

ZOOMS SUDAMERICANOS:

AGENDAS, VÍNCULOS EXTERNOS

Y DESAFÍOS EN EL SIGLO XXI

María Elena Lorenzini & Natalia Ceppi (Eds.)

ISBN 978-987-702-381-7



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



UNR
EDITORA

Zooms sudamericanos : agendas, vínculos externos y desafíos en el Siglo XXI / María Elena Lorenzini ... [et al.] ; editado por María Elena Lorenzini ; Natalia Ceppi.

- 1a ed. - Rosario : UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2019.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-702-381-7

1. Ciencia Política. I. Lorenzini, María Elena II. Lorenzini, María Elena , ed. III. Ceppi, Natalia, ed.
CDD 320

Las opiniones expresadas en el documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no representan los puntos de vista de sus instituciones de referencia.

Los capítulos de este libro han sido evaluados por el sistema de pares académicos.

Diseño editorial e ilustración: Lic. en Com. Visual Lía Chapado

Argentina–Chile: Convergencia, Concertación y

Cooperación en la Antártida

Miryam Colacrai

INTRODUCCIÓN

Entre los países de América del Sur, dos de ellos, Argentina y Chile, se proyectan hacia la Antártida como continuidad de su territorio continental. A cada uno de ellos no sólo los conecta con el espacio antártico una cuestión anclada en el aspecto físico sino que esa relación puede rastrearse en la historia de focueros y balleneros que incursionaron por aquellos mares desplegando, además, actividades relacionadas con el conocimiento geográfico y la permanencia en esos confines del mundo.

Todas estas circunstancias e intereses han hecho que los temas antárticos siempre hayan ocupado un lugar de relevancia en las relaciones bilaterales entre Argentina y Chile reflejando, en buena medida, las percepciones de diferentes momentos políticos en ambos países. Precisamente, su interés por la Antártida atravesó momentos de disputas, de acercamientos y de propuestas de concertación.

Sólo en las últimas décadas se registran acciones cooperativas con “aplicación en terreno”, es decir una cooperación efectiva, la cual puede ser reconocida como un signo más del carácter cercano, profundo y con compromisos crecientes de una relación bilateral que empezó a perfilarse en términos positivos siguiendo una línea de continuidad desde los años noventa.

• Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Honoraria de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales desde octubre de 2019- Ex Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales. Coordinadora Titular de la “Cátedra Chile”. Directora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional en la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Directora del Comité de Estudios Antárticos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Co-Directora del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). E-mail: miryam.colacrai@fcpolit.unr.edu.ar

Este trabajo se propone dar cuenta, a partir de hechos y eventos significativos, cómo se fue modelando, a través de diversas formas de interacción entre Argentina y Chile, su posicionamiento con relación a la Antártida y proyectándose hacia el futuro como una *'issue area'* de sus respectivas políticas exteriores que requiere un sostenido trabajo de complementariedad y cooperación. Desafíos políticos, científicos, medioambientales y económicos ponen en evidencia que la cooperación es insoslayable y debe ir incrementándose.

Las interacciones a que hacemos referencia permiten –y requieren– ser caracterizadas con sus particularidades, aunque muchas veces suelen aparecer contenidas en ‘colectivos’ poco precisos bajo el título de cooperación. Situaciones de coincidencia, acercamientos y propósitos o intenciones de cooperación se repiten en diferentes momentos aunque ello dista bastante de lo que entenderemos en este trabajo como ‘cooperación’ y que apuntaremos a diferenciar respecto de otros tipos de vínculos.

También es importante advertir que la situación en que se encuentra actualmente la relación argentino-chilena en cuestiones antárticas, es el producto de años de *'construcción'* política, diplomática y académico-científica. Sus resultados, aún modestos, deben medirse ponderando las ‘capacidades de estos países’ y no la métrica que suelen emplear los países desarrollados.

La coincidencia expresada en los albores del siglo XX: ¿dos contra una disputa externa?

Los primeros acercamientos entre Argentina y Chile relativos a sus respectivos ‘territorios antárticos’ podrían enmarcarse en lo que llamaremos *'coincidencias'*, confluencias y convergencias, todas expresiones que remiten a la existencia de un punto que une o entrecruza. El punto común era el mutuo reconocimiento del sector antártico que cada parte consideraba propio. Podría decirse que, en cuestiones conflictivas o disputas bilaterales, este tipo de actitud marca el inicio de un ‘principio de acuerdo’: la necesidad de acordar.

