

TRATADO ANTÁRTICO

Federico Arturo Bruno.

*Mayor de la República Argentina
Concurrente del XXX Curso EMACON.*

Introducción

El «continente blanco» es aún una gran incógnita, que a pesar de la gran cantidad de expediciones y estudios realizados, sigue guardando secretos que no permiten develar completamente la importancia que en el presente y en el futuro esta zona helada posee y podrá poseer, no sólo por las riquezas potenciales escondidas bajo su superficie de hielo sino además por las posibilidades que como reserva ecológica para la humanidad este continente presenta.

Por todo esto, más su trascendencia estratégica, la Antártida tiene una gran significación internacional. Situación que no ha pasado inadvertida para los integrantes de la comunidad internacional, quienes de acuerdo a su mayor o menor capacidad técnica, política y sobre todo económica, han manifestado su decisión de no permanecer ajenos al futuro que tiene este continente.

Una manifestación temprana de esta actitud fue la firma del Tratado Antártico en el año 1959, el que regula actualmente todos los aspectos que se relacionan con el continente.

La Antártida

Aspectos geográficos

La Antártida es la región del planeta que circunda el polo sur y se extiende más allá del casquete polar meridional hasta la convergencia antártica, abarcando el llamado continente Polar Austral y los mares circundantes, mar de Weddell, mar de Bellingshausen, mar de Amudsen, mar de Ross, mar de D'Urville, mar de Davis y mar del Rey Haakon VII.

El casquete polar es la región comprendida entre el círculo polar antártico (paralelo de 60° de latitud Sur) y el polo sur geográfico, mientras que la convergencia antártica es el lugar en el que las aguas frías polares, con mayor densidad y salinidad, se encuentran con las más templadas de los otros océanos (el Atlántico, Pacífico e Índico). La convergencia antártica, es una franja circumpolar sinuosa que corre entre los paralelos de 47° y 63° de latitud Sur.

La Antártida, con aproximadamente 2.040 metros de altitud promedio sobre el nivel del mar, es el continente con mayor elevación media. Su superficie está cubierta en un 98% por hielos que representan el 70% de las reservas mundiales de agua dulce.

El continente Antártico, con una superficie total aproximadamente 14.000.000 de kilómetros cuadrados, se divide, desde el punto de vista geológico y glaciológico, en dos regiones bien definidas:

- La región oriental: de mayor antigüedad y tamaño, constituye una meseta cubierta de hielo con algunas alturas que sobrepasan los 4.000 metros, seguida de las llamadas barreras de hielo flotante (de 400.000 kilómetros cuadrados). De ellas se desprenden los «icebergs o témpanos» que las corrientes marinas y los vientos desplazan hacia el Norte.
- La región occidental: está constituida en su mayor parte por una barrera de hielo y archipiélagos unidos por hielo, caracterizada por la presencia de la península Antártica alineada hacia el continente americano.

La ubicación geográfica descrita, la altura media, la capa de hielo permanente que cubre el continente, son factores físicos que determinan el clima de la Antártida, que registra los valores térmicos más bajos del planeta. Durante la estación estival las temperaturas medias varían de unos pocos grados bajo cero en las zonas costeras a 30° bajo cero en el interior, mientras que en invierno oscilan entre los 20° y 65° bajo cero, respectivamente.

La fauna y la flora terrestres de la Antártida son muy pobres si se las compara con las de otras regiones con climas más benignos. La flora continental, está representada por líquenes, musgos y, excepcionalmente, algunas gramíneas. Por su parte la fauna continental se reduce a algunos invertebrados tales como artrópodos, insectos y arácnidos.

Por el contrario, en el ámbito marino, el largo periodo de luz, la oxigenación y la riqueza de sales en el agua, permiten el desarrollo de seres que van desde los microscópicos (fitoplancton, diatomeas, etc.), hasta los grandes mamíferos. Cabe señalar la particular importancia que posee la existencia de zooplancton, uno de cuyos integrantes es el *krill*, animal semejante al camarón de unos 6 cm de longitud en estado adulto, por constituir el alimento principal de pingüinos, focas y ballenas. Los mamíferos están representados por las focas y los cetáceos.

Aspectos históricos

El primer avistamiento fidedigno de la Antártida (entendiendo como tal las tierras al sur de los 60°) se habría debido a la expedición holandesa del almirante Jacobo Mahu. En el año 1598, una nave de esa expedición española, al mando del almirante Castiglio se desvía de su rumbo y alcanza los 64° avistando las islas Shetland del Sur.

Las primeras expediciones que circunnavegaron la Antártida se obtuvo un conocimiento más acertado sobre el continente. Esas expediciones fueron la inglesa, al mando del capitán James Cook (entre los años 1772-1775) y la rusa, al mando del capitán Tahddeus Bellinghausen (1819-1821). El primero llega hasta los 71°, avista las islas Sandwich y rebautiza las islas Georgias del Sur (que ya habían sido avistadas y bautizadas por un marino español, Antonio de la Roche). El segundo llega aún más al Sur, descubre las islas Pedro el Grande y Alejandro I.

Pero ya existía otro tipo de navegación en esas latitudes: la actividad de los «foqueros», quienes realizaban la explotación de las focas con fines comerciales. Eran de distintas nacionalidades: españoles y criollos (y luego argentinos) que operaban desde Buenos

Aires, entre los que puede citarse al capitán Trimblon (hacia 1818); norteamericanos, de los cuales el más conocido es Nataniel Palmer; e ingleses, como George Powell (quién habría descubierto las Orcadas del Sur); y por último se destaca el capitán James Weddell, (1820-1824) navega el mar que ahora lleva su nombre.

Hacia mitad del siglo XIX, se inician las primeras expediciones de tipo científico; que implican el ingreso de otras naciones al sector antártico. De ellas se destacan las llevadas a cabo por:

- Jean Sebastien Dumont Dúrville, de Francia (1837-1840), descubre la tierra de Luis Felipe, Joinville y la tierra de Adelia.
- James Charles Ross, del Rugb (1839-1843), realiza tres campañas, en las que descubre la Barrera de Ross y los volcanes Erebus y Terror. Llega a los 78°.
- Dalman, de Alemania (1873-1874), descubre el estrecho de Bismarck.
- Carlos Larsen, de Noruega (1893-1894), explora la actual tierra de San Martín.

