

RECUERDOS DE LA CONFERENCIA DEL TRATADO ANTÁRTICO DE 1959*

Oscar Pinochet de la Barra

Desde la perspectiva personal de un delegado presente en esta Conferencia, se relata la gestación y configuración del histórico Tratado Antártico de 1959, que hizo posible que el continente naciera con leyes y personalidad propias para beneficio de toda la humanidad. En un contexto de plena Guerra Fría, se enfatiza que este Tratado sólo pudo ser posible gracias a un espíritu de apoyo mutuo, constituyendo, en opinión del autor, una ingeniosa solución que dejó tranquilos a todos. Se mencionan sus causas; sus difíciles negociaciones; la importancia de su artículo IV; los temas que se incluyeron, como por ejemplo la protección del medio ambiente; su duración; la actuación de figuras claves; etc.

Hasta el 6 de noviembre de 1940, el continente antártico dormía plácidamente la paz austral, cuando el gobierno de Chile precisó los meridianos 53° y 90° Oeste de Greenwich como límites de su sector soberano.

Al comprender parte de las llamadas Falkland Islands Dependencies, y también parte de las aspiraciones argentinas, al Sudeste del Cabo de Hornos, se puso en movimiento toda una serie de negociaciones que terminaron con un acuerdo llamado Tratado Antártico, firmado en Washington el 1° de diciembre de 1959.

Este conflicto trinacional fue la causa remota del documento mencionado; la causa próxima estuvo constituida por el anuncio del gobierno de Moscú respecto a que, terminado en 1958 el Año Geofísico Internacional, continuaría ocupando permanentemente las bases construidas para tal efecto.

Australia se sintió desagradablemente sorprendida y el Commonwealth se movió en Washington a fin de quitar a esas bases soviéticas, levantadas especialmente en el sector antártico australiano, cualquier efecto como antecedente jurídico de una pretensión de soberanía.

* Conferencia pronunciada en el Museo Koenig de Bonn, para conmemorar los 30 años de vigencia del Tratado Antártico, el 10 de octubre de 1991.

¿Sobre qué fundamento se podía negociar un acuerdo? Entonces los diplomáticos se fijaron en la experiencia exitosa del Año Geofísico Internacional y, así, aprendimos de los hombres de ciencia que para poder sobrevivir en el Sur polar el hombre debe apoyarse mutuamente; nacía el espíritu antártico, indispensable en la dura naturaleza austral.

El Departamento de Estado tenía ya alguna experiencia en materia de negociaciones políticas en la Antártica. En efecto, en julio de 1948 había estado en Chile el funcionario norteamericano Gaspar Green, para proponer el régimen de administración fiduciaria previsto en la Carta de las Naciones Unidas.

El gobierno de La Moneda rechazó esta proposición y el profesor Julio Escudero, de Chile, avanzó una posibilidad que luego sería base del Tratado Antártico: cualquiera sea la forma que tome el futuro acuerdo, afirmó, debe hacerse "sin que las naciones pospongan sus derechos individuales". Sobre esta idea se construiría el futuro artículo IV del Tratado Antártico.

Diez años más tarde, en 1958, por la famosa nota circular del 2 de mayo de ese año, el Departamento de Estado propuso a once gobiernos "un tratado que congele el *statu quo* legal en Antártica".

Junto a los siete países con sectores demarcados: Chile, Argentina, Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Francia y Noruega, estaba; por supuesto, Estados Unidos, el país invitante. Luego se agregarían tres más que habían hecho exploraciones: Bélgica, Unión Soviética y Japón, y para completar la docena, Sud Africa, por razones geográficas.

A fines de 1958 y comienzos de 1959 se desarrolló una agitada labor negociadora de cancillerías, auspiciada por Estados Unidos; además, desde el 24 de junio de 1958 hasta fines de septiembre de 1959, por más de un año, hubo en Washington dos o tres reuniones preparatorias semanales que, de esta manera, dieron vida a un proyecto de acuerdo.

Esa nota circular del 2 de mayo de 1958 había sido precedida por un memorándum del mismo gobierno, del 3 de marzo del año 1958, en el que se estampa crudamente la que yo he llamado razón próxima o inmediata del Tratado. Veamos un párrafo del mencionado documento: "Los Estados Unidos se encuentran preocupados por la presencia en la Antártica de las expediciones enviadas por la Unión Soviética con motivo del Año Geofísico Internacional... lo más probable es que esta presencia en el continente se prolongue indefi-

nidamente y, en ausencia de compromisos formales de gobierno, y de toda vigilancia, no podría impedirse el establecimiento de bases permanentes de carácter estratégico, o la utilización de las desoladas regiones polares para ensayos bélicos tales como la experimentación de explosiones nucleares y lanzamiento de proyectiles dirigidos".

¡Cómo ha cambiado el mundo en estos tres decenios! Todo el lenguaje empleado nos parece hoy más bien de ciencia ficción y, sin embargo, representa exactamente el grado de desconfianza mutua que reinaba en los años cincuenta.

