

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Trabajo de Investigación Final:

“La Administración del Continente Antártico desde el Tratado Antártico al Protocolo Medioambiental de Madrid. De la Seguridad Militar a la Seguridad Medioambiental.”



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Alumna: Natalia Lorena Acevedo
Carrera: Lic. en Relaciones Internacionales
Tutora: Lic. Paola Desimone.
Fecha de Entrega: 17 de Diciembre de 2002

E-mail: natacevedo@uol.com.ar

ÍNDICE

pág.

INTRODUCCIÓN: De la seguridad militar a la seguridad medioambiental.....	1
Problemática de la seguridad medioambiental.....	5
CAPÍTULO I: Las características singulares del Continente Antártico.....	10
La extensión del área.....	11
La posición.....	13
El valor estratégico de la Antártida.....	14
CAPÍTULO II: Análisis del establecimiento del Régimen Antártico bajo prioridades de seguridad militar.....	16
Agenda del Tratado Antártico.....	25
Fines Pacíficos.....	25
Libertad de Investigación Científica.....	26
Reclamos Territoriales.....	28
CAPÍTULO III: Análisis de la maduración del Régimen Antártico desde la perspectiva de las organizaciones internacionales.....	36
Los nuevos Estados Adherentes.....	40
Actores no estatales.....	43
El turismo antártico.....	47
Influencia coyuntural de la crisis del petróleo en los años 70.....	49
Antecedentes más importantes al Protocolo de Madrid de 1991.....	51
Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente.....	55
CONCLUSIONES	61
BIBLIOGRAFÍA	66
ANEXOS	69

De la seguridad militar a la seguridad medioambiental

INTRODUCCIÓN



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

La finalidad de este trabajo apunta a enriquecer el enfoque analítico que puede otorgar una ciencia como las relaciones internacionales en una temática que podría considerarse comparativamente poco analizada: nos referimos al Continente Antártico y su administración internacional. Si bien son múltiples las cuestiones que emanan de la articulación política tejida en torno a este Continente, nuestro objetivo es emprender un análisis descriptivo del Sistema del Tratado Antártico, focalizándonos en la misma concepción de *seguridad* que inspiró a los tomadores de decisiones en dicho ámbito internacional.

Para ello en primer lugar, trataremos de esbozar lo que entendemos por seguridad. En líneas generales, podemos retomar a Hernán M. Patiño Mayer, (Representante Permanente de Argentina ante la OEA en 1993), para quien, "por seguridad puede entenderse como aquella situación que en cualquier ámbito posibilita el ejercicio de las propias capacidades, a pesar de la existencia de acciones o situaciones antagónicas y que, además, supone la capacidad para enfrentar o disuadir la agresión o para reducir la vulnerabilidad frente a la misma."¹ Esta definición es posible complementarla con una mayor aproximación estatal, afirmando que por seguridad podría calificarse al grado de vulnerabilidad de un Estado frente a cualquier tipo de amenazas. Estas últimas, ya sean reales o potenciales, son consideradas como amenazas múltiples, provenientes no sólo de fuentes militares sino también de aquellas que hacen a la vida económica, política, social, y sobre todo medioambiental.

De esta manera, y con los elementos antes delineados, concluimos que el foco del análisis va a estar puesto en la forma en que los diversos actores participantes de la creación y mantenimiento del Sistema Antártico, han configurado multilateralmente un sistema que les permitió por un lado, administrar por primera vez esta región; y por otro, posibilitó la reducción de las vulnerabilidades a los diferentes tipos de amenazas al desarrollo de sus capacidades dentro de la región austral.

En este sentido, es posible detectar un cierto *aggiornamento* en la idea de seguridad desde sus implicancias netamente estratégica-militares acordes al enfrentamiento bipolar de mitad del siglo XX, a una definición

multidimensional de la misma en la que no sólo cuentan las amenazas de tipo militar y política, sino también aquellas de carácter ecológico.² Coincidentemente con este pensamiento, consideramos que el concepto de seguridad manejado en el ámbito de la Antártida ha evolucionado desde una dimensión militar en la firma del Tratado Antártico en 1959 hacia una dimensión particularmente ambientalista en la década de 1990. Las negociaciones logradas en el Sexto Continente han seguido esta línea evolutiva, desde una priorización preponderantemente militar hacia aquella de carácter ambiental. Se podría argumentar que a fines del siglo XX, "lo ambiental" se convirtió en un tema de seguridad para los Estados; sin duda hay un fuerte componente de seguridad cuando cada uno de ellos evita daños ecológicos que podrían afectar seriamente o poner en peligro el normal desarrollo de sus sociedades.

Por todo ello pondremos bajo la lupa dos momentos claves del desarrollo del Sistema del Tratado Antártico. En primer lugar, el año 1959 en que se firmó el Tratado Antártico (TA), y en segundo, el año 1991, fecha fijada para revisar el funcionamiento del Tratado y en la que se firmó el Protocolo Medioambiental al Tratado Antártico.

Ahora bien, la cuestión que se nos presenta es cómo abordar estos momentos. Primeramente, es necesario remarcar que por sus características excepcionales – tales como las extremas temperaturas, ubicación, inexistencia de población permanente, y de una administración jurídica con anterioridad al año 1959-, hacen de este Continente helado un caso particular dentro del estudio de las relaciones internacionales. Y es esta misma originalidad la que condujo a esta región a un tratamiento diferente del resto del planeta hacia fines de la década de 1950. Por otra parte, el escenario internacional hacia la firma del Tratado Antártico presentaba una estructura de poder global de características bipolares, donde dos superpotencias, Estados Unidos y URSS, lideraban cada una su bloque, condicionando el mismo desarrollo de las

¹ Patiño Mayer, Hernán M., "Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica - Seguridad Cooperativa", en SER en el 2000 N° 4, Buenos Aires, Septiembre 1993, Pg. 84-89.

² Ya hacia 1987 la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en su Informe Bruntland tomaba conocimiento de esta situación cuando expresaba que "el concepto de seguridad entendido como opuesto a las amenazas políticas y militares a la soberanía nacional, se debe ampliar de modo que incluya los efectos crecientes de la presión sobre el medio ambiente; no existen soluciones militares para la inseguridad del medio ambiente", Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, "Informe Bruntland, Oct. 1987, art. 86.

relaciones internacionales a una agenda donde el área de seguridad militar primaba sobre el resto. Frente a este contexto, la Antártida se presentaba como un teatro de potenciales conflictos interhegemónicos, y de disputas por reclamaciones de derechos territoriales por parte de los Estados que hasta ese momento venían realizando distinto tipo de actividades científicas.

Entonces, el análisis debería partir en primera instancia de esta situación, que dio como resultado el establecimiento del régimen antártico en una región donde el vacío jurídico generaba incertidumbre en cuanto a su tratamiento.

Siguiendo a Robert Keohane podemos definir a un régimen como “el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos decisionales en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales”.³

Asimismo, desde una perspectiva realista de análisis, podemos afirmar que los regímenes se establecen y organizan de acuerdo a la distribución de capacidades del sistema internacional en un momento histórico. De allí el análisis de la estructura internacional en el año 1959, que dio forma a un determinado proceso político cristalizado en el régimen antártico. Una evaluación de las propuestas mencionadas en el Tratado permite detectar la fuerte preocupación en términos de “seguridad militar” para la región. Los mismos temas analizados en el Tratado son elocuentes de la coyuntura internacional: seguridad, investigación científica, utilización de medios pacíficos y reclamos territoriales, materializados en las decisiones de: a) compromiso con la cooperación científica internacional; b) equilibrio pacífico y no militarización de la región; c) desnuclearización; y d) mantenimiento del “stand by” en materia de reclamos territoriales por el período en que estuviera en vigencia el Tratado. En este sentido, más allá de los intereses particulares de cada Estado participante, era notoria la percepción común de proteger a este Continente del enfrentamiento bipolar.

Siguiendo a Keohane y Nye, podemos advertir en función de la evolución del Sistema del Tratado Antártico hacia el año 1991, que si bien la estructura de poder existente al momento de la creación del régimen había

³ Keohane, Robert O., “Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial”, GEL, Bs.As., 1988, pág. 81.

cambiado, éste permanecía en pie, experimentando transformaciones internas marcadas por la propia evolución y maduración del régimen. En este sentido, ambos autores observan que “un conjunto de redes, normas e instituciones, una vez establecido, ofrecerá resistencia para su erradicación o incluso para reacomodos drásticos”.⁴ Esta situación se explica en parte debido a que “el poder sobre los resultados sería conferido por las *capacidades organizacionalmente dependientes*, tales como el poder del voto, la habilidad para establecer coaliciones y controlar las “redes” de elite”, [vale decir], las capacidades que son afectadas por las normas, los sistemas y las instituciones asociadas al régimen.”⁵

Continuando con esta línea de razonamiento, la cantidad de Estados pertenecientes al régimen con capacidad para ejercer influencia en la toma de decisiones respecto a la administración antártica en la década de 1990 era muy superior. El número de Estados del Tercer Mundo y de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, y las consecuentes redes de poder entrelazadas en su entorno, tendrían una cuota de preponderancia sobre los resultados suficiente como para imponer sus intereses en la agenda del Protocolo al Tratado Antártico. Nuevos actores, nuevos intereses, nueva agenda llevarían a la firma del Protocolo de 1991.

Problemática de la seguridad medioambiental

Qué entendemos por *seguridad ecológica*? Siguiendo a Manuel Baquedano, podemos definirla como “la búsqueda de las condiciones que aseguren la conservación y el desarrollo de la sustentabilidad de los ecosistemas naturales y los medios ambientes humanos, en los cuales se desarrolla la vida en sociedad”.⁶ Este autor nos abre a una visión ecocéntrica de los problemas de seguridad y paz. En ella, el hombre no es ajeno a la naturaleza, sino parte de ella, es una especie más, seguramente la más importante, que debe convivir con otros grupos, de los cuales él depende para

⁴ Keohane, Robert, Nye, Joseph, “Poder e Interdependencia. La política mundial en transición”, GEL, Bs. As. 1988, pág. 80.

⁵ Keohane, Robert, Nye, Joseph, op. cit. pág 80.

⁶ Baquedano, Manuel, Presidente del Instituto de Ecología Política de Chile, “La seguridad Ecológica en América del Sur”, Sgo. de Chile, dic. 1988 en www.ambiente-ecologico.com/revist64.htm

su propia sobrevivencia como ente vivo. En este sentido, los problemas de seguridad no podrían verdaderamente solucionarse si junto a la búsqueda de una nueva forma de relación entre los seres humanos, no se encuentra también una nueva relación de convivencia entre éstos y la naturaleza. Eso significa, que desde este punto de vista, lo ambiental y lo ecológico constituyen un aspecto, una dimensión inseparable de la vida social.

En lo que respecta al criterio conservacionista, el director de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos (UICN) – organización no gubernamental con sede en Gland, Suiza, que ha sido considerada una de las principales entidades internacionales en materia ecológica-, caracteriza a la *conservación* como el ordenamiento del uso hecho por el hombre de la naturaleza, de modo tal que haya beneficios tanto para la presente generación como para las próximas, permitiéndose una amplia gama de aprovechamientos.⁷ Aquí ya entramos en el ámbito de lo sustentable, donde se entiende que la protección del medio ambiente es una tarea que debe ser llevada a cabo con una amplia perspectiva temporal, debiendo trascender a cada generación humana para la siguiente.

En este sentido, si bien han habido desarrollos medioambientales anteriores a los años noventa, como por ejemplo la Conferencia sobre Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972 en que se aprobó un Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, órgano que adoptó en 1978 unos Principios de conducta en el campo medioambiental⁸, lo cierto es que este tipo de actividades ha devenido en una mayor acentuación en los años '90. Esta situación obedece básicamente al hecho de que la crisis medioambiental a la que nos enfrentamos es cuantitativa y cualitativamente distinta debido a que sus consecuencias produce daños no sólo locales sino también a escala global, vale decir que involucra a la sociedad mundial en su totalidad. Aquí reside la gravedad de la situación. Son elocuentes las palabras de Antonio Elizalde cuando afirma que "actuamos como si todo lo que destruimos y todo lo que depredamos fuera mecánicamente reversible. Nuestra tecnología nos permitió

⁷ Colacrai de Trevisan, Miryam, "El Ártico y la Antártida. Su rol en las relaciones internacionales", Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) y Centro de Estudios Canadienses de Rosario (CECAR), Rosario, 1998, pág. 51.

⁸ Díez de Velasco Vallejo, Manuel, "Instituciones de Derecho Internacional Público", Edit. Tecnos, Madrid, 1999, pág. 628.