De modo muy breve, recordaremos que los primeros acercamientos a nivel interestatal se produjeron a comienzos del siglo XX, en respuesta a los reclamos británicos sobre la Antártida entre 1907 y 1908. Casi al unísono, desde uno y otro lado de la Cordillera se percibió la necesidad de actuar conjuntamente. Es por ello que el Ministro de Relaciones Exteriores argentino, Estanislao Zeballos, sostenía en 1907: “Inglaterra reclama todas esas tierras, tendremos que defendernos unidos” (Genest, 2001: 16). Por su parte desde Chile, Puga Borne advertía: “Chile y Argentina deben aunar su acción para hacer valer sus derechos en contra de la pretensión inglesa” (Pinochet de la Barra, 1999: 6). Las negociaciones de 1908, como sostiene Palazzi (1987: 60), fueron consideradas “un hito importantísimo para el futuro antártico, por varias razones: primero, espontáneamente Chile reconoció a la Argentina derechos sobre el continente helado; segundo, la Argentina definió por primera vez una pretensión fronteriza concreta en documentos oficiales, y tercero, por consecuencia de esto, la Gran Bretaña planteó sus propias pretensiones”. La expresión británica respecto de su sector, expresada en la Carta Patente del 1ro. de septiembre de 1908, hubo de ser



Fuente: GENEST, 2001:1 26

Transcurridas varias décadas desde aquellos acercamientos, Argentina y Chile formularon el 12 de julio de 1947 –teniendo como eje la cuestión antártica y su vinculación con la soberanía- la Declaración Conjunta sobre sus derechos en los respectivos sectores y promovieron la idea de negociar oportunamente un tratado con el objeto de determinar la frontera de ambos Estados en la región antártica. Expresaron allí su deseo de “llegar lo antes posible a la concertación de un tratado argentino-chileno de demarcación de límites en la Antártida Sudamericana” (Declaración Conjunta Argentino-Chilena, 1947: 2).

Esta declaración es conocida con los nombres de los cancilleres signatarios Juan A. Bramuglia (Argentina) y Raúl Juliet Gómez (Chile). Ella recuerda como antecedentes las conversaciones mantenidas en 1941 entre Isidoro Ruiz Moreno (Argentina) y Julio Escudero Guzmán (Chile) donde, reconociendo que ambos países tenían derechos indiscutidos sobre la Antártida, acordaban llevar adelante una política amistosa para la determinación de los mismos. Eso había quedado expresado en el Acta Final de la reunión celebrada en Santiago de Chile el 26 de marzo de 1941.

Atento a su importancia, transcribimos uno de los párrafos más significativos de la Declaración Conjunta Argentino-Chilena relativa a la Antártida Sudamericana (1947): “Han convenido en declarar, convencidos como están de los indiscutibles derechos de soberanía de la República Argentina y de Chile sobre la Antártida Sudamericana, que propician la realización de un plan de acción armónico de ambos Gobiernos en orden al mejor conocimiento científico de la zona antártica, mediante exploraciones y estudios técnicos; que asimismo consideran conveniente una labor común en lo relativo al aprovechamiento de la riqueza de esta región; y que es su deseo llegar lo antes posible a la concertación de un Tratado argentino-chileno de Demarcación de Límites en la Antártida Sudamericana” (Genest, 2001: 106).

El 4 de marzo de 1948, una nueva Declaración Conjunta argentino-chilena, surge

como resultado de la reunión entre sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores, Don Pascual La Rosa (Argentina) y Don Germán Vergara Donoso (Chile). En la misma se retoman conceptos de la anterior (1947) en el sentido de continuar con negociaciones para arribar a una delimitación de la Antártida Sudamericana y actuar de mutuo acuerdo en la protección y defensa jurídica de sus derechos, comprendidos entre los 25° y 90° al oeste de Greenwich –adviértase que aquí se consigna el sector de ambos sumado-, en “cuyos territorios se reconocen la República Argentina y Chile indiscutibles derechos de soberanía” (Genest, 2001: 109).

Estas declaraciones tanto como las anteriores, de algún modo renovadas y ratificadas, tienen como claro telón de fondo diferentes Cartas Patentes, acciones administrativas e incluso militares –entre ellas, la Operación Tabarin, 1944- producidas por Gran Bretaña en los territorios que estos países sudamericanos consideran propios en la Antártida.

Encuadramos estos acercamientos dentro de un esquema de *convergencias* pues, cada parte hacía su reclamo territorial sin dejar de ‘reconocer’ a la otra parte aunque teniendo en cuenta que la superposición de porciones de sus reclamos territoriales conformaba una cuestión oponible a la otra parte. Esa situación sólo minimizada cuando se la confrontaba con las aspiraciones británicas que abarcaban la totalidad de los sectores reclamados por Argentina y Chile –como se notó con las cartas patentes de 1908 y 1917-.

Ese tipo de disputas por la soberanía quedaron suspendidas al firmarse el Tratado Antártico (TA) en 1959 que comprometió, originalmente, a sus doce países signatarios aunque en virtud de su artículo IV, han quedado contempladas como aspiraciones territoriales preexistentes a dicho acuerdo –el esquema que se presenta a continuación es representativo de los ‘sectores’ reivindicados por diferentes países-. Queda a la vista que los dos únicos países latinoamericanos –o de la “*Antártica Sudamericana*”, expresión acuñada en Chile- participantes en la negociación del Tratado Antártico fueron la Argentina y Chile, en cuyo diseño y normativa, lograron insertar algunos principios importantes.



