importancia que tiene para América Latina, y para el Perú en este ámbito, la conservación de la Antártida como una zona de paz efectiva, que garantiza, en parte, la seguridad continental, desde el punto de vista estratégico—militar, sin entrar a la perspectiva “seguridad—desarrollo”, pues el detalle de los aspectos económicos, ecológicos y científicos serían materia de otros análisis.

2. VALIDEZ DEL SISTEMA ANTARTICO RESPECTO DE LOS INTERESES DE AMERICA LATINA

Ahora bien ¿los intereses concretos de seguridad que tiene América Latina, son adecuadamente resguardados por el sistema antártico, o podrían —el Perú y los demás países del área— tener un mayor beneficio adhiriéndose a otras tendencias?

Existen otras dos posiciones predominantes en torno a la cuestión Antártica: son las posiciones te-

territorialistas y la que propicia que la Antártida sea declarada patrimonio común de la humanidad.

3. TERRITORIALISTAS

Los territorialistas rechazan tanto el sistema de internacionalización restringida del tratado antártico cuanto la de internacionalización amplia propuesta por los patrimonialistas; sin embargo, ninguno de los países con reivindicaciones territoriales, ha logrado cumplir con los requisitos que el derecho internacional establece para adquirir soberanía, especialmente en lo relativo a la ocupación efectiva y al reconocimiento formal de parte de otros estados; esto es tan evidente que los 7 países que han proclamado soberanía en la Antártida han aceptado participar de un régimen que si bien no desconoce expresamente, tampoco reconoce sus derechos siendo conscientes que hoy son partícipes de por lo menos un condominio de facto.

4. PATRIMONIO COMUN DE LA HUMANIDAD

Luego, en la tendencia de patrimonio común de la humanidad, tenemos a un grupo de países —en su mayor parte naciones africanas y asiáticas— que propician esta tesis mas que fundándose en un esquema teórico viable para la Antártida— en un slogan político que no acepta el sistema antártico básicamente por el hecho de que Sudáfrica está presente.

Es sabido que la teoría de patrimonio común ha sido referida a espacios no sometidos a la jurisdicción de estado alguno como es el caso de los **Fondos Marinos** y el espacio **ultraterrestre**; es evidente que el caso de la Antártida es diferente pues tiene una larga historia, muchas actividades desarrolladas y un cuerpo legal vigente que no será fácil de alterar o sustituir por

otro mejor, sin revivir los desacuerdos básicos que estuvieron presentes en 1959.

5. CONVENIENCIA DEL SISTEMA ANTARTICO

Por los inconvenientes que presentan las teorías que acabamos de reseñar, creemos que el régimen antártico vigente —especialmente desde la perspectiva de la seguridad regional y el desarme— es el mas conveniente a los intereses latinoamericanos y nacionales, teniendo en cuenta además que sus principios son aceptados en la actualidad por gran parte de la población mundial, incluyendo a las superpotencias, y a países de los cuatro puntos cardinales.

6. EL PERU Y SU POLITICA ANTARTICA

Con todas las ventajas que presenta este régimen jurídico, el Perú acertó al ingresar como miembro adherente del tratado en 1981; hoy en día estamos realizando el primer esfuerzo concreto —una expedición científica a bordo del Humboldt— que nos permitirá acceder al status pleno dentro del sistema.

Esta presencia del Perú al interior del tratado es necesaria, pues cada día se presentan con mayor nitidez una serie de desafíos externos e internos que pueden hacer peligrar la pacífica realidad sureña —y a no muy largo plazo— pues, en 1991 en que se cumplen los 30 años de vigencia del tratado antártico, será posible la revisión del mismo, si alguno de los estados contratantes así lo solicita.

Podría ser peligroso reabrir esta caja de pandora; sin embargo sean cuales fueren los desafíos del futuro, el Perú debe estar presente, básicamente para contribuir a conservar al sexto continente como una zona de paz.

THEMIS
Revista de Derecho

FORUM DE MERCANTIL Y TRIBUTARIO

Junio 1988