

En *Estado, sociedad y participación. XLIII Jornadas chilenas de derecho público*, Universidad de Concepción/Thomson Reuter/LegalPublishing, 2014, 664 pp. (pp. 539-558).

(539)

**“Iniciativa privada y estatal en la actividad antártica.
Pasado, presente y futuro”**

Luis Valentín Ferrada Walker¹

Introducción

Se analiza y compara, en una perspectiva histórica y hasta el presente, el rol en la actividad antártica de los particulares y de los Estados. Se consideran como puntos de partida la incorporación de la Antártica en el devenir de la humanidad y el surgimiento histórico de los Estados Soberanos. A partir de allí se revisa cómo ha evolucionado a través del tiempo la primacía de los intereses privados o estatales, respectivamente, utilizando preferentemente el ejemplo del Estado de Chile. Se concluye con una reflexión sobre algunas tendencias actuales.

1. La Antártica antes de los Estados

Convencionalmente se ha fijado el año 1648 como fecha del surgimiento histórico de los Estados Soberanos. Sin duda es un proceso histórico-político complejo, irreducible a un momento determinado, pero la Paz de Westfalia es el primer reconocimiento expreso de la soberanía como elemento esencial y necesario para la existencia de una comunidad política autónoma.

¹ Doctor (c) en Derecho, Universidad de Chile. Profesor en el Departamento de Derecho Internacional, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Las opiniones expresadas por el autor son de su exclusiva responsabilidad, están emitidas en uso de su libertad académica y no representan necesariamente la opinión del Estado de Chile.

(540)

Para esa fecha, y aunque sus perfiles no estuvieran aún definidos, la Antártica o *Tierra Incógnita* era ya un elemento de la política mundial.

En el s. IV aC Aristóteles postuló la existencia regiones gélidas inhabitables en los extremos del planeta;² lo que reafirmó Estrabón en el s. I aC.³ En el s. II, sin entregar información precisa, Ptolomeo consideró el Océano Índico cerrado por el sur.⁴ La mitología polinésica recoge un viaje a la Antártica a mediados del s. VII.⁵

Tras la extensa incomunicación entre Europa occidental y Bizancio, tales alusiones greco-romanas fueron redescubiertas antes que la incorporación de América en el ámbito de lo conocido revolucionara el mapa mundial.⁶ El primer viaje de Colón mostró que el Tratado de Alcaçovas (1479) era insuficiente para resguardar los intereses de Castilla y Portugal. La bula *Inter Ceterae II* (1493) propuso un nuevo arreglo, dividiendo los sectores de influencia “...*fabricando et construyendo unam lineam a polo Arctico ad polum Antarcticum...*” a 100 leguas al oeste de las Azores, y dando a los Reyes de Castilla el dominio de lo descubierto o por descubrir hacia el poniente. El límite fue desplazado a 370 leguas

(541)

por el Tratado de Tordesillas (1494), pero manteniendo la línea de polo a polo, lo que confirmó la bula *Ea quae pro bono pacis* (1506).⁷ Se daba así existencia jurídica a un lugar anticipado por la cosmografía pero aun no descubierto.

El poder y riqueza adquirido por Castilla incentivó nuevas exploraciones. Núñez de Balboa descubrió el Océano Pacífico (1513); y, Magallanes y Elcano, el paso marítimo en

² Aristóteles, *Meteorológica*, 2.5, 362a32, traducción al inglés de Webster, E. W., [en línea] <<http://classics.mit.edu/Aristotle/meteorology.2.ii.html>> [consulta: 20 de junio del 2014].

³ Estrabón, *Geografía*, 2.5.3, traducción al inglés de Hamilton, H. C. y Falconer W., [en línea] <<http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus%3Atext%3A1999.01.0239%3Abook%3D2%3Achapter%3D5%3Asection%3D3>> [consulta: 20 de junio del 2014].

⁴ En la reconstrucción del Mapamundi de Ptolomeo aparece África unida por el sur con la India, representándose de este modo el Océano Índico como un lago. *Vid.* “Tavola dell’ Universale descrizione del mondo, secondo Tolomeo” en Ptolomeo, *Geografía*, traducción al italiano de Magin, G.A., 1596, Parte II, p. 2, [en línea] <<http://amshistorica.unibo.it/182>> [consulta: 20 de junio del 2014].

