

VERSIÓN CORREGIDA AL 04 08 05

[Disertación del autor en el Simposio científico-jurídico “A cien años de la presencia permanente e ininterrumpida de la Argentina en la Antártida”, realizado en la ciudad de Ushuaia, los días 8 y 9 de octubre de 2004. Publicado en el libro del mismo nombre, editado por la Asociación Argentina de Derecho Internacional y la Legislatura de la prov. de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur].

La CONDICIÓN JURÍDICO-TERRITORIAL en la ANTÁRTIDA a INICIOS del S. XXI

Por Gustavo E. Barbarán

1. Los desafíos antárticos.

La Antártida sigue siendo una caja de sorpresas para el mundo. Este continente de 14 millones de km² (más del doble en invierno, sumando las plataformas), cubierto y rodeado de hielos, es uno de los grandes laboratorios del planeta, tanto para complejas actividades científicas cuanto sistema de convivencia internacional *sui generis*. Pero en ambos casos –y también hasta hoy- aquellas actividades y el sistema jurídico en que se enmarcan no están exentos de controversias motivadas por intereses concretos de los estados que realizan allí tareas permanentes, e incluso de algunos países insuficientemente involucrados con el Sistema Antártico (SA).

Hace unos días, el diario La Nación titulaba una nota de tapa (22-09-04, p. 9) “Revelador estudio científico: Los glaciares, en retroceso”, que difundía un informe de expertos argentinos y norteamericanos sobre el colapso de barreras de hielo en una porción de la Península Antártica, el sector Larsen B. Un mes antes, Clarín informaba (11-08-04) sobre un polémico plan ruso para terminar una perforación de la capa de hielo de 3.000 metros de espesor, que se halla sobre el Lago Vostok. Si bien el gobierno de Rusia aseguró haber cumplido con estudios de impacto ambiental, sostuvo de todos modos que no necesitaba aprobación para concretar la hazaña que, dicho sea de paso, parte de la comunidad científica restó relevancia.

Asimismo inciden factores ‘extra-antárticos’, es decir vinculados a la política exterior de los estados, que condicionan el funcionamiento del sistema. En agosto de 2001, el gobernador británico en las Islas Malvinas, manifestó que el retiro de personal militar de nuestras bases antárticas facilitaría que el RU aceptase la propuesta de Buenos Aires como sede de la futura

Secretaría permanente¹ del Tratado Antártico (TA), finalmente concretada (Clarín, 18/08/01, p. 25). Otro ejemplo: en noviembre de 2003 el gobierno argentino se negó a firmar un acuerdo de rastreo satelital de buques en los mares australes, propuesto por Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos (Clarín, 13/11/03, p. 10). Argentina había desechado la propuesta porque entre las aguas monitoreables estaban las de Georgias y Sándwich del Sur y no podía sino resguardar su soberanía sobre esas islas, las del archipiélago de Malvinas y aguas adyacentes. Los temas científicos y tecnológicos vinculados a la Antártida ocupan habitualmente espacios en distintos medios de difusión de todo el mundo. Cuando suceden episodios como lo del Vostok o los descongelamientos, los debates alcanzan mayor resonancia que otras cuestiones involucradas en el SA. Esto parece dar por hecho el criterio de considerarla “Patrimonio Común de la Humanidad” (PCH), como el espacio ultraterrestre y los fondos marinos y oceánicos, pese a la complejidad jurídica que ello implica.

Frente a este panorama, la cuestión de los reclamos de soberanía sobre porciones antárticas carece para el gran público del mismo predicamento mediático. Entonces, ¿tiene todavía sentido seguir proclamando derechos de soberanía de territorios polares en el actual contexto mundial? Tales reclamos, ¿implican una batalla legal perdida? ¿Es inexorable la internacionalización de la Antártida?

Alguna vez muchos nos preguntamos, como Juan A. Travieso (CARI, 1994:226), si podemos debatir hoy los problemas de soberanía planteados en la Antártida “atrapados en el mundo de Vatell”. La mayoría de la doctrina internacionalista ha meditado con interés especial, desde el surgimiento mismo del derecho internacional (DI) como disciplina científica, sobre los modos de adquirir territorios y ejercer soberanía sobre ellos. Por cierto, siendo aún el estado el sujeto principal del DI y siendo el territorio un componente esencial y principal recurso tangible de poder, la intensidad del debate jurídico era comprensible y la historia lo ha corroborado hasta con sangre en distintas épocas. La doctrina abordó el descubrimiento, la ocupación, la conquista, la sucesión, accesión, cesión o prescripción, conceptos que en última instancia se invocaban según el nivel del poder nacional alcanzado.

¿Tales métodos tenían o tienen en su naturaleza jurídica algo que los haga insuficientes o directamente inaplicables a los territorios polares? ¿Cuáles serían, entonces, los adecuados? ¿Es suficiente motivo de duda la inaccesibilidad de la Antártida y sus condiciones inhóspitas? No se puede negar el cambio de circunstancias históricas desde la firma del TA hasta

¹ La ley 25.888 aprobó la Medida “Secretaría del Tratado Antártico” y su Anexo “Acuerdo de Sede para la Secretaría del Tratado Antártico” de la XXVI Reunión Consultiva del TA adoptada en Madrid el 16 de junio de 2003 (BO, 17/05/04).

principios del siglo XXI. De todos modos, el Tratado se correspondió con los parámetros que W. Friedmann consideró que constituían la ‘nueva estructura’ del DI surgida en la inmediata posguerra con la firma de la Carta de la ONU, dentro de un marco o tendencia general a la coexistencia: cooperación internacional, solución pacífica de controversias y regionalización. ¿El DI necesita en estos días un basamento sustancialmente diferente tras la desaparición de la URSS, el exacerbamiento de las nacionalidades, el desborde del terrorismo o la crisis del sistema de seguridad colectiva de la ONU?

