
La administración del continente polar: los orígenes geopolíticos del Tratado Antártico de 1959

Klaus Dodds*

En diciembre de 2009 conmemoraremos un hito en la historia diplomática internacional, pues habrán pasado 50 años desde la firma del Tratado Antártico en 1959. En sí el texto no es extenso y contiene sólo 14 artículos breves junto con un preámbulo introductorio. A pesar de su corta extensión, el Tratado está repleto de aspiraciones e intentos prácticos. Como lo estipula:

“Los Gobiernos de Argentina, Australia, Bélgica, la República Francesa, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, la Unión de Sudáfrica, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña y el Norte de Irlanda, y Estados Unidos de América.

“Reconociendo que es en interés de toda la humanidad que la Antártida continúe utilizándose siempre y exclusivamente para fines pacíficos y que no llegue a ser escenario u objeto de discordia internacional;

“Reconociendo la importancia de las contribuciones aportadas al conocimiento científico como resultado de la cooperación en la investigación científica en la Antártida;

“Convencidos de que el establecimiento de una base sólida para la continuación y el desarrollo de dicha cooperación, fundada en la libertad de investigación científica en la Antártida, como fuera aplicada durante el Año Geofísico Internacional, concuerda con los intereses de la ciencia y el progreso de toda la humanidad;

* Traducción del inglés de María Gabriela Muñoz

“Convencidos, también, de que un Tratado que asegure el uso de la Antártida exclusivamente para fines pacíficos y la continuación de la armonía internacional en la Antártida promoverá los propósitos y principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas...”¹

Si se analiza cada elemento del preámbulo, uno puede notar varios factores importantes en su hechura. El número de involucrados en la creación y firma de este documento fue modesto. En diciembre de 1959, doce estados que incluían a las dos superpotencias y a otros países reclamantes de la soberanía como Argentina, Gran Bretaña y Chile fueron los firmantes originales, y su presencia se debió, por completo, a su participación en las actividades realizadas en la Antártida entre 1957 y 1958, durante el Año Geofísico Internacional.² Por tanto, fue un Tratado compuesto sólo por una pequeña parte de la comunidad internacional.³

De todas formas, como señala el preámbulo, este pequeño grupo de naciones creía que su labor en parte se debía a los “intereses de toda la humanidad”, por ello, se sintieron con el derecho de asegurar un acuerdo que evitara que la Antártida se convirtiera en zona de discordia. Dado el estado de entonces de la Guerra Fría, lo anterior era una suposición aceptable y, desde luego, estados recién conformados como la India habían cuestionado anteriormente la manera en que el continente polar (la única región del mundo sin comunidades indígenas humanas) pudiera ser gobernado.⁴ Tal como continúa el preámbulo, la ciencia y la colaboración internacional proveerían dicha coexistencia pacífica. Al final, como si admitiera la actividad anterior de estados como la India, el Tratado reconoce los “propósitos y principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas”. Cincuenta años

¹ Tratado Antártico de 1959. Disponible en inglés en: http://www.antarctica.ac.uk/about_antarctica/geopolitical/treaty/update_1959.php (accesado el 10 de diciembre de 2007).

² Esto no implica que países tales como Argentina, Gran Bretaña, Chile y Estados Unidos no tuvieran un extenso historial de participación pre-AGI en la Antártida. Es sólo para hacer notar que los doce participantes del AGI eran a final de cuentas los únicos inmiscuidos en la Conferencia de Washington, la cual permitió que emergiera el Tratado Antártico de 1959. Para obtener una visión general: P. Beck, *The International Politics of Antarctica*. Nueva York: St Martin's Press, 1988.

³ Vale la pena hacer notar que siete estados reclamantes conformaron una mayoría al momento de la firma del Tratado Ártico. Éste ya no es el caso, pues ahora hay 39 firmantes no-reclamantes de la soberanía.

⁴ Ver, por ejemplo, A. Howkins (2008) 'Defending polar empire: opposition to India's proposal to raise the 'Antarctic Question' at the United Nations in 1956', *Polar Record* 44, 2008, pp. 25-34.

después, el tratado sobrevive y 46 naciones lo han firmado, incluyendo a la India, China y la mayoría de los países sudamericanos. En última instancia, la distancia geográfica no ha sido motivo para negarse a ser parte de él, pues países relativamente cercanos (Argentina y Chile) y lejanos (Bulgaria y Alemania) se han convertido en integrante consultivos.

El propósito de este ensayo es analizar por qué el Tratado Antártico de 1959 emergió de esa manera. Para comprender la génesis del documento, se deben enfatizar ciertos factores, incluyendo las solicitudes de reclamo a la soberanía y la colonización del continente polar, los intentos para mediar las disputas sobre su propiedad y el papel de la ciencia en facilitar la cooperación internacional. Lo que es absolutamente crítico es no asumir que estas áreas de preocupación intelectual ayudaron a explicar un proceso evolutivo que, de una forma casi robótica, culminaron en la firma del Tratado en diciembre de 1959. En el camino siempre existió la posibilidad real de que no se llegara a un acuerdo y de que la Antártida se convirtiera no sólo es una posible región de discordia internacional (en especial la muy disputada Península Antártica), sino en un lugar donde la actividad científica se realizara de maneras no cooperativas ni colaborativas.⁵

RECLAMAR Y COLONIZAR LA ANTÁRTICA

Los británicos fueron los primeros en presentar un reclamo formal de la Antártida a través de Cartas Patente en julio de 1908. Aunque el trazado de los mapas no era correcto y no se les comprendía con exactitud, el continente polar y las aguas oceánicas que lo rodean se vieron envueltos en posibilidades estratégicas y políticas. La regulación para cazar ballenas alrededor del Sur de Georgia y de la Península Antártica proveyó el pretexto para el reclamo británico. El aceite de ballena era considerado un bien estratégico y era empleado con propósitos de iluminación y calentamiento. La solicitud británica fue reiterada en 1917, en parte porque las primeras Cartas Patente no eran geográficamente acertadas y porque, de forma accidental, reclamaban la porción sureste de América del Sur. El entonces Secretario

⁵ Hubieron, a pesar, algunas muestras positivas de colaboración científica internacional anteriores al AGI y una de las más conocidas fue la exitosa expedición noruega-británica-sueca (1949-1952).

de Estado para las Colonias, Leopold Amery, incluso mantuvo la esperanza de que Gran Bretaña pudiera reclamar todo el continente polar a su debido tiempo, en nombre del Imperio Británico.⁶