Representación gráfica utilizada sólo con propósitos didácticos

Aportes de Argentina y Chile en la negociación del Tratado Antártico: Concertación para la incorporación de temas centrales

La idea que subyace cuando se habla de coordinar y concertar tiene que ver con disponer de diferentes medios y esfuerzos para proyectar una acción común. Se encuentra en el plano de los propósitos, como expresión de deseos. Es frecuente hablar de relaciones entre Estados –u otros actores- que se organizan a partir de acuerdos de intención, que dejan abierta la puerta para pasar a una etapa más comprometida de acciones conjuntas, compartiendo una finalidad común. Al analizar variados procesos latinoamericanos, Van Klaveren (1984: 514) considera diversas formas de concertación política, de alcance limitado, esfuerzos puntuales, pragmáticos y flexibles, que encierran un gran potencial para la regulación de conflictos y problemas particularmente complejos y delicados.

Estos conceptos ofrecen un marco adecuado para comprender que los contactos y la sinergia alrededor de algunas cuestiones puntuales constituyeron un modo de concertación de modo tal que, ciertas cuestiones ‘sensibles’ para Argentina y Chile, quedasen convenientemente contenidas en ‘principios del régimen’. De allí que sostengamos que nuestros países “incidieron positivamente en las normas y los principios que estaban gestándose, contribuyendo a crear un régimen que ha demostrado efectividad y legitimidad a lo largo del tiempo” (Colacrai, 2012: 45-46). Se percibe, entonces, la capacidad de algunas “potencias menores” definida por Van del Lugt (1997) como “*issue specific powers*”. Esta categoría de Estados no necesariamente se corresponde con los criterios de poder tradicionales, sino que tiene que ver con “capacidades específicas, ligadas a la particularidad de la región”. También nos recuerda importantes conclusiones a las que arriba Miller (2000) en el sentido que en el plano multilateral, los estados débiles pueden utilizar su capacidad de influencia para lograr insertar algunos principios que luego los favorezcan o que tengan en cuenta sus intereses, atrayendo el interés de otros Estados con situaciones compatibles o similares.

A instancias de la Argentina –y compartido por Chile y Australia- se logró la inclusión expresa de la fórmula que prohíbe explosiones nucleares y eliminación de desechos radioactivos en la región. Esta queda consagrada en el artículo V del Tratado Antártico el cual establece, en su párrafo 1 “Toda explosión nuclear en la Antártida y la eliminación de desechos radioactivos en dicha región quedan prohibidos”. Tal era la relevancia que se asignaba a esta cuestión que la delegación argentina hizo de su aceptación, una condición *sine qua non* para la conclusión del Tratado (Scilingo, 1963: 70). La firme voluntad de alejar el fantasma de la nuclearización estaba también fuertemente arraigada en las delegaciones de Chile y Australia, situación que permitió el trabajo conjunto reforzando así sus respectivas posiciones.

El segundo gran tema que preocupaba a la Argentina, quedaba saldado en el artículo IV donde se establecía que ninguna disposición del TA se interpretaría como renuncia, menoscabo a los derechos de soberanía o a las reclamaciones que se hubieran hecho valer precedentemente. Además, esta idea de mantenimiento de la soberanía fue reforzada en declaraciones anexas al Tratado efectuadas por varios países, entre ellos la Argentina y Chile.

La cuestión relativa a la protección y conservación de los recursos vivos de la Antártida, impulsada por Chile, logró rápidamente el acompañamiento de la Argentina, la cual también fue incorporada en el texto del TA, cuando en su artículo IX, inciso f., se la consagró entre las cuestiones a ser consideradas en las Reuniones Consultivas periódicas de los miembros del tratado.

Ambos países, junto con Australia, fueron los últimos en ratificar el Tratado Antártico y con ello la posibilidad que éste cobrara vigencia a partir del 23 de junio de 1961. Es para destacar, además, que al momento de depositar el instrumento de ratificación en Washington –dado que Estados Unidos era el depositario– presentaron una Declaración Conjunta, reafirmando que se mantenían fieles a los principios de la Declaración de los Cerrillos –2 de febrero de 1959– reiterando la voluntad de solucionar por medios pacíficos cualquier divergencia. Argentina y Chile, los países más cercanos a la Antártida, hacen votos para que este ejemplo de cordialidad internacional se extienda a otras zonas del mundo en las que aún prevalecen causas de tensión (Scilingo, 1963: 163-164).

Nuevamente, entonces, es posible sostener que las diversas declaraciones binacionales se asientan sobre sus respectivas reivindicaciones territoriales y exhiben la voluntad de concertación en un ámbito multilateral del cual ambos países participan –el Sistema del Tratado Antártico– en calidad de miembros con voz y voto.

Los años setenta y mediados de los ochenta: un paréntesis en los intentos de concertación

Durante buena parte de las décadas del setenta²⁷ y ochenta, la situación regional, especialmente en lo que respecta al Cono Sur, estuvo marcada por la competencia y conflictividad, habida cuenta de las ‘diplomacias militares’ que, de alguna manera vinieron a reflatar rivalidades entre los Estados, muchas de las cuales tenían profundas raíces históricas. La cuestión antártica ocupó muchas veces el centro del debate de tono controvertido y se escribieron diversas doctrinas geopolíticas sobre la Antártida y los países sudamericanos –recuérdese que recién en 1975 Brasil se incorpora al Tratado Antártico–. Hasta ese entonces, solamente constaban como Partes Consultivas la Argentina y Chile, además con la particularidad de ser ‘miembros originarios’.