2. El Tratado Antártico y las condiciones de su vigencia.

No se puede entender la problemática territorial de la Antártida, tal como lo expresa la redacción del art. IV TA, desencajada de sus dimensiones históricas, geográficas, jurídicas y científicas. Entonces, para encontrar respuestas a interrogantes que tocan tan de cerca a la República Argentina, conviene un breve repaso de su génesis, pues allí se encuentran algunas claves imprescindibles para asegurar un derecho territorial de títulos completos.

En primer lugar, la convocatoria del Comité de Uniones Científicas a todos los países para realizar estudios sobre la Tierra, que incluía a las regiones polares, el cinturón ecuatorial y las latitudes meridionales. A esa convocatoria respondieron 12 estados particularmente interesados en la Antártida, los después signatarios del Tratado (**1ª clave: número acotado de estados interesados**).

Cuando el Comité Especial para las Investigaciones Antárticas (conocido por su sigla inglesa SCAR) -instituido en 1956 y con sede en Londres- convocó a la celebración del Año Geofísico Internacional (AGI), denominación que sustituía la de Año Polar, las deliberaciones realizadas entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 1958 acentuaron el interés por la Antártida (**2ª clave: clara delimitación del objeto**). Parte de las actividades se desarrollaron en el propio terreno, lo que obligó a los gobiernos argentino y chileno expresar que para los dos países ninguna actividad científica desplegada en aquel marco podría generar derechos territoriales que se contrapongan con los declarados por ambos, para esos años bien conocidos y difundidos.

La actitud de la Unión Soviética actuó como un inesperado disparador, cuando notificó al resto de países involucrados que mantendría las bases instaladas en la Península Antártica, argumentando que se trataba de tareas complejas imposibles de concluir en el plazo previsto por el AGI. El gobierno norteamericano, percibiendo un nuevo foco de tensión con su principal contrincante que involucraba a países próximos a su esfera de intereses estratégicos,

decidió convocar a los mismos estados para tratar en una conferencia diplomática todo lo atinente a las actividades antárticas, en la cual la especificación de los intereses y compromisos debía concluir con un tratado (3ª clave: **el TA fue otra expresión de la confrontación bipolar estratégica de esos años**).

La carta de invitación que el embajador norteamericano, por instrucción del presidente D. Eisenhower, entregó al inicio del período presidencial de A. Frondizi, ya establecía los aspectos que luego serían recogidos como principios básicos del Tratado. Interesa resaltar acá el siguiente párrafo: “Créese que el tratado puede concluirse sin requerir que ninguna nación participante renuncie a derechos históricos básicos –el subrayado es nuestro- que pueda tener en la Antártida, o cualesquiera derechos de soberanía que haya reivindicado. Podría disponerse específicamente que tales derechos básicos y reivindicaciones no quedarán afectados mientras dicho tratado se encuentre en vigor y que ningún derecho podrá adquirirse ni podrá hacerse ningún reclamo por país alguno” (4ª clave: **reconocimiento explícito por una superpotencia de la existencia de derechos territoriales**). Igual de significativa fue la respuesta de la Cancillería –el 24/05/1958- apenas 22 días después del convite. En ella, nuestro país aseguró su concurrencia a la reunión sin que ello “[...] pudiese interpretarse por los países participantes como afectando de alguna manera sus derechos inalienables de soberanía sobre el sector antártico argentino, las Islas Malvinas, las Georgias del Sur y Sándwich del Sur” (5ª clave: **expresa declaración de reserva ab initio de los derechos nacionales**). Esta posición coincidía con el texto de la Ley n° 2.991 del 28/12/57, que delimitó el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud, comprendiendo los territorios indicados y sus circunscripciones marítimas. En aquella clarísima respuesta gubernamental, la Argentina dejó bien en claro su vocación pacífica y su voluntad de cooperación, aunque entendiendo imprescindible un acuerdo previo entre la docena de participantes.

Las negociaciones preliminares a un tratado, si bien no son en sí mismas obligatorias, abren camino a los acuerdos posteriores y son importantes para interpretar el contexto. Esta visión, cuenta Adolfo Scilingo (1963:36), jefe de la misión argentina, fue expresada por la delegación australiana en la conferencia. En este caso, los acuerdos serían más firmes porque -más allá del recelo obvio entre las dos superpotencias nucleares- no había una situación de conflicto que pudiera poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.

La conferencia se inauguró en la ciudad de Washington el 15 de octubre de 1959. Allí deliberaron los representantes de Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, la Unión Soviética y la Unión de

África del Sud. De ellos, había siete *reclamantes* de soberanía: Argentina, Australia, Chile, Francia, Gran Bretaña, Noruega y Nueva Zelanda.

En realidad, el término “reclamante” se usa indiscriminadamente; pero *strictu sensu*, Argentina no reclama sino que *posee* un sector antártico declarado parte integrante de su territorio. Salvo un reconocimiento mutuo con Chile sobre la parte en que ambos sectores no se superponen, nuestro país no reconoce soberanía a nadie. Los cinco restantes se reconocen en distintas condiciones². Los Estados Unidos y la Unión Soviética no reconocían soberanías pero hacían reserva de sus respectivos derechos. Bélgica no expresó posición definida y Japón había renunciado a sus pretensiones por el Tratado de Paz de septiembre de 1951. La Unión Sudafricana no reclamaba ni reconocía derechos. Para Brasil, estado adherente en 1975 incorporado como parte consultiva en septiembre de 1983, el único título legal es la libertad científica³.