Por extraño que parezca, el convenio que llevó la paz al extremo austral del planeta fue logrado en plena Guerra Fría, y poco a poco ha ido extendiendo sus efectos benéficos al resto de la tierra.

Si hubiera que señalar a una sola persona como eje central de esa exitosa negociación, yo indicaría al Embajador norteamericano Paul C. Daniels, principal autor del proyecto de convenio.

La sesión inaugural de la conferencia del Tratado Antártico fue presidida por el Secretario de Estado Christian Herter y en su discurso expresó: "los esfuerzos de los exploradores y de los científicos... han posibilitado la oportunidad de formular y de darles carácter legal a ciertos principios de alta jerarquía... que aseguren la paz y la cooperación en una vasta región del mundo".

Había figuras importantes de la diplomacia mundial y otras que llegarían a serlo, como Vassily Kusnetsov, de la Unión Soviética, a quién yo vería luego muchas veces en Moscú, donde llegó a ser Vice-Presidente del Presidium del Soviet Supremo. Pero estaba también un Primer Ministro, Walter Nash, de Nueva Zelandia y, de Australia y Sud Africa los Ministros de Asuntos Extranjeros Sres. Richard G. Casey y Eric H. Louw, respectivamente.

Los 12 países que sesionaron durante 45 días podían dividirse en tres grupos: a) Chile y Argentina, de acendrado nacionalismo, con la difícil misión de llegar a un acuerdo que respetara sus declaraciones de soberanía antártica, desconocidas por la comunidad internacional, b) los restantes países con declaraciones de soberanía: Reino Unido, Australia, Nueva Zelandia, Francia y Noruega, estaban dispuestos a cualquier transacción digna que evitara lo que se veía como el peor de los males: la Unión Soviética instalada en el continente de hielo, disparando sus cohetes por todo el mundo desde esa apropiada plataforma estratégicamente colocada; c) Estados Unidos, Unión Soviética, Sudáfrica, Bélgica y Japón, para los cuales Antártica era

sólo un continente sin dueño donde se necesitaba ensayar una nueva forma de convivencia pacífica.

No hubo problemas para acordar sus cinco considerandos. El segundo de ellos tiene acentos nobles: "Es en interés de toda la humanidad que la Antártica continúe utilizándose siempre; exclusivamente, para fines pacíficos, y que no llegue a ser escenario u objeto de discordia internacional".

Al poner el énfasis en el "interés de toda la humanidad" no nos imaginábamos que la humanidad lo iba a leer cuidadosamente y, andando el tiempo, nos lo iba a representar.

Lo que parecía más fácil fue lo más difícil: establecer la libertad de investigación científica. Pensamos que adaptar el Año Geofísico Internacional del campo científico al político internacional era algo perfectamente aceptable para todos, y no fue así. Argentina, por boca del Embajador Adolfo Scilingo dijo que Buenos Aires no apoyaba la libertad de investigación científica por el peligro que podía significar para su soberanía antártica. "Libertad de investigación es libertad de ocupación", repetía. Sólo una semana antes de terminar la reunión, a fines de noviembre, comunicó que su gobierno aceptaba "la libertad de investigación científica en la Antártica, y la cooperación hacia ese fin, como fueron aplicadas durante el Año Geofísico Internacional". Ah, eso sí, con una condición que produjo gran sorpresa en las delegaciones norteamericanas e inglesas: que se prohibieran las pruebas nucleares en todo ese continente, lo que finalmente fue aprobado.

El Tratado Antártico ganaba así su primera batalla en plena Guerra Fría: una parte del planeta dedicada a la paz, desmilitarizada, desnuclearizada, con amplio derecho de inspección para todos los miembros del Tratado, congelándose, por último, para alcanzar realmente todos estos fines, la disputa antártica.

Respecto al *statu quo*, la participación de Francia fue decisiva. Como la discusión sobre reclamaciones de soberanía se alargaba demasiado, llegó de París el eminente Profesor de Derecho Internacional y Asesor Jurídico del Quai d'Orsay, André Gros, y nos hizo una clase magistral el 29 de octubre. Fue el primero en calificar lo que se "congelaba". Más que los derechos de soberanía, verdaderos o pretendidos, era "lo litigioso antártico" a la fecha de entrada en vigor del Tratado, y se prohibía hacer nuevas reclamaciones o ampliar las existentes. El Tratado Antártico no podía afectar con ninguna de sus cláusulas a los signatarios, tampoco "ningún acto o actividad"

realizado durante su vigencia podría alegarse para "hacer valer, apoyar o negar" esa soberanía.

Una solución ingeniosa que dejó a todos tranquilos.

El artículo IV se constituyó en la llave de todo el sistema; sin él no habría habido apoyo de Chile y de la Argentina, y, claro, ni de Francia. No habría habido Tratado.

