

## *LA ANTARTIDA Y EL ATLANTICO SUR EN EL SISTEMA INTERNACIONAL: ALTERNATIVAS DE CONFLICTO Y VIAS DE COOPERACION*

Por CARLOS J. MONETA

### EL TRATADO ANTÁRTICO Y SUS MIEMBROS FRENTE A LOS CAMBIOS ACAECIDOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Durante más de una década y media a partir de la firma del Tratado Antártico (TA) en 1959, el continente antártico no presentó elementos conflictivos importantes en el sistema mundial. Contribuyó a ello el hecho de que gracias a la aplicación del TA y de otros factores, el continente no presentaba elementos importantes de conflicto en el conjunto del sistema global; y la situación marginal de la Antártida en relación a los principales flujos de transporte, comercio, finanzas e interacciones políticas mundiales y, en otro orden, la reserva impuesta al tratamiento de los temas considerados en las Reuniones Consultivas efectuadas por los miembros del TA que, en sus orígenes, sólo contaba con una docena de países.

Los principales temas que concitaban la atención sobre el sexto continente, eran los siguientes: I) los intereses territoriales en la Antártida, incluyendo los factores económicos, políticos y estratégicos a ellos vinculados de los países con reclamos —Argentina, Chile, Inglaterra, Francia, Noruega, Australia y Nueva Zelanda— y aquellos implícitos de los no reclamantes, fueran estos las superpotencias (Estados Unidos y la URSS no presentaron reclamos, pero se reservaron el derecho de realizarlos) o los restantes miembros del Tratado; II) la indeterminación del estatus jurídico de la An-

tártida en el marco mundial, sintetizada en la defensa de distintas concepciones jurídicas por parte de diferentes grupos de países (ej.: la Antártida como objeto posible de adquisición territorial, la Antártida «Terra Nullius» y posteriormente, la Antártida «Patrimonio Común de la Humanidad»); III) el régimen a aplicarse a los recursos renovables y no renovables de ese continente.

En términos generales, varios de los supuestos que sustentaban las decisiones políticas en el seno del TA de un número importante de sus miembros —particularmente, de los desarrollados— eran los siguientes: 1) Reconociendo la indeterminación del estatus jurídico de la Antártida en la comunidad internacional, se contaba con que ésta aceptaría —por lo menos, en sus grandes líneas— el régimen impuesto por el TA; 2) En caso necesario, algunas concesiones en favor de países no miembros del TA permitirían superar la potencial resistencia de éstos; 3) Eventuales actividades perturbadoras por parte de actores transnacionales podrían ser controladas mediante una acción concertada de miembros del TA y la creación de legislación adecuada; 4) Los problemas de exploración y explotación de los recursos naturales hallarían una solución negociada y relativamente aceptable para todas las partes, mediante la elaboración de distintos regímenes específicos por parte de los miembros del Tratado (The Fridtjof Nansen Foundation, 1973); 5) En cuanto a los reclamos territoriales, íntimamente vinculados a la cuestión anterior, se mantendría —según la percepción de los miembros del Tratado que no aceptan esos reclamos— la situación de «congelamiento» de los mismos. A lo sumo, se realizaría algún gesto simbólico hacia los países reclamantes, que no afecte a los intereses de quienes se oponen a los reclamos (Hannessi, 1960); 6) Sería posible mantener el régimen de desnuclearización y desmilitarización del continente antártico y de las áreas marítimas comprendidas; 7) Los conflictos entre miembros del TA en zonas cercanas a la Antártida (ej.: Malvinas), así como aquellos correspondientes a la superposición de reclamos por Argentina, Chile e Inglaterra son importantes para los actores involucrados, pero su impacto sobre la evolución del proceso antártico sería controlable.

Un conjunto de hechos acaecidos a partir de mediados de la década del setenta, permite cuestionar la plena vigencia de varios de estos supuestos, tanto en el plano del análisis como en el de la elaboración de sugerencias y propuestas para minimizar las tensiones, controlar los conflictos y mejorar la posibilidad de alcanzar soluciones cooperativas. Ello resulta importante y urgente, dado que de acuerdo con el Art. XII, 2, a) del Tratado Antártico, en 1991 podría realizarse una conferencia de las Partes Contratantes, para revisar el funcionamiento del Tratado.

En primer lugar, se ha incrementado la importancia que adquiere la An-

tártida en el contexto de los intereses estratégicos de los distintos actores nacionales, internacionales y transnacionales que integran la comunidad mundial. Durante las últimas décadas los problemas de explotación de hidrocarburos off-shore, explotación de minerales oceánicos, protección ecológica y defensa han incrementado su interacción e interdependencia, constituyendo temas relevantes en las agendas nacionales de intereses estratégicos (Moneta, 1981, a). Para satisfacer esos intereses, los Estados pueden acudir a la organización de regímenes multilaterales (ej.: Nuevo Derecho del Mar), acuerdos bilaterales y acciones unilaterales, así como a la utilización de un amplio espectro de medidas coercitivas.

A partir del momento de su puesta en marcha, los principales objetivos políticos de los Estados Unidos y de otras grandes potencias que condujeron a la firma del Tratado —evitar que la Antártida fuese incluida en el marco de la Guerra Fría, avanzar hacia alguna forma de limitada internacionalización, obtener una fórmula de compromiso entre naciones con reclamos y no reclamantes, que permitiera el libre acceso de los miembros del TA a la exploración científica de todo el continente, congelando temporalmente los problemas de soberanía— fueron gradualmente alcanzados (Moneta, 1974). Por su parte, la comunidad internacional pareció aceptar por más de una década la validez del TA y del régimen que éste impusiera sobre ese continente, pero a partir de la segunda mitad de los setenta algunos países en desarrollo comenzaron a cuestionar en los foros de las Naciones Unidas lo que se percibía como un club exclusivo de países con capacidad para controlar las decisiones sobre la Antártida.