El representante argentino expresó con claridad una política nacional coherente en la capital norteamericana. Entonces, afirmó que la conferencia “[...] no ha sido convocada para instituir regímenes ni crear estructuras. No es su misión cambiar ni alterar nada. Nada de lo que acá se haga o sea consecuencia de lo que aquí se acuerde, generará o desconocerá derechos” (Scilingo, 1963:47). Así, desde el comienzo mismo, Argentina fijó expresa posición en cuanto al uso exclusivamente pacífico de la Antártida, pero subrayando que, dadas las condiciones geofísicas de ese ambiente, las libertades no podían ser absolutas porque en última instancia tamaña amplitud conspira contra los derechos soberanos.

La cuestión territorial quedó convenientemente explicitada en la declaración de reserva hecha a la redacción final del art. IV: “La Rep. Argentina declara que conforme al art. IV inc. 1 párrafo a) del Tratado, ninguna de sus estipulaciones deberá aplicarse como afectando sus derechos fundados en títulos jurídicos, actos de posesión, contigüidad y continuidad geológica –subrayado nuestro- en la región comprendida al sur del paralelo 60° en la que ha proclamado y mantiene su soberanía” (**6ª clave: reserva fundada de derechos**). Sometido al Congreso Nacional, el TA fue aprobado el 25 de abril de 1961 mediante ley n° 15.802. En la actualidad las circunscripciones territoriales

² Cabe destacar que Nueva Zelanda y el Reino Unido eran partidarios de la internacionalización al igual que EE.UU y la URSS, pero variaron su posición con el tiempo, especialmente el segundo país, que empezó a instalar bases permanentes recién hacia 1943. Los británicos invocaron descubrimiento, al que le agregaron las cartas patentes que emitían para actividades foqueras. Recién en 1943 fundan sus reclamaciones del sector como dependencia de Las Malvinas, creando un *British Antarctic Territory* en 1962.

³ El TA tiene 12 estados **signatarios originales** (SO), que por tal condición cada uno es **parte consultiva** (PC). Abierto a la comunidad internacional, con el tiempo se fueron incorporando otros en la categoría de **estados adherentes** (EA); de éstos varios alcanzaron el status de PC y por tanto participan en las Reuniones Consultivas. El Brasil antártico irrumpe con fuerza con la tesis de la “defrontação” de la geógrafa Therezinha de Castro, variante de la teoría del sector, explicitada en su libro *Rumo a Antartida*.

reivindicadas por nuestro país integran ahora la jurisdicción territorial de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, según los artículos 1 y 2 de su Constitución, sancionada y promulgada el 17 de mayo de 1991; imperativo que se corresponde con los artículos. 13 y 75 inc. 15 y cláusula transitoria primera de la Constitución Nacional.

Toda estructura institucional internacional posee sustancia única y especial. Por caso, la Carta de la ONU no puede interpretarse cabalmente descontextualizada de las conferencias diplomáticas preparatorias que fueron sus antecedentes inmediatos, en las cuales se fueron diseñando las bases doctrinarias de la organización. El TA es igualmente producto de su tiempo, de las condiciones históricas que le dieron nacimiento. Por ende, sus propósitos y principios, derivados de su nacimiento, fueron acomodándose y adecuándose a los cambios sucesivos que incidían en el sistema al ritmo de las innovaciones científicas y tecnológicas y las necesidades humanas. Los años siguientes plantearon otras situaciones y con ellas nuevos debates y respuestas, según lo comprueba la profusa y útil actividad de las Reuniones Consultivas, conferencias especializadas y comités científicos vinculados al sistema.

Sin embargo no se puede negar que, a 43 años de vigencia, el SA funcionó razonablemente bien. Lo corrobora la actitud de las partes consultivas, que en la reunión de Madrid de 1991 mantuvieron los principios originarios y no innovaron en este aspecto. Es más, en ese lapso ningún estado trasladó disputas al continente, pese a las malas experiencias habidas en esas décadas en otras partes del mundo.

Todos estos antecedentes, en suma, deben tenerse en cuenta al momento de replantear posturas, y en lo acá analizado están explícitos aspectos esenciales: 1) El TA se integró por pocos estados, que habían declarado su voluntad explícita de integrar el mismo, 2) algunos de ellos invocan derechos o mantienen reclamos de soberanía territorial, 3) el Tratado quedó abierto a toda la comunidad internacional. Por ende, es muy difícil descalificar el futuro de los derechos y reclamos jurisdiccionales sin tener en cuenta no solo aquel escenario original sino también los consensos posteriores.

3. Los títulos argentinos y el art. IV del Tratado Antártico.

Desde su adopción, el texto del art. IV del TA fue analizado y comentado exhaustivamente:

“1. Ninguna disposición del presente tratado se interpretará:

- a) como una renuncia, por cualquiera de las partes contratantes, a sus derechos de soberanía territorial o a las reclamaciones territoriales en la Antártida que hubiere hecho valer precedentemente;

- b) como una renuncia o menoscabo, por cualquiera de las partes contratantes, o cualquier fundamento de reclamación de soberanía territorial en la Antártida que pudiera tener, ya sea como resultado de sus actividades o de las de sus nacionales en al Antártida, o por cualquier otro motivo;
 - c) como perjudicial a cualquiera de las partes contratantes, en lo concerniente a su reconocimiento o no reconocimiento del derecho de soberanía territorial, de una reclamación o de un fundamento de reclamación de soberanía territorial de cualquier otro estado en la Antártida.
2. Ningún acto o actividad que se lleve a cabo mientras el presente tratado se halle en vigencia constituirá fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial en la Antártida, ni para crear derechos de soberanía en esta región. No se harán nuevas reclamaciones de soberanía territorial en la Antártida, ni se ampliarán las reclamaciones anteriormente hechas valer, mientras el presente tratados e halle en vigencia”.