Esta esperanza se probó vana no sólo porque otros grupos que incluían a Argentina estaban constantemente inmiscuidos en actividades en la Antártida (en su caso desde 1904, a través de una estación tripulada en la Isla Laurie), pero también porque otros estados solicitantes comenzaron a poner en entredicho cualquier intento por incorporar la Antártida al Imperio Británico. Para 1924, Francia había pronunciado su solicitud y, a pesar de extensas solicitudes territoriales por parte de Australia y Nueva Zelanda, fueron los muy traslapados reclamos de Argentina y Chile a mediados de la década de 1940 los que en realidad terminaron con aquellas aspiraciones británicas. Un Territorio Antártico Argentino y un Territorio Antártico Chileno calmaron con efectividad la solicitud británica –las dependencias de las Islas Malvinas. En plena Segunda Guerra Mundial, los británicos lanzaron la Operación Tabarin, empresa naval secreta que buscaba consolidar su ocupación en la Península Antártica e islas adyacentes. Los marinos alemanes invasores en la parte sureste del Océano, junto con las renovadas actividades exploratorias, habían estimulado al gobierno de Churchill a renovar su interés, siguiendo la Expedición British Graham Land anterior a la guerra (1934-1937) y la presunta Discovery Investigations.⁷ Tabarin resultó en un asentamiento británico que estuvo presente durante un año en la Antártida.

Bajo las normas de la ley internacional, especialmente entre las décadas de 1920 y 1930, territorios no ocupados como la Antártida podían ser sujetos a un reclamo por soberanía sólo si se demostraba la ocupación. El término “ocupación efectiva” encapsulaba la petición de que territorios descritos anteriormente como *terra nullis* (sin dueño) tenían que ser subsecuentemente colonizados y administrados de una manera efectiva y visiblemente legible. Por tanto, todos los estados solicitantes incluyendo a Argentina y

⁶ Para mayores detalles de la política británica para colonizar la Antártida, ver: K. Dodds, *Pink Ice: Britain and the South Atlantic Empire*, capítulo 2. Londres: I B Tauris, 2002.

⁷ Una buena descripción de la Operación Tabarin y la tensión en tiempos de guerra se puede encontrar en M. Smith *Sir James Wordie: Polar Crusader*. Edimburgo: Birlinn, 2004, capítulo 18.

Chile crearon bases, lanzaron proclamas, izaron banderas e intentaron incrementar la conciencia pública de sus territorios polares. También entregaron notas de protesta a otros científicos y administradores tanto en la Antártida como vía intercambios diplomáticos entre Londres, Buenos Aires y Santiago de Chile. Los países crearon oficinas de correo y emitieron timbres postales para que los ciudadanos recibieran constantemente un recordatorio de estas extensiones territoriales. En Argentina y Chile las clases de geografía e historia fueron desarrolladas para garantizar que las nuevas generaciones de niños en edad escolar entendieran que sus países se extendían hacia el Polo Sur.⁸ Ambos países sudamericanos sostenían que sus territorios en la Antártida eran extensiones geológicas naturales de sus territorios continentales. Desde luego, a diferencia del reclamo argentino, el chileno no poseía un límite formal al Norte. El Jefe Chileno de la Región Militar del Sur, Canas Montalva, fue un elemento clave para garantizar que la presencia chilena en la Antártida fuera sustentada y promulgada a través de mapas que detallaban los rasgos geográficos de la Península O' Higgs (es decir, la Península Antártica).⁹

La mayor fuente de tensión después de la Segunda Guerra Mundial se dio entre Argentina, Gran Bretaña y Chile (los tan citados países ABC). William Hunter Christie, un empleado del gobierno adjunto a la Embajada Británica en Buenos Aires, lo bautizó con el correcto término “el problema antártico”.¹⁰ Consciente del hecho de que los tres reclamos se traslapaban sustancialmente, también reconoció que la situación era bastante más complicada a causa de una larga disputa entre Gran Bretaña y Argentina por las Falklands/Malvinas y el Sur de Georgia, al Norte del continente polar. En otras palabras, la posibilidad de que la Antártida y estas islas al Sur del Atlántico fueran motivo de confrontación era demasiado real, especialmente en un momento en el cual las relaciones económicas entre Argentina y Gran Bretaña estaban cambiando. A finales de la década de 1940, Gran Bretaña, sumida en la austeridad,

⁸ Sobre el nacionalismo territorial argentino y la educación geográfica, ver C. Escude ‘Argentine territorial nationalism’ *Journal of Latin American Studies* 20, 1988, pp. 139-165.

⁹ Accesar al resumen *La Antártica Chilena*, de O. Pinochet de la Barra. Santiago: Andrés Bello, 1976. Además de un trabajo anterior en inglés titulado *Sovereignty in Antarctica*. Santiago: Editorial del Pacífico SA, 1955.

¹⁰ W. Hunter Christie *The Antarctic Problem*. Londres: George Allen and Unwin, 1951.

dependía de Argentina para las exportaciones de res mientras ambas naciones continuaban su protesta contra la presencia del otro en el Antártico.¹¹ En noviembre de 1948, firmaron un acuerdo naval que pretendía, por lo menos, alertarlos sobre la presencia de los buques de guerra de la otra nación en la región polar. Mientras tanto, Chile y Argentina intentaron generar una especie de solidaridad regional al articular la noción de una “Antártica Sudamericana” y por ende implicar que Gran Bretaña era una “presencia extranjera”.

Mientras los países ABC estaban envueltos en esta disputa territorial, un factor complicaba la situación para todos: la actitud de Estados Unidos.¹² Los investigadores estadounidenses, incluido Richard Byrd, fueron una gran fuente de exploración polar y de trazo de mapas. Ellos tuvieron mucho que ver con la “apertura” del continente, pues colocaron bases a lo largo y ancho de la región y extendieron la supervisión aérea. En 1924, el Secretario de Estado Charles Hughes declaró que los descubrimientos geográficos no eran suficientes para reclamar la soberanía del territorio. Aún más, Estados Unidos no aceptó ninguna de las solicitudes existentes en la región. A pesar del paréntesis ocasionado por la Segunda Guerra Mundial, los estadounidenses regresaron con bastante determinación a la exploración polar en 1945.¹³ La Marina de Estados Unidos se convirtió en la agencia dominante y las operaciones High Jump (1946-1947) y Windmill (1947-1948) atestiguaron la movilización de miles de hombres y de equipo a la Antártida con el propósito de “investigar el clima helado”. Con el desarrollo de la Guerra Fría y las crecientes disputas por esta zona entre Estados Unidos y la Unión Soviética, la Antártida se convertía en un atractivo espacio para que la milicia estadounidense llevara a cabo sus operaciones, que entonces podían ser incorporadas a planes militares basados en el polo.