Los respectivos gobiernos militares tuvieron una visión reduccionista de la geopolítica, aquella que ponía énfasis en las ganancias de ‘suma cero’, la competencia per-

²⁷ La excepción en la década del setenta puede encontrarse en dos eventos importantes. Uno de ellos, lo constituye la firma de la Declaración de Salta firmada por los presidentes el 24 de julio de 1972, donde –entre otras cuestiones territoriales– se establece el objetivo de trabajar en investigaciones conjuntas en la Antártida y que, cualquiera sea el acuerdo final por el Beagle, ello no pueda interpretarse como pre-juzgamiento acerca de la soberanía de las partes al sur de los 60° Sur (Palazzi, 2005: 410). El segundo, corresponde a la Declaración sobre la Antártida firmada por los Cancilleres Alberto Vignes (Argentina) e Ismael Huerta (Chile) el 17 de mayo de 1974, en la cual reiteran especialmente las Declaraciones de 1947 y 1948, subrayando la necesidad de mantener los derechos recíprocamente reconocidos y “prevén consultas para salvaguardar sus intereses, especialmente en lo atinente a la cuestión de la exploración y eventual explotación de los recursos naturales antárticos” (Otero, 1985: 41).

manente, la configuración de liderazgos regionales y trasladaron a las cuestiones antárticas dicha impronta. Así las políticas implementadas en ambos países²⁸ como la multiplicación del número de bases instaladas en la Antártida; el desarrollo de políticas de población –favorecer nacimientos en territorio antártico–; la adquisición de buques polares, rompehielos y tecnología antártica. Todos los cuales constituían modos de exhibir las ‘capacidades materiales’ con que se contaba y eran sólo un eslabón de dicha competencia.

Este cuadro de situación, indicaba que entre Argentina y Chile el vínculo en general y, en la Antártida en particular, atravesaban una etapa de “competencia y coexistencia distanciada” (Colacrai, 2003: 41-42).

Hacia fines de 1983, con la llegada de Raúl Alfonsín a la presidencia de la Argentina, se fijó como uno de los objetivos prioritarios modificar aquellas cuestiones y percepciones que habían abonado la mala imagen internacional que tenía el país como consecuencia de los años de gobierno militar. Uno de los mayores desafíos estaba ubicado en el escenario contiguo, es decir, específicamente en la relación con Chile, y de modo superlativo –por encima de otras cuestiones– aparecía el problema del Canal Beagle, el cual requería un tratamiento especial. Este conflicto había conducido en 1978 casi al enfrentamiento armado entre los gobiernos de facto de Argentina y Chile. Su resolución pacífica sobrevendría con la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984, alcanzado por los buenos oficios de Su Santidad Juan Pablo II. Ese tratado ya en su Preámbulo esbozaba, en alguna medida, la proyección que tendría la nueva relación, en términos de intensificación de la cooperación económica y la integración física entre ambos países así como el compromiso de resolver por la vía diplomática todo diferendo territorial existente entre ambos.

Los años noventa: un ciclo de variadas formas de concertación en cuestiones antárticas entre Argentina y Chile

Las relaciones bilaterales con Chile que, desde los años 90’s, se proyectaron en una densidad de vínculos, promovieron acciones cooperativas en ascenso y se animaron al diseño de acciones conjuntas en áreas de cuestiones impensadas en décadas anteriores como los relativos a la cooperación militar y a la cooperación antártica, en tanto, consideradas como ‘alta política’.

En el marco de la política exterior de la Argentina, la cuestión antártica comenzó a cobrar mayor visibilidad, se ampliaron los intereses nacionales vinculados con la cooperación en el plano internacional y regional de los actores antárticos, se prestó una mayor atención a los esfuerzos científicos realizados en la región y se hizo una notable contribución a la concertación entre los países latinoamericanos, propósito inaudible de quien fuera por esos años el Director Nacional del Antártico, el General (RE) Jorge Edgar Leal. De allí surgió la conformación de la Reunión de Administradores

²⁸ El significativo distanciamiento entre ambos Estados se debió a la exacerbación de cuestiones limítrofes, con particular foco en la cuestión conflictiva del canal Beagle, donde se hizo muy explícita, también, una actitud recíprocamente emulativa y competitiva en las actividades antárticas. Un ‘espiral de seguridad’: nadie quería otorgar ventajas al otro para poner en evidencia sus capacidades antárticas y el ejercicio de actividades ‘soberanas’ en sus porciones territoriales.

de Programas Antárticos Latinoamericanos (RAPAL), la cual ininterrumpidamente hasta la actualidad reúne a sus representantes, permitiendo el intercambio de experiencias y el acuerdo sobre algunas cuestiones de logística y funcionamiento en sus estaciones antárticas. En lo relativo a la actividad diplomática, la Argentina desplegó una tarea sistemática, sobre todo a partir de 1992, en prosecución de la sede de la Secretaría del Tratado Antártico.

Durante esos años se inicia un ciclo de concertación antártica que presenta rasgos singulares si se le compara con otros momentos de la relación bilateral. El puntapié inicial de una ‘renovada’ búsqueda de cooperación en la Antártica, se concretó en la Declaración Conjunta sobre la Antártida entre los presidentes Patricio Aylwin Azócar (Chile) y Carlos Menem (Argentina) en la reunión celebrada el 29 de agosto de 1990. Con ella se ratificaron las anteriores Declaraciones Conjuntas, se promovieron intercambios y se planteó la posibilidad de llegar a un Programa Argentino-Chileno de Cooperación Científica Antártica. A partir de entonces, las cumbres presidenciales siempre han incluido aspectos antárticos de relevancia, incluso han establecido compromisos ambientales expresos.

También a raíz de la aceleración que tuvieron los temas ambientales, ambos países firmaron en agosto de 1991 un Tratado sobre Medio Ambiente el cual incluyó, entre sus Protocolos Adicionales, una particular referencia a la problemática antártica.

Por su parte, cuando la idea de una Secretaría con sede permanente para el Tratado Antártico fue hecha moción a principios de los 90’s, comienza a perfilarse lo que desembocaría en la Declaración Conjunta firmada el 28 de agosto de 1992 que reconoce la necesidad de ‘coordinar’ sus posiciones para la XVII Reunión Consultiva (Venecia, 1992) teniendo en vista el objetivo de establecer una Secretaría del Tratado Antártico cuya sede sería Buenos Aires.

El apoyo chileno a la candidatura argentina fue notificado oficialmente en la cumbre Menem-Aylwin en septiembre de 1993. En la Declaración Presidencial (1993) respectiva, el presidente argentino explícitamente manifestó “su reconocimiento por el importante apoyo de Chile al ofrecimiento de Buenos Aires como sede de la Secretaría del Tratado Antártico, para el caso que las Partes Consultivas decidiesen establecerlas”.

Hacia el final de la década, esta ‘nueva visión’ de la que estaba imbuida la relación bilateral, tuvo ocasión de manifestarse en toda su magnitud.²⁹ Tres acontecimientos jalonaron los últimos tramos de las respectivas presidencias de Menem y Frei, en lo relativo a la cooperación antártica: la Conmemoración del Abrazo del Estrecho –Ushuaia-Punta Arenas, 15 de febrero de 1999-; la firma de la Declaración Presidencial Antártica y la Declaración Conjunta Argentino-Chilena –suscripta en Santiago de Chile, el 20 de agosto de 1999-. Dándole un marco apropiado de simbolismo, en el primer caso, los presidentes se trasladaron a la Antártida donde “reafirmaron el compromiso de Argentina y Chile por la defensa de sus intereses comunes en ese Continente, además de compartir una visión de futuro y fortalecer los lineamientos de la cooperación

²⁹ Recuérdese que desde 1995, se desarrollan las reuniones conjuntas de los Ministerios de Relaciones Exteriores y los Ministerios de Defensa, mecanismo conocido como 2+2, establecidas en el Memorando de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en materia de Seguridad e Interés Mutuo.

bilateral en el ámbito del sistema Antártico. A ello siguió la firma de la “Declaración Presidencial Antártica”, en cuyo texto formularon un reconocimiento a la eficacia del Tratado Antártico y la participación activa de ambos Estados en el mismo y destacaron la colaboración existente en el marco de las RAPAL. Además sostuvieron la conveniencia de implementar tareas científicas comunes así como el establecimiento de “Áreas Protegidas de designación conjunta” y de proyectar la manera de optimizar sus respectivos recursos destinados a la actividad antártica” (Colacrai, 2012: 133-134) Es importante notar que este propósito, como desarrollaremos más adelante en este trabajo, viene a concretarse casi veinte años después.

El siglo XXI y la profundización de los vínculos antárticos entre la Argentina y Chile. Diseño y puesta en marcha de “cooperación en terreno”

De manera progresiva y en el marco de la variada y compleja agenda, la relación de Argentina con Chile que fue definida como ‘alianza estratégica’ por los Presidentes Néstor Kirchner y Ricardo Lagos en 2003, tuvo un capítulo muy importante dedicado a la Antártida cuyo despliegue y profundización se muestra claramente en estos últimos quince años.

Los avances registrados tienen que ver, tanto en el plano de las Declaraciones como en los pasos dados hacia medidas concretas. Los propósitos registrados en los encuentros presidenciales quedaron plasmados en declaraciones que, casi anualmente, se ratificaban y ampliaban con alguna cuestión coyuntural.

Un acontecimiento de especial relevancia fue la firma de la “Declaración presidencial de El Calafate”, el 29 de agosto de 2003 que impulsó estudios y acciones conjuntas relativos a los problemas del cambio climático y el deterioro de la capa de ozono, entendida como una situación que afectaba de manera particular a las regiones patagónicas y la Antártida. Otro hito a remarcar, es la inclusión de la cooperación antártica como un punto significativo en el Tratado de Maipú (2009) firmado por las entonces Jefas de Estado Cristina Fernández de Kirchner y Michelle Bachelet, que valoró el camino recorrido en la relación bilateral en varias dimensiones, con el propósito de reafirmarla y potenciarla. Dicho acuerdo pone de manifiesto una construcción política sostenida y recupera acciones subnacionales y trasgubernamentales que complementaron la diplomacia de Cancillerías y Jefes de estado.

En otros ámbitos gubernamentales se observa, también, la voluntad de concertar posiciones comunes. Así, el 5 de marzo de 2009 la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y su par chilena, la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana, firmaron una declaración conjunta en el marco del ‘Primer Encuentro

En esa ocasión, los parlamentarios acordaron apoyar las acciones que impulsen sus gobiernos para reservar sus derechos sobre la plataforma continental antártica, y rechazaron las pretensiones del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre el territorio antártico y sobre su plataforma continental, comprometiéndose a continuar impulsando el uso pacífico del territorio antártico para el desarrollo de la investigación científica y la defensa de su medioambiente, que han sido distintivos de la presencia de ambas naciones en el territorio antártico. Asimismo, en la XVII Reunión Plenaria de la Comisión Parlamentaria Conjunta argentino-chilena, en Buenos Aires, el 28 de abril de 2011, instaron a los Poderes Ejecutivos para que concreten la instalación de una base científica conjunta en la Antártida.

Estos ejemplos de creciente búsqueda de sinergia entre autoridades gubernamentales y legisladores de ambos países perfilan aquello que se concretaría algunos años después y, que hemos dado en llamar, ‘cooperación efectiva o en terreno’, como se verá seguidamente.

La puesta en marcha del Tratado de Maipú (2009) impactó positivamente en una variada gama de cuestiones y, aunque se produjera un cambio de gobierno en Chile, cuando Sebastián Piñera asume la presidencia, la relación bilateral argentino-chilena continuó reafirmandose. Como parte de la continuidad del compromiso sobre cooperación antártica argentino-chilena, debe señalarse, la creación del ‘Comité Ad-hoc Sistema del Tratado Antártico’ que consta en la Declaración Presidencial Conjunta del 16 de marzo de 2012, firmada por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y el presidente chileno Sebastián Piñera. Dicho Comité fue pensado para la coordinación bilateral de posiciones en los principales foros antárticos, como para la articulación de la cooperación científica y logística en el marco del Tratado Antártico (TA) y de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRV-MA). De este modo se da inicio a una etapa en la cual vienen a concretarse una serie de actividades que profundizan la relación y generan nuevas alternativas de acción en el propio territorio antártico. La labor de concertación, que es continua, se complementa y se potencia con nuevos mecanismos de cooperación ‘en terreno’. Debe recordarse que ya en 1998 Argentina y Chile habían firmado un acuerdo para realizar patrullas conjuntas de la región antártica entre el meridiano 10 y el 131, al sur del paralelo 60, con el fin de proteger la vida humana en el mar en virtud del marco de trabajo establecido por el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo (Acuerdo multilateral firmado en 1979). Conocida como Patrulla Antártica Naval Combinada (PANC)³⁰, tiene como propósito velar por la seguridad en los mares que rodean la Antártida y hacerlo de modo interoperativo con ambas armadas. Su relevancia ha crecido de modo significativo debido al aumento del tráfico de naves por la zona polar, desde enormes cruceros y pesqueros, hasta yates deportivos, en el espacio de tránsito marítimo comprendido entre el canal Beagle y la Antártida. Precisamente, el aumento de tránsito y la necesidad de realizar evaluaciones medioambientales –también a causa de los efectos del cambio climático– se convierte en un instrumento necesario y eficaz que favorece no sólo a estos dos países sino a la seguridad antártica, en general. La temporada 2018-19 registró actividades divididas en cuatro etapas de treinta y tres días cada una, alternando una unidad argentina o chilena en el sector antártico. Esta actividad ha permitido homologar procedimientos e incrementar la interoperabilidad entre ambas armadas y en las acciones de búsqueda y rescate en el continente Antár-

tico, contribuyendo a la optimización de los recursos humanos y materiales de ambas instituciones. Como refirió el Almirante José Luis Villán, jefe del Estado Mayor de la Armada Argentina, “este trabajo mancomunado deja ver claramente el excelente nivel de interoperabilidad marítima entre nuestros conjuntos operativos, logrado a través de un largo proceso de generación de confianza mutua y amistad”.³¹

Como se sabe, el TA estipuló en su artículo VII, como un modo más de garantizar la seguridad y la focalización en actividades científicas y preservación del continente, la realización de inspecciones estableciendo que cada Parte Consultiva tendrá derecho a designar observadores para realizar las inspecciones en el marco del Tratado. Ello también queda establecido en virtud del art. XIV del Protocolo al TA sobre protección del medio ambiente (vigente desde 1998).

La Argentina ha sido, por su número de bases, uno de los países más inspeccionados desde la puesta en vigor del TA. En términos generales, los países desarrollados y las grandes potencias encararon la mayoría de las inspecciones. Argentina hizo lo propio, aunque modestamente y la última de ellas aconteció en 1995. Chile, por su parte había dejado de hacer inspecciones en 1990. Queda a la vista la relevancia que tiene para ambos países no sólo que hayan retomado la práctica de inspecciones sino que decidieran implementarlas de modo conjunto. Ello se materializó en la temporada de verano –febrero de 2016- y se continuaron en las tres últimas temporadas. En 2017, como ejemplo, se comenzó por la base Johann Mendel de la República Checa –inspeccionada por primera vez- y finalizó con la base Rothera, operada por el British Antarctic Survey (BAS) del Reino Unido.³³

En marzo de 2019 se concreta la Tercera inspección conjunta de la Argentina y Chile a bases extranjeras.³³ Entre el 19 y 26 de febrero y, contando en esta ocasión con logística chilena, se inspeccionaron cuatro bases extranjeras en la Península Antártica: Palmer (EEUU), Vernadsky (Ucrania), Port Lockroy (Reino Unido) y St. Kliment Ohridski (Bulgaria) con observadores invitados de Uruguay y Corea. El informe final fue expuesto, durante la realización de la XLII reunión Consultiva del Tratado Antártico y el XXII Comité de Protección al Medioambiente que se realizó en Praga, República Checa, entre el 01 y 11 de julio 2019.³⁴

El año 2016, exhibe otros acuerdos importantes de carácter binacional y la referencia permanente a que todo aquello que se realice en forma conjunta y coordinada en la Antártida, es parte de la definición de ‘asociación estratégica para la Antártida’ acordada por los Cancilleres Susana Malcorra y Heraldo Muñoz, en la VIII Reunión Binacional de Ministros que se realizó conjuntamente con la VI Reunión de Intendentes y Gobernadores de la Frontera Común. En esa ocasión, también, se firmó el

³⁰ Como parte de ella, también se desarrolla la Patrulla de Rescate Antártico Combinada Argentino-Chilena “PARACACH”.

³¹ Disponible en: <https://dialogo-americas.com/es/articles/argentina-chile-combine-efforts-antarctica>

³² Disponible en: <https://ehile.cancilleria.gob.ar/es/inspecciones-conjuntas-argentina-chile-en-la-antartida>

³³ Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201903/338460-tercera-inspeccion-conjunta-de-argentina-y-chile-a-bases-extranjeras-en-la-antartida.html>.

³⁴ La mayor parte de las inspecciones son realizadas en la Península Antártica no sólo por la densidad de estaciones científicas sino también por su más fácil accesibilidad.

Memorándum de Entendimiento de Cooperación entre el Instituto Antártico Chileno (INACH) y el Instituto Antártico Argentino (IAA).³⁵

Otro ejemplo significativo de acción conjunta es la propuesta argentino-chilena ante la CCRVMA de la creación de un Área Marina Protegida en Antártida (AMP) en el denominado Dominio 1 –ubicado al oeste de la península antártica y sur del Arco de Scotia- elevada para su consideración en 2017 y producto del trabajo cooperativo entre los sectores científicos de los respectivos Institutos Antárticos. Discutido, como proyecto preliminar, en el marco de la 36^a Reunión de la Comisión del órgano en noviembre de 2017 –no contó con el consenso necesario-, fue perfeccionada en 2018, especificando tres tipos de áreas: las de protección general, las de investigación científica sobre krill y áreas de pesquería de protección especial.³⁶ Esta propuesta pretende generar un espacio de mayor protección del ecosistema en una zona donde existe mucha actividad humana de programas antárticos nacionales y fruto de la pesca y el turismo antártico. Por ello se estima que su aprobación sin duda requerirá de un intenso proceso de negociación multilateral. Esta perspectiva conservacionista y donde Argentina y Chile estarían haciendo una gran contribución al conjunto, es percibida por algunos actores como China, en el sentido que con ello algunos países instalan cuestiones cercanas a la soberanía. Sin duda, estas cuestiones serán objeto de discusión en los años por venir y, por ende, nos ofrecen un punto de focalización para nuevos trabajos.

Reflexiones finales

La cuestión antártica, ha sido siempre uno de los temas ‘sensibles’ en el contexto general de las relaciones políticas entre la Argentina y Chile.

Las etapas previas al Tratado Antártico implicaron el ejercicio de una labor de ‘convergencia’ para el reconocimiento mutuo de derechos en espacios no superpuestos de sus territorios antárticos. Durante la negociación de aquél incidieron positivamente, concertando sobre ciertas normas y los principios que estaban gestándose para ser aplicados de modo multilateral a la Antártida, contribuyendo a crear un régimen que ha demostrado efectividad y legitimidad a lo largo del tiempo.

Tanto la dinámica institucional del régimen antártico como el diseño de las políticas antárticas desarrolladas por la Argentina y Chile, evidencian que ambos Estados han considerado legítimo ese marco jurídico-político, sus principios, normas y los modos en que se adoptan las decisiones por consenso para la preservación de sus ‘intereses’, considerados con un criterio ‘pragmático y funcional’.

³⁵ Documento completo disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/ARG_CHL/12_2016_VIII_Ronda_Declaracion_s.pdf

³⁶ Recuérdese la creación en 2016 de una gran área de protección, correspondiente al Mar de Ross a propuesta de Estados Unidos y Nueva Zelanda, a propósito de las recomendaciones de la CCRVMA que desde 2011 ha identificado diversos dominios susceptibles de medidas de protección. Disponible en: <https://www.elfueguino.com.ar/argentina-y-chile-presentan-propuesta-para-establecer-un-area-marina-protegida-en-la-peninsula-antartica>

Aunque el período de gobiernos militares en ambos países, estableció una suerte de paréntesis dadas las cosmovisiones y el impulso del pensamiento geopolítico proyectado hacia la cuestión antártica, se mantuvo dentro de los márgenes establecidos por el Tratado Antártico. La búsqueda de consensos y concertaciones serían retomados con el advenimiento de la democracia en ambos en los años noventa.

A partir de entonces, y más allá de la cooperación que la propia estructura del régimen antártico fomenta entre sus miembros, se concertaron posiciones en foros específicos relativos a recursos vivos marinos antárticos (CCRVMA), se coincidió en cuestiones ambientales, apuntalando todo ello mediante una madura relación bilateral que fue ganando en confianza mutua.

Los acontecimientos que exhiben un nivel de profundización del entendimiento en temas antárticos y que definen los avances de la ‘cooperación en terreno’, es decir ‘efectiva’, más allá de los propósitos y compromisos enunciados en declaraciones que fueron sumándose en el transcurso de los últimos casi treinta años de ‘relación democrática’.

Argentina y Chile son actores de relevancia y activos participantes en los diversos foros del Sistema del Tratado Antártico y el trabajo desarrollado en conjunto entre ambos países en años recientes en la Antártida es, además, muestra de una madurez en la relación. A la cooperación frecuente que se da entre diversas bases de ambos países, se suma la Patrulla Antártica Naval Combinada (PANC) que realizan ambas armadas nacionales desde hace 19 años. Asimismo, la relación estrecha entre ambos Institutos Antárticos, la novedosa práctica de inspecciones conjuntas a otras bases de miembros del Tratado Antártico y el trabajo que se ha venido realizando para la presentación de una propuesta de Área Marina Protegida en el ámbito de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), en la zona de la Península Antártica.

Como resultado de años de construcción de una relación positiva, Argentina y Chile han decidido diseñar una política común en la Antártida, pese a que ambos países tienen históricos reclamos soberanos sobre determinadas áreas, incluso superpuestas en parte. Como reflexión final para este trabajo, optamos por reproducir las palabras expresadas por la entonces Canciller Malcorra en una reunión ministerial bilateral (2016) “No es casual que sea justamente el ámbito antártico, donde existen reclamos de soberanía superpuestos y que ha sido en el pasado fuente de disensos, uno de los ámbitos en los cuáles estas buenas relaciones mejor se expresan” (Cancillería Argentina Información para la prensa N° 381/16).

La relación argentino-chilena y el compromiso de llevar adelante acciones conjuntas en la Antártida, se proyecta a futuro como estratégica no sólo para generar sinergias entre ambos sino también para hacer contribuciones positivas al sostenimiento de todo el Régimen Antártico en su conjunto.

Bibliografía

- Colacrai, Miryam** (2003). Reflexiones en torno al Régimen Antártico y las relaciones argentino-chilena. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*. N° 73.
- Colacrai, Miryam** (2012). *Continuidades y cambios en la Política Antártica Argentina 1959-2001*. Saarbrücken, Alemania: Editorial Académica Española-CERIR
- Genest, Eugenio** (2001). Antártida sudamericana. Aportes para su comprensión. Dirección Nacional del Antártico. Publicación N° 28.
- Genest, Eugenio** (2004). Política Antártica Argentina. Dirección Nacional del Antártico. (MIMEO).
- Miller, Carina** (2000). *Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales*. Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación-Editorial Nuevohacer.
- Otero, Joaquín** (h) (1985). Aspectos de la política antártica chilena y la actual coyuntura internacional. (MIMEO, inédito)
- Palazzi, Rubén O.** (1987). *Antártida y Archipiélagos Subantárticos*. Tomo I. Buenos Aires: Sudamericana.
- Palazzi, Rubén O.** (2005). *La Argentina del Extremo Sur 1810-2004*. Buenos Aires: CARI-Editorial Dunken.
- Pinochet de la Barra, Oscar** (1999). Chile y Argentina en la Antártica: Algunas reflexiones *Documento de trabajo CARI*. N° 34. Buenos Aires.
- Scilingo, Adolfo** (1963). *El Tratado Antártico. Defensa de la Soberanía y la Proscripción Nuclear*. Buenos Aires: Editorial Hachette.
- Van Klaveren, Alberto.** (1984). Las nuevas formas de concertación política en América Latina. *Revista Estudios Internacionales*. Volumen 17. N° 68, pp. 513-536.
- Van der Lugt, Cornelis** (1997). An international environmental regime for the Antarctic: critical investigations. *Polar Record*. Volumen 33. N°186, pp. 223-238.