De modo que, respecto de derechos y reclamos, luego de la firma del TA quedaron determinadas tres situaciones posibles, que el Embajador Scilingo (1963:56) resumía de este modo: a) países con derechos soberanos, b) países con argumentos para sostener reclamos, c) países sin bases de reclamos y que tampoco reconocen derechos.

La fórmula utilizada sirvió para mantener ‘cautelados’ los derechos y reclamos de soberanía, aunque especificando también en el inc. 2 que los estados parte no acrecentarán fundamentos con las actividades posteriores a la vigencia del tratado. Se había previsto que la discusión podría reanudarse cuando procediera la revisión, transcurridos 30 años de la fecha de vigencia del TA (art. XII)⁴. Sin embargo, en las reuniones de Madrid de 1991, la urgencia pasó más por frenar las poco disimuladas apetencias de algunos países para obtener la explotación comercial de los recursos renovables y no renovables, de modo que la cuestión de soberanía quedó tal como en 1959.

Ahora bien, en lo que a la Argentina respecta, tenemos títulos suficientes para fundamentar nuestro reclamo, aunque nuestro sector se superponga con los de Chile y Gran Bretaña⁵. Respecto de la calidad de los títulos argentinos sobre la superficie reclamada, conviene recordar en primer lugar que, salvo el descubrimiento⁶ (en definitiva un modo menos eficaz para el derecho internacional, pues precisa de la ocupación efectiva), los demás esgrimidos encuentran justificación histórica, jurídica y geográfica.

⁴ Argentina, Chile y Francia intentaron que el Tratado tuviese fecha concreta de terminación proponiendo 10 años. La moción no fue aceptada y el art. XII 2.a. estableció una tácita duración ilimitada; sin embargo, transcurridos 30 años de su vigencia cualquiera de las partes consultivas podía solicitar una conferencia para revisar su funcionamiento.

⁵ Argentina y Chile, pese a los picos de tensión vividos entre 1960 y 1980, han mantenido un frente común en varios aspectos de la actividad antártica, especialmente a partir de la declaración conjunta Vergara Donoso - La Rosa, de marzo de 1948, de reconocimiento de mutuos derechos.

⁶ El descubrimiento –dice Akehurst- es un derecho condicionado: “una opción para la ocupación del territorio dentro de un determinado período de tiempo dentro del cual otros estados no podrían ocuparlo”. Por las condiciones ambientales de la Antártida es difícil invocar este modo como para fundamentar derechos.

Cuando en 1810 comenzó la gesta emancipadora, las regiones adyacentes a la Antártida no podían considerarse *res nullius*. En efecto, antes de esa fecha y a partir de la creación del Virreinato del Río de la Plata, la Ley IX de Indias (Libro II, Título XV) había fijado los límites de la provincia de Buenos Aires, extendiendo su jurisdicción ‘hasta las islas de la Tierra del Fuego’. Para esa época, las Islas Malvinas tenían un gobernador dependiente de Buenos Aires. Entre 1780 y 1810 se fundaron varias poblaciones estables y se realizaron viajes de exploración y vigilancia a las Islas Georgias.

Producida la independencia definitiva de la corona española, el principio del *uti possidetis iuris* fue reconocido por varios estados como criterio de delimitación basado en las reales cédulas. La mayoría de la doctrina internacionalista y la mayoritaria práctica de los estados ha considerado que el título más idóneo es la ocupación, sobre todo si ésta es continua, pacífica, efectiva, ocurre en tierra de nadie y con ánimo de dueño.

A medida que se perfeccionaron los sistemas de navegación, nuestro país incrementó las actividades foqueras hacia 1820. En 1829, un decreto del gobernador de Buenos Aires delimitó la jurisdicción con más precisión todavía y la ocupación permanente ocurrió con la instalación de una estación científica en 1904, en la Isla Laurie del conjunto de las Orcadas, ya dentro del área del paralelo de 60°. Desde entonces los actos posesorios continuaron con la instalación y mantenimiento de bases temporarias, estafetas postales, faros y balizas para la navegación, tareas de apoyo logístico y rescate a terceros. Instaladas las bases permanentes en la península, nuestro país realizó -antes de la firma del TA- investigaciones científicas y trabajos cartográficos, investigaciones en meteorología, sismología, glaciología, geología y biología marina, y actividades administrativas o expediciones como la “Operación 90” del entonces Cnel. Jorge Leal, quien comandó en 1965 la primera expedición argentina al Polo Sur geográfico.

En cuanto a los aspectos geográficos, hemos invocado la continuidad geológica (ocupación de territorios adyacentes que no son de nadie), ya que la Cordillera de Los Andes traza el ‘arco’ de las Antillas Australes y reaparece en la Península Antártica, como así el criterio de contigüidad geográfica (ocupación de territorios adyacentes separados por un brazo de mar), por los 1.000 kms que separan la región archipelágica continental de la Antártida, contra los 2.250 a Tasmania, 2.200 a Nueva Zelanda y 3.600 a Sudáfrica. A partir de la adopción de los meridianos de 74° Oeste (Cerro Bertrand, al oeste del Lago Argentino) y 25° Oeste (Islas Sándwich), con base en el paralelo 60° y con vértice en el polo, esa superficie así delimitada tomó el criterio del ‘sector’, fórmula inventada por el canadiense Pascal Poirer en 1907,

sistematizada por el jurista ruso Lakhtine para el Ártico pero discutida para la Antártida, pues se alega en este caso demasiada distancia entre el polo sur y el territorio de los estados reclamantes. La teoría del sector se justifica en nuestro caso precisamente por aplicación del principio de la contigüidad⁷.