Pasemos a otro tema. Se afirma habitualmente que la reunión de Washington rehuyó el problema de la protección del medio ambiente. La verdad es distinta. En un momento en que casi nadie en el planeta lo consideraba tema urgente, la delegación chilena manifestó "el profundo interés del gobierno de Chile en la conservación y protección de las riquezas naturales, especialmente la marítima".

El delegado inglés preguntó si en el término de "riquezas naturales" se quería comprender también las mineras; el de Australia expresó que el tema de la protección iba más allá del Tratado en estudio; el de Sud Africa apoyó a Chile pero estimó mejor precisar que se trataba de la conservación de la fauna y de la flora. Finalmente, se adoptó la actual redacción (art. IX, 1, f): "protección y conservación de los recursos vivos en la Antártica", como tema preferente para las primeras reuniones consultivas.

Ese es el antecedente más antiguo del protocolo que acabamos de aprobar en Madrid.

La delegación de Chile era respetada y temida, a la vez, como la de Argentina. Por eso cuando su jefe, el Senador chileno Marcial Mora preguntó ¿y cuánto tiempo durará este Tratado?, se entró en un serio debate, aunque la mayoría pensaba que la duración del instrumento debía ser indefinida. El Senador Mora afirmó con convicción que una congelación permanente de la soberanía chilena equivaldría a su renuncia. Días después se le propuso lo siguiente: el Tratado no será totalmente cerrado a un cambio, inmodificable; por el contrario, más allá de su alteración por consenso, se permitirá su revisión por mayoría tan pronto cumpla 30 años de vigencia; una facultad cuyo ejercicio no sería, por supuesto, obligatorio.

Aunque esta cláusula nunca se usara, indudablemente ya ha prestado un importante servicio al sistema antártico, por su adaptación al Protocolo de Protección del Medio Ambiente, lográndose así

evitar la división entre sus miembros, luego del rechazo, en 1988, por algunos gobiernos, del convenio minero de Wellington.

Hay otras materias que motivaron, asimismo, tanto las felices iniciativas que les dieron origen, como la siempre constructiva negociación que siguió: situación de las barreras de hielo flotante, las exigencias para ser Parte Consultiva, el caso de los observadores, de la jurisdicción, de la defensa del Tratado, de la solución pacífica de controversias.

Se trabajaba con el presentimiento de estar haciendo una obra útil a la región austral y al mundo, pero nunca sospechamos que el Tratado Antártico sería la partida de nacimiento de un continente con personalidad propia que, poco a poco, se iría desprendiendo tanto de los continentes vecinos, como de muchas de sus normas tradicionales.

Antártica nacía con leyes propias que iría desarrollando en forma prudente pero sostenida.

¿Teníamos derecho a representar oficialmente a toda la humanidad en la tarea emprendida? No lo dudábamos, en vista del lazo que unía a la mayoría de los países, siete de los doce, por medio de la asignaciones de sectores, desde comienzos del siglo XX, sin oposición de la comunidad internacional; además, por la naturaleza del trabajo: la continuación del Año Geofísico Internacional (1957-1958), aunque ahora en el campo de la coadministración, congelando especialmente los aspectos de soberanía.

Pero si hubiera habido alguna duda, Sir Esler Denning, jefe de la delegación del Reino Unido, dijo unas premonitorias palabras: "No debería surgir ningún malentendido en cuanto a los motivos de las 12 potencias... particularmente de aquéllas que, aunque hasta ahora no se han interesado activamente en la Antártica, pudieran poner en tela de juicio el derecho de cualquier grupo de países a dar, inclusive, la apariencia de legislar sobre un asunto de interés mundial".

Agregó que el Tratado proporcionaría "un método justo e eficaz de lograr el propósito de conservar la Antártica como herencia de la naturaleza para beneficio de toda la humanidad..." y terminó así: "el Tratado exigirá renunciamentos de los países signatarios, y de él no devengarán casi ningún privilegio, sino sólo obligaciones...".

Sabias reflexiones no bien conocidas.

La verdad es que, cogidos por el trabajo diario, el futuro lo vislumbrábamos apenas. ¿Cómo sería la Antártica al cabo de unos decenios de aplicación del convenio? De nuevo, André Gros avanzaba ideas inteligentes y doctas: "En 30 años, ¿cómo vamos a encontrarnos en la Antártica?, ¿... se podrá después de 30 años hacer revivir integralmente la situación?, ¿no tienen ustedes la impresión de que si este Tratado se ejecuta bien, a su término nos encontraremos delante de una internacionalización de hecho de la Antártica?, ... se está haciendo un sacrificio por la causa de la cooperación científica y en el interés general de la humanidad", afirmó.

Un frío 1° de diciembre de 1959, los jefes de delegación pusieron sus firmas en el histórico documento y todos regresamos a nuestros hogares. Para el continente antártico fue un día igual a millones de días ya transcurridos, entre la vida diaria y sin historia de pingüinos y focas.

En realidad, una importante página de historia se había escrito en ese salón que ahora quedaba vacío. Algo de lo que allí ocurrió es lo que he resumido de mis recuerdos.