⁵ Martin, S., *A History of Antarctica*, 2a ed., Rosenberg Publishing, Kenthurst (Australia), 2013, p. 27; en similar sentido, Gamboa, F., y Fernández, M., *Tratado de Derecho Internacional Público y Derecho de Integración*, 3ª ed., LegalPublishing – Thomson Reuters, Santiago, 2013, p. 487, aunque erróneamente indica que sería en el s. VII aC. (antes de Cristo).

⁶ Murray, C., “Mapping Terra Incognita”, en *Polar Record*, vol. 41, núm. 217, 2005, pp. 103–112.

⁷ Salinas, A., “Estado, Diplomacia y Cosmografía en el Renacimiento. El Tratado de Tordesillas y el problema de las longitudes geográficas”, en *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 24, 1997, pp. 279-287. Documentos en Calvo, C., *Colección completa de los tratados, convenciones, capitulaciones, armisticios y otros actos diplomáticos de toso los Estados de la América Latina comprendidos entre el Golfo de Méjico y el Cabo de Hornos, desde el año 1493 hasta nuestros días, precedidos de una memoria sobre el estados actual de la América, de cuadros estadísticos, de un diccionario diplomático, y de una noticia histórica de cada uno de los tratados más importantes*, t. I, Librería Durand, París, 1862, pp. 1-36.

el extremo sur de América (1520). Al avanzar en la conquista, Sancho de la Hoz obtuvo una capitulación (1539), cedida luego a Valdivia (1540), sobre las tierras a descubrir más allá del Estrecho de Magallanes, consideradas como *Terra Australis Incognita*. Sucesivas reales cédulas a favor de Alderete (1555) y Villagra (1558) consagraron la jurisdicción de la Capitanía General y Gobernación del Reino de Chile hasta el Polo Sur. Los mapamundis de Finne (1531), Descelliers (1546), Ortelius (1579), Mercator (1587), Wytfliet (1597), entre otros, mostraban a la *Terra Australis* dentro de los dominios castellanos. Ello fue corroborado por el Tratado de Madrid (1670), en que Inglaterra y España se reconocieron el dominio sobre los territorios que “tienen y poseen al presente”, estableciendo que la primera no podía bajo ningún pretexto “pretender jamás alguna otra cosa”, garantizando la soberanía española en la zona austral.⁸ Se ratificaba el valor jurídico de la navega-

(542)

ción de Gabriel de Castilla, que desde Valparaíso llegó los 64° de latitud sur y habría avistando las Shetland del Sur (1603);⁹ o de Pedro Fernández de Quirós, quien creyó descubrir la Antártica, aunque había llegado a la actual República de Vanuatu, en el Pacífico Sur (1605).¹⁰

Las expediciones hacia el confín austral, como las de conquista americana, fueron de carácter más bien privado. Se amparaban en “capitulaciones”, en que un particular asumía la organización, financiamiento y dirección de una expedición hacia dominios de la Corona, que la autorizaba a fin de extender su gobierno efectivo, confiriendo cargos y reconocimientos, y compartiendo las riquezas a descubrir. Eran una suerte de concesión administrativa, en que los riesgos eran del particular.¹¹ Pero no se olvidaban los intereses políticos; Castilla navegaba en persecución de corsarios holandeses¹² y en los memoriales

⁸ Sobre los títulos coloniales castellanos, *Vid.* Bazán, R., *El patrimonio territorial que recibimos del Reino de Chile*, Instituto de Investigaciones del Patrimonio Territorial de Chile – Universidad de Santiago, Santiago, 1986, pp. 71-73, 81-83, 128-132, 141-144, 150-151 y 169-171, donde además se transcriben los respectivos documentos. Asimismo, *Vid.* Pinochet de la Barra, O., *La Antártica chilena*, 4ª ed., Editorial Andrés Bello, Santiago, 1976, pp. 47-74; Eyzaguirre, J., *Breve Historia de las fronteras de Chile*, 12ª ed., Editorial Universitaria, 1982, pp. 19-21, y 103; Lagos, G., *Los títulos históricos. Historia de las fronteras de Chile*, 2ª ed., Editorial Andrés Bello, Santiago, 1985, pp. 128-131, 149-151, 230-231, 237-238, 249-251, 257-261; Mancilla, P., “Antecedentes históricos sobre el Territorio Antártico Chileno conocidos hacia la década de 1950”, en *Estudios Hemisféricos y Polares*, vol. 2, núm. 3, 2011, pp. 115-128.