Los estados y tratadistas que niegan la posibilidad de adquirir territorios polares, basan su postura en dos argumentos: por la dificultad de delimitar porciones antárticas por sus características geográficas y ambientales, que inhiben la aplicación lisa y llana de los modos clásicos de adquisición de territorios en regiones polares; porque tales condiciones impiden la instalación de población estable, elemento imprescindible para que un estado ejerza plena jurisdicción. Sin embargo, se considera que las personas que integran las dotaciones enviadas por cada país, aunque se renueven con periodicidad, constituyen el elemento poblacional. De hecho, existen ciertas regiones en otras partes del mundo que son de muy difícil acceso y casi imposible permanencia poblacional, como parte de la Siberia, el Sahara Oriental o la selva amazónica, sin embargo a nadie se le ocurre discutir la jurisdicción de los países titulares⁸. Por otro lado, algunos sostienen que no existe norma convencional o consuetudinaria que permitan tal adquisición; pero siguiendo a Kelsen, Puig (1960:20) entiende que la ausencia de una norma no inhibe el principio general de que lo no prohibido está permitido, de plena cabida en el DI.

4.- Algunas cuestiones complejas.

Como dijimos, el TA respondió mucho mejor de lo que los propios signatarios pensaron y, pese a los presagios iniciales, prevaleció en su andar la responsabilidad de las partes. Posiblemente el avance de los descubrimientos científicos y tecnológicos y su aplicación específica a las investigaciones antárticas, comprometió esa sana conducta grupal que a la vez implicaba una obligación con el resto del mundo. Con todo, a mediano o largo plazos esos mismos logros serán los que condicionen el futuro del SA.

Pero lo cierto es que, a diciembre de 1959, no se trataba de una *terra incognita*, pues para entonces estaban definidas las posiciones de países con derechos comprobados y ejercidos

⁷ En el Ártico, Canadá, Estados Unidos, Dinamarca, Finlandia, Noruega y Rusia convinieron este modo de adquisición de territorio, pero en la doctrina los fundamentos varían. Para Rousseau, la teoría del sector es una aplicación extensiva del principio de contigüidad; otros como Sorensen sostienen que el Ártico posee la condición jurídica del alta mar. El maestro uruguayo Jiménez de Aréchaga sostenía que esa teoría no otorga títulos territoriales sino que sirve como criterio de delimitación geográfica entre estados que invocan derechos por otros fundamentos (v. C. Melo, 1979:710).

⁸ La decisión del presidente Da Silva de dividir el 15% del territorio selvático -500.000 km², aproximadamente- en bloques para venta privada es todo un mensaje (Clarín, 02/08/04, p. 18).

desde antiguo y los nuevos estados reclamantes. El hecho de que fueran apenas siete en un territorio tan vasto, no era -ni es- razón suficiente para negar derechos. Aquí se presenta, entonces, un primer problema: la internacionalización de la Antártida.

¿Qué debe entenderse por ‘internacionalizar’? En el ámbito del DI éste no es un término jurídicamente preciso el cual, por lo general, se entiende según la definición del diccionario: “Someter a la autoridad conjunta de varias naciones, o de un organismo que las represente, territorios o asuntos que dependían de la autoridad de un solo estado”, en la que se perciben notas de voluntariedad y auto-limitación. Pero los estados y ciertas organizaciones que en los últimos tiempos reclaman que la Antártida se internacionalice, claramente están exigiendo que no sea de nadie.

Curiosamente, el propio convocante -los Estados Unidos- fue el primero en plantear esta posibilidad. En diciembre de 1946, su Secretaría de Estado fijó la posición oficial que aún se mantiene: no reconocer ninguna reivindicación territorial de otros países y reservarse los derechos que le puedan corresponder, tanto al estado como a los ciudadanos particulares que lo hayan hecho por algún título. En 1948 reafirmó esta postura requiriendo un fideicomiso de Naciones Unidas con la administración de los siete países con reclamos, o bien un condominio internacional entre ellos mismos (Argentina, Australia, Chile, Francia, Gran Bretaña, Noruega y Nueva Zelanda); no prosperó ninguna de las dos (Barros Van Buren, 1990:856). Diez años después y luego de celebrado el AGI, Washington se decidió por la celebración de un tratado, tal cual sucedió, pues las condiciones políticas reconocían situaciones cambiantes en un marco histórico complicado, como fue la Guerra Fría.

En 1947, una ‘Liga Internacional de la Mujer para la Paz y la Libertad’, con sede en Ginebra, propició igual criterio de requerir un control internacional para los espacios polares del norte y del sur, bajo control del Consejo de Administración Fiduciaria de la ONU, rechazado por éste en razón de que el pedido no encuadraba con sus funciones, recomendando al Secretario General aconsejara el trámite adecuado, que -para un delegado belga- era la consulta directa a las potencias interesadas, según lo recuerda J. C. Puig (1960:99). Diez años más tarde, la India⁹ intentó llevar el caso a la Asamblea General de la ONU sosteniendo similar criterio.

A medida que el eje del conflicto estratégico mundial fue virando de dirección este-oeste a norte-sur, los embates a favor de la internacionalización de la Antártida provinieron, primero, de Sri Lanka, que en los años 1976 y 1977 introdujo la cuestión de la Antártida en el

⁹ Este país adquirió status de PC el mismo día que Brasil, el 12 de septiembre de 1983.

ECOSOC¹⁰. Luego, y más fuerte, fue la presión de Malasia en 1982, cuando planteó el tema en el 37º período de sesiones de la Asamblea General y un año después en el mismo ámbito, con apoyo de la 7ª Cumbre de Países No Alineados (Nueva Delhi, 1983) y el copatrocinio de Antigua y Barbuda, requiriendo la creación de una administración internacional de la Antártida en el marco de la ONU. Para esta época arreciaban las críticas contra el ‘club cerrado’, que se apropiaba de inmensas riquezas de la humanidad y además no colaboraba con los organismos especializados de la ONU.