¹¹ K. Dodds, ‘Geo-politics in the Foreign Office: British Representations of Argentina 1945-61’, *Transactions of the Institute of British Geographers* 19, 1994, pp. 273-91.

¹² Para un resumen de las actividades estadounidenses ver F. Klotz, *America on the Ice*. Washington DC: National Defence University Press, 1990.

¹³ Una fuente importante de las políticas antárticas estadounidenses y la relación Estados Unidos-Chile en el periodo de guerra y más allá es Jason Kendall Moore, quien ha analizado extensivamente los archivos de Estados Unidos y Chile. Ver, por ejemplo, J. Moore, ‘Maritime Rivalry, Political Intervention and the Race to Antarctica: US-Chilean Relations, 1939-49’, *Journal of Latin American Studies* 33, 2001, pp. 713-38. En Estados Unidos, J. Moore, ‘A “sort” of self-denial: United States policy towards the Antarctic, 1950-59’, *Polar Record* 37, 2001, pp. 14-27.

El no reconocimiento estadounidense de las solicitudes existentes, junto con el tamaño de sus actividades en la región, frustraba profundamente a los británicos y a otros estados que habían reclamado la soberanía de la zona. Como aliados de la Guerra Fría, Gran Bretaña y los países del Commonwealth, como Australia y Nueva Zelanda, esperaban que Estados Unidos fuera persuadido a hacer un reclamo sobre la zona conocida como sector pacífico. Esa era la única parte de la Antártida que no había sido solicitada por otro estado, en parte porque era remota e inaccesible comparada con aquellas regiones del continente relativamente cercanas a los llamados países de entrada, como Argentina, Chile, Sudáfrica, Australia y Nueva Zelanda. Los estadounidenses, a pesar de dar algunos guiños ocasionales a un posible reclamo formal, nunca eligieron esa opción. En parte, la decisión se tornó más sencilla por el hecho de que la Unión Soviética, a finales de la década de 1940, renovó su interés en la región. Eso significó que los subsiguientes gobiernos de Washington debían ser cautelosos y no generar otra posible fuente de conflicto con sus recién hallados rivales de la Guerra Fría. Para 1950, los soviéticos también hicieron notar que no aceptarían ninguna de las solicitudes de soberanía anteriores al continente antártico y, al igual que los estadounidenses, se reservaron el derecho a realizar una en el futuro.¹⁴

MEDIAR DISPUTAS Y ASENTAMIENTOS INTERNACIONALES

Cuarenta años después del primer reclamo por la soberanía, el gobierno estadounidense del presidente Harry S. Truman propuso que los siete estados solicitantes y Estados Unidos dirigieran el continente antártico a través de un régimen de *condominium*. La propuesta de junio de 1948, que presentó una limitada internacionalización, se basaba en el hecho de que el *condominium* sólo podría operar si todas las peticiones para anexar el Antártico se negaban. Los estadounidenses también mostraban interés genuino en excluir a la Unión Soviética (al igual que las otras naciones) de este nuevo arreglo. Los siete estados rechazaron esta estipulación entorno a los

¹⁴ Una valoración contemporánea de Rusia fue provista por P. Toma, 'Soviet Attitudes Towards the Acquisition of Territorial Sovereignty in the Antarctic', *International Journal of International Law* 17, 1956, pp. 195-228.

reclamos de soberanía y, además de Chile, ninguno ofreció una alternativa significativa al precario *status quo*.

Chile, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, sí sugirió una posible alternativa: el llamado Plan Escudero. Nombrado en honor al diplomático chileno Julio Escudero Guzmán, la propuesta incluía una moratoria de soberanía que permitía a todos los frentes aceptar, a pesar de las preocupaciones, que los estados solicitantes y no-solicitantes probablemente no estarían de acuerdo unos con otros en lo referente al futuro estatus de la Antártida. Mientras tanto, la moratoria permitía a los frentes que operaban en la región trabajar con menores posibilidades de un conflicto armado inmediato. En septiembre de 1949, los estadounidenses entregaron una copia de la propuesta Escudero a los ingleses para medir sus reacciones. Los británicos fueron cautelosos, aunque le daban la bienvenida a la idea de una opción que asegurara que los reclamos por la soberanía permanecieran intactos mientras se hacían intentos para facilitar la cooperación científica de forma más general. La propuesta Escudero fue eficazmente almacenada cuando se hizo palpable que el frente al que todos los solicitantes estaban ansiosos de excluir no iba a aceptar una opción así.

A finales de los años cuarenta y principios de la década de 1950, el creciente interés de la Unión Soviética garantizó que ninguno de los ocho frentes inmiscuidos en la poco exitosa propuesta de *condominium* quisieran fomentar la actividad de los soviéticos en el polo; incluso temían que la situación empeora si éstos consideraban hacer un reclamo a la soberanía de la zona bajo la premisa de haber realizado exploraciones y descubrimientos (datados desde la primera mitad del siglo XIX) en la región, seguidos por actos más sustanciales de “ocupación efectiva”. Como Jason Kendall Moore ha detallado en referencia a las relaciones EUA-Chile, las dos fracciones junto con Gran Bretaña y Argentina, a pesar de las posibles intenciones soviéticas, se enfrascaron en una lucha diplomática para garantizar la legitimidad de los reclamos territoriales específicos y así ganar tranquilidad en Washington, porque necesitaban saber cómo se manejaría la presencia soviética en el polo. En 1953, la tensión geopolítica entre los países ABC se incrementó aún más cuando los tripulantes del barco inglés *HMS Snipe* y sus acompañantes desmantelaron las bases argentinas y chilenas en la Isla Decepción. A principios del periodo antártico, una comisión argentina

había disparado contra científicos británicos en la misma isla. Otros intentos por resolver las disputas sobre el Antártico vía la Corte Internacional de Justicia se detuvieron, ya que ni argentinos ni chilenos aceptaron la propuesta británica. Resolvieron que la disputa era, de hecho, un asunto para la Organización de Estados Americanos.