El lanzamiento del Nuevo Orden Económico Internacional por el Tercer Mundo, el crecimiento de la capacidad política y económica de la OPEP, el incremento del valor de los recursos energéticos y naturales estratégicos y los avances realizados en la elaboración de un «Nuevo Derecho del Mar», que legitima la aplicación del concepto de «Patrimonio Común de la Humanidad» para el área internacional del lecho oceánico, no son ajenos a este cambio gradual de actitud e intereses frente al papel y al valor de la Antártida en el sistema internacional.

En cuanto a los países miembros del TA con estatus consultivo, el interés de la investigación científica fue dando paso a una exploración de los recursos del continente conscientemente ambigua sobre los límites entre lo científico y lo comercial, mientras el Tratado era interpretado de tal manera que pudiera albergar a otras actividades y a los instrumentos regulatorios de las mismas. Surge así la «Convención para la conservación de los recursos vivos, marinos y antárticos» en mayo de 1980 (Recursos Vivos, 1980), a la par que se avanza lentamente, desde principios de la década del setenta, en la preparación de un régimen para la exploración y explotación de los re-

cursos minerales renovables (módulos polimetálicos) y no renovables (hidrocarburos) (Recursos Minerales, 1985). A partir del Tratado Antártico, se constituyen progresivamente los rudimentos de un «subsistema antártico».

#### CRECIENTE ACTIVIDAD DE ACTORES NO ESTATALES, INTERNACIONALES Y TRANSNACIONALES

También los actores no-estatales, internacionales y transnacionales, individualmente o en acuerdo con otros actores, intentan influir y participar, por diferentes vías, en la prosecución de sus intereses (ej.: aprovechamiento de recursos naturales, protección ecológica, etc.). Así, se observa la gradual participación de empresas mineras y petroleras en las delegaciones de los Estados Unidos e Inglaterra a las reuniones de las Partes Consultivas del TA (Moneta, 1981, b), al igual que la presentación de ofertas por empresas transnacionales de hidrocarburos para la exploración off-shore en zonas fuera del ámbito del Tratado, pero estrechamente vinculadas a la Antártida, como el área adyacente al archipiélago de Malvinas (Firstland Oil and Gas, 1985).

De igual manera, se registra la acción de grupos de presión transnacionales —por ejemplo, el ecologista «Greenpeace», contrario al «reparto de los recursos naturales de la Antártida» (Colocrai de Trevisan, 1985), que planea instalar un monumento de acero en la Antártida y declararlo «Parque Mundial»— y los esfuerzos de algunas agencias de la ONU (UNEP, FAO) encargadas de la protección ambiental y de la explotación de los recursos vivos en el océano antártico, por intervenir en alguna de las actividades incluidas en el «subsistema antártico».

#### SUSTANCIAL INCREMENTO DEL INTERÉS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO POR PARTICIPAR EN EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS Y EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA ANTÁRTIDA

La mayor parte de estos intentos —incluyendo el haber evitado que la Conferencia de Derecho del Mar de la ONU pudiera cubrir el tema antártico— fueron efectivamente neutralizados por los miembros del TA. No obstante, un número creciente de países en desarrollo, liderados por Malasia, comenzó a actuar en los primeros años de la década del ochenta en los foros de la Asamblea General de la ONU, con el propósito de que la Antártida sea considerada «herencia común de la Humanidad» y se internacionalice su administración.

Esas acciones incluyen, entre otras, el discurso del representante de Ma-

lasia en el XXXVII período de sesiones de la Asamblea General (septiembre de 1982) y la presentación efectuada por Malasia, Barbuda y Antigua en el siguiente período de sesiones de la ONU (1983). En esa oportunidad estos países logran apoyo para que se encomiende a la Secretaría de la ONU la preparación de un estudio de todos los aspectos relativos a la Antártida, a ser presentado en la XXXIX Sesión de la Asamblea (1984). El debate adquiere un tono muy polémico; las Resoluciones que emergen en 1985 sobre prosecución de estudios sobre la cuestión antártica, explotación de recursos con administración internacional, reparto equitativo de los beneficios y la expulsión del régimen sudafricano de las Reuniones Consultivas del TA, conducen a los miembros del Tratado a no participar en discusiones y decisiones de la ONU que no sean adoptadas por consenso (Antártida, ONU, 1985).

Estos ejemplos revelan un incremento notable del número de países que favorecen alguna forma de administración internacional que cuente con la participación de la ONU y el «reparto equitativo» de los beneficios a que pudiera dar lugar la explotación de los recursos antárticos. Hasta ahora, ello ha significado un aumento de la polarización entre los miembros de la comunidad internacional respecto a esos temas. Conviene además, hacer notar que este proceso se ha dado a pesar de la abrupta caída de los precios internacionales del petróleo y el exceso de su oferta —factores ambos que contribuyen a tornar lejanas las perspectivas de realizar una explotación económica rentable de los hidrocarburos antárticos— y del limitado número de países que parecen estar dispuestos, por el momento, a emprender la explotación del krill.