Este panorama a su vez implicaba dos cuestiones: una, desde la óptica de los signatarios, establecer hasta dónde el TA puede oponerse a terceros estados. De acuerdo a los principios generales, un tratado rige solo para las partes contratantes (*res inter alios acta*). El art. 34 de la Convención de Viena de 1969 requiere el consentimiento del estado interesado para que un tratado pueda obligarlo. Entonces, ¿podía el TA imponer las obligaciones que instituía sin ese consentimiento? Si los estados ajenos al SA cumplen sus previsiones, se debe a la calidad de las normas por él generadas, que han logrado conciencia de obligatoriedad jurídica por costumbre. Ciertas imposiciones del TA, por las condiciones naturales del continente, son observadas por toda la comunidad internacional: a ningún país del planeta se le ocurriría, por ejemplo, desechar allí residuos nucleares.

Hortensia Gutiérrez Posse (1992:50), entre otros, analizó esta situación señalando que “la práctica de los estados y la doctrina admite que cierto tipo de tratados sea oponible *erga omnes* en razón de un elemento jurídico que los distingue y es inherente a ellos”. La -al menos- tácita aquiescencia de la comunidad internacional durante un largo siglo, si bien no es definitiva, implica un comportamiento que no puede dejar de atenderse especialmente por la actividad de los estados antárticos posteriores a la creación de la ONU. Cuenta la autora mencionada que en ocasión de debatirse en Viena (1969) la regla *rebus sic stantibus*, el delegado de Australia trajo a colación el TA como un tratado *sui generis* destinado a mantener cierto *statu quo* en la región, sin que ninguna otra delegación cuestionara tal afirmación. La nota viene a cuento porque el principal ataque ha sido siempre considerar al SA como un coto cerrado, pese a la explícita redacción del art. XIII que lo abre a la adhesión de todos los miembros de la comunidad internacional.

Un segundo problema, ligado a la internacionalización, apareció al inicio de la 3ª Conferencia sobre Derecho del Mar, en la que varios estados propiciaron asimilar la Antártida a los fondos

¹⁰ Sigla que corresponde al Consejo Económico Social, uno de los órganos de Naciones Unidas.

marinos y oceánicos, esto es, declararla ‘Patrimonio Común de la Humanidad’, expresión que –dicho sea de paso- el TA no utiliza en ninguna parte¹¹.

Las presiones procurando la declaración de la Antártida PCH, no pudieron menoscabar la efectividad del Tratado. El debate acerca de qué categoría jurídica se trata (una mera aspiración retórica, una norma moral, un principio derecho internacional general) está aún lejos de concluir aunque haya referencias a ese nuevo concepto con respecto a los fondos marinos y al espacio ultraterrestre. Pero de a poco empiezan configurarse los caracteres que describe C. Armas Barea (Comité de Estudios Antárticos CARI, 1992:19): universalidad, patrimonialidad, juridicidad a través del DIP, uso pacífico, exclusión absoluta de la soberanía estatal. La dificultad es obvia e implica un acuerdo acerca de cuál es el grado de subjetividad de la ‘Humanidad’ y, en consecuencia, si ella puede –en el marco del DI- ser titular de deberes y derechos.

Cabría también establecer, en caso de ser declarada la Antártida PCH, qué estado, grupo de estados u organización está en condiciones de ejercer en nombre de la Humanidad la titularidad de sus derechos y a partir de cuándo, ya que la noción surgió después de que el grupo de estados involucrados efectuara sus reclamos de soberanía (Armas Barea, id.).

La desmilitarización y desnuclearización de la Antártida, su uso exclusivo para fines pacíficos, la libertad de investigación, la cooperación internacional para esos fines y el congelamiento de los reclamos de soberanía, constituyeron un entramado que con el tiempo aventó toda posibilidad de confrontación y, por lo tanto, el sistema impidió que cualquier estado -sea o no parte- haga en ese ámbito lo que le venga en gana. Es que, como bien dice G. Moncayo (Comité de Estudios Antárticos CARI, 1992:37), el tratado no internacionalizó la Antártida sino que los estados comprometidos decidieron limitar sus competencias en ella y en los espacios marítimos adyacentes, mas no restringir los títulos soberanos.

Y acá surge una tercera situación compleja, la de la competencia y jurisdicción estatal sobre un territorio bajo su soberanía. Cabe considerar, entonces, la evolución del concepto de soberanía territorial desde los tiempos de Vattel hasta que la Escuela de Viena, con Kelsen a la cabeza, entendió que en realidad el territorio es un espacio determinado por el DI, dentro del cual un estado ejerce autoridad y competencia sobre una población estable: el problema del control efectivo de un territorio es un concepto relativo que no se puede aplicar con criterios del siglo XVII (Akehurst, 1970:224). La obligatoriedad de emitir informes y el envío

¹¹ La ong Greenpeace, por ejemplo, se autoproclamó en Auckland (1985) la única entidad capaz de ejercer un control efectivo y permanente en la Antártida.

y recepción de observadores (art. VII) son restricciones que afectan competencias estatales, no el título de soberanía.

Pasará todavía un buen tiempo y seguiremos buscando inspiración y respuestas en el laudo de Max Huber (caso de Isla de Palmas entre Holanda y Estados Unidos, 1928)¹² o en el fallo de 1933 de la CPJI (litigio entre Dinamarca y Noruega)¹³, referidos a las condiciones de la ocupación efectiva en un territorio y a la innecesariedad de que un estado ejerza su autoridad en todos los puntos del territorio que reivindica, respectivamente (Puig, 1960: cap. II y Podestá Costa - Ruda, 1976: T. I cap. VI).