La negativa estadounidense a intervenir a favor de Gran Bretaña o de los estados sudamericanos *vis-a-vis* de sus disputas en la Antártida, frustraron a los políticos de Buenos Aires, Londres y Santiago de Chile. Los sudamericanos se sintieron agravados porque el Tratado Interamericano de Río de Asistencia Recíproca de 1947 no estaba siendo implementado a su favor con respecto a la presencia colonial de Gran Bretaña en la Antártida sudamericana (figura 1). La administración de Truman ansiaba mantener al Antártico lejos de cualquiera de las provisiones del tratado de 1947 y de la OAS, puesto que ambos fueron creados para frenar la posible amenaza de un comunismo global, no la ocupación británica en cierta región de la Antártida. Pero, como ha notado Jason Kendall Moore, otros gobiernos latinoamericanos no estaban tan contentos con esta aparente renuncia estadounidense a usar su sistema interamericano para proteger los intereses argentinos y chilenos en el polo. El Ministro de Relaciones Internacionales de México, Padilla Nervo, informó a la embajada estadounidense en México que la disputa por la Antártida ponía en peligro a toda forma de solidaridad panamericana.¹⁵

Aún así, la posición de no reconocimiento de Estados Unidos, sumada a su estatus de no-reclamante, fue frustrante para los siete estados solicitantes, no sólo para los argentinos y chilenos. Una esperanza residía en que si los Estados Unidos eran persuadidos de reclamar el designado Sector Océano Pacífico, entonces, por lo menos, existiría una causa común con Washington contra los soviéticos. Además, los estados solicitantes temían que la misma renuencia de los estadounidenses a hacer un reclamo formal pudiera envalentonar más a los soviéticos. Los británicos tampoco podían persuadir a los estadounidenses para coaccionar a los frentes sudamericanos hacia la ruta ICJ. ¿Qué habría pasado si los soviéticos hubieran presentado un reclamo en los años cincuenta?

¹⁵ J. K. Moore, "Thirty-Seven Degrees Frigid: US-Chilean Relations and the Spectre of Polar Arrivistes, 1950-59", *Diplomacy and Statecraft* 14, 2003, pp. 69-93. El comentario sobre el papel del Ministro de Relaciones Exteriores de México está en la p. 76.

FIGURA 1. Límites del Tratado Interamericano para la Asistencia Recíproca de 1947 (Artículo IV).



Nota: la extensión del Polo Norte ha sido omitida. La línea punteada indica la latitud 60 Sur, en donde se extienden los sectores antárticos reclamados por Argentina, Australia, Gran Bretaña, Francia y Nueva Zelanda. El reclamo chileno/noruego no especifica una frontera norte.

La respuesta quizá pudo haber sido que Estados Unidos se sintiera provocado a hacer su propio reclamo territorial y entonces precipitara al continente polar a mayores disputas. Pero resultó que ambas superpotencias se abstuvieron de realizar otra solicitud, aunque se reservaron el derecho de manifestarlo en años venideros. A mediados de la década de 1950, la situación concerniente al Antártico sólo podía ser descrita como tensa. Argentina, Gran Bretaña y Chile estaban enfrascados en una competencia diplomática y física por la Península Antártica. Los tres países se ocupaban en crear cada vez más estaciones de investigación y buscaban marginalizar la presencia de los otros al destruir cualquier evidencia de ocupación anterior en el suelo y al producir mapas cada vez más detallados de sus respectivos territorios. A la larga, las políticas de cero-reconocimiento y cero-reclamos de Estados Unidos y Rusia probaron ser inteligentes e incluso miopes cuando una nueva iniciativa científica llamada Año Geofísico Internacional (AGI) recibió atención global. Tal vez un nuevo mecanismo pudo, como algunos diplomáticos como Brian Roberts, de la Oficina Británica de Asuntos Internacionales, hacen notar, neutralizar los costos y peligros aledaños al “problema antártico”.

La tensión aumentó cuando la India, en 1956, cuestionó la problemática del Antártico en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

“La Antártida, región que abarca más de seis millones de millas cuadradas de territorio, tiene una considerable importancia estratégica, climática y geofísica para el mundo en su conjunto. Con el desarrollo de vías de comunicación más rápidas, el área pronto podría tener una importancia clave en el bienestar y progreso de las naciones. La riqueza mineral de su masa territorial se cree es considerable y sus zonas costeras contienen importantes fuentes alimenticias... El Gobierno de la India considera que para poder fortalecer la paz universal, sería apropiado y oportuno para todas las naciones acordar y afirmar que el área será utilizada en su totalidad con fines pacíficos y para el bienestar general”.¹⁶

Dado el valor en recursos naturales del continente, sus conexiones climáticas con regiones como la India y el tema de su uso pacífico en los

¹⁶ Citado en K. Dodds *Geopolitics in Antarctica: Views from the Southern Oceanic Rim*. Chichester: John Wiley, 1997, p. 138.

albores de la Guerra Fría, la propuesta del gobierno de Nehru parecía razonable, pero fue, de hecho, temida por las partes entonces establecidas. La respuesta chilena a esta propuesta no fue atípica: “El gobierno chileno considera el asunto inadmisibles, los territorios sobre los que Chile tiene derechos soberanos no está sujeto a discusión, sea esto del conocimiento de la organización mundial para su debate”.¹⁷ A los británicos, el Departamento de Estado de Estados Unidos, con ayuda de los australianos, les solicitó que persuadieran a los hindúes para retirar su propuesta. El gobierno de la India lo hizo en noviembre de 1956, pero el episodio envió “ondas de choque” a toda la política entonces establecida en el Antártico. Si no se vislumbraba un acuerdo después del planeado AGI, entonces sería muy probable que la India y otros países pudieran usar a las Naciones Unidas para volver a poner sobre la mesa el tema del Antártico. La propuesta de la India contribuyó a que el pensamiento colectivo se incrementara en Londres, Washington, D.C., Buenos Aires, Santiago, Canberra y, en particular, París.

GEOPOLÍTICA Y CIENCIA GLOBAL

Mencionado por primera vez en una cena en abril de 1950, prominentes científicos, incluidos James van Allen y Sydney Champan, sin querer proveyeron una posible opción para resolver parcialmente la disputa por el Antártico.¹⁸ Tomando en cuenta que el último Año Polar Internacional ocurrió a principios de la década de 1930, los científicos arguyeron que una nueva iniciativa global para recabar información geofísica sobre la Tierra era necesaria. Y si una iba a ser celebrada, debía concentrar sus energías en las zonas polares y en el espacio exterior. El Consejo Internacional de Uniones Científicas (CIUS) aceptó después la propuesta y la planeación comenzó con un ferviente interés por un intenso programa de investigación que duraría 18 meses entre 1957-58.

¹⁷ El comunicado de prensa chileno data del 23 de febrero de 1956 y fue citado en K. Dodds *Geopolitics in Antarctica*, p. 138.

¹⁸ Para un informe contemporáneo del AGI ver W. Sullivan *Assault on the Unknown*. Nueva York: McGraw Hill, 1958. Walter Sullivan trabajó para *The New York Times* por muchos años como corresponsal de ciencia.

Tras nombrarlo Año Geofísico Internacional (AGI), se sostuvo una serie de juntas consecutivas para formular las prioridades de la investigación y resolver asuntos importantes, como el compartir y almacenar el material resultado de estos esfuerzos. Como un comentarista mencionó: “El AGI fue una especie de Olimpiada de la ciencia cuyos orígenes datan de las carreras para explorar el Antártico en el siglo XIX. Celebradas cada 50 años para fomentar el intercambio científico en cuanto a las propiedades físicas de las regiones polares, había expandido su breve cobertura a los cielos de los planetas, océanos y casquetes de hielo”.¹⁹ Sesenta y siete países se involucraron en el AGI y miles de científicos participaron en la investigación centrada en la Tierra y el espacio exterior. Mientras que el suceso que mayor atención recibió en los titulares fue el lanzamiento del *Sputnik I* en octubre de 1957 y el subsecuente desarrollo de la carrera espacial entre Estados Unidos y Rusia, el Antártico fue un área de mayor preocupación intelectual.²⁰ Incluso en la víspera del AGI, el conocimiento de las propiedades sub-glaciales del continente polar era escaso; por ejemplo, los científicos sólo poseían un entendimiento parcial del grosor de los casquetes de hielo. Por otro lado, la idea de excluir a la Unión Soviética del Antártico tenía menos posibilidades de ser exitosa si ella declaraba su intención de participar en el AGI.

Cuando se confirmó que los soviéticos definitivamente participarían en el programa de investigación del AGI, la noticia fue recibida con gran preocupación por los estados demandantes. En particular, Australia estaba muy consternada porque la investigación antártica soviética estaba centrada en el territorio antártico australiano. Como advirtió a sus lectores en febrero de 1957 el periódico australiano *Advertiser*: “El comunismo internacional entonces estaría en posición de preparar un movimiento tenaza contra este continente... Qué hará el gobierno australiano si los rusos no abandonan la Antártida a finales del año (el diario se refería a 1958)”.²¹ En otras palabras,

¹⁹ M. Brzezinski *Red Moon Rising*. Nueva York: Henry Holt, 2007, p. 92.

²⁰ A pesar de que la idea no se desarrolla aquí, la Antártida y el espacio exterior también inspiraron una reflexión más profunda sobre cómo estos dos espacios podían ser considerados como legales y análogos geopolíticos. Ver P. Jessup and H. Taubenfeld *Controls for Outer Space and the Antarctic Analogy*. Nueva York: Columbia University Press, 1959.

²¹ Adelaide *Advertiser* del 24 de febrero de 1957.

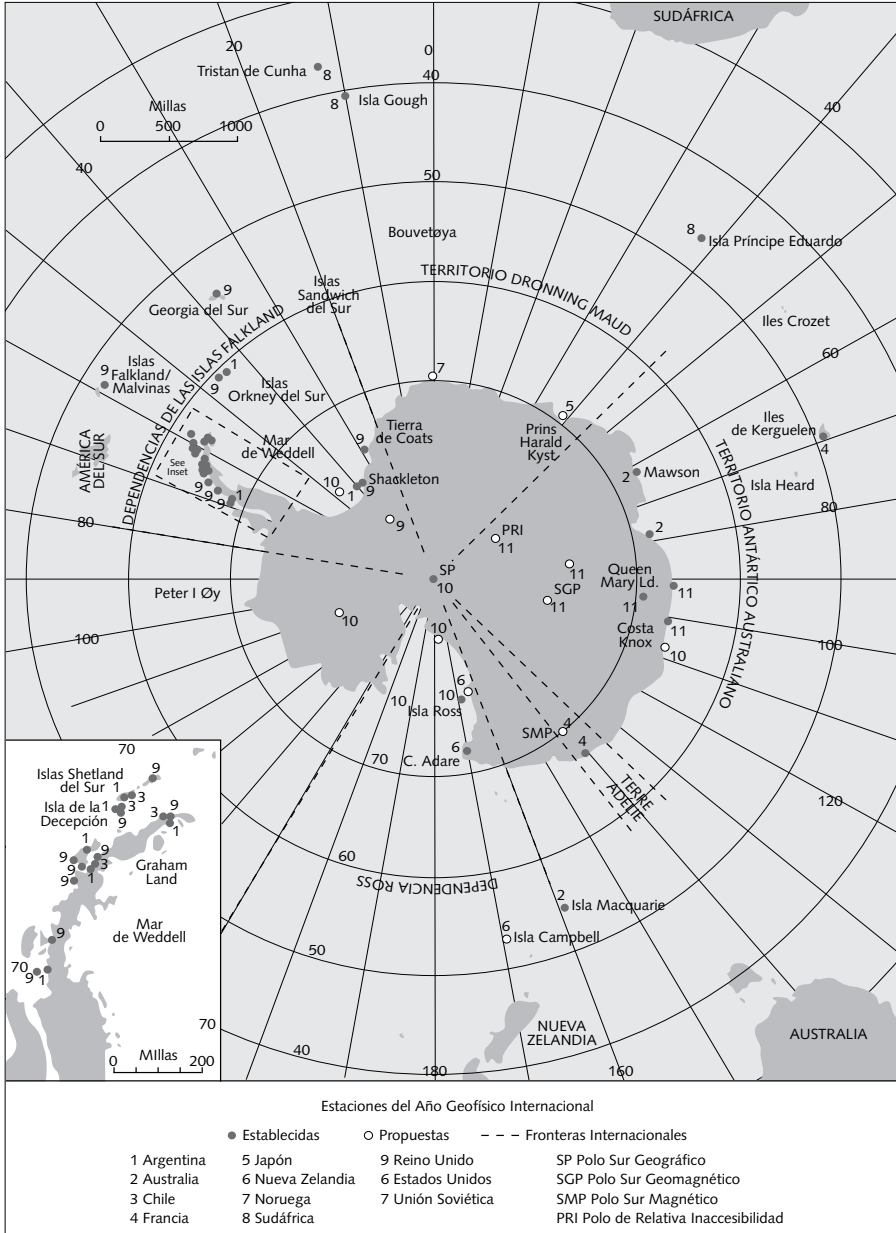
a algunos medios de comunicación y a parte del *establishment* político les preocupaba que los rusos pudieran rodear Australia por el Norte, vía la masa continental asiática y por el Sur, vía la Antártida.