⁹ Vázquez de Acuña, I., “Don Gabriel de Castilla primer avistador de la Antártica”, en *Revista de Marina*, núm. 2, 1993, s/p.

¹⁰ Rodamilans, F., “Crónica de Pedro Fernández de Quirós: Historia del descubrimiento de las regiones australes hecho por el General Pedro Fernández de Quirós”, en *Ab Initio*, núm. 1, 2010, pp. 104-122; Pinochet de la Barra, O., *Quirós y su utopía de las Indias Australes*, Ediciones de Cultura Hispánica – Agencias Española de Cooperación Internacional, Madrid, 1989; véase también, Mancilla, P., “El continente antártico: De la ‘Terra Australis Incognita’ a las primeras exploraciones científicas (1520-1843)”, en *Revista de Historia Naval*, año XXXI, núm. 121, Armada Española, 2013, pp. 58-59.

¹¹ Tomás y Valiente, F., *Manual de Historia del Derecho Español*, 4ª edición, 9ª reimpresión, Tecnos, Madrid, 2001, pp. 331-332.

¹² Vázquez de Acuña, cit. (n. 9), s/p.

que Quirós presentó para obtener autorización, resaltaba la importancia geoestratégica de descubrir la *Terra Australis Ignota* antes que otros exploradores europeos.¹³

Faltaban aun cuatro décadas para el nacimiento convencional de los Estados Soberanos, y ya la Antártica era un tema presente en el devenir mundial.

(543)

2. De la naturaleza privado-comercial de las primeras exploraciones antárticas a las reclamaciones territoriales

Hacia el s. XVIII los gobiernos coloniales mantendrán la referencia a la Antártica aún no descubierta, comprendiéndola en el Obispado de Concepción. La *Historia Geográfica e Hidrográfica del Reino de Chile* (1761), escrita por orden del Gobernador Amat y Junient, comprende en su jurisdicción, junto a las islas Diego Ramírez, las otras islas y tierras al sur del Cabo de Hornos, que “son despobladas, y yermas, por lo que se les da el nombre de Islas Desiertas”.¹⁴ En esos años, en su segundo viaje (1772-1775), Cook intentaría sin éxito descubrir la Antártica.¹⁵

El mundo había cambiado mucho; en 1776 se firmará la Declaración de Independencia estadounidense y en 1789 se iniciará la Revolución Francesa. Los viajes de Quirós fueron una iniciativa privada amparada en una capitulación, los de Cook, como oficial de la *Royal Navy*, enviado por la *Royal Society*. El Estado Soberano se empezaba a convertir en un concepto político concreto.

El que Cook no hallara la Antártica, a pesar de cruzar el círculo polar,¹⁶ expandió la incredulidad sobre su existencia, pero también motivó a otros navegantes. A partir de 1778, foqueros británicos cazaron en las Georgias del Sur y otras islas subantárticas; estadounidenses lo hicieron entre 1791-1794. En 1819, el navío *San Telmo* habría naufragado en las Shetland del Sur, que

¹³ Rodamilans, cit. (n. 10), pp. 104-122.

¹⁴ “Historia Geographica e Hydrographica con derrotero general correlativo al Plan de el Reino de Chile que remite a nuestro Monarca el Señor don Carlos III, que Dios guarde, Rey de las Españas y de las Indias, su Gobernador y Capitán General Dn. Manuel de Amat y Junient” (sic) en *Revista Chilena de Historia y Geografía*, núm. 62, Santiago, 1928, p. 335. Ver, sobre la obra citada, Ramírez, H., “El oidor don Joseph Perfecto de Salas de los Ríos y su Historia Geográfica e Hidrográfica con Derrotero General Correlativo al Plan del Reyno de Chile conocida erróneamente como de Amat”, en *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 28, 2001, pp. 167-172.

¹⁵ Mancilla, cit. (n. 10), pp. 59-61.

¹⁶ El círculo polar antártico se define como “el paralelo geográfico que tiene la latitud sur igual al complemento de la declinación del solsticio de invierno (lat. 66°33' S aprox.)”, *Hydrographic Dictionary S-32*, [en línea] <http://hd.iho.int/en/index.php/Antarctic_circle> [consulta: 20 de junio del 2014]. Es el paralelo al sur del cual al menos un día al año el sol está durante 24 horas bajo la línea del horizonte y durante el mismo tiempo sin ocultarse. Varía año a año.

(544)

ese año fueron avistadas por Smith, quien junto a Bransfield descubrió la península antártica en 1820.¹⁷ Ese año O'Higgins autorizó a MacFarlane, ex oficial de la Armada de Chile, para zarpar desde Valparaíso en una expedición lobera que desembarcó en la península antártica, siendo tal vez la primera;¹⁸ y el almirante ruso Bellingshausen alcanzó los 70° de latitud sur, avistó la costa este del mar de Weddell y encontró al norteamericano Palmer al sur-este de la península antártica. Los interesados en llegar a esas latitudes iban en aumento, en 1821 más de 60 buques cazaban focas en las Shetland.¹⁹ Entre 1830 y 1832, la Antártica sería conscientemente circunnavegada por Biscoe (Cook lo había hecho sin saberlo).²⁰

Estas expediciones, aunque algunas autorizadas por sus países de origen, no eran oficiales, pero los Estados las han reivindicado como de sus nacionales.

El motivo de las travesías antárticas en el s. XIX fue la caza de lobos y focas.²¹ Ello interesó a los líderes políticos más preclaros. Admira el análisis de O'Higgins, que en 1831 reivindicó como límite austral de Chile

(545)

el Polo Antártico o al menos las Shetland del Sur, el extremo conocido.²² La ocupación del Estrecho de Magallanes, ordenada por Bulnes en 1843, estuvo destinada a extender la efectiva jurisdicción nacional a ese inmenso territorio aún no controlado.

Desde fines del s. XIX los Estados comenzarán a interesarse por la Antártica de manera más consistente. Paralelo al aumento de actividades de europeos y estadounidenses, Chile dictará disposiciones administrativas al respecto. En 1892 una ordenanza sancionó la

¹⁷ Vid. "Relación de los buques que han entrado y salido en este puerto [Valparaíso] desde el once hasta la fecha" en *Gazeta Ministerial de Chile*, núm. 42, Santiago, 29 de abril de 1820, en *Archivo de don Bernardo O'Higgins*, t. XIII, Archivo Nacional, Santiago, 1958, pp. 401-402.

¹⁸ Guzmán, J., *El Capitán Andrés MacFarlane y el Dragón. Valparaíso y el Descubrimiento de la Antártica, 1819-1823*, Tesis para optar al Grado de Magíster en Historia, Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile, 2003 (Mag Hist G993c 2003); Berguño, J., "La primera expedición antártica oficial de Chile", en *Boletín Antártico Chileno*, vol. 26, núm. 2, 2007, p. 16; Sepúlveda, J., "La tumba más austral del continente americano", en *Revista Mar*, núm. 199, Liga Marítima de Chile, 2013, pp. 61-62.

¹⁹ Vid. "Oficio del señor Gobernador de Valparaíso al señor Ministro de Marina", 31 de marzo de 1821, en *Gazeta Ministerial de Chile*, núm. 88, Santiago, 14 de abril de 1821, en *Archivo de don Bernardo O'Higgins*, t. XV, Academia Chilena de la Historia, Santiago, 1963, pp. 96-97.

²⁰ Por todo, Lausic, S., "La Antártica y los inicios de su historia", en *La Antártica, continente de la esperanza. Primeras Jornadas Antárticas de Punta Arenas (1989)*, Museo Regional Salesiano – Fundación para el Desarrollo de la XII Región-Magallanes, Punta Arenas, 1990, pp. 119-133; Mancilla, cit. (n. 10), pp. 63-65.

²¹ Richards, R., *Sealing in the Southern Oceans, 1788-1833*, Paremata Press, Wellington, 2010; Berguño, J., "Las Shetland del Sur: El Ciclo Lobero", en *Boletín Antártico Chileno*, vol. 12, núm. 1, 1993, pp. 5-13.

²² Vid. O'Higgins, B., "Carta a destinatario desconocido, 20 de agosto de 1831 adjuntando un 'Bosquejo comparativo de las ventajas naturales y de otra especie que poseen los Estados Unidos y Chile, respectivamente, para constituir una potencia marítima de primera clase en el nuevo mundo'", en *Archivo de don Bernardo O'Higgins*, t. XXXII, Academia Chilena de la Historia, Santiago, 1981, pp. 58-73 (referencia en pp. 61 y 71).

caza clandestina de focas, lobos marinos, nutrias y chungungos,²³ y un decreto supremo “suspendió en absoluto”, por un año, su captura en la región austral.²⁴ Una ley extendió la suspensión otros cuatro años.²⁵ Luego, ante la incapacidad de controlar su cumplimiento, se concesionaron las islas al sur del Cabo de Hornos a empresarios como Benavides, Koenigswerther, Pasinovich, Toro Herrera y Fabry.²⁶ Soluciones privadas para Estados débiles.

La comunidad científica llamará la atención sobre la Antártica en el Congreso Internacional de Geografía de Londres (1895). El Adicto Naval en Reino Unido, capitán de navío Luis Goñi, ofrecerá el apoyo chileno a las actividades internacionales en la Antártica. La primera solicitud provino de Suecia, respecto a un viaje que realizaría Nordenskjöld en 1896-1897, originalmente hasta el Cabo de Hornos, y extendido luego a las Shetland del Sur, aunque no se concretó.²⁷

(546)

Desde principios del s. XX, la caza de ballenas daría nuevos ímpetus a las actividades en el océano Austral, y Chile comenzaría a otorgar autorizaciones a empresas que explotaban tales recursos, como las sociedades balleneras de Magallanes y de Corral o la Compañía de Pesquería de Magallanes.²⁸

También aumentará la actividad propiamente estatal. En 1903 un oficial de la Armada embarcó en la cañonera argentina *Uruguay* en el rescate de la segunda expedición de Nordenskjöld; en 1906 se creó en la Cancillería una comisión para organizar una expedición a la Antártica, suspendida a causa del terremoto de Valparaíso; entre 1906 y 1908 se negoció con Argentina, sin resultados, la delimitación de las respectivas áreas antárticas; y en agosto de 1916, el piloto Pardo rescató en el escampavía *Yelcho* a la tripulación de Shackleton que naufragó en el *Endurance*; entre otras iniciativas.²⁹

El 14 de diciembre de 1911 se alcanzó el hito máximo de la “época heroica”, al arribar Amundsen al Polo Sur; un mes más tarde lo hará Scott, de trágica memoria. Ambas expediciones, de naturaleza privada, contaron con apoyo de sus gobiernos. La *Australasian*

²³ Ordenanza del Ministerio de Industria y Obras Públicas, promulgada el 17 de agosto de 1892.

²⁴ Decreto Supremo del Ministerio de Industria y Obras Públicas, promulgado el 20 de agosto de 1892.

²⁵ Ley promulgada el 19 de agosto de 1893 y publicada el día 25 de agosto de 1893.

²⁶ Pinochet de la Barra, cit. (n. 8), pp. 81-97; Mancilla, P., “Algunos antecedentes sobre la Política Antártica Chilena, 1892-1917”, en *Revista Estudios Hemisféricos y Polares*, vol. 2, núm. 3, 2011, pp. 115-128.

²⁷ Mancilla, cit. (n. 8), p. 120.

²⁸ Nicholls, N., “La Sociedad Ballenera de Magallanes: De cazadores de ballenas a ‘héroes’ que marcaron soberanía nacional, 1906-1916”, en *Historia*, vol. 1, núm. 43, 2010, pp. 41-78; Filippi, A., “El Comodoro Andrensen y la actividad ballenera austral y antártica chilena”, en *Revista de Marina de Chile*, núm. 3, 1997, pp. 247-266.

²⁹ Vid. Martinic, M., “Cien años de política antártica. Algunas reflexiones de cara al futuro”, en *Estudios Hemisféricos y Polares*, vol. 1, núm. 3, 2010, pp. 147-156.

Antarctic Expedition (1911-1913), liderada por Mawson, también fue particular, pero contó con financiamiento gubernamental.³⁰

Desde el s. XVIII a inicios del s. XX, época del desarrollo conceptual y estructural del Estado Nacional, la actividad antártica será de naturaleza primordialmente particular, pero con un incremento paulatino

(547)

del interés estatal. Ya vendrán las reclamaciones soberanas, cuando la Antártica se convierta en objeto de interés internacional, aunque limitado a unos pocos países.

3. La Antártica como objetivo geoestratégico estatal

El valor geoestratégico de la Antártica fue entendido desde antiguo, pero los Estados no estaban aun claramente constituidos o no tenían ni la estructura ni capacidad de ejercer algún control sobre ella. Esto solo será posible en el s. XX.

Hasta 1959, los Estados implicados en la cuestión antártica actuarán movidos por el interés de consolidar o extender su soberanía. Francia reclamó las islas subantárticas Kerguelen (1893), y Argentina las Orcadas del Sur (1904). En el continente propiamente tal, se distingue entre la *reclamación* territorial y la *delimitación* de lo reclamado, que pueden ser simultáneas pero son cronológica y conceptualmente secuenciales.³¹ La primera es la reclamación de Chile (1906, delimitada en 1940), seguido por Argentina (1906, delimitada en 1942), Reino Unido (1906, delimitada en 1908-1917),³² Francia (1912, delimitada en 1938), Nueva Zelanda (1923, delimitada ese año), Australia (1933, delimitada ese año), y Noruega (1939, delimitada ese año).

Las dos guerras mundiales incentivaron la navegación y comunicaciones, facilitando operar hacia la Antártica, y también expandieron los intereses estratégicos al orbe completo. Previo a la II Guerra Mundial, una expedición alemana (1938-1939), buscará recursos y materias primas, y la eventual instalación de una base naval en la costa de la Tierra de la Reina Maud.³³

³⁰ Sobre la expedición de Mawson, *Vid.*, Kawaja, M., "Extending Australia's control over its 'Great Frozen Neighbour'", en Jabour, J., Haward, M., y Press, A.J., *Australia's Antarctica: Proceedings of a Symposium to mark 75 years of the Australian Antarctic Territory*, Hobart, 24 August 2011, Occasional Paper núm. 2, Institute for Marine and Antarctic Studies, 2012, p. 25.

³¹ *Vid.* Berguño, J., "Historia Intelectual del Tratado Antártico", en *Boletín Antártico Chileno*, vol. 19, núm. 1, 2000, p. 11, nota al pie N° 13.

³² Sobre las reclamaciones chilena, argentina y británica, y sus relaciones en aquella época, *Vid.* Mancilla, P., "Chile, Argentina y Gran Bretaña en el Continente Antártico, 1906-1961. Una Aproximación a las Controversias Diplomáticas", en *Revista de Estudios Históricos*, vol. 3, núm. 1, 2006, s/p.

³³ *Vid.* Lüdecke, C., y Summerhayes, C., *The Third Reich in Antarctica: The German Antarctic Expedition, 1938-1939*, Erskine Press, Norwich (UK), 2012.

(548)

En 1940, el estadounidense Byrd efectuó su tercera expedición antártica,³⁴ pero la primera con carácter oficial. Hasta entonces, Estados Unidos no habían apoyado públicamente las actividades antárticas de sus nacionales.³⁵ Al terminar la guerra, Byrd, junto al almirante Cruzen, comandaron la *Antarctic Highjump Expedition* (1946-1947), con más de 4.700 soldados, 13 buques y decenas de aeronaves.³⁶

Mientras los estadounidenses exploraban la Antártica, Chile fundaba en la isla Greenwich la Base Soberanía (1947), hoy Base Prat. Un año más tarde, el Presidente González Videla inauguraba la Base O'Higgins (1948).³⁷

Tres factores geoestratégicos tensionaron la Antártica y el Océano Austral en la posguerra. Uno era la superposición de reclamaciones de Chile, Argentina y Reino Unido, con episodios de significado militar,³⁸ y una demanda ante la Corte de Justicia Internacional (1955), que no prosperó.³⁹ Otro, el interés antártico de las Potencias de la Guerra Fría. Ni Estados Unidos ni la Unión Soviética eran reclamantes, pero ambos querían controlar la Antártica e impedirselo a su oponente. De hecho, la Antártica Sudamericana fue parte de la zona de seguridad del Tratado Interamericano

(549)

de Asistencia Recíproca (1947). Finalmente, existía la necesidad mundial de asegurar el libre paso entre el Atlántico y el Pacífico.

Durante esta fase, la Antártica se transformará en objeto de interés propiamente estatal. Desde entonces, un grupo de Estados destinará presupuestos y esfuerzos a ejercer o extender su soberanía, creando o adecuando una estructura administrativa. Chile delimitó en 1940 el Territorio Chileno Antártico,⁴⁰ y dispuso que el Ministerio de Relaciones Exteriores conociera de lo relacionado con ello.⁴¹ Dos años más tarde, creó la Comisión

³⁴ Richard Byrd fue un oficial de la armada estadounidense retirado muy joven pero con una brillante carrera como explorador, por lo que fue llamado al servicio activo en varias ocasiones, alcanzando el grado de almirante.

³⁵ Vid. León, C., "El conocimiento antártico estadounidense a mediados de la década de 1930: El aporte de la American Philosophical Society", en León, C., *et al.*, *¿Convergencia Antártica?: Los Contextos de la Historia Antártica Chilena, 1939-1949*, Editorial Puntángelos, Universidad de Playa Ancha, Valparaíso, 2005, p. 24.

³⁶ El detallado relato de uno de los corresponsales que integró la expedición estadounidense en Henry, T., *The White Continent: The Story of Antarctica*, William Sloane Associates, Nueva York, 1950.

³⁷ Sobre la instalación de ambas bases, *vid.* Villalón, E.; León, C.; y Jara, M., *Jalonando Chile Austral Antártico. El Ejército en la Antártica, 1948*, Instituto Geográfico Militar, Santiago, 2010.

³⁸ Garay, C., y Soto, A., *Gabriel González Videla. No a los totalitarismos, ya sean rojos, pardos o amarillos...*, Centro de Estudios Bicentenario, Santiago, 2013, pp. 175-183.

³⁹ *Antarctica case* (United Kingdom v. Argentina), Order of March 16th, 1956: I.C. J. Reports 1956: 12; *Antarctica case* (United Kingdom v. Chile), Order of March 16th, 1956: I.C. J. Reports 1956: 15; *Vid.* Mancilla, *cit.* (n. 32), s/p.

⁴⁰ Decreto Supremo N° 1.747 (1940) del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁴¹ Decreto Supremo N° 1.723 (1940) del Ministerio de Relaciones Exteriores, no entró en vigor.

Chilena Antártica a fin de “recopilar y ordenar los antecedentes jurídicos, históricos, geográficos, diplomáticos y administrativos relacionados con la Antártica”.⁴² En 1947, se integró a tal comisión el Ministro de Defensa Nacional,⁴³ y las Fuerzas Armadas comenzaron a operar bases antárticas permanentes. En 1955, una ley asignó el gobierno interior del Territorio Chileno Antártico al Intendente de Magallanes,⁴⁴ y en 1956 se dictó el Estatuto Antártico.⁴⁵

4. La Antártica como objeto del Derecho Internacional Público

Cuando varios Estados desean controlar un mismo territorio, en el ambiente de la posguerra, con la rivalidad estadounidense-soviética polarizando al mundo y la amenaza nuclear tensando al máximo sus relaciones, la disputa no podía quedar circunscrita a un mero tema regional. Era necesario encontrar un punto de concordancia y distensión, y él fue la ciencia.

Esta vía venía explorándose desde 1955, cuando la Unión Internacional de Geodesia y Geofísica creó un comité para organizar un Año Geofísico

(550)

Internacional sobre la Antártica. En sus reuniones participaron delegados de los siete países reclamantes, más Estados Unidos, Bélgica y la Unión Soviética: diez de los doce Miembros originarios del Tratado Antártico. Se fijaron las áreas para hacer investigaciones y establecer bases, y aunque los fines de la reunión “eran estrictamente científicos, Chile y Argentina se dan cuenta, sin necesidad de mucha perspicacia, que todo lo acordado en ella tendrá, en forma directa o indirecta, alguna consecuencia política”, recordaría uno de los asistentes.⁴⁶

El Año Geofísico Internacional se desarrolló el verano 1957-1958, y a pesar de su orientación científica, estuvo colmado de facetas políticas. La ciencia, usada como “herramienta de la diplomacia” por el gobierno de Eisenhower,⁴⁷ permitió calmar los ánimos ante la negativa soviética de desactivar sus bases al finalizar el periodo de investigación. También posibilitó crear un ambiente propicio para alcanzar un acuerdo sobre el gobierno de las regiones australes.⁴⁸ Tal sería el Tratado Antártico, firmado en 1959 en Washington por Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Francia,

⁴² Decreto Supremo N° 548 (1942) del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁴³ Decreto Supremo N° 598 (1947) del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁴⁴ Ley N° 11.846 (1955).

⁴⁵ Decreto Supremo N° 298 (1956) del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁴⁶ Pinochet de la Barra, O., “Evolución político-jurídica del problema antártico”, en *Estudios Internacionales*, vol. 14, núm. 55, 1981, p. 382.

⁴⁷ Berkman, P., “Common interests in the international space of Antarctica”, en *Polar Record*, vol. 46, núm. 236, 2010, p. 8.

⁴⁸ Pinochet de la Barra, cit. (n. 46), p. 384.

Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido, Sudáfrica y la Unión Soviética; en vigor desde 1961.

Es un acuerdo internacional geoestratégico, suscrito para evitar que la Antártica se convirtiera en campo de batalla o plataforma de misiles nucleares.⁴⁹ Regula el uso del continente y promueve la cooperación internacional, permitiendo una acomodación política y estratégica entre las Potencias y los Estados reclamantes, a fin de garantizar su utilización exclusivamente pacífica,⁵⁰ dando a la ciencia un rol instrumental respecto a tales objetivos

(551)

políticos.⁵¹ El principal aspecto geoestratégico a solucionar era la existencia de derechos y reclamaciones territoriales,⁵² que debían conjugarse con las posiciones de los no-reclamantes, entre ellos, Estados Unidos y la Unión Soviética. El art. IV del Tratado Antártico reconoce las reclamaciones y fundamentos de reclamaciones existentes en 1959, así como la posibilidad de oponerse a unas y otros; e impide nuevas reclamaciones, negando validez como sustento de ellas a todo lo realizado durante su vigencia. En la práctica, establece un área de soberanía concurrente.⁵³

El Sistema del Tratado Antártico evolucionará en estos 50 años; primero, hacia regímenes de explotación sustentable, y luego, hacia la protección ambiental. Esto, sin que los Estados abandonen sus intereses geoestratégicos. Hoy son cincuenta Estados Parte, de los que veintinueve son Consultivos y ejercen el co-gobierno antártico. En 1972 se acordó la Convención sobre Conservación de las Focas Antárticas (en vigor desde 1978); en 1980, la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (en vigor desde 1982); y en 1991, el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente (en vigor desde 1998). Todos estos acuerdos fueron producto de extensas negociaciones.⁵⁴

Las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico (desde 1961), de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (desde 1982) y del Comité de Protección Ambiental (desde 1998), así como del Consejo de Administradores de Programas Nacionales Antárticos y de los Administradores de Programas Antárticos

⁴⁹ Vid. Dodds, K., "La administración del continente polar: los orígenes geopolíticos del Tratado Antártico de 1959", en *Istor*, núm. 39, 2009, pp. 27-49.

⁵⁰ Infante, M.T., "El Sistema Antártico y el desarrollo del Derecho Internacional. Principios e Instituciones", en Cardona, J. (director), *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. VIII-IX, 2004-2005, Tirant Lo Blanch, Castellón, 2009, pp. 294-295.

⁵¹ Vid. Beck, P., "Fifty years on: putting the Antarctic Treaty into the history books", en *Polar Record*, vol. 46, núm. 236, 2010, p. 4; Berkman, cit. (n. 47), p. 8.

⁵² Sobre los fundamentos de las reclamaciones, vid. Sahurie, E., *The international law of Antarctica*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haya, 1992, pp. 193-350.

⁵³ Vid. Rothwell, D., "Sovereignty and the Antarctic Treaty", en *Polar Record*, vol. 46, núm. 236, 2010, pp. 17-20; Dodds, cit. (n. 49), p. 45; Pinochet de la Barra, cit. (n. 8), p. 176.

⁵⁴ Ferrada W., LV., "Evolución del Sistema del Tratado Antártico: Desde su génesis geoestratégica a sus preocupaciones ambientalistas", en *Revista de Derecho*, núm. 18, Universidad San Sebastián, 2012, pp. 131-151.

Latinoamericanos, permitirán a los Estados coordinar sus actividades y negociar las normas que harán avanzar este régimen internacional.

(552)

A su amparo, los Estados, como sujetos del Derecho Internacional, serán los protagonistas del quehacer antártico. La actividad privada, por su parte, sufrirá cambios importantes tras la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de las Ballenas (1946, en vigor 1948), y la Convención sobre Conservación de las Focas Antárticas; dos rubros tradicionales de la actividad comercial austral. También por las medidas pesqueras restrictivas acordadas según la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos. A ello se suma una moratoria indefinida sobre la explotación mineral, en un proceso iniciado en 1972,⁵⁵ que se consolida en 1977,⁵⁶ y se consagra en la Convención sobre la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos (1988, no entró en vigor),⁵⁷ transformada luego en una prohibición en el Protocolo Medioambiental. Este último ha creado un completo régimen de protección ambiental, constituido en límite tanto para los particulares como para los Estados.

Este equilibrio público-privado sufrirá nuevos cambios.

5. La desestatización de la Antártica

El rol del Estado Soberano ha sido motivo de análisis y cuestionamiento en las últimