

XLIII Jornadas Chilenas de Derecho Público
ESTADO, SOCIEDAD Y PARTICIPACIÓN
Universidad de Concepción
Viernes 4 y sábado 5 de Octubre de 2013

Ponencia

Título: “Reflexiones sobre el rol del Estado en la Antártica a través del tiempo”

Comisión: Derecho Internacional Público

Autor: Luis Valentín Ferrada Walker

Institución: Universidad de Chile (Candidato a Doctor en Derecho)
Profesor Universidad San Sebastián
Profesor Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE)
Asesor jurídico en materias antárticas y de Derecho Internacional Público de la Subsecretaría de Defensa (Ministerio de Defensa Nacional).

“Reflexiones sobre el rol del Estado en la Antártica a través del tiempo”

1. Introducción

En esta ponencia se analiza, desde una perspectiva histórica y hasta el presente, el rol que ha tenido el Estado en la actividad antártica. Para ello se consideran dos puntos de partida. El primero es la incorporación de la Antártica en el devenir de la humanidad; el segundo, el surgimiento histórico de los Estados Soberanos. A partir de tales puntos, se revisa como, en diversas épocas, ha primado un carácter particular o estatal en la actividad antártica. Se concluye con la reflexión sobre algunas tendencias actuales.

2. La Antártica antes de los Estados

Convencionalmente se ha fijado el año 1648 como fecha del surgimiento histórico de los Estados, en tanto comunidad política dotadas de personalidad jurídica. Sin duda se trata de un proceso histórico-político mucho más complejo, pero se destaca que la Paz de Westfalia, con los tratados de Osnabrück y Münster, sería el primer reconocimiento expreso de que la soberanía es un elemento esencial y necesario para su existencia.

Lo que me interesa destacar es que, para esa fecha, y aunque sus perfiles no estaban aún muy definidos, la *Tierra Incógnita* ya era un elemento de la política mundial.

En el s. IV aC Aristóteles postuló la existencia regiones inhabitables por su baja temperatura en los extremos norte y sur del planeta; lo que reafirmó Estabón en el s. I aC. Tres siglos más tarde, aunque sin entregar información precisa, Ptolomeo consideró una masa de tierra que cerraba el Océano Índico por el sur.

Estas alusiones de la Antigüedad fueron redescubiertas en Europa hacia fines de la Edad Media, y orientaron la cartografía en los momentos en que se producía una revolución en el mapa mundial: la incorporación de América en el ámbito de lo conocido. El desarrollo de la tecnología naval había abierto un nuevo capítulo en la historia de la humanidad. Pero 1492, con la enorme importancia que posee, no fue entonces una meta

final para la Corona de Castilla. Aunque el dominio del nuevo continente significó un incremento inconmensurable de su poder y riqueza, transformando al s. XVI en el Siglo de Oro Español, no se olvidó que lo que se buscaba era el camino a las Indias. En medio de la rivalidad entre Castilla y Portugal, los resultados del primer viaje colombino mostraron como insuficiente al Tratado de Alcaçovas (1479), lo que fue superado por la Bula Alejandrina *Inter Ceterae II* (1493) que dividió los sectores de influencia de ambas potencias mediante una línea, paralela a la del Tratado de Tordesillas (1494), que se extendía hasta el Polo Antártico, dando valor y existencia jurídica a un área del planeta anticipada por la cosmografía pero aun no descubierta. Pocos años más tarde, Núñez de Balboa descubriría el Océano Pacífico; y, Magallanes y Elcano, el paso marítimo en el extremo sur del continente. Tanto por la cesión de Sancho de la Hoz a favor de Valdivia, como por sucesivas reales cédulas a favor de Alderete y Villagra, la jurisdicción de la Capitanía General y Gobernación de Chile se extendió hasta el Polo Sur. Por su parte, los mapamundis de la época, de Ortelius (1579), Mercator (1587), Wytfliet (1597), entre otros, mostraban a la *Terra Australis* dentro de los dominios castellanos. Hubo navegaciones hacia el sur siguiendo la costa de Chile, como la de la flotilla al mando de Gabriel de Castilla, que en 1603 habría llegado hasta los 64º de latitud sur y eventualmente avistado las islas Shetlands del Sur. También se sucedieron los intentos, unos más exitosos que otros, de llegar por el poniente hacia el lejano oriente. Entre ellos el de Pedro Fernández de Quirós que en 1605 pretendió haber descubierto la Gran Tierra del Sur, aunque en realidad había llegado a las islas de la actual República de Vanuatu, en el Pacífico Sur.