El VI Congreso de Geografía, realizado en Londres en 1895 resuelve recomendar a las asociaciones científicas de todo el mundo la exploración de la Antártida, antes de que finalizase el siglo XIX. Por este motivo se realizan dos expediciones:

- El belga Adrián de Gerlache (1897-1898), descubre el estrecho de Gerlach.
- El sueco Cartens Egebert Borchgrewink (1898-1900), opera en el sector australiano.

El VII Congreso de Geografía, realizado en Berlín en 1899 resuelve solicitar a las naciones más avanzadas la exploración conjunta (denominándose el proyecto como Campaña Antártica Internacional). Por este motivo se realizaron cuatro expediciones:

- La alemana (1901-1903), comandada por el profesor Erich von Drygalsky.
- La sueca (1901-1904), comandada por el profesor Otto Nordenskjöd.
- La británica, en la misma fecha comandada por el capitán Robert Scott.
- La nacional escocesa (1902-1904) comandada por William Bruce.

El 10 de octubre de 1900 se decidió la participación de la República Argentina en la Expedición Antártica Internacional. Este país estableció un observatorio magnético y meteorológico en la isla de Año Nuevo.

Aspectos jurídicos y políticos

Desde comienzos del siglo XX, siete países —Argentina, Australia, Chile, Francia, Noruega, Nueva Zelanda y el Reino Unido de Gran Bretaña— han formulado oficial y unilateralmente reclamaciones territoriales sobre partes de la Antártida, en los que combinan, además del de la ocupación, una serie de argumentos y principios como el descubrimiento, la contigüidad, los derechos heredados, la afinidad geológica y la proximidad geográfica, y actos oficiales de toma de posesión, actos administrativos y de ejercicio de jurisdicción.

La formulación oficial de las reivindicaciones fue realizada por estos países en distintos años, aunque la asignación de las fecha en que dichas reclamaciones fueron proclamadas no es unívoca. Sin embargo, en general podría considerarse que dichas formulaciones fueron efectuadas: por el Reino Unido en 1908; Nueva Zelanda en 1923; Australia en 1933; Noruega en 1939; Francia en 1939 y Chile en 1940.

En el caso de la Argentina, por Decreto Ley número 2.191 del 28 de febrero de 1957 quedaron establecidos oficialmente los límites del sector antártico reivindicado por la República Argentina. Sin embargo, la reglamentación del Decreto 8.944 de 1946, ya fijaba estos límites (24° de longitud Oeste, 74° de longitud Oeste y 60° de latitud Sur), para el sector antártico que debía figurar en todas las publicaciones de mapas de la República.

Cabe destacar que las siete reclamaciones territoriales en la Antártida no cubren la totalidad de este continente. No existe reivindicación alguna sobre el sector comprendido entre los 90° de longitud Oeste y 150° de longitud Oeste. Por otra parte, existen reclamaciones superpuestas (Argentina, Chile y el Reino Unido) y ciertos títulos por descubrimiento se encuentran contestados entre las partes del Tratado Antártico.

El sector reivindicado por la Argentina en la Antártida, se encuentra totalmente superpuesto con el reclamado por el Reino Unido y parcialmente superpuesto con el reivindicado por Chile.

Australia reclama la mayor parte de la Antártida, unos dos quintos del continente aproximadamente. La reclamación abarca dos sectores, situados al sur del paralelo 60° Sur, uno de ellos se ubica entre los 45° y 136° de longitud Este y el otro de los 142° a los 160° de longitud Este de Greenwich.

Francia separa en dos regiones a la reclamación australiana, reclama la denominada tierra Adelia, ubicada entre los 136° y 142° de longitud Este.

El territorio reclamado por Chile es el casquete constituido por los meridianos de 53° y 90° de longitud Oeste, sin límite norte. Se superpone parcialmente, entre los 53° y 74° Oeste con el sector reclamado por la República Argentina.

La reclamación de Nueva Zelanda abarca la zona comprendida entre los 160° de longitud Este y los 150° de longitud Oeste, al sur del paralelo de 60° Sur.

Noruega reclama la denominada tierra de la Reina Maud, situada entre los 29° de longitud Oeste y los 45° de longitud Este. La zona limita al Oeste con los territorios reclamados por el Reino Unido, y con los reclamados por Australia al Este. Los límites norte y sur del territorio reclamado por Noruega no están definidos.

El Reino Unido reclamó inicialmente la región comprendida entre los 20° y 80° de longitud Oeste, al sur de los 50° de latitud Sur, incluyendo partes meridionales de la Argentina y Chile. Posteriormente modificó los límites por los meridianos 20° y 50° Oeste, al sur de los 50° Sur, y entre los 50° y 80° de longitud Oeste, al sur de los 58° de latitud Sur. En el año 1962 definió al territorio antártico británico como al comprendido entre los meridianos 20° y 80° de longitud Oeste, al sur del paralelo de los 60° Sur.

Por otra parte terceros Estados no han reconocido estas reivindicaciones y tampoco han reclamado territorios antárticos para ellos. Dentro de esta categoría de países se encuentran Estados Unidos y la antigua Unión Soviética (hoy Federación Rusa), con la particularidad de que han sostenido tener bases para una eventual reclamación territorial.

Como es fácil advertir, una situación como la planteada respecto de la Antártida hacia fines de la década de los años cuarenta era insatisfactoria y potencialmente conflictiva, tanto desde el punto de vista jurídico como político.

El Tratado Antártico

Origen y desarrollo

Entre el 1 de julio de 1957 y el 31 de diciembre de 1958, tuvo lugar un singular acontecimiento científico conocido como el Año Geofísico Internacional (AGI). Participaron en él organismos científicos de los siete países que habían establecido bases y sectores antárticos, así como de Bélgica, Estados Unidos, Japón, Suráfrica (entonces Unión Surafricana) y la Federación Rusa (entonces Unión Soviética). Ya la primera conferencia preparatoria, celebrada en París en el año 1955, se decidió que sus propósitos debían ser exclusivamente científicos y que, conforme al programa que se establecería, los organismos participantes quedarían en libertad de graduar su esfuerzo, escoger las disciplinas a ser investigadas y determinar los sitios de la Antártida en los que la labor se efectuaría.

El AGI brindó un adecuado motivo para convocar a una nueva reunión; ya no exclusivamente de aquellos Estados que reclamaban territorios, sino de los países que habían manifestado interés por la Antártida volcando su esfuerzo científico en ella.

Así, el Gobierno de Estados Unidos invitó a los otros once países que habían instalado estaciones en el continente y en las islas subantárticas, a una reunión que permitiese celebrar un tratado que garantizase tres objetivos principales, asegurar la convivencia pacífica; establecer un *status quo* territorial para el área; y satisfacer los requerimientos de la actividad científica que se procuraba desarrollar.

Todos los países comprometieron su asistencia, y sus representantes se reunieron en Washington (Estados Unidos), el 15 de octubre de 1959.

El objetivo básico del Tratado fue sustraer a la Antártida de conflictos, mantenerla en paz, libre de controversias, destinada a la investigación como laboratorio natural y reserva mundial.

El Tratado Antártico consta de un preámbulo y 14 artículos, cuyo contenido general es el siguiente:

1. En el preámbulo se detallan las partes contratantes y los propósitos generales del Tratado. Cabe recordar los párrafos segundo y quinto que textualmente dicen:
«Reconociendo que es en interés de toda la humanidad que la Antártida continúe utilizándose siempre para “fines pacíficos” y que no llegue a ser escenario u objeto de discordia internacional.»
«Convencidos, también de que un Tratado que asegure el uso de la Antártida exclusivamente para fines pacíficos y la continuación de “la armonía internacional” en la Antártida promoverá los propósitos y principios enunciados en la Carta de Naciones Unidas.»
2. El artículo I establece la utilización permanente y exclusiva del continente para fines pacíficos y la desmilitarización (autorizando el empleo de medios militares para uso pacífico).
3. El artículo II determina la libertad de investigación científica y cooperación internacional, como fuera realizada durante el AGI.

4. El artículo III establece el intercambio de información sobre los proyectos y el resultado de las actividades científicas en la Antártida; incluyendo el intercambio de científicos. En su segundo inciso, estimula a establecer relaciones con los organismos especializados de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y otras organizaciones internacionales con interés científico en la Antártida.
5. Por el artículo IV se cautelan las soberanías pretendidas al momento de la firma; y se congelan las reclamaciones territoriales. Es ésta una pieza fundamental del Tratado y por eso mismo se puede afirmar que sin la misma u otra equivalente no existiría. La preservación de los derechos y posiciones de las partes, referidas a un aspecto tan central como el de la soberanía territorial, se logró merced a este artículo puede decirse que a partir de él se pudo construir el régimen jurídico de la Antártida. Asimismo ninguna de las disposiciones podrá interpretarse como una renuncia a cualquier fundamento de reclamación de soberanía territorial que pudieran efectuar las partes contratantes, no como perjudicial a su posición de reconocimiento o no reconocimiento de la soberanía territorial de otro Estado en la región.
6. El artículo V determina la prohibición de explosiones nucleares y la eliminación de desechos radioactivos.
7. El artículo VI fija el área de aplicación al sur de los 60° de latitud Sur (incluyendo las barreras de hielo). Es decir se incluye el continente Antártico e islas al sur de dicho paralelo y las barreras de hielo unidas a las costas, salvaguardándose el régimen de las aguas dentro de la región como alta mar, de conformidad al Derecho Internacional.
8. El artículo VII establece un mecanismo de inspección irrestricto respecto a las actividades e instalaciones antárticas entre las partes contratantes, dentro del continente. Cada parte identificada tiene derecho a designar observadores nacionales, no internacionales, con facultad de acceso a todas las regiones de la Antártida, así como a todas las instalaciones; equipos, navíos, aeronaves, puntos de embarque y desembarque en la Antártida.
9. El artículo VIII precisa la jurisdicción de cada una de las partes respecto a los observadores o científicos de otra parte; y fomenta la búsqueda de entendimiento ante el surgimiento de problemas en esa cuestión.
10. En el artículo IX se detalla el mecanismo de las reuniones (reuniones consultivas) de intercambio de información, consulta mutua y formulación de recomendaciones a los gobiernos respectivos. Estas recomendaciones sólo devienen obligatorias cuando han sido aprobadas por todas las partes contratantes cuyos representantes están facultados a participar en las mismas.
11. Por el artículo X las partes se comprometen a hacer los esfuerzos necesarios (dentro de lo dispuesto en Carta de la ONU) para hacer respetar los propósitos y principios del Tratado Antártico.
12. El artículo XI determina que los conflictos entre las partes deben ser resueltos en forma pacífica.
13. El artículo XII detalla el procedimiento de enmiendas o modificaciones. La no ratificación de estas modificaciones por una parte al cabo de dos años, significa la automática separación de esa parte del Tratado Antártico. La problemática de la revisión del Tratado a los 30 años; circunstancia ya superada y que no trajo ninguna modificación de importancia. Una modificación parcial, e inclusive total del Tratado Antártico se podría producir en cualquier momento. Antes y después de dicho término, para que

una enmienda pueda entrar en vigor, se requiere el consentimiento de todas las partes consultivas.

14. El artículo XIII establece la figura de Estado adherente; y los mecanismos de adhesión y ratificación. Da la característica de un convenio abierto, ya que todos los miembros de Naciones Unidas pueden ser parte, y aún los Estados que no son miembros invitados por las partes de conformidad con las disposiciones del párrafo primero.
15. El artículo XIV designa como depositario del Tratado Antártico al Gobierno de Estados Unidos.

Las reuniones de los miembros consultivos, se realizan por medio de un mecanismo voluntario, los países miembros consultivos van ofreciéndose en forma rotativa como sede, en orden alfabético. El país se constituye entonces en secretaría temporaria, hasta la fecha no se ha establecido ninguna secretaría permanente.

Las reuniones son encuentros diplomáticos donde los delegados de los países están sujetos a las instrucciones de sus respectivos gobiernos. Su finalidad es intercambiar información, realizar consultas sobre asuntos de interés común y producir recomendaciones para regular las actividades en la Antártida.

En las reuniones participan en las decisiones sólo los miembros consultivos. Los miembros adherentes lo hacen en calidad de observadores a las sesiones de inauguración, finales y plenarias; no participan de grupos de trabajo, reuniones de jefes de delegación ni sesiones específicas. En la toma de decisiones rige el principio del consenso. No se vota.

Las reuniones consultivas

A partir de la firma del Tratado, en consonancia con lo dispuesto se comenzaron a realizar las reuniones previstas, tanto las consultivas como las especiales, y eventualmente las de otro tipo.

En dichas reuniones se fueron tratando distintos temas, los que se materializaron en las correspondientes recomendaciones a los gobiernos de las partes.

Estas recomendaciones constituyen un cuerpo normativo; un procedimiento legislativo que permite la aplicación de nuevas normas, adoptadas dentro del marco de los principios y objetivos del Tratado; que luego de su aprobación por cada uno de los gobiernos han entrado en vigencia. En general, tratan sobre los siguientes temas: Áreas y Zonas Especialmente Protegidas (AEP y ZEP), Lugares de Especial Interés Científico (LEIC), Especies Especialmente Protegidas (EEP), protección de la fauna y el medio ambiente, meteorología, normas de procedimientos y funcionamiento del Sistema de Tratado Antártico, intercambio de información, logísticas, telecomunicaciones, turismo, recursos minerales y recursos vivos.

Han habido hasta el presente 20 reuniones consultivas, a saber:

- I: Canberra (Australia) 1961. II: Buenos Aires (Argentina) 1962. III: Bruselas (Bélgica) 1964. IV: Santiago (Chile) 1966. V: París (Francia) 1968. VI: Tokio (Japón) 1970. VII: Wellington (Nueva Zelanda) 1972. VIII: Oslo (Noruega) 1975. IX: Londres (Rugb) 1977. X: Washington (Estados Unidos) 1979. XI: Buenos Aires (Argentina) 1981. XII: Canberra (Australia) 1983. XIII: Bruselas (Bélgica) 1985. XIV: Río de Janeiro (Brasil) 1987. XV:

París (Francia) 1989. XVI: Bonn (Alemania) 1991. XVII: Venecia (Italia) 1992. XVIII: Kioto (Japón) 1994. XIX: Seúl (Corea del Sur) 1995. XX: Utrecht (Países Bajos) 1996.

A partir de la XIII reunión consultiva celebrada en Bruselas en 1985, las recomendaciones han considerado un aspecto de creciente importancia, como es el de la coordinación, o lo que se conoce con el nombre de Sistema del Tratado Antártico.

Con el objeto de tratar cuestiones consideradas de gran importancia, comenzaron a celebrarse asimismo reuniones consultivas especiales:

— I: Londres (Reino Unido) 1977. II: Camberra (Australia) 1978-1980. III: Buenos Aires (Argentina) 1981. IV: Wellington (Nueva Zelanda) 1982-1988. V: Camberra (Australia) 1983. VI: Bruselas (Bélgica). VII: Río de Janeiro (Brasil) 1987. VIII: París (Francia) 1988. IX: París 1989. X: Viña del Mar (Chile) 1990. XI: Viña del Mar 1990. Madrid (España) 1991.

El Sistema del Tratado Antártico

El Tratado Antártico dio origen a un verdadero sistema, integrado por el conjunto de convenciones, normas de conducta, recomendaciones, reglamentos y ciertas actividades que lo perfeccionan y complementan. Es conocido como El Sistema del Tratado Antártico donde se reglamenta de un modo pragmático y funcional la realidad material, jurídica y política que el medio y los tiempos determinaban.

El Sistema del Tratado Antártico brinda el marco en el cual se mueve oficialmente la problemática antártica. La permanencia en el Sistema del Tratado Antártico implica la aceptación de las «reglas de juego» impuestas por los Estados signatarios del Tratado Antártico; y asegura un sitio en la mesa de las negociaciones.

Las críticas al Sistema del Tratado Antártico han sido numerosas, especialmente por parte de algunos países y organizaciones; que tratan de sacar la cuestión antártica del ámbito del Sistema del Tratado Antártico para llevarlo a foros más internacionalistas, tal como la ONU.

Sin embargo, el Sistema del Tratado Antártico se mantiene con firme vigencia; y aún los países u organismos con posiciones más encontradas se mueven en su periferia y tratan de buscar entendimientos dentro de él. La presencia de las principales naciones en su seno, aseguran que la discusión continúa manteniéndose dentro de sus límites. Únicamente la desafección de unos de sus miembros más importantes significaría la pérdida de su condición de recinto adecuado para desarrollar los temas antárticos; situación cuyos resultados serían de difícil predicción por su conflictividad y capacidad de desequilibrar la escena internacional.

El Tratado Antártico pasó de 12 a 26 partes con *status* consultivo, al 31 de diciembre de 1995, ellas son: Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Chile, China, Corea, Ecuador, España, Estados Unidos, Federación Rusa, Finlandia, Francia, India, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Perú, Polonia, Reino Unido, República Federal de Alemania, Suráfrica, Suecia y Uruguay. Existen además, 16 partes no consultivas o adherentes: Austria, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Dinamarca, Grecia, Guatemala, Hungría, Papúa Nueva Guinea, República Checa, República Eslovaca, República Popular de Corea, Rumania, Suiza y Ucrania.

Se observa que «en base a las disposiciones del Tratado, se puede afirmar que el espíritu es de la ciencia y la investigación con fines pacíficos, pero su contenido muestra una determinada tendencia hacia la internacionalización o por lo menos un manejo conjunto de la cuestión, entre los 12 países firmantes (Estados consultivos o partes contratantes) del llamado Club Antártico, que ejercen una especie de «condominio concertado». O sea que ninguno de los que actúan en la Antártida puede ejercer una soberanía total, pues no basta decir unilateralmente «esto es mío»; es necesario que el resto de los países acepten esta situación.

A cambio de ello el Tratado posibilita el intercambio científico tal como se efectuó durante el AGI y dentro del Club Antártico.

Relación del Sistema del Tratado Antártico con organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales

El sistema político internacional, que incluye al Sistema del Tratado Antártico ha evolucionado, se incorporaron nuevos actores, las organizaciones internacionales y transnacionales que compiten con el Estado-Nación. Estas organizaciones pueden ser de carácter gubernamental, por ejemplo la ONU o de carácter no gubernamental (empresas y grupos ecologistas).

El actual escenario internacional, que incluye al Sistema del Tratado Antártico, lejos de ser una comunidad ordenada en el cual sólo interactúan los Estados, se constituye en un conglomerado de organismos de diversas características con sus propios fines y medios.

El mismo Tratado Antártico en su artículo III, inciso segundo, fomenta la injerencia de las organizaciones internacionales en la problemática antártica.

La ONU

En el año 1947 se registró una petición a la ONU, primero por parte de la Liga Internacional de las Mujeres para la Paz y la Libertad (de Ginebra), en procurar de establecer un fideicomiso en la Antártida para impedir su uso militar y favorecer su empleo económico y científico. El pedido fue rechazado. Después Estados Unidos, en negociaciones reservadas con los países interesados, quien intentó introducir los conceptos de fideicomiso e internacionalización bajo el criterio de la Carta de la ONU. Siendo igualmente rechazado por varios países.

El primer intento firme de introducir la problemática antártica en su seno fue en el año 1956 y 1958 cuando la India intenta que se apruebe una resolución con el título de «Utilización pacífica de la Antártida». Esta resolución pretendía cierta forma de internacionalización, lo que provocó la oposición de Argentina, Chile y otros países.

La evolución de la «Cuestión Antártida» en estos primeros 10 años de tratamiento en Asamblea General de Naciones Unidas, pareciera que quedo tras una etapa (1983-1985) de acercamiento y coordinación, donde a través de distintas resoluciones, se impulsaba el estudio de la «Cuestión Antártica», el concepto de Antártida para la humanidad y el prestar especial atención al manejo de los recursos naturales y del régimen mineros y otra de

distanciamiento (a partir de 1985), el tema no sólo se estancó, sino que tuvo una lenta evolución algo favorable para los Estados parte del Tratado Antártico. Una de las principales causas podría encontrarse quizás, primero en la adopción de la Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre los Recursos Minerales Antárticos, y fundamentalmente en la adopción del Protocolo Adicional al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, después. Con ellos, las partes consultivas no sólo cubrieron un flanco débil a las críticas, tal como el de la protección al medio ambiente, sino también, y debido a la moratoria existente respecto de la explotación de recursos minerales antárticos.

En general las resoluciones han tendido a destacar la necesidad de que las Naciones Unidas se mantengan al corriente de la «Cuestión Antártica», el interés que posee la comunidad internacional en cualquier explotación de los recursos naturales de ese continente, que expresan debería beneficiar a toda la humanidad, y a criticar la presencia de Suráfrica en el Tratado Antártico.

La Unión Europea

Este organismo inició una política de medio ambiente a partir de 1960. En varias reuniones de este Parlamento Europeo se trataron temas de interés antártico. La Unión Europea es miembro de la Comisión y del Comité Científico de la CCAMLR desde 1980; e intenta formar parte del Tratado Antártico como adherente. Después en su resolución sobre «La protección del medio ambiente en la Antártida» del 18 de agosto de 1987, el Parlamento Europeo anuncia los cinco principios fundamentales de su propuesta «Estrategia de conversación de la Antártida», los cuales se detallan a continuación:

- Los valores inherentes al medio antártico serán preservados en forma permanente para el beneficio de la humanidad y del ecosistema en su conjunto.
- La protección completa de la vida silvestre antártica debe ser garantizada.
- La Antártida debe seguir siendo una zona de actividad científica limitada, fundada sobre la cooperación internacional y libre acceso.
- La Antártida debe preservarse como una zona de paz.
- Prohibición de toda acumulación de desechos tóxicos o radioactivos.

Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

Las ONG se presentaron como actores en el escenario del Sistema del Tratado Antártico recientemente. Sin embargo, han adquirido una importancia significativa.

Estas organizaciones tienen una doble función. Por un lado, se constituyen en factores de presión dentro de los Estados, influyen en las políticas internas, de acuerdo a su poder local. Por otro, mantienen su dimensión internacional, actuando sobre los organismos internacionales, sobre los Estados, entre sí, etc.

En este trabajo serán considerados aquellos grupos ecologistas o ambientalistas que, a raíz de la problemática que adoptaron, han incursionado en el tema antártico y definido posiciones respecto a la presencia militar. Sin embargo, no son las únicas ONG que actúan en el Sistema del Tratado Antártico. Las empresas transnacionales, por ejemplo, se han relacionado con el Sistema del Tratado Antártico en procurar de obtener réditos económicos.

Greenpeace internacional

Su posición sobre la temática antártica se enuncia en la denominada «Declaración sobre la Antártida»; un documento que, siguiendo los lineamientos generales del Tratado Antártico, pretende en intención de la organización reemplazarlo. Se destacan en dicho documento dos propuestas: una ecológica y otra política.

La propuesta ecológica se enmarca en consideraciones de carácter ambientalista (prohibición de todo tipo de planta nuclear, de todo tipo de actividad humana que ponga en peligro el valor natural de la Antártida, etc.). A pesar de avanzar en algunos aspectos respecto a la defensa del medio contemplada por el Tratado Antártico, no innova en forma excesiva lo vigente. Se materializaría en la creación de una «Agencia de protección del medio ambiente antártico».

La estrategia de Greenpeace con respecto a la Antártida, es el establecimiento del Parque Mundial que incluye el concepto de «zona libre de todo armamento, zona de paz y desmilitarizada». Se pretende la introducción de un nuevo régimen antártico, promoviendo el «patrimonio común de la humanidad no explotable».

Coalición de la Antártida y el Océano Austral (ASOC) Antarctic and Southern Ocean Coalition

Actúa desde el año 1983. Oportunamente solicitó su condición de observador en las reuniones de la Comisión y Comité Científico de la CCAMLR; pedido al que no accedió.

Distribuye una «Petición para un parque mundial en la Antártida», que los interesados pueden suscribir para solicitar a los gobiernos de las partes del Tratado Antártico y a la ONU la creación de esta institución.

En un documento publicado por esta organización se expresa que, aunque en términos generales «la Antártida está desmilitarizada, algunas actividades son cuestionables, de tal forma que algunos países parecen fundar su existencia en el continente en la mera presencia militar y no como apoyo logístico a los programas científicos.

Políticas antárticas de las partes consultivas del Tratado Antártico

Los Estados que integran el denominado sistema antártico como partes consultivas, desarrollan anualmente diversas actividades científicas, técnicas y logísticas para la ejecución de sus respectivos programas.

Las tareas se realizan en las bases permanentes o temporarias situadas en el continente Antártico, o en aquellas que algunos países tienen en grupos insulares subantárticos.

La organización de tales actividades no es similar en cada Estado. En algunos casos, un solo organismo tiene la responsabilidad de programar y ejecutar los trabajos científicos, técnicos y logísticos, en tanto en otros el esfuerzo es asumido por varias instituciones, que pueden ser gubernamentales o privadas.

Las actividades científicas comprenden la planificación, coordinación y ejecución de los diferentes programas de investigación, la logística tampoco es similar en cada país, ya que

en algunos esa función es cumplida por las Fuerzas Armadas, y en otros recurre a la contratación de compañías especialistas en la materia.

La financiación de todas las actividades antárticas proviene normalmente de fondos gubernamentales, los que son administrados por una o diversas reparticiones. En muchos países contribuyen organismos no oficiales, tales como universidades privadas, instituciones científica y donaciones, interesadas en la investigación antártica.

Conclusiones

A más de 30 años de haber entrado en vigencia el Tratado Antártico y demás instrumentos —recomendaciones— conexos que conforman el llamado Sistema del Tratado Antártico, demuestran que se estableció con éxito un orden jurídico estable, flexible a los cambios y evoluciones registrados en el plano internacional que lejos de aventurar su ruptura tiende a fortalecerse.

Parte sustancial de este logro puede atribuirse, al texto del mismo Tratado. En efecto, este es un Tratado internacional con tan sólo 14 artículos, con disposiciones de suma importancia y que no pretende ser absoluto, ya que posee la suficiente flexibilidad para absorber cambios y enfrentar circunstancias no previstas al momento de su celebración.

Así cabe destacar la utilización de la Antártida para fines pacíficos, la desmilitarización y la desnuclearización, sumados a un amplio sistema de inspecciones que permite la posibilidad de confirmar en cualquier momento el cumplimiento de las disposiciones del Tratado por cualquier Estado-Parte, pilar básico para fortalecer la confianza mutua entre las partes.

El gran logro del Tratado Antártico al momento de su celebración fue el congelar o dejar de lado situaciones altamente conflictivas y de muy difícil solución, como el de la soberanía, y al mismo tiempo fortalecer la confianza mutua de los Estados, y facilitar la cooperación internacional en el plano de la investigación científica primero, y luego en la preservación del medio ambiente antártico y su utilización para fines pacíficos.

Se advierten dentro del Sistema del Tratado Antártico dos tendencias fundamentales, una hacia la internacionalización y otra a la desmilitarización de la Antártida; tendencias que podrían acelerarse en el futuro próximo o imponerse eventualmente como recomendación a los Estados miembros.

La principal tendencia detectada es hacia la internacionalización, su declaración como patrimonio común de la humanidad parece muy lejana.

El Tratado Antártico seguiría en vigencia en el futuro inmediato; y el Sistema del Tratado Antártico sería el foro natural donde se continuarán discutiendo los asuntos relacionados con el tema; restando importancia en el tratamiento a otros organismos internacionales.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL, INFLUENCIA EN LOS CONFLICTOS ARMADOS

Luis Martín Aragonés

*Teniente coronel del Ejército de Tierra
Concurrente del XXX Curso de EMACON.*

Introducción

Los medios de comunicación social han tenido siempre gran importancia, ya desde la aparición de la imprenta como elemento divulgador de información e ideas, los dirigentes de todo el mundo quisieron controlarla, pues vieron la importancia que tenía para influir en los sentimientos, opiniones o actitudes de los pueblos.

Si a esta importante y probada capacidad, le añadimos la profunda revolución tecnológica sufrida por los medios de comunicación y su facilidad de expansión, podemos pensar que las dimensiones de la Tierra ha disminuido de tal forma, que se hace realidad la idea de McLuhan sobre «la aldea global», provocando también esta revolución, en los gobiernos, una cierta preocupación por el alcance que sobre su libertad de acción, pueda tener la actuación sin limitaciones de los medios de comunicación.

La veracidad de la frase, «quien tiene la información tiene el poder», es tan evidente que casi ha llegado a tener un valor indiscutible y no deja de ser expresiva la denominación, casi a nivel mundial, que califica a los medios de comunicación como el «cuarto poder». «Cuarto poder» que a veces lleva a los periodistas a ser el garante de la rectitud de actuación del poder instituido. Este papel puede ser muy oportuno en tiempo de paz e incluso cuando se trata de conflictos que exigen una implicación marginal del país propio, pero puede resultar peligroso cuando los intereses vitales de la nación están en juego.

Es preciso tener en cuenta que la actitud que puede tomar la opinión pública ante una situación determinada es consecuencia, entre otros factores, del conocimiento de los hechos y situaciones, es decir de la información y ya que ésta es influenciable y manipulable, y los medios de comunicación son su principal vehículo de transmisión, es indudable que los dos, información y medios de comunicación, son unos instrumentos de poder valiosísimos, sobre todo por la influencia que pueden tener en la formación de las actitudes de las personas.

La opinión, los sentimientos, la actitud y el comportamiento de individuos o grupos pueden ser modificados en un sentido determinado, por personas u organismos, para favorecer la consecución de ciertos objetivos. Si en tiempo de paz se emplean las técnicas de propaganda para lograr estos fines, en tiempo de guerra su empleo ha sido y es fundamental. No hay que olvidar que la propaganda no es más que el arma principal que emplea «la guerra psicológica», así que conceptos como arma psicológica, propaganda, «guerra psi-

cológica», etc., son muy empleados en tiempo de crisis y a su aplicación en los diferentes conflictos y a su influencia sobre los medios de comunicación es a lo que me voy a referir en este trabajo.

Primera Guerra Mundial

El equilibrio que se produjo entre ambos bandos, en la Primera Guerra Mundial, que dio lugar a la guerra de trincheras, hizo que el frente interno y el frente exterior llegasen a adquirir una importancia igual o mayor que el frente bélico, haciendo indispensable además del clásico mantenimiento de la moral de los combatientes, la extensión de la propaganda de guerra a la población de la retaguardia y al exterior, tanto para garantizarse los suministros indispensables como para atraer a nuevos aliados y de esta forma romper el equilibrio de fuerzas.

Este esfuerzo complejo dirigido a la propia retaguardia, a los combatientes y al exterior, requería de herramientas y organizaciones inusitados hasta entonces, además de una coordinación entre ellos para evitar la dispersión del mismo.

Con carácter general en esta guerra se pueden distinguir por lo menos tres fases o etapas, en la evolución del proceso informativo. La primera fase se extendió desde comienzo de la guerra hasta los primeros meses del año 1915. Se caracterizó por el dominio de la censura y del control de la información, y estuvo jalonada de enfrentamientos entre los distintos organismos de censura y los medios. En esta fase se originó el concepto de *atrocity propaganda* es decir la difusión de historias de las atrocidades cometidas por el enemigo con el fin de desacreditarle, independientemente de que correspondieran o no a la realidad, en la que los aliados sobre todo los ingleses, alcanzaron altas cotas de virtuosismo.

En la segunda fase, de mediados de 1915 a mediados de 1917, se puede hablar de una identificación entre propaganda e información. A lo largo de este periodo se desarrolló la campaña inglesa dirigida a la opinión pública norteamericana para romper su neutralidad.

Con la entrada de Estados Unidos en la guerra, se abrió la tercera y última fase. En ella, se consolidaron las organizaciones de información y propaganda en todos los países cada vez con mayor eficacia. Se reanudó también, con la misma fuerza que en los primeros momentos, la propaganda basada en las atrocidades alemanas.

Organización de los contendientes

Desde el punto de vista del control de la información, Alemania era quizá el país que a comienzos de la guerra se encontraba en mejor situación, pues disponía ya de una cierta organización pública de propaganda y ejercía un gran control de todos los medios de comunicación gracias a su organizada censura, pero tuvo problemas a causa fundamentalmente de la falta de coordinación entre los distintos departamentos encargados de la política de información.

Francia fue el país que aplicó durante toda la guerra la más estricta censura, incluso más que la alemana, censura que si debería haber tenido un estricto carácter militar, tuvo de hecho claramente un carácter político, dando lugar a enfrentamientos con los diferentes

medios, abusando por otra parte de vacíos artículos de exaltación patriótica así como de noticias falsas, lo que provocó rápidamente el desinterés y la desconfianza del público.

De Gran Bretaña podemos decir que su propaganda estuvo muy por encima de la del resto de los países que intervinieron en el conflicto, a causa fundamentalmente de dos circunstancias que la diferenciaban del resto de los países: la opinión pública británica no era partidaria de participar en el conflicto y además era el único país europeo que no tenía servicio militar obligatorio, viéndose por ello obligada a realizar un esfuerzo suplementario en este aspecto y hacia el interior del país.

En Estados Unidos se dio un caso similar al de Gran Bretaña ya que, si inicialmente la opinión pública norteamericana estaba muy lejos de desear participar en el conflicto europeo, se produjo un cambio en ésta, gracias a la excepcional actuación del Comité *Creel* en todos los medios de comunicación.

Guerra civil española

La guerra civil española fue un banco de pruebas de armamentos y tácticas militares pero fue también pionera en el terreno de la información al aparecer un nuevo medio, la radio, cuyo empleo como arma de propaganda nace en ella, para convertirse luego en el gran arma de la propaganda en la Segunda Guerra Mundial.

La II República española no fue un buen ejemplo de libertad de expresión, ya que la censura funcionó de hecho y las medidas de carácter represivo se prodigaban y en el conflicto que existió a continuación de ella los dos bandos endurecieron aún más la censura en todos los medios, y no permitieron en ningún momento voces disonantes a sus causas ni ningún tipo de pluralidad en la opinión.

Tanto el bando republicano como el nacional contaron desde el primer momento con una importante infraestructura en cuanto a medios de comunicación se refiere, disponiendo aparte de los medios ya controlados por ellos, de los que le eran desafectos que fueron requisados.

La utilización de la radio como arma de guerra fue la principal novedad en este conflicto se manifestó por primera vez, en gran escala durante la guerra civil española, y si en el bando republicano quedaron las emisoras más potentes, en el bando franquista con menos medios no faltó imaginación: las charlas de Queipo de Llano desde Sevilla son un buen ejemplo de ello.

La radio jugó un papel muy importante desde el inicio del levantamiento militar, y los nacionales utilizaron este medio de una forma coordinada y centralizada ya desde los primeros momentos en la proclamación del estado de guerra. Por contra en el bando republicano, las emisoras se vieron frecuentemente desbordadas de comunicados y notas de partidos políticos, sindicatos y otras organizaciones, muchas veces contradictorias entre sí, hasta el punto que el Ministerio de la Gobernación se vio forzado a incautar todas las emisoras de radio.

Pero sin duda el episodio más interesante del empleo del medio de la radio de toda la guerra civil española, fueron las charlas radiofónicas del general Queipo de Llano desde

Unión Radio Sevilla. Durante 18 meses Queipo de Llano no dejó de hablar un solo día, más de quinientas charlas hicieron de él un maestro de la comunicación.

Segunda Guerra Mundial

Fruto de las lecciones aprendidas de la primera guerra se llegó a la Segunda Guerra Mundial con una gran preparación teórica, que permitió abordar la propaganda de guerra en gran escala y desde nuevas perspectivas. En el periodo de entreguerras serán tres los modelos de actividad propagandística: el occidental o anglosajón, quizá el más elaborado aunque de resultados menos brillantes, pues actúa en sociedades donde las libertades individuales son un principio básico; el soviético procedente de la propaganda obrera del siglo anterior y el de las dictaduras fascistas.

Durante la Segunda Guerra Mundial el despliegue de medios en ambos bandos fue enorme y contó como hemos dicho anteriormente con medios que no habían sido utilizados en la «Gran Guerra», como la radio, o con otros mucho más desarrollados como el cine.

Organización de los contendientes

Como en la Primera Guerra Mundial, el régimen alemán también tenía en el año 1939 un fuerte control de los medios de comunicación y una «idea fuerza», «el antibolchevismo», pero volvió a tener el mismo problema de entonces: no contar con una organización política integrada de información similar a la de los británicos, lo que dispersó el esfuerzo propagandístico obteniendo muy buenos resultados en Alemania pero fracasando hacia el exterior.

Japón partía en este aspecto con una cierta ventaja respecto a sus enemigos ya que tenía una gran experiencia al haber llevado a cabo durante los años treinta una política imperialista en toda Asia secundada por una eficaz propaganda, pero fracasó en su propaganda dirigida hacia el exterior a causa fundamentalmente del abismo cultural que le separaba de Occidente, particularmente de su enemigo principal, Estados Unidos. Tuvo un gran éxito hacia al interior por lo que para muchos japoneses el anuncio de la rendición incondicional constituyó una verdadera sorpresa.

Francia y sus autoridades fracasaron tanto en el campo de batalla como en el de la información. La Segunda Guerra Mundial iba a significar para la prensa francesa la crisis más profunda de su historia ya que con ella desaparecerían prácticamente la totalidad de las cabeceras. Todos los medios de comunicación volvieron a estar férreamente controlados por la censura. Solamente el general De Gaulle levantó la bandera de la resistencia desde Londres, siendo su instrumento propagandístico fundamental la radio.

En el Reino Unido y en Estados Unidos la actuación fue similar a la de la primera guerra, destacando el hecho de que en Gran Bretaña no hubo en esta ocasión censura en los medios de comunicación, llegándose a un acuerdo de responsabilidad y colaboración entre el Gobierno y los diferentes medios que dio muy buenos resultados.

Menos problemas de organización tuvo la Unión Soviética, ya que desde el año 1938 existía El Departamento de Propaganda y Agitación del Comité Central del Partido, que dirigía

los temas de edición y prensa y estuvo férreamente controlado por el partido comunista desde Moscú.

La batalla de las ondas

Sin duda la radio fue el instrumento fundamental de propaganda durante la Segunda Guerra Mundial, ya que sólo con ella se sobrepasaban fácilmente los frentes y era además la fuente fundamental de información para las retaguardias pues a veces la información estaba limitada por la escasez de papel la prensa.

Al comienzo de la guerra, los países beligerantes disponían de potentes sistemas radiofónicos, hasta tal punto que podemos decir que una vez que los alemanes dominaron Europa, Inglaterra se mantuvo gracias tanto a las Fuerzas Aéreas británicas como a la BBC; mientras, la CBS conmovía a los oyentes norteamericanos con sus crónicas en directo de los bombardeos alemanes sobre Londres, y el general De Gaulle mantenía, a través de las ondas, levantada la bandera de Francia.

Por parte aliada habría que destacar la actividad desarrollada por la BBC, elemento fundamental de unión del Gobierno con la población civil y con los combatientes y pieza imprescindible para contrarrestar la propaganda alemana en el continente, y el papel que jugaron las grandes cadenas privadas, como la NBC o la CBS, norteamericanas.

Para Alemania y Japón la radio también constituyó el instrumento fundamental de propaganda interior, y un elemento importante para contrarrestar la propaganda extranjera tanto «blanca» como «negra».

El cine. Arma de propaganda

El cine, que tuvo su desarrollo tras la Primera Guerra Mundial, fue ampliamente empleado en este conflicto como arma de propaganda. Tanto el cine documental como el de argumento, fueron ampliamente utilizados por ambos bandos, y si el público lo que buscaba en el cine era evadirse, era perfectamente susceptible de recibir contenidos propagandísticos.

La industria cinematográfica alemana y norteamericana son las que tuvieron mayor influencia. La alemana porque en la primera fase de la guerra su trabajo se vio facilitado al contar con una Europa ocupada, lo que multiplicó su distribución que debía entre otras cosas llenar el vacío dejado por el cine norteamericano, y la segunda porque cumplió un papel propagandístico fundamental en la Italia y la Francia liberadas así como sobre todo, en Estados Unidos.

La guerra fría

Desde el año 1945 el mundo quedó dividido en dos bloques perfectamente diferenciados, que iban a vivir en una situación conocida como guerra fría, en la cuál la disuasión militar iba a tener tanta importancia casi como la propaganda, pues estaba al servicio de ésta.

El mundo occidental desempolvó la vieja propaganda antibolchevique de los años veinte con renovado vigor, y en el mundo oriental se desarrolló un clima de resistencia y de temor que haría de los nuevos regímenes socialistas de la Unión Soviética, sociedades rígida-