El gobierno neozelandés junto con los gobiernos argentino y chileno comenzaron a preocuparse cuando la escala de actividades estadounidenses se hizo más notoria. Para los neozelandeses, su participación en la expedición privada denominada Expedición Trans Antártica, 1955-1958, y el próximo AGI, eran puntos considerados críticos, pues habían visto décadas de aparente abandono.²² De todos los estados reclamantes, Nueva Zelandia fue el único que consideró públicamente el “renunciar” a sus solicitudes territoriales a favor de una especie de acuerdo internacional. La Marina de Estados Unidos, a través de varias repeticiones de la operación Deep Freeze, mandó barcos, hombres y aviones, incluido el bien nombrado C-124 Globe Masters, al polo austral. La escala de operaciones de ambas superpotencias empujó a los programas equivalentes de otros estados solicitantes y de tres participantes del AGI: Bélgica, Japón y Sudáfrica.

La planeación del AGI se llevó a cabo entre 1951 y 1957. Un hito importante fue la primera Conferencia del Subcomité, en París, en 1955. Esta junta obtuvo varios logros significantes: se acordó un plan con respecto a la ubicación de las estaciones de investigación a lo largo de la Antártida; aseguró el principio de libertad científica, y finalmente se aceptó que el estatus de disputa del continente antártico tendría que encontrar una resolución temporal para que la colaboración científica internacional prevaleciera. En breve, los doce participantes reconocieron que la libertad para efectuar investigación científica debía estar por encima de cualquier objeción por parte de los estados solicitantes a que otros colocaran estaciones en “sus” territorios (Figura 2). Eso significó que los australianos, incluso si no estaban de acuerdo, debían consentir la presencia de varias estaciones soviéticas durante y posiblemente después del AGI.

²² K. Dodds, “The Great Trek: New Zealand and the British/Commonwealth 1955-58 Trans Antarctic Expedition”, *Journal of Imperial and Commonwealth History* 33, 2005, pp. 93-114.

FIGURA 2. Mapa de las Estaciones Científicas en la Antártida durante el AGI.



A pesar de los temores de los argentinos y australianos, entre otros, a causa de los soviéticos, la parte del AGI en el continente antártico pasó sin conflicto. Algunos logros sobresalientes fueron registrados, como el hecho de que los estadounidenses contribuyeran con nuevos conocimientos sobre el grosor de los casquetes polares y que los soviéticos realizaran una investigación meteorológica y atmosférica en el Polo de Inaccesibilidad Relativa. El equipo británico, con sede en la base Halley Bay, patrocinada por la Royal Society, llevó a cabo una investigación de radioastronomía y para ello retiró –acertadamente– la bandera Union Jack del techo de su estación, porque interfería con las lecturas de radiación solar. Los argentinos y chilenos también realizaron ambiciosos proyectos de investigación dentro y alrededor de sus bases diseminadas por la Península Antártica e islas adyacentes.

Las consecuencias a largo plazo del AGI fueron de naturaleza tanto científica como política. En el caso de la última, el AGI generó bancos de datos importantes que todavía hoy se utilizan, sobre todo en la investigación climática. Aún más, el AGI ayudó a generar nuevas redes de intercambio y almacenamiento de datos en el famoso World Data Centre. El AGI también propició que algunas agencias como la Academia Nacional de Ciencia en Washington D. C. se dieran a la tarea de dar divulgar y popularizar los logros del AGI entre un público más amplio. Políticamente, el AGI fue testigo de la interacción entre la investigación civil y los intereses militares que convivían en la región polar. La ciencia antártica no estuvo del todo separada de la política civil y militar. Los últimos buscaban probar el potencial de sus soportes físicos y estaban ansiosos por aprender más sobre los campos gravitacionales, las radio comunicaciones y el funcionamiento del equipo para climas fríos. Las estaciones de investigación, como esperaba la milicia estadounidense, también fomentarían una política de “cielos abiertos” en la que sería posible verificar e inspeccionar lo que otros hacen en un momento determinado. En específico, el AGI también proveyó inspiración política para el gobierno estadounidense. En mayo de 1958 se acercó a los otros once grupos y sugirió que se sostuvieran más reuniones con el propósito de llegar a un acuerdo político sobre el problema de la propiedad de la Antártida. La tarea nunca iba a ser fácil, pues los argentinos de inmediato respondieron a la oferta y le recordaron a los estadounidenses que ellos disfrutaban “derechos inalienables” sobre el sector antártico argentino.

Entre mayo de 1958 y el comienzo de la Conferencia de Washington en octubre de 1959, se sostuvieron un total de 60 reuniones preparatorias con la intención de establecer algunas “reglas base” para tal arreglo final. En los albores de este lento periodo de negociación, los hindúes sacaron a colación, por segunda ocasión en 1958, el tema de la Antártida y los británicos y estadounidenses, en parte a petición de los chilenos, pidieron a Nueva Delhi que retirara la propuesta. Los hindúes después retiraron su petición y las doce comitivas se reunieron en Washington sin la sombra de las Naciones Unidas rondándolas. El papel del primer ministro de Nueva Zelanda, Walter Nash, fue de vital importancia, porque más tarde ofreció garantías a los hindúes en las que aseguraba que la conferencia propuesta ofrecía la mejor oportunidad de llegar a un arreglo pacífico. El líder los hindúes mencionó más tarde, en mayo de 1958, que “no estamos poniendo en entredicho el derecho que algunos tienen allí (en la Antártida). Pero es importante, especialmente a causa de la posible experimentación con armas atómicas y similares, que el asunto sea revisado por las Naciones Unidas... el hecho de que la Antártida contenga tantos minerales importantes, especialmente aquellos que producen energía atómica (como el uranio), es una de las razones por las que es atractiva para los países”.²³

LA CONFERENCIA DE WASHINGTON

Bajo la dirección de Paul Daniels, oficial del Departamento de Estado, el gobierno estadounidense fue el anfitrión de la Conferencia de Washington. Inaugurada formalmente en octubre de 1959, seis intensas semanas de negociación eventualmente condujeron al Tratado Antártico en 1959. Los estados solicitantes usaron sus discursos inaugurales para recordar a los participantes de su especial relación con la región polar. Tal como mencionó el embajador argentino Arturo Scilingo:

“[La Antártida] era una extensión natural de la República de Argentina, por varias décadas ha formado parte integral de su territorio... La milicia argentina y los hombres de ciencia argentinos han realizado diversas hazañas heroicas en la región salvaje del Antártico. La República Argentina

²³ Citado en K. Dodds, *Geopolitics in Antarctica*, p. 140.

es de hecho la primera y continua ocupante del área, la cual ha sido incorporada administrativamente al distrito de gobierno de Tierra del Fuego desde hace algún tiempo, y atiende esta conferencia con todos esos derechos”.²⁴

La representante chilena, Marcia Mora, anotó:

“Desde un punto de vista geográfico, deseo enfatizar un hecho bien conocido: mi país es el más cercano al continente antártico y la distancia a sus posesiones meridionales más insulares en las Américas es de apenas más de 428 millas náuticas, clara prueba de que el extremo meridional del hemisferio americano y el continente antártico de hoy estuvieron unidos en otra época”.²⁵