#### MODIFICACIÓN DE LAS CONCEPCIONES PREVALECIENTES SOBRE LA UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS OCEÁNICOS

Discutir el futuro de la minería oceánica, pesca, navegación, comunicaciones e investigación científica, significa abordar un conjunto de temas claves, a través de los cuales surgen conflictos sobre la materias primas, energía, alimentos, comercio internacional, política científica y condiciones de seguridad, medio ambiente, participación de actores transnacionales y, en general, el amplio campo del desarrollo económico. Estos problemas están vinculados a un cambio fundamental en el uso del espacio oceánico. En efecto; se pasa de una concepción tradicional, basada fundamentalmente en dos usos —pesca y transporte, y la correspondiente dimensión militar, a una visión que incorpora conceptos espaciales terrestres. El mar sin frontera se transforma en un mar territorial. Desde el punto de vista jurídico, se pasa de un derecho de uso a un derecho de apropiación (Dupuy, 1979).

Estos cambios en los objetivos político-económicos junto a nuevos y más intensos usos de los recursos oceánicos posibilitados por la tecnología, ofrecen un terreno conflictivo de vinculación entre el Nuevo Derecho del Mar y el régimen del Tratado Antártico.

#### SURGIMIENTO DE CONTRADICCIONES SUR-SUR CON RESPECTO AL RÉGIMEN FUTURO DE LA ANTÁRTIDA

El avance en el marco de la Asamblea General de la ONU con resoluciones que fortalecen la posición de quienes favorecen una drástica modificación del presente régimen antártico fue precedido por una vigorosa acción de Malasia, Antigua, Barbuda, y otros países en desarrollo, que obtuvieron que la «Cuestión Antártica» figurara en el documento final de la Séptima Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Movimiento de Países No Alineados realizada en Nueva Delhi, en marzo de 1983. (Cabe aquí señalar que dos países con posiciones de liderazgo en los No Alineados —India y Cuba— forman parte ahora del TA.) En esta oportunidad, Argentina —miembro latinoamericano del Movimiento que es a su vez parte consultiva del TA— realizó una activa tarea diplomática para impedir que fuera aceptada la posición de esos países, logrando modificar sus términos. No obstante, la necesidad de contar con el apoyo de los No Alineados para consolidar su postura en el tema de las Malvinas impuso límites a su gestión.

Los problemas que presenta la vinculación entre los temas antárticos y algunos de los temas del Atlántico Sur (ej.: Malvinas, crisis en la República Sudafricana, Namibia) para la política exterior de países de la región surge nuevamente, con mayor énfasis, durante la Reunión de Cancilleres de los Países No Alineados realizada en Angola, a principios de septiembre de 1985 (Angola, 1985). Allí, por ejemplo, Argentina intentó frenar la propuesta malaya de incluir a la Antártida en el documento final de la Reunión como «Patrimonio Común de la Humanidad», revisar el TA para obtener un sistema «no discriminatorio» de explotación de sus recursos y hacer participar a la ONU en la gestión. Le prestaron apoyo India (recientemente incorporada como miembro consultivo del TA) y Cuba (esta última posiblemente por incongruencias entre la postura de los No Alineados y la posición sostenida por la URSS con respecto a la Antártida). La gestión argentina, dificultada, entre otros factores, por el hecho de mantener relaciones diplomáticas con el régimen sudafricano, no logró impedir que estas orientaciones fueran trasladadas posteriormente al foro de la ONU, donde Chile (Chile, 1985) —que no puede participar en los No Alineados—, realizó grandes esfuerzos, junto con otros miembros del TA, para frenar los requerimientos de los no miembros del TA.

Más allá de los casos específicos citados, es dable observar que la «cuestión antártica» ha ingresado en la agenda de los problemas mundiales, generando importantes contradicciones en el seno de los Países No Alineados y serias tensiones entre la mayoría de sus miembros y los países del TA. A ello se suma el nuevo papel que se pretende asignar a la ONU en la gestión administrativa antártica y la creciente actividad desplegada por distintos tipos de actores transnacionales.

AUMENTO GRADUAL DE LA IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE LA  
ANTÁRTIDA EN TEMAS DE DEFENSA EN EL CONTEXTO DE LA RIVALIDAD  
ESTE-OESTE

Asimismo, junto a la valorización del potencial uso futuro, a muy largo plazo, de los recursos naturales antárticos realizada por los Estados no miembros del Tratado y los conflictos sobre el régimen jurídico, se registra un incremento para las superpotencias del valor, en términos militares, de la Antártida y su zona oceánica adyacente.

Las últimas décadas han introducido cambios importantes en las percepciones y capacidades estratégicas de los actores con intereses marítimos. Para las potencias tradicionales, estos años han generado creciente incertidumbre ante los desafíos a su supremacía naval, dada la aparición de una nueva potencia marítima de posibilidades globales (la URSS) y de varios actores emergentes del mundo en desarrollo con capacidades regionales o subregionales.

Con el desarrollo de la cohertería y los satélites, los sistemas de armas, comunicaciones y seguimiento para el espacio ultraterrestre y recientemente, la puesta en marcha de la «Iniciativa de Defensa Estratégica» estadounidense, la Antártida puede gradualmente ver incrementada su importancia como base de sistema de comunicaciones y detección, como eventual, aun cuando improbable, sitio de lanzamiento de cohetes a blancos navales y a los países australes de América Latina y África y muy particularmente, como refugio de submarinos nucleares (Lacoste, 1985).

Conviene observar, aunque sea brevemente, algunas de estas posibilidades. Hasta el presente la «neutralización» del continente y sus aguas adyacentes ha satisfecho los requerimientos de seguridad de Estados Unidos y la URSS, pero pueden producirse cambios en la situación de equilibrio estratégico que decidan a una superpotencia a correr el riesgo de cambiar en algún grado las reglas de juego. Existe un amplio espectro de potenciales desequilibrios estratégicos en las relaciones soviético-norteamericanas que podrían repercutir fuertemente en el seno del Tratado (ej.: «pérdida» de África del Sur o del «control» del Índico por los estados Unidos) (Hans-Moore).

Por otra parte, el ingreso de China Popular al TA introduce la posibilidad de acciones moderadoras o desestabilizadoras, según las circunstancias que se presenten, en el contexto de las interacciones entre la URSS y Estados Unidos.

### **Otras causas potenciales de acciones bélicas**

Que se produzcan acciones bélicas aisladas o una militarización del espacio antártico, si bien no son previsibles en lo inmediato, tampoco parecen totalmente descartables, aun cuando en principio, puedan asignársele probabilidades reducidas. Además de la evolución del equilibrio estratégico entre los Estados Unidos y la URSS, puede presentarse (Moneta, 1981, c): I) la quiebra formal o de facto del Tratado Antártico, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre sus miembros para la exploración y explotación de los recursos naturales o ante presiones de otros actores del sistema internacional; II) el uso del poder militar por parte de países cuyos reclamos territoriales se superponen total o parcialmente, para dirimir dicho conflicto; III) una acción de penetración, apropiación o uso en el continente o su espacio oceánico adyacente por parte de terceros países no miembros del Tratado y de actores transnacionales, que no acepten sus regulaciones; IV) acciones en áreas vecinas (ej.: Atlántico Sur) que puedan extenderse al ámbito geográfico cubierto por el TA.

### **LAS INTERACCIONES ATLÁNTICO SUR-ANTÁRTIDA**

En este contexto, es necesario destacar la creciente importancia para la Antártida que adquieren los acontecimientos que se desarrollan en el Atlántico Sur. En términos generales, el incremento del valor de los océanos como área estratégica, tanto en el plano de la defensa como en el económico, impone la necesidad de analizar las interacciones del Atlántico Sur con el proceso antártico, ya que: 1) el hemisferio Sur es predominantemente marítimo; 2) la Antártida se encuentra rodeada de vastas masas de agua que la separan de los restantes continentes; 3) el Atlántico Sur, al comprender una vasta zona marítima que limita con América Latina, África y el Círculo Polar Antártico, configura un área de particular relieve estratégico y económico, al incluir conflictos territoriales (Malvinas), procesos de profunda perturbación social y política en territorios y países de ubicación geopolítica relevante (Namibia, Sudáfrica), pasajes de comunicación naval entre el Océano Indico y el Pacífico, poseer importantes recursos ictiológicos, minerales

y energéticos y constituir una zona geográfica que ofrece un acceso relativamente más fácil al continente antártico; 4) la apreciación de los estrategas occidentales de que, en gran medida, las tensiones Este-Oeste, como las Norte-Sur, se expresarán durante los próximos años en conflictos localizados, de carácter limitado, en áreas del mundo en desarrollo (Taylor-Maararen, 1982). En este sentido, los cambios estratégicos y geopolíticos provocados por la introducción de sistemas de armas «inteligentes» en la panoplia militar de los países en desarrollo, minimiza parcialmente las asimetrías de poder militar frente a los países desarrollados en ese tipo de acciones (Móneta, 1984).

Debe señalarse el énfasis puesto por la Armada de los Estados Unidos en alcanzar un grado de «superioridad marítima» frente a la Unión Soviética, según lo propuesto por el Secretario de esa arma, Almirante John F. Lehman, para asegurar el control de las líneas de comunicación marítima que transportan petróleo y minerales estratégicos (John Saxe-Fernández, 1984, a)). Además de la importancia del transporte de hidrocarburos del Medio Oriente, se ha otorgado alta prioridad a los minerales provenientes de África Central y África del Sur (ej.: cromo, vanadio, manganeso y platino). Ambos alcanzan sus puertos de destino por el Indico, bordeando el Cabo de Buena Esperanza y utilizando posteriormente las rutas del Atlántico Sur.

Por otra parte, las vinculaciones entre los problemas del Atlántico Sur y de la Antártida se hallan establecidas por los conflictos existentes, que comprometen, en distinto grado, intereses estratégicos de un creciente número de países latinoamericanos, africanos y europeos, los Estados Unidos y la Unión Soviética. A partir de la guerra de Malvinas y la posterior militarización de las islas por Inglaterra, se introduce un factor de alta inestabilidad y tensión en una zona crítica del Atlántico Sur. Además de sus protagonistas —Argentina y el Reino Unido— afecta a Brasil, Uruguay y los Estados Unidos e indirectamente, a la Unión Soviética, América Latina, la OTAN, los países atlánticos del sur africano y la República Sudafricana. Asimismo, en el caso de Chile y Argentina se suman, con carácter relevante, los factores conflictivos derivados del proceso de solución de los problemas limítrofes bilaterales. En este sentido, algunos hechos son percibidos no sólo en ambos países sino por sectores políticos relevantes de otros países de la región (Comisión Sudamericana de Paz, Desarrollo y Seguridad Regional, 1986) como un proceso de «militarización encubierta» de la zona austral del Pacífico (ej.: acuerdos chileno-estadounidense para la utilización de la Isla Pascua como estación de comunicación y parada alternativa del transbordador espacial) que se vincula a la militarización y entrada en el ámbito de la «Guerra Fría» del Atlántico Sur y a la militarización del Océano Indico.

La ocupación militar de las islas Malvinas por parte de Argentina modi-

ficó profundamente la política inglesa con respecto a ese archipiélago y al denominado «arco de las antillas del Sur», que vincula a las Malvinas con la península antártica, integrado por las islas Georgias y Sandwich del Sur, Shetland y Orcadas, al sector antártico en reclamo y al Continente en su conjunto. Inglaterra modificó su política de «bajo perfil» y reducido interés relativo, emprendiendo acciones destinadas a fortalecer su presencia antártica (P. Beck, 1986). Resulta importante destacar que, en las primeras etapas del conflicto, el gobierno inglés consideró que era muy posible que éste se trasladara también al sector antártico (P. Beck, 1986).

La preocupación por una posible vinculación conflictiva Malvinas-Antártida continúa presente: el control de recursos naturales, particularmente hidrocarburos y krill, y las derivaciones sobre zonas económicas exclusivas y potenciales posiciones militares (ej.: en los archipiélagos de Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur) forman parte de las percepciones e intereses estratégicos de una parte sustantiva de los estamentos de decisión de Argentina e Inglaterra. Cabe agregar, además, que parte de las medidas impuestas por Inglaterra en la «zona de exclusión» de 150 millas alrededor de las Islas Malvinas, han generado tensiones en otras potencias industrializadas, como es el caso del Japón, por restricciones a la pesca (The Japan Economic Times).

Por último, la actual evolución de la situación interna de Sudáfrica plantea una mayor probabilidad de que durante los próximos años se logre finalmente erradicar el apartheid y se produzca el ascenso de un gobierno con un soporte multirracial. Resulta lógico esperar que ello significará modificaciones sustantivas en cuanto a la orientación, tipo y grado de participación que la política exterior sudafricana impondrá a los temas de defensa del pasaje Indico-Atlántico, su presencia en el Atlántico Sur y la Antártida (Moneta, 1982; 1983).

Teniendo en cuenta las percepciones predominantes en el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y en importantes Comités y líderes del Congreso de los Estados Unidos sobre el valor estratégico de Africa del Sur (Saxe-Fernández, 1984, b)), al igual que la de algunos de los miembros europeos relevantes de la OTAN sobre los problemas de seguridad Este-Oeste en este área, cabe considerar que el rumbo que adopte el actual proceso de Africa del Sur en los temas de Angola, Namibia, los «Estados del Frente» y la República Sudafricana pueden adquirir cierto peso en los condicionantes estratégicos que afecten las fórmulas, acuerdos y modos de solución del caso Malvinas.

Así, es dable esperar, en principio, un mayor interés por parte de Inglaterra y los Estados Unidos en mantener un punto de apoyo en esas islas ante la potencial reducción del control estratégico que se poseía sobre el área sudafricana y el pasaje Indico Atlántico. Una Sudáfrica pro-negra y con cierta

vocación tercermundista, introducirá nuevos factores de complejidad en el cuadro del Atlántico Sur y la Antártida. La resolución, promovida por el grupo africano y aprobada en 1985 por la Asamblea General de la ONU con 100 votos a favor y 12 abstenciones, instando a las partes consultivas del TA a que expulsen al régimen de apartheid sudafricano de sus reuniones, constituye un ejemplo de los múltiples planos de interacción que se establecen entre el proceso antártico y eventos externos al mismo en esa región. (Resolución/s/Sudáfrica, 1985).

#### AMÉRICA LATINA Y EL SUBSISTEMA ANTÁRTICO

Otro plano de interacción que debe ser examinado es el del subsistema antártico de América Latina. Actualmente, el interés por la Antártida ya no constituye un resorte exclusivo de Argentina, Brasil y Chile, los tres países que poseen estatus consultivo y por ende participan en la adopción de decisiones. Sectores relevantes de otro grupo de países —Perú, Ecuador, Uruguay— animados de enfoques geopolíticos, postulaban reclamos territoriales en la Antártida. Con mayor realismo, los gobiernos del Perú (M. Jarrin, 1984) y Uruguay han adherido al TA como medio de poder participar en los asuntos antárticos, si bien solo Uruguay alcanza estatus de Parte Consultiva en 1985.

Además, la inclusión de la «cuestión antártica» en la agenda de la Asamblea de la ONU, ha ofrecido otro foco para la expresión de las posiciones, tanto de quienes no habían demostrado mayor interés por la Antártida, como de aquellos países de la región que no poseen los medios técnicos y económicos necesarios para poder desarrollar actividades antárticas significativas y permanentes y por lo tanto, tienen escasas posibilidades de obtener el estatus consultivo en el seno del TA. Así, es dable observar un amplio espectro de posiciones de América Latina: (Cuestión de la Antártida, 1984) los partidarios del mantenimiento del presente régimen con el Tratado (Argentina, Chile, Brasil, Uruguay), aquellos que postulan una reforma del TA (Perú) y quienes sostienen la necesidad de alcanzar un nuevo régimen jurídico que satisfaga los intereses de la comunidad internacional (México, Bolivia). Esta diferencia de posiciones se extiende a otros temas vinculados al TA. Así, Perú, Bolivia, Colombia, México, Venezuela, Panamá y Nicaragua, entre otros países latinoamericanos, votaron en la ONU a favor de la expulsión del régimen sudafricano de las Reuniones Consultivas del TA. Todo ello significa el agregado de un nuevo tema de negociación intralatinoamericano para los países de la región miembros del TA (Resolución/s/Sudáfrica, 1985).

Asimismo, en el contexto del Atlántico Sur, la evolución del conflicto argentino-británico sobre las Malvinas presenta particular interés para un grupo de países significativos de la región, tanto en el marco de sus presentes y futuras derivaciones estratégico-militares en el plano subregional, regional y mundial, como en el plano de las potenciales perturbaciones políticas y sociales a que pudiesen dar lugar.

Cabe aquí recordar que en el sistema hemisférico, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) establece una zona de seguridad entre los meridianos 24° y 90° de longitud oeste, desde el polo norte al polo sur, que no sólo comprende el territorio latinoamericano (y obviamente, Malvinas) sino gran parte del sector antártico reclamado por Inglaterra (20° al 80° de longitud oeste) y la totalidad de los sectores reclamados por Chile (53° al 90° de longitud oeste) y Argentina (25° al 74° de longitud oeste). También el Tratado de Tlatelolco —ratificado por Inglaterra— resultaría comprometido si se confirmara —como afirman ciertas fuentes británicas y extranjeras— que navíos ingleses de superficie que participaron en las operaciones de Malvinas portaban armas nucleares.

En cuanto a la explotación de los recursos naturales antárticos y subantárticos, el sector disputado por Argentina, Chile e Inglaterra presenta particular valor; gran parte de las mayores concentraciones de krill se encuentran dentro de las 200 millas de las costas de la Península Antártica y en el Mar de Wedell, en aguas cercanas a las islas Orcadas, Sandwich y Georgias, es decir, en los sectores antárticos disputados por Argentina e Inglaterra. De igual manera, un área potencialmente promisorio en nódulos polimetálicos se encuentra ubicada a lo largo de la costa oeste de la Península Antártida («Tierra de San Martín» para los argentinos, «de Graham» para los británicos, «de Palmer» para los estadounidenses y «de O'Higgins» para los chilenos), y un área de exploración potencial de hidrocarburos se desarrolla a lo largo de las costas este y oeste de la Península Antártida.

Por otra parte, ciertas acciones inglesas parecen encaminadas a asegurar las líneas de abastecimientos aéreos a Malvinas y a evitar que se consolide una relación cooperativa demasiado estrecha entre Argentina y los restantes países del Cono Sur. Con prescindencia de su valor intrínseco, estas actividades agregan factores de perturbación en el marco de las relaciones interestatales, dada la preeminencia que poseen las perspectivas geopolíticas en los respectivos marcos nacionales.

#### a) *Los problemas en el seno de TA*

Por último, deben examinarse los serios problemas existentes entre los miembros del Tratado Antártico. Entre ellos, se destaca el régimen que fi-

nalmente se acuerda para la exploración y explotación de los recursos minerales y las exploraciones geofísicas que algunos miembros ya están desarrollando para ubicar hidrocarburos (Auburn, 1984). Estas obligan a enfrentar los problemas de soberanía y jurisdicción, distribución y uso de esos recursos, así como las asimetrías en la capacidad científico-tecnológica y económica existentes entre los miembros del TA. De igual manera, la aplicación de la Convención para la conservación de los recursos vivos antárticos enfrenta a los países con fuertes intereses pesqueros con los que sostienen criterios conservacionistas. Estos problemas deben naturalmente ser también considerados en un marco mayor: el del ya citado enfrentamiento de los miembros del TA con otros actores de la comunidad internacional.

En tercer lugar, surgen los problemas vinculados a la estructura altamente jerarquizada de administración impuesta por el Tratado, que incluye tres categorías de miembros: I) los firmantes originarios —Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Francia, Japón, Nueva Zelandia, Noruega, República Sudafricana, Unión Soviética, Gran Bretaña y los Estados Unidos— que participan de pleno derecho en las reuniones consultivas del TA donde se adoptan las decisiones y, en los mecanismo de decisión de los instrumentos jurídicos que van formando el subsistema antártico (ej.: Convención sobre recursos vivos); II) aquellos Estados que deseen adherirse y que habiendo desarrollado actividades científicas importantes, obtengan el consentimiento de todas las partes contratantes que puedan participar en las Reuniones Consultivas, alcanzando el estatus de Miembro Consultivo (ejemplos en estas categorías son: Polonia, Rep. Federal Alemana, India, Brasil, China Popular y Uruguay); III) los Estados que adhieren, pero al no realizar una actividad científica significativa, no pueden participar en la toma de decisiones (hasta el momento: Checoslovaquia, Cuba, Hungría, Rep. Democrática Alemana, Bulgaria, Perú, Italia, Papua, Nueva Guinea, España, Suecia, Países Bajos, Dinamarca, Rumania y Finlandia).

Los hechos aquí citados presentan aspectos conflictivos vinculados a la creciente importancia que adquiere la Antártida en el sistema global y en el subsistema regional latinoamericano, así como el particular relieve que alcanzan las interacciones entre acciones desarrolladas en el ámbito del Atlántico Sur y el área antártica adyacente. En este contexto, los problemas relativos a los aspectos de seguridad estratégica, exploración, explotación y conservación de recursos oceánicos y continentales y las cuestiones de soberanía, constituyen temas que atraen cada día mayor atención a los actores nacionales, internacionales y transnacionales.

La composición de los miembros del TA admite la formación de distintos grupos, además de los ya citados, en cuanto a su capacidad de intervención en las decisiones. Así, por ejemplo, los treinta y dos Estados pueden

ser organizados por bloques de poder; por regiones geográficas; por países desarrollados, en desarrollo y el sistema socialista; por países con intereses pesqueros, con intereses en la exploración y explotación de hidrocarburos y nódulos polimetálicos; por países reclamantes y no reclamantes, por pertenecer o no a movimientos de carácter ideológico y a distintos tratados, organizaciones y convenciones de seguridad, de carácter político-económico y de aprovechamiento de recursos.

Las polarizaciones y alianzas que se presentan en estos casos en función de intereses diversos y en ocasiones contradictorios, trascienden las coordenadas Norte-Sur y Este-Oeste. Así, la evolución más probable que puede esperarse es la de un subsistema de creciente complejidad, que desarrollará vinculaciones funcionales y sectoriales de carácter cooperativo-conflictivo entre los distintos actores del sistema global a nivel subnacional, nacional y transnacional, respondiendo sólo en forma parcial a los ejes de nucleamiento tradicionalmente considerados.

Con carácter general, la capacidad de percibir claramente los cambios estructurales que se están produciendo, el impacto de las nuevas fuerzas políticas y económicas que actúan, las contradicciones que se generan y las aperturas que se presentan para la formulación de estrategias más innovadoras, constituirán elementos esenciales para la identificación de vías de solución viables y adecuadas, que minimicen aspectos conflictivos y favorezcan un incremento de la cooperación entre las partes involucradas. Así, pueden ser identificados, en forma tentativa, un conjunto de situaciones y de procesos en desarrollo cuya determinación precisa resulta relevante para la elaboración de nuevos criterios y modos de acción.

1. Los conflictos del Atlántico Sur y la Antártida ilustran la tendencia existente de difusión —sectorial y selectiva— del poder en el sistema internacional hacia un número creciente de potencias medianas y agrupaciones de potencias menores.

2. Los conflictos señalan la básica persistencia de la primacía del interés particular de los actores en las motivaciones de la conducta de los países y actores no gubernamentales, internacionales y transnacionales.

3. Dado el creciente cuestionamiento por parte de un gran número de países al TA, resultará necesario para sus miembros elaborar fórmulas que permitan satisfacer en cierto grado los requerimientos de esos países (participación en los eventuales beneficios de la explotación comercial de los recursos antárticos).

4. El Tratado Antártico ha provisto durante casi un cuarto de siglo un instrumento básicamente aceptable —tanto para sus miembros como para el

resto de la comunidad internacional— para la administración de los asuntos antárticos.

De no mediar fracturas insolubles en los entendimientos básicos existentes entre los Estados Unidos y la URSS, la participación de las grandes potencias y de un número significativo y diversificado de países medianos y en desarrollo en la TA permite mantener los alineamientos básicos de la estructura organizativa y de las pautas de control y distribución de recursos en manos de los miembros del TA, pese a los cuestionamientos externos.

5. Existe en el seno del TA una notoria asimetría en las capacidades científico-tecnológicas y financieras que poseen distintos grupos de países para emprender la exploración y explotación de los recursos, particularmente los minerales. Ello permitiría, en la práctica, la efectiva concentración del control de las formas de distribución y de los beneficios en el grupo de los países más desarrollados, en muchos casos, en vinculación con empresas transnacionales.

6. En relación a lo anterior, los países latinoamericanos poseen recursos que mediante asociaciones y acuerdos cooperativos intrarregionales con actores extrarregionales, les permitiría incrementar su capacidad de negociación, mejorando su situación relativa con respecto a la exploración y explotación de los recursos.

7. Los conflictos del Atlántico Sur y de la Antártida señalan: I) la diversidad de intereses existentes en la región, que dificulta la adopción de posiciones comunes; II) la modificación de la dinámica regional en función de una creciente «globalización» de las políticas nacionales.

8. La evolución de los procesos conflictivos en el Atlántico Sur incide en grado importante en la percepción de los problemas antárticos y en la formulación de las políticas y medidas adoptadas con respecto a la Antártida por parte de los países del Cono Sur latinoamericano. En el caso europeo (con excepción de Inglaterra) y de los Estados Unidos, su incidencia es mucho menor.

9. La persistencia de enfoques geopolíticos tradicionales como elementos orientadores de la concepción de los problemas que se enfrenta en el Atlántico Sur y la Antártida y la experiencia histórica de interacciones entre los países de América Latina reduce y limita sustantivamente las posibilidades de cooperación y de concertación de políticas en esta materia.

América Latina y muy especialmente, los países de la región miembros del TA, deberían realizar un particular esfuerzo en ese sentido.

CITAS

- The Fridtjof Nansen Foundation, (1973): The Fridtjof Nansen Foundation Meeting on Mineral Exploration and Exploitation of Antarctic Resources, Polhogda, Noruega, mayo de 1973 (Do. de Trabajo interno).
- Hanessian, (1960): John Hanessian, «The Antarctic Treaty», *The International and Comparative Law Quarterly*, julio de 1960.
- Moneta. (1981. a): Carlos Moneta, «Antarctica, Latin America and the International System in the 180s. Toward a New Antarctic Order?», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 23. n.º 1, february 1981.
- Moneta. (1974): Carlos Montca, «Antártida Arhentina: los problemas 1975-1990», *Estrategia*, nov.-dic. 1974 y ene.-feb. 1975, números 31 y 32.
- Rec. Minerales, (1985): La negociación sobre los recursos minerales también se efectuó en distintas sesiones de una Reunión Consultiva especial (la 4.ª): Wellington, junio 1982; Bonn, julio 1983 y reuniones informales en Wellington; Washington; enero 1984; Tokio, mayo 1984; Rio de Janeiro, feb.-mar. 1985; París, sep.-oct. 1985.
- Moneta, C. (1981. b): *Ibid.*
- Firstland Oil and Gass (1985): «Sanciones a firmas británicas piden parlamentarios argentinos», *El Nacional*, Caracas, 4 de enero 1985.
- Colocrai de Trevisan, Miryam (1985): «La cuestión de la protección del medio ambiente antártico: posiciones desde fuera del sistema antártico (El grupo ecologista Greenpeace)», Papel de Trabajo, Rosario, Argentina.
- Antártida, ONU. 1985: Al respecto, ver los informes sobre los trabajos de la Primera Comisión, Tema 70 del Programa, Cuadragésimo período de sesiones de la asamblea General de la ONU y los documentos A/C.1/40L.82 y A/C.1/L.85 del 27/11/85.
- Dupuy, J. (1979): «The New Law of the Sea», Regional Course of Refreshment in International Law, UNITAR, The Hague Academy of International Law-CEESTW, México, mayo 1979.
- Angola, (1985): «Reunión de No Alineados en Angola: Final con desacuerdos», *Clarín*, Bs. As, 7/9/85, y conversaciones con funcionarios que participaron en dicha reunión.
- Chile, (1985): Conversaciones con expertos chilenos en el tema antártico y, «Acción junto con Chile en la Antártida», *Clarín*, 28/10/85.
- Amiral Lacoste, P. (1985, 3/6): *Strategies Navales du present*, J.C. Lattes, París, 1985.
- Hans-Moore: Tobert J. Hanks, USN (Ret.), *The Cape Route: Imperiled Western Liffeline*, Institute for Foreign Policy Analysis and Fletcher School of Law and Diplomacy, Washington DC, 1981; «Ocean Resource Competition as a Source of Conflict», en *The Future of Conflict in the 1980s*, Heath 1982, pp. 46-47, entre otros numerosos ejemplos de la apreciación estratégica estadounidense que podrían citarse.
- Moneta, (1981, c): *Ibid.*
- Taylor, W.J. y Maararen, S. (1982): Al respecto, ver, entre otros, William J. Taylor y Steven Maararen, *The Future of Conflict in the 80's*, Lexington Books, 1982.

- Moneta, C. (1984): «El conflicto de las islas Malvinas en la polit. ester. argentina» en R. Russell, Comp., *A. Latina y la Guerra del Atlántico Sur*. GED, Buenos Aires, 1984.
- Saxe Fernández, John (1984a): «Agenda estratégica y recursos naturales», *Cuadernos Semestrales, Estados Unidos: Perspectiva latinoamericana*, CIDE, México, n.º 15, primer semestre de 1984.
- Comisión Sudamericana para la Paz, la Democracia y la Seguridad Regional (1986): Al respecto, ver las declaraciones de la Comisión recientemente creada en Caracas (4 de febrero de 1986) e integrada por expresidentes, Premios Nóbel y destacadas personalidades de América Latina.
- Beck, P. (1986): «El Reino Unido y la Antártida en los años 1980», en Carlos J. Moneta, Comp. *La Antártida en el sistema internacional del futuro*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986 (en preparación).
- Beck, P. (1986): *Ibid.*
- The Japan Economics Times: «Fishermen face restrictions in S.W. Atlantic Waters», *JEJ*, 22 de febrero 1986.
- Moneta, (1982, 1983): «El papel de los Estados Unidos en las relaciones entre América Latina y África Negra en la década del 80: factores político-estratégicos», en *La Política internacional de los años ochenta*, Helio Jaguaribe, Comp. Edit. de Belgrano, Bs. Aires, 1982 y *Geopolítica y Política de poder en el Atlántico Sur*, Carlos Moneta, Comp., Edit. Pleamar, Bs. Aires, 1983.
- Saxe Fernández, (1984 b)): Military Posture, Joint Chief of Staff, Washington, D.C., 1982. Senado de los Estados Unidos, citado en «México-Estados Unidos», *Revista Mexicana del Petróleo*, marzo-abril 1983, y U.S. Minerals dependence on South Africa. A report to the Committee on Foreign Relations, G.P.O., Washington, D.C., 1982, pp. 5.
- Resoluc. s/Sudáfrica, (1985): Propuesta de Resolución presentada por Mauricio a nombre del grupo africano )Doc. A/C.1/40/L.85) y aprobada en el 40 período de sesiones de la A. General de la ONU.
- M. Jarrin, (1984): Para la posición peruana, ver, entre otros, *El Perú y la Antártida*, Mercado Jarrin, Comp., Instituto Peruano de Estudios Políticos y Estratégicos, Lima, 1984.
- Cuestión de la Antártida, ONU, (1984): Ver la posición de los países latinoamericanos en las Actas Taquigráficas de los trabajos de la Primera Comisión del 39.º período de sesiones de la Asamblea General de la ONU y en el Informe del Secretario General de la ONU, «Cuestión de la Antártida» elevado en dicho período en cumplimiento de la resolución 38/77 de la Asamblea.
- Resoluc. s/Sudáfrica, (1985): *Ibid.*
- Auburn, F. (1984): «Antarctics Minerals and the Third World», *FRAM*, 1984, Summer Issue, Volume One, Number Two, pp. 205-06.