Debe resaltarse que estas expediciones, tal como aquellas de conquista del continente americano, fueron empresas más bien privadas, amparadas en capitulaciones, instrumento jurídico por el cual un particular asumía la organización, financiamiento y dirección de la expedición hacia dominios de la Corona, la que a su vez autorizaba su realización interesada por extender su gobierno efectivo, confiriendo cargos y reconocimientos honoríficos y compartiendo con el expedicionario y su gente las riquezas eventualmente descubiertas. Se discute su exacta naturaleza jurídica, aunque puede entenderse como una concesión administrativa, en que los riesgos eran de cargo del particular. Pero esta asociación no olvidaba los intereses políticos; Gabriel de Castilla

navegaba en persecución de los corsarios holandeses y en los memoriales que Quirós presento al rey Felipe III y al Virrey del Perú, para convencerlos y obtener su autorización, planteaba la importancia geoestratégica de descubrir la *Terra Australis Ignota* antes que lo hicieran otros exploradores europeos que ya pululaban en el Pacífico.

Faltaban cuatro décadas para el nacimiento convencional de los Estados Soberanos (aunque puede considerarse que España, a partir de los Reyes Católicos, se adelantó al proceso europeo), y ya la Antártica era un tema presente en el devenir mundial.

3. De la naturaleza privado-comercial de las primeras exploraciones antárticas a las reclamaciones territoriales

Hacia el s. XVIII los gobiernos coloniales mantenían sus referencias a la Antártica aún no descubierta. Es interesante la descripción que hace del Gobernador Amat y Junient en su *Historia Geográfica e Hidrográfica del Reino de Chile*, de 1761. Por esos años, en su segundo viaje (1772-1775), James Cook realizaría intentos concretos, e infructuosos, por descubrirla.

El mundo había cambiado mucho para entonces; baste recordar que el 4 de julio de 1776 será firmada la Declaración de Independencia estadounidense. Así como los viajes de Quirós habían sido una iniciativa privada al amparo de una capitulación, los de Cook fueron en su condición de oficial de la Royal Navy y encomendado por la Royal Society. El Estado Soberano era ya un concepto político concreto.

El que Cook no pudiera encontrar la Antártica, a pesar de haber cruzado el círculo antártico, expandió la incredulidad sobre la existencia de tal continente. Pero también motivó a otros navegantes a emprender la hazaña. A partir de 1778 las islas Georgias del Sur fueron ocupadas por cazadores de focas británicos, quienes pronto expandieron sus actividades a otras islas subantárticas. Cazadores norteamericanos de focas y ballenas también estuvieron en la zona entre 1791 y 1794. En 1819 Williams Smith desembarcó en la isla Rey Jorge, en las Shetlands del Sur, y junto a Edwads Bransfield descubrieron al año siguiente el extremo norte de la península antártica. Ese mismo año 1820 el almirante ruso Van Bellingshausen alcanzó los 60º de latitud sur y avistó la costa este del mar de

Weddell, encontrándose con el norteamericano Nathaniel B. Palmer en la costa oeste del mismo mar, en la parte sur de la península antártica. Una década más tarde, entre 1830 y 1832, la Antártica sería conscientemente circunnavegada por John Biscoe (de algún modo ya lo había hecho Cook). Desde entonces el número de interesados en llegar hasta esas latitudes irían en aumento.

Es interesante destacar, respecto a las expediciones de esta época, que si bien muchas de ellas estaban autorizadas por sus países de origen, no eran propiamente actividades oficiales, aunque posteriormente hayan sido reivindicadas por los Estados como actividades de sus nacionales.

Lo que motivaría entonces las travesías hacia la Antártica, en especial a lo largo del s. XIX, sería la caza de lobos y focas. Esto llamaría la atención de los líderes políticos más preclaros. Es admirable, en tal sentido, el análisis que hace O'Higgins en 1831, ya en el exilio, y en que reivindica como límite austral de Chile al menos hasta las islas Shetlands del Sur. La ocupación del Estrecho de Magallanes, ordenada por el Presidente Bulnes en 1843, puede entenderse como un intento de extender la efectiva jurisdicción nacional hacia ese inmenso territorio aún no controlado.