Reconciliar ese tipo de reclamos y las relaciones geográficas particulares resultaría difícil; otros tenían una visión de internacionalización para el continente antártico. Tras los discursos inaugurales, la conferencia comenzó el 15 de octubre de 1959. Los diarios privados de Brian Roberts, integrante de la delegación oficial británica, proveyeron un poco de entendimiento sobre la atmósfera de la conferencia. Sólo cuatro delegados, incluido Roberts, habían visitado la Antártida. La mayoría de los ellos, por lo mismo, eran diplomáticos y funcionarios con poca experiencia del lugar. Dos reuniones se sostuvieron al día y el primer comité compuesto de doce grupos consideró los asuntos legales y políticos mientras que un segundo comité contempló la administración de la ciencia. En un temprano guiño de la tensión ocasionada por la Guerra Fría, Roberts se aseguró de haber intercambiado los mapas británicos del continente polar con su contraparte soviética.

Como quedó inscrito en los diarios de Roberts, la delegación estadounidense estaba muy angustiada por las actividades militares, mientras que los chilenos y argentinos estaban preocupados por sus derechos de soberanía, al igual que los australianos y franceses. La Unión Soviética quería garantizar la desmilitarización del continente y estaba ansiosa por garantizar acuerdos para otros grupos, incluyendo a aliados comunistas como Polonia, que

²⁴ Citado en K. Dodds, *Geopolitics in Antarctica*, p. 59.

²⁵ *Ibidem*, p. 120.

podría acceder al tratado en su debido momento.²⁶ Conforme la conferencia avanzó, un grupo con los líderes de las delegaciones reemplazó al segundo comité. Dicho grupo estaba preocupado por la administración de la ciencia al tiempo en que se incrementaba el temor de que no emergiera un tratado sin un alto grado de diplomacia entre los personajes clave. Roberts fue mordaz al escribir las habilidades de Daniels y lo describió como “parcial, cabeza hueca e incompetente”.²⁷ Sospecho que sin importar las cualidades de Daniels como organizador de la conferencia, esta visión llena de prejuicios estaba conformada en parte por el resentimiento que produjo el hecho de que Gran Bretaña no fuera la sede del evento.

El eventual tratado surgió tras más cabildeo de los británicos hacia los australianos y estadounidenses por un lado, y de los argentinos y chilenos por el otro sobre el difícil tema del Artículo IV. El eje del tratado fue el acuerdo en los reclamos territoriales; todas las delegaciones acordaron dejar el asunto de lado por el bien de la cooperación internacional. Para lograr asegurar un consenso, los estadounidenses y los soviéticos se comprometieron a la propuesta del Artículo V, la cual tenía que ver con el estatus de la Antártida como zona mundial libre de energía nuclear. La libertad de investigación científica (Artículo II) también se acordó y eso implicó, por ejemplo, que los soviéticos tuvieran que reconocer que permanecerían en el territorio antártico australiano por más tiempo. Como Roberts comentó en sus diarios, la atmósfera era tensa:

“Debo recordar que nosotros queremos desechar ‘residuos radiactivos en antártica’ no ‘material de fisión’ como en la versión actual (eventualmente todas las formas de prueba/almacenamiento fueron prohibidas)... Puedo ver por instantes en mis sueños el cabildeo en las fiestas de coctel de la Embajada, barreras de hielo destruidas por las bombas atómicas, submarinos no autorizados atrapados bajo el hielo, científicos sometidos a juicio por los gobiernos

²⁶ El Artículo VIII fue importante porque aseguró un modo diferente de internacionalización a partir del visualizado por la India en 1956. Bajo el Artículo VIII, todos los países miembros de la ONU pueden acceder al Tratado pero, para convertirse en miembros consultivos, deben haber realizado “investigación científica sustanciosa”. Un término que no se ha definido formalmente pero que sí permitió que los doce originales conformaran una membresía sólida por lo menos en las primeras dos décadas.

²⁷ Scott Polar Research Institute, Universidad de Cambridge: MS 1308/9; *The Diary of Brian Roberts for the Washington Conference October-December 1959*. La cita aparece en la p. 79.

extranjeros... (y) equipos de investigadores exhaustos llegando sin previo aviso a los lugares menos probables y exigiendo comida y hospedaje”.²⁸

No había, como los diarios de Roberts explicitan, algo que sugiriera que el periodo entre el Año Geofísico Internacional y la firma y entrada en vigor del Tratado Antártico de 1959 ocurriera por justicia. Sus diarios proveen un recordatorio tras otro sobre la febril naturaleza de las negociaciones del Tratado Ártico. Como concluyó:

“Me pregunto cómo es que tantos adultos pueden tener tantos puntos de vista tan incompatibles. En particular, los discursos interminables de los chilenos y argentinos sobre la soberanía muestran que aún no poseen un entendimiento real de lo que se vino a discutir aquí”.²⁹

Mientras que Paul Daniels, el presidente de la conferencia, creía que el tratado se firmaría el 6 de noviembre, esto tomó de hecho otras tres semanas de intensas negociaciones para que todas las partes se pusieran de acuerdo, incluidos los australianos y franceses (quienes eran particularmente renuentes al cambio). Así se llegó a una resolución sobre la soberanía de la Antártida. Fue un triunfo diplomático indiscutible y, en última instancia, ningún grupo estaba preparado para destruir la Conferencia de Washington a través de acción unilateral.

Un Roberts exhausto recolectó en sus diarios las señales colectivas de alivio cuando quedó en claro que a finales de noviembre, sin duda, emergería un tratado. A final de cuentas, todas las delegaciones reconocieron que ésta era una oportunidad única para lograr un acuerdo en la región y, de haber fallado, hubieran propiciado que las Naciones Unidas adoptaran un papel más formal o incluso peor desde el punto de vista colectivo de los estados demandantes, una situación en la que los estadounidenses y soviéticos harían sus propias demandas. Si eso hubiera pasado, entonces, probablemente, los conflictos militares y políticos hubieran sido inevitables; así de alto era el riesgo a finales de la década de 1950. Para los británicos y argentinos cualquier acuerdo sobre la Antártida no lograría terminar con el conflicto por los otros territorios en disputa en el Suroeste Atlántico. El tratado sólo cubría los territorios debajo de los 60 grados al Sur. Como recordó

²⁸ *Ibidem*, p. 74.

²⁹ *Ibidem*, p. 55.