Implicando la soberanía jurisdicción y control sobre personas y bienes, el problema de la competencia se extiende a los espacios marítimos adyacentes (mar territorial, zona contigua, plataforma continental), indudablemente la inminente fuente de discrepancias dentro del SA. En suma, sea cual fuere la posición del resto de los países del mundo, hay argumentación jurídica y ejemplos históricos suficientes para preservar el orden del sistema tal como fue concebido.

5.- Conclusiones desde la perspectiva del interés nacional.

El art. IV del TA proporciona un evidente equilibrio al SA. Su redacción contempló –como se dijo- algunas situaciones posibles en torno de las reivindicaciones y reclamos –o desconocimientos- de soberanía, agregando dos más a las tres de A. Scilingo descriptas arriba: a) reconocimientos recíprocos entre reclamantes y b) ningún reconocimiento entre reclamantes ni respecto de terceros estados. Por supuesto, esta situación persistirá hasta que uno o más estados decidan implementar las enmiendas o modificaciones que prevé el art. XII del Tratado.

Desde la lógica jurídica, las ‘condiciones de vigencia’ del TA (la forma en que históricamente se originó y ya nos referimos en este trabajo) son imposibles de modificar. Además, las decisiones adoptadas por unanimidad en las reuniones consultivas posteriores nunca avanzaron ni innovaron sobre el tema porque los estados parte –en cualesquiera de sus categorías, reclamantes y no reclamantes- entendieron que no debían hacerlo. No se puede negar una suerte de freno, dado por la contundente realidad de que dentro de los originarios

¹² En este caso el laudo previó que para establecer títulos sobre un territorio deben tenerse en cuenta las normas jurídicas para adquirirlo al tiempo en que se produjo la ocupación, no el régimen jurídico cuando ocurrió la controversia.

¹³ La CPJI decidió que la habitabilidad es requisito esencial para la ocupación efectiva, pero no es necesario que un estado ejerza su autoridad en todos los puntos del territorio que reivindica.

12 estados SO/PC, 4 eran miembros permanentes del Consejo de Seguridad; el que faltaba -la Rep. Popular China- es desde junio de 1983 EA/PC. Por si eso fuera poco, en la actualidad integran el SA todos los países del G 7 y otros que representan más del 90 % del producto bruto mundial. No obstante, nadie puede asegurar que en un futuro mediano los estados más poderosos actúen solidariamente y respeten títulos.

Es posible que ningún argumento legal logre frenar la tendencia a la internacionalización de la Antártida, pues eso depende de la evolución científico-tecnológica. Esta apreciación se puede entender en toda su amplitud con situaciones completamente nuevas que se plantean todos los días, como lo advierte el pedido de parte de la comunidad científica mundial de declarar patrimonio común de la humanidad a la clonación con fines terapéuticos y, por ende, someterla a control de una autoridad internacional.

El TA fue en cierto modo un punto de inflexión entre dos épocas, que corrobora la verdadera lectura de los acuerdos de Yalta: en ese balneario, los EEUU y la URSS habían experimentado su primera aproximación de la posguerra. Es cierto que no se cederían un centímetro de ventaja en ningún tema vinculado a su seguridad estratégica y en cualquier punto del planeta; se desconfiaban y recelaban, pero jamás recurrieron a la agresión recíproca para imponerse sus políticas nacionales. De una manera u otra fueron encontrando fórmulas de convivencia y el TA fue una de ellas. Superado el conflicto de Corea y aventada toda posibilidad de uso masivo de armas nucleares luego de la Crisis de los Misiles de 1962, el mundo ingresó en una etapa de coexistencia y competencia pacíficas que en el plano del DI se manifestó en el mencionado 'paradigma' de W. Friedmann. En el plano de los hechos, un expresión jurídico-política fue el Sistema Antártico.

Existe cierta tendencia que se expresa últimamente en círculos académicos y políticos de nuestro país, a considerar el mundo decididamente unipolar, bajo el inexorable control de los Estados Unidos. Esta lectura lineal de la realidad mundial hace temer otro error de diagnóstico, como ocurrió en nuestro país en la década que va entre 1945 y 1955¹⁴.

Precisamente los sucesos de Irak están revelando que hasta la principal superpotencia está necesitando de la multipolaridad política. Hoy las fronteras son otras (una de ellas -y decisiva- la del conocimiento), en una agenda internacional que ha cambiado drásticamente en los últimos años. Entre los nuevos temas, las urgencias ambientales involucran a la Antártida y eso la pone en situación especial, en constante estado de emergencia. Pero dentro de

¹⁴ Por entonces, sectores políticos, de las fuerzas armadas e intelectuales, veían inexorable una tercera guerra mundial, y que Argentina se vería beneficiada por su condición de productora y exportadora de materias primas.

veinticinco años, los estados que estarán al frente de los asuntos mundiales o incidirán decisivamente en ellos, serán los que combinen territorio extenso con mucha población: Brasil, China, India, la UE de los 25, los Estados Unidos, disputarán la primacía en otras condiciones (Barbarán, Claves n° 129). Esta apreciación debe actuar como un serio llamado de alerta.

Entonces, con plena conciencia de la vastedad y complicación jurídico-política del tema, concluiremos con lo siguiente:

- 1) El sector antártico reclamado por la República Argentina integra el territorio nacional. Nuestro país debe mantenerlo abierto, solidariamente, a todos los estados amantes de la paz que quieran realizar actividades con pleno respeto de los propósitos y principios del TA.
- 2) Los títulos argentinos sobre su sector son claros y precisos y se fundamentan en adecuados y comprobables argumentos históricos, jurídicos y geográficos.
- 3) Sin perjuicio de los cambios operados en el mundo, no hay todavía criterios de derecho internacional, superiores o distintos, que inhiban o debiliten nuestra posición.
- 4) El TA y el SA surgido en consecuencia reflejan razonablemente los intereses de los países signatarios, partes consultivas y adherentes, en la extensión que cada uno ha expresado en su momento, pero también resguarda razonablemente intereses vitales de la humanidad.
- 5) La República Argentina debe aumentar constantemente la calidad y cantidad de sus actividades antárticas, cooperando activamente con los estados y organizaciones que lo deseen.
- 6) Tal como se están presentando los acontecimientos internacionales a inicios del siglo XXI, los nuevos desafíos de la agenda tarde o temprano incidirán en las regiones polares.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Akehurst, Michael. *Introducción al Derecho internacional*. Alianza Universidad. Madrid, 1972.
- Barbarán, Gustavo E. “El papel de la Organización de las Naciones Unidas tras el fin de la Guerra Fría”, en *Doctrina Jurídica* n° 14, Edino. Salta.
- Barbarán, Gustavo E. “A propósito de las leyes de salud reproductiva: otra vez el árbol y el bosque. *Revista CLAVES* n° 129. Salta, julio de 2004.
- Barros Van Buren, Mario, *Historia Diplomática de Chile 1541 – 1938*, 2ª Edición. Ed. Andrés Bello. Santiago de Chile, 1990.
- Bush, W. M., *Antarctica and International Law*, p. 56. Ed. Oceana Publications, London, 1982.

- Comité de Estudios Antárticos del CARI. *Antártida al iniciarse la década de 1990*, Armas Barea, C. y Beltramino J.C., coordinadores, varios autores. Ed Manantial, Buenos Aires, 1992.
- Comité de Estudios Antárticos del CARI, varios autores, *Antártida y el Sistema del Tratado Antártico. Evolución histórica y política. Intereses argentinos. Protocolo sobre Medio Ambiente*, caps. I y II. Ed Manantial, Buenos Aires, 1996.
- Colacrai de Trevisan, Miriam. “Relaciones de poder e intereses internacionales en la Antártida antes del Tratado de 1959”. Revista Estrategia n° 66, sept.-oct. 1980, p. 44. Buenos Aires.
- Colacrai de Trevisan, Miriam. “Antártida, geopolítica y futuro”. Revista Estrategia n° 67/68 nov.-dic. 1980 ene.-feb. 1981, p.18. Buenos Aires.
- De la Cruz, E. M. “Derechos Argentinos sobre la Antártida y las pretensiones ajenas”. Revista Estrategia n° 43/44 nov.-dic. 1976 ene.-feb.1977, p. 60. Buenos Aires.
- Díaz Cisneros, César. *Derecho Internacional Público*, Tomo I. cap. X, n° 218, p. 704, TEA. Buenos Aires, 1966.
- Díaz de García, Luciana. “La Antártida. Antecedentes. Derecho Argentino”. En *La Política Internacional, el Derecho y el Territorio Nacional*, p. 341, Asociación Argentina de Derecho Internacional, II° Curso de Posgrado, varios autores, p. 341. Ediciones del Copista. Córdoba, 1998.
- Fraga, Jorge A. *La Antártida Reserva Ecológica*. Instituto de Publicaciones Navales. Buenos Aires, 1992.
- Friedmann, Wolfgang. *La nueva estructura del derecho internacional*. Ed. F. Trillas. México, 1967.
- Lanús, Juan A. *De Chapultepec al Beagle*. Cap. VIII, p.440. EMECE. Buenos Aires, 1984.
- Leal, Jorge. “Explotación de los recursos naturales no renovables en la Antártida”. Revista Estrategia n° 43/44, nov.-dic. 1976 ene.-feb. 1977, p. 73. Buenos Aires.
- Melo, Celso D. *Curso de Direito Internacional Público*, Tomo II, cap XLII, p.709. Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 6ª edición. Río de Janeiro, 1979.
- Moncayo, Guillermo. “La Situación Jurídica de la Antártida”. Revista Estrategia n° 43/44 nov.- dic.1976 ene.-feb.1977, p.47. Buenos Aires.
- Morzone (h), Luis A. *Soberanía Territorial Argentina*. Depalma. Buenos Aires, 1978.
- Podestá Costa, L. y Ruda, J.M. *Derecho Internacional Público*, Tomo I, cap. VI, p.183. TEA. Buenos Aires, 1979.
- Puig, Juan Carlos. *La Antártida Argentina ante el Derecho*. Depalma. Buenos Aires, 1960.
- Rey Caro, Ernesto. *La Antártida a fines del Siglo XX*. Academia Asturiana de Jurisprudencia. Oviedo, 1993.
- Rousseau, Charles. *Derecho internacional Público*, título II, cap II, sec. III, 3.11, p.255. Ed. Ariel, 3ª edición. Barcelona, 1966.
- Sabaté Lichtschein, D. *Problemas Argentinos de Soberanía Territorial*, cap. I, p. 17. Cooperadora de Derecho y Ciencias. Sociales. Buenos Aires, 1976.
- Scilingo, Adolfo. *El Tratado Antártico*. L. Hachette SA. Buenos Aires, 1963.
- Savid Bas, Luis I. “Los sujetos internacionales en la evolución del Derecho Internacional”, p. 105. Anuario de Derecho Internacional, número extraordinario. Asociación Argentina de Derecho Internacional. Córdoba, 1966.
- Travieso, Juan Carlos, “La soberanía en sectores polares, Antártida, espacio exterior y fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional”, en Comité Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), *La soberanía en las relaciones internacionales*, cap. G, p. 225. Ed. Servicio de hidrografía Naval, Buenos Aires, 1994.