Desde fines del s. XIX el Estado de Chile comenzará a ejecutar actos administrativos y acciones concretas en relación con la Antártica, en paralelo con el incremento del interés de instituciones y personas europeas y estadounidenses por efectuar allí actividades científicas y comerciales. En 1892 se promulgó una ordenanza para controlar la caza clandestina de focas o lobos marinos, nutrias y chungungos. Al mismo tiempo, un decreto supremo "suspendió en absoluto", por un año, la caza en la región austral y al año siguiente una ley extendió la suspensión por otros cuatro años. Pero, ante la falta de capacidad naval para controlar su cumplimiento, en los años siguientes se optó por arrendar y dar en concesión las islas ubicadas al sur del Cabo de Hornos a empresarios como Benavides, Koenigswerther, Pasinovich, Toro Herrera y Fabry. Soluciones privadas para Estados débiles.

En la misma época comenzará el interés científico por la Antártica. Es destacable, en este sentido, la participación del capitán de navío Luis Gofí, Adicto Naval a la Misión de Chile en Londres, en el congreso internacional de geografía realizado en esa ciudad en 1895, y el ofrecimiento hecho por Chile a la comunidad internacional de apoyar las actividades en el océano Austral y en la Antártica. La primera solicitud provino del gobierno sueco, a fin que se apoyara en el verano de 1896-1897 un viaje de Nordenskjöld hasta el Cabo de Hornos, luego extendido hasta las Shetland del Sur, aunque en definitiva no se realizó.

Desde principios del s. XX la caza de ballenas daría ímpetus a las actividades en el Océano Austral. El Estado de Chile comenzaría a otorgar autorizaciones para el funcionamiento de las empresas que explotaban tales recursos, como la Sociedad Ballenera de Magallanes, la Sociedad Ballenera de Corral y la Compañía de Pesquería de Magallanes.

Ese inicio de siglo será muy activo en la actividad antártica del Estado de Chile. En 1903 un oficial de la Armada irá a bordo de la cañonera argentina *Uruguay* al rescate de la segunda expedición de Nordenskjöld, en las cercanías de la península antártica; en 1906 se creó en la Cancillería una Comisión Antártica encargada de organizar una expedición, la que debió ser suspendida a causa del terremoto de Valparaíso; desde 1906 a 1908 se emprendieron negociaciones diplomáticas con Argentina para delimitar las áreas antárticas de ambos países, sin mayores resultados; en agosto de 1916, el piloto Pardo en el escampavía *Yelcho* rescataría a la tripulación que al mando de Shackleton naufragó en el *Endurance*.

El hito máximo de la “época heroica” se alcanzaría el 14 de diciembre de 1911, cuando el noruego Roald Amundsen alcance el Polo Sur; un mes más tarde lo haría el británico Robert Falcon Scott. En los mismos días, el australiano Douglas Mawson explorará el sector antártico frente a Australia, hasta entonces desconocido.

En esta etapa, desde el s. XVIII a inicios del s. XX, que coincide con el desarrollo conceptual y estructural del Estado Nacional, la actividad antártica es de naturaleza

primordialmente privada, pero paulatinamente se advierte el interés estatal en cuanto allí sucede. Pronto vendrá la etapa de las reclamaciones soberanas, en que la Antártica se convertirá en un objeto de interés público, aunque limitado a un pequeño grupo de países.

4. La Antártica como objetivo geoestratégico estatal

El valor geoestratégico de la Antártica fue entendido desde muy antiguo, pero entonces los Estados soberanos no estaban aun claramente constituidos o no contaban con el aparataje administrativo requerido para ejecutar acciones y ejercer algún tipo de control en un territorio de ese tipo. Esto solo se lograría hacia el s. XX, época en que, junto a inconmensurables avances tecnológicos, los Estados tendrán las capacidades organizativas necesarias. En la primera mitad del siglo, coincidirán aún los intereses comerciales focueros, loberos y balleneros, que luego decrecerán, con el incremento de la actividad científica, la que adquirirá cada vez mayor importancia.

Hasta 1959, los Estados actuarán movidos principalmente por el interés de consolidar o extender su soberanía en la Antártica. La primera reclamación soberana en el área fue la anexión francesa de las islas subantárticas Kerguelen (en el océano Índico), en 1893. En 1904, Argentina haría lo propio respecto a las islas Orcadas. En cuanto al Continente Antártico propiamente tal, se hace una distinción entre los actos de *reclamación* territorial y la *delimitación* de lo reclamado, operaciones que pueden darse en forma simultánea pero son cronológica y conceptualmente secuenciales. La primera reclamación territorial es la de Chile (1906, delimitada en 1940), seguido por Argentina (1906, delimitada en 1942), Reino Unido (1906, delimitada en 1908-1917), Francia (1912, delimitada en 1938), Nueva Zelanda (1923, delimitada ese mismo año), Noruega que en 1927 y 1931 reclama dos islas, Australia (1933, delimitada ese mismo año), y Noruega (1939, delimitada ese mismo año).

Las dos guerras mundiales del s. XX no solo fueron un incentivo para el desarrollo de la navegación y las comunicaciones, lo que facilitó operar hacia la Antártica, sino que también expandieron los intereses estratégicos de los Estados al orbe completo. Inmediatamente antes de la II Guerra Mundial, se destaca la expedición antártica alemana

de 1938-1939, destinada a la obtención de recursos y materias primas (en especial aceite de ballenas) y a la eventual instalación de una base naval. En 1940 el estadounidense Richard E. Byrd (oficial de la armada en retiro que hizo una brillante carrera como explorador, por lo que lo llamaron al servicio activo en varias ocasiones) desarrolló su tercera expedición a la Antártica, pero la primera con apoyo oficial del gobierno su país. Tras el término de la guerra, con el grado de almirante y junto al almirante Richard H. Cruzen, comandaron la *Antarctic Highjump Expedition* de 1946-1947, enorme operación militar norteamericana con más de 4.700 soldados, 13 buques y decenas de aeronaves.

Mientras las tropas estadounidenses operaban en la Antártica, el 6 de febrero de 1947 Chile fundaba en la isla Greenwich la Base Soberanía, hoy Base Prat; y un año más tarde, el 18 de febrero de 1948, el Presidente Gabriel González Videla inauguraba la Base O'Higgins.

En la posguerra, tres factores geoestratégicos tensionaron la Antártica y el océano Austral. El primero era la superposición de las reclamaciones de Chile, Argentina y Reino Unido, lo que produjo episodios, escaramuzas y alistamientos de significación militar y llevó a Reino Unido a demandar a Chile y Argentina ante la Corte de Justicia Internacional en 1955, acción judicial que en definitiva no prosperó. El segundo factor era el interés antártico de las dos grandes Potencias de la Guerra Fría. Ni Estados Unidos ni la Unión Soviética eran países reclamantes, pero ambos deseaban tener el control sobre la Antártica e impedirselo a su oponente. De hecho, la Antártica Sudamericana fue incluida en 1947 dentro de la zona de seguridad del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Un tercer factor era la necesidad mundial de asegurar la libre navegación entre los océanos Atlántico y Pacífico.

Desde la perspectiva de nuestro análisis, durante la primera mitad del s. XX la Antártica se transformará en objeto de interés propiamente estatal. A partir de entonces, un grupo de Estados destinarán presupuestos y esfuerzos a ejercer o extender su soberanía sobre ella.

Esto llevará a crear o adecuar una estructura administrativa con tal finalidad. Así, en el caso de Chile, en 1940 se dispuso como una función del Ministerio de Relaciones Exteriores, el “conocimiento y resolución de todos los asuntos, de cualquier naturaleza que sean, relativos a la Antártica Chilena”. Dos años más tarde, se organizará la Comisión Chilena Antártica con la función de “recopilar y ordenar los antecedentes jurídicos, históricos, geográficos, diplomáticos y administrativos relacionados con la Antártica”. En 1947 se ampliará su composición, integrando, entre otros, al Ministro de Defensa Nacional. Ese mismo año las Fuerzas Armadas comenzarán a operar bases antárticas permanentes. En 1956 se dictó el Estatuto Antártico, que fijó las normas de gobierno interior del Territorio Chileno Antártico.

5. La Antártica como objeto del Derecho Internacional Público (interestatal)

Como resulta obvio advertir, cuando varios Estados se interesan en controlar un determinado territorio y esto se enmarca, a mayor abundamiento, en el ambiente mundial de la posguerra, con la rivalidad estadounidense-soviética polarizando al mundo y la amenaza nuclear tensando al máximo las relaciones, el dominio antártico no queda circunscrito a un mero tema regional. Era necesario encontrar un punto de concordancia para distender las relaciones, y ese fue la ciencia. El Año Geofísico Internacional de 1957-1958, orientado a la investigación científica antártica pero colmado de facetas políticas, posibilitó calmar los ánimos y originó un ambiente propicio para alcanzar al año siguiente un acuerdo sobre el gobierno de las regiones australes. Tal sería el Tratado Antártico, suscrito en Washington en 1959 por los gobiernos de Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Francia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido, Sudáfrica y la Unión Soviética.

Es un acuerdo internacional geoestratégico, cuya principal intención fue evitar que la Antártica se empleara como campo de batalla o plataforma de misiles nucleares. Como instrumento político-jurídico, persigue regular el uso del continente y promover la cooperación entre los Estados, permitiendo una acomodación política y estratégica entre las Potencias y los Estados reclamantes, garantizando así su utilización exclusivamente pacífica. Para ello da a la ciencia un uso instrumental que posibilite alcanzar tales

objetivos políticos. El principal aspecto geoestratégico a enfrentar era la existencia de derechos y reclamaciones territoriales, y conjugarlos con las posiciones de los Estados no-reclamantes, entre ellos, Estados Unidos y la Unión Soviética. El equilibrio está consagrado en el art. IV del Tratado Antártico, que reconoce pero suspende el ejercicio de los derechos y reclamos soberanos existentes a 1959 y, al mismo tiempo, descarta como fundamento de reclamaciones todo lo realizado desde su vigencia. En la práctica, se estableció un espacio de soberanía concurrente.

El Sistema del Tratado Antártico evolucionará en sus ya 50 años de vigencia; primero, hacia el establecimiento de regímenes de explotación sustentable de recursos, y luego, hacia fines de preservación medioambiental. Lo anterior, sin que los Estados abandonen por completo sus intereses geoestratégicos. Entre tanto, de los doce miembros originales, se ha llegado a un total de cincuenta Estados Parte, de los cuales veintinueve ostentan hoy la calidad de Consultivos, que son los que toman las decisiones del co-gobierno antártico. El año 1972 se acordó la Convención sobre Conservación de las Focas Antárticas (en vigor 1978); en 1980, la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (en vigor 1982); y en 1991 el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente (en vigor 1998); todos estos acuerdos internacionales, y en especial el último, fueron productos de una extensa negociación diplomática.

Será principalmente a través de la Reuniones Consultivas del Tratado Antártico (desde 1961), las Reuniones de la Comisión de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (desde 1982) y las Reuniones del Comité de Protección Ambiental (desde 1999), además de otras reuniones de carácter técnico, que los Estados coordinarán su quehacer en la Antártica y negociarán las resoluciones que irán haciendo avanzar este régimen internacional.

Al amparo del Sistema de Tratado Antártico, desde 1959 en adelante los Estados, en tanto sujetos del Derecho Internacional, serán los protagonistas del quehacer antártico, al menos en los aspectos formales. La actividad privada sufrirá cambios importantes tras las restricciones impuestas por la Convención Internacional para la Regulación de la Caza

de las Ballenas, de 1946, y la Convención sobre Conservación de las Focas Antárticas; dos de los rubros tradicionales de la actividad en los mares australes. Asimismo, ha debido ajustarse a las medidas pesqueras que se acuerdan al amparo de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, y a la prohibición de efectuar actividades respecto a los minerales. Pero este equilibrio público-privado sufrirá nuevos cambios.

6. La desestatización de la Antártica

El rol del Estado Soberano en el mundo actual ha sido motivo de análisis y cuestionamiento desde hace al menos un par de décadas, siendo hoy discutible que sea el único sujeto de las relaciones internacionales y del derecho internacional. Esta problemática, sumada a las transformaciones de la sociedad internacional ocurridas a partir de la década de 1990, ha afectado también a la actividad antártica. Los Estados han seguido reuniéndose a intervalos regulares para discutir y tomar resoluciones al respecto. Sin embargo, en parte por la distensión producida tras el colapso de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, en parte por la expansión de las ideas neoliberales, y en parte también por la naturaleza propia de las diversas actividades, hay muchas áreas en que los Estados han ido perdiendo protagonismo o han renunciado a tenerlo. Las realidades de todos los países no son necesariamente uniformes, pero hay ciertas tendencias que parecieran imponerse.

En materia científica hay un buen ejemplo. En 1959 la actividad científica tenía un fin directamente político al posibilitar la cooperación internacional y, al mismo tiempo, al ser una ciencia abierta y un conocimiento compartido, permitía inspeccionar libremente las bases científicas de los otros Estados y ejercer un control recíproco. Asimismo, los Estados determinaban dónde y qué se investigaba. Es posible que algo de esto se mantenga, pero en muchos países, como en el caso de Chile, existen hoy sistemas de fondos concursables para las actividades científicas donde, en términos económicos, lo que se subsidia es la oferta y no la demanda. No hay, en términos generales, un análisis respecto a qué requiere o qué le conviene a Chile investigar en la Antártica, sino que se financian los mejores proyectos presentados de acuerdo a los intereses particulares de

los investigadores. Se privilegia la libertad del particular que solicita financiamiento por sobre el interés del Estado que financia. Ello ha llevado, por ejemplo, a que actualmente tengamos muchos científicos que hacen aportes significativos en áreas de ciencias de la vida, que ha estado muy en boga, pero que sean escasísimos los glaciólogos o geólogos chilenos que trabajan en temas antárticos. Puede ser discutible si es mejor una ciencia libre o una ciencia políticamente orientada, aunque la naturaleza geoestratégica de todo cuanto se hace en la Antártica pareciera sugerir una respuesta, pero es un hecho que el rol actual del Estado en estas materias es hoy muy inferior que el que tenía hace medio siglo.

Esto va mucho más allá de proyectos específicos, hay casos, como el de la base belga Princesa Elisabeth o de la base noruega Troll, donde parte importante de las actividades son efectuadas por entidades no-gubernamentales. En la última Reunión Consultiva (Bruselas, 20-29 de mayo del 2013) la delegación rusa llamó fuertemente la atención ante esta circunstancia.

Lo anterior se extiende también al apoyo logístico a las bases, parte del cual se realiza en la actualidad mediante empresas privadas. Hace algunas semanas he presentado en los III Coloquios de Derecho Internacional organizado este año por la Pontificia Universidad Católica de Chile, varias sentencias estadounidenses que dan cuenta de esta realidad. Pero esto va más allá de casos individuales. Según consigna el propio Tratado Antártico en su art. I.2., en 1959 se consideró que las tareas de apoyo logístico y operativo a las investigaciones científicas y otras actividades pacíficas las realizarían los Estados por medio del personal, equipos, naves y aeronaves de sus fuerzas armadas; pero hoy hay muchos Estados que no solo cuentan con instituciones gubernamentales de naturaleza civil (o que aparentan serlo) encargadas de estas tareas, sino que simplemente las han externalizado.

Otro elemento de la desestatización de lo antártico se advierte en el rol que juegan en los procesos de toma de decisión algunas organizaciones no gubernamentales. Obviamente, en foros inter-estatales como las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico tales ONG no votan, pero desde hace largos años que son invitadas cada año a

participar, presentan informes, ejercen influencia en los delegados, organizan actividades “en los márgenes” de la reunión oficial, y suelen ser más activas, eficientes y efectivas en alcanzar sus objetivos que varios de los Estados presentes. Es sin duda una manifestación de la emergencia de la sociedad civil como actor en materias de incidencia internacional (sin perjuicio que sería necesario analizar con más detención hasta qué punto algunas de estas ONG se alinean con los intereses de ciertos Estados).

Finalmente, las actividades económicas también le han quitado protagonismo a los intereses puramente estatales, o al menos han llevado a que los Estados aparezcan en los foros mundiales defendiendo posiciones más cercanas a ciertos intereses empresariales que al interés nacional (si acaso existe algo así como eso). Donde esto último es más evidente es en las Reuniones de la Comisión de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, en que año a año se discuten las cuotas de pesca para el océano Austral. Es una industria menor en términos de la pesca mundial, pero de gran proyección, con algunos desarrollos a los que se pronostica promisorio futuro, tal como la pesca de krill, y otros de un alto valor económico, como el bacalao de profundidad.

En el mismo ámbito, el desarrollo del turismo antártico representa también un desafío al rol del Estado en la Antártica. Si bien es un tópico que ha estado presente en las discusiones de las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico hace largos años, la falta de acuerdo en este foro ha impedido que se dicten normas vinculantes al respecto, al mismo tiempo que la actividad turística ha tenido un importante incremento. Por su parte, conforme al Derecho Internacional general, los Estados carecen de mayores herramientas para controlar actividades que, en principio, se efectúan fuera de su jurisdicción. En definitiva esta industria ha resultado relativamente cuidadosa del medioambiente antártico, pero ello es gracias a la auto-regulación y a los parámetros que acuerdan mediante la Asociación Internacional de Operadores Turísticos Antárticos (IAATO), organización gremial que congrega a la mayor parte de estos, y no por la acción de los Estados.

En definitiva, al analizar lo que ha sido la realidad antártica desde la década de 1990 en adelante es posible advertir una tendencia hacia una desestatización. Son procesos lentos y que están sucediendo en este momento, respecto a los cuales solo se puede tener algunos atisbos, pero de los que hay algunas señales que no debieran pasarse por alto. ¿Significa esto que los Estados han perdido su interés geoestratégico por la Antártica? No lo creo, más bien habría que distinguir entre cada uno de ellos. Es posible que aquellos que tienen una mirada a futuro más a largo plazo (entre los que, desgraciadamente, no se encuentra nuestro país) estén utilizando este nuevo escenario en su propio beneficio. Todas las Potencias tienen absolutamente claro que la estrechez de recursos energéticos, las necesidades alimentarias o incluso la escasez de agua dulce los hará mirar la antártica con ojos menos idealistas.

7. Re-perfilando el rol del Estado en la Antártica

¿Cuál debiera ser el rol del Estado en la Antártica en el tiempo futuro? Sin duda ello dependerá mucho de los escenarios que se avecinen y de la capacidad que tengan los propios Estados para conservar el régimen internacional actualmente existente.

Obviamente, hay un escenario extremo, indeseado, improbable pero no imposible, que los Estados más poderosos se vean tentados, frente a una escasez de recursos, a tomar el control del Séptimo Continente por las armas, y tal vez lo hagan asociados con los grandes conglomerados empresariales que cuentan con la tecnología y capital para explotar dichos recursos. Pero ello se acerca mucho a la ciencia ficción.

Entre las alternativas más plausibles, tal vez lo más esperable sea que los Estados mantengan la capacidad de establecer las regulaciones a la actividad antártica, a través de reuniones internacionales como las que actualmente se conocen. El desafío está en su capacidad para fiscalizar el cumplimiento efectivo de tales regulaciones y en asegurar que ellas estén inspiradas en un bien común tan inclusivo como sea posible. Allí hay un gran terreno para explorar.

8. Conclusiones

Al dar una mirada general al rol que han jugado los Estados en materia antártica debe considerarse, en primer lugar, que cuando estos surgen históricamente la temática antártica ya se encontraba presente. A partir del descubrimiento efectivo del séptimo continente, la iniciativa será primordialmente particular, aunque los Estados seguirán con atención cuanto sucede. Desde fines del s. XIX y en particular durante la primera mitad del s. XX, será el período en que los Estados cumplan un papel más protagónico en la actividad austral, en especial a medida que cuenten con la tecnología y los medios para ello. La negociación, firma y entrada en vigor del Tratado Antártico iniciará una nueva etapa en que los Estados mantendrán su preeminencia por los medios diplomáticos. Sin embargo, desde la década de 1990 pareciera advertirse una nueva tendencia en que, por diversos factores, la iniciativa particular pudiera estar desplazando a la actuación estatal. Probablemente los Estados mantendrán el poder de tomar decisiones en el co-gobierno antártico, pero el gran reto es como controlar su cumplimiento.