Robin Edmonds, de la Oficina de Asuntos Internacionales de Inglaterra, después de una reunión con el diplomático argentino Roberto Guyer en 1962, “por su parte, los argentinos respiraron profundo y dijeron ‘está bien, firmamos este tratado en el que acordamos que durante 30 años y tal vez un poco más, entre comillas, congelaríamos nuestra soberanía’. Ése es el Artículo Cuatro del Tratado. Pero, dijeron: De todas formas, no vamos a claudicar en nuestro derecho a las Malvinas”.³⁰

Incluso cuando el tratado ya estaba firmado hubo un periodo intenso de ratificación, conforme la delegación de cada estado aseguraba aprobación legislativa por parte de sus parlamentos. En Argentina, el tratado estuvo a punto de ser rechazado porque algunos sectores de la política y los medios creyeron que el país había “rendido” sus derechos políticos al continente polar. En Gran Bretaña, el tratado fue ratificado, pero la comunidad polar enfrentó un reto que puso en riesgo su propia existencia, ya que el entonces gobierno de Macmillan consideró el retirarse de la Antártida para así disminuir costos. La acción de retaguardia de Roberts y de científicos como Viviana Fuchs fue esencial para garantizar la continuidad en términos de investigación científica y de presencia humana permanente. En Francia también hubo consternación, puesto que aparentemente los franceses habían cedido sus “derechos” de soberanía territorial. En Estados Unidos y en la Unión Soviética surgieron temores sobre la confianza que se podía depositar en el otro para respetar la desmilitarización y el derecho a inspeccionar libremente dentro de la Antártida. El tratado eventualmente entró en vigor, unos 18 meses después de haber sido firmado en Washington D. C. De nueva cuenta, los arquitectos del tratado y sus visiones para la Antártida prevalecieron en parte porque el miedo a lo desconocido era un elemento suficientemente disuasorio para cualquiera que considerara “echar por la borda” el resultado de las negociaciones de Washington. El Artículo IV (al igual que otras previsiones) probaron ser lo suficientemente robustas para neutralizar cualquier crítica de cualquiera de las doce naciones envueltas en el proceso e incluso más allá.

³⁰ Citado en M. Charlton, *The Little Platoon*. Oxford: Blackwell, 1989, p. 65.

CONCLUSIONES

Los partidarios del Tratado Antártico de 1959, incluidos el científico Brian Roberts, consejero polar del Oficina de Asuntos Internacionales, y el diplomático chileno Óscar Pinochet de la Barra, podrían señalar correctamente el extraordinario éxito de esta intervención. Al final de las entradas de su diario correspondientes a la Conferencia de Washington, Roberts añadió una nota en marzo de 1963:

“Hasta 1962 hubo fuertes sospechas hacia la Oficina de Asuntos Internacionales (y hacia a mí como uno de sus representantes) por este asunto. Fue hasta que los científicos comenzaron a darse cuenta de que en verdad queríamos ayudarlos y de que había (y aún existen) problemas políticos muy complejos en los que requerimos de su ayuda para que su trabajo prospere sin interferencia política”.³¹

Ésta es una advertencia importante porque insinúa la ambivalencia que muchos científicos de la Antártida sentían en ese momento, a causa de la intriga política de antes, durante y después del AGI. Casi todos, si no es que la totalidad de los científicos sabía que el conocimiento de la Antártida sólo podría incrementar si todas las delegaciones interesadas cooperaban unas con otras y si decidían admitir de forma implícita que esas disputas territoriales eran de poca relevancia intelectual para la comunidad científica. De todas formas, tuvieron una tremenda relevancia geopolítica y muchos proyectos científicos tal vez nunca hubieran recibido fondos sin la existencia de las demandas territoriales.

El periodo de revisión del Tratado fue de 30 años, y muchos comentaristas latinoamericanos notaron, aunque de forma incorrecta, que el Tratado concluiría en 1991. Las delegaciones de los países que firmaron no solicitaron una conferencia para revisarlo (30 años después) y el Protocolo de Protección Ambiental (que entró en³² vigor en enero de 1998) fue muy claro al asegurar que todos los firmantes se comprometieron no sólo a mante-

³¹ Scott Polar Research Institute, Universidad de Cambridge: MS 1308/9; *The Diary of Brian Roberts for the Washington Conference October-December 1959*. La cita aparece en la última página.

³² O. Stokke y D. Vidas (editores), *Governing the Antarctic*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

ner los más altos niveles de protección ambiental, sino a no participar en ningún tipo de explotación mineral en la Antártida (Artículo VII). Esto no significa que la pregunta sobre la propiedad y los recursos asociados de la región haya quedado resuelta; más bien implica que las delegaciones no deseaban que se convierta en una fuente de disputa en el futuro cercano.

Al igual que la India en la década de 1950, otros también esperaron que la Antártida fuese una zona de paz donde la ciencia y la colaboración internacional prevalecieran. Han habido cambios y crisis ocasionales que incluyen los argumentos sobre la posible explotación mineral, el debate de las Naciones Unidas sobre la “cuestión de la Antártida”: el conflicto de 1982 en las Malvinas, pesca ilegal en el océano austral y cuestiones relacionadas a la protección ambiental. El turismo ha crecido exponencialmente en la región y es remarcable el hecho de saber que en 1959 la idea de turismo de masas se consideraba algo risible y probablemente indeseable. En suma, los firmantes del Tratado Ártico han respondido a los retos que le siguieron y lo han hecho de manera tal, que han logrado mantener tanto la efectividad como la legitimidad del Sistema del Tratado Ártico. El crecimiento de membresías, en especial en el Cono Sur, es un logro notable al igual que los protocolos y convenciones relacionadas a la administración de resultados y protección ambiental. Cuarenta y seis países han firmado el Tratado independientemente de que la membresía sea bastante irregular y excluya a grandes potencias regionales como México, Indonesia y Nigeria.

Aún así, cuando uno considera otro futuro para la Antártida en los cincuenta, la situación actual en la región es mucho más benigna de lo que pudo imaginarse. Como recordó el diplomático argentino Roberto Guyer: “Estábamos en la antesala de un conflicto (1958-1959) que pudo haber tenido consecuencias políticas graves. Debemos recordar que estos eventos ocurrieron durante la Guerra Fría. Estábamos al borde de una situación que pudo resultar fácilmente en una confrontación entre Estados”.³³ Si bien el riesgo de confrontación es más pequeño, el simple éxito en el desarrollo humano después de 1945 (y la contaminación industrial asociada) plantea sus propios riesgos al futuro de la estabilidad antártica. ❧

³³ R. Guyer, “Antarctica’s Role in International Relations” en F. Orrego Vicuna (editor), *Antarctic Resources Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983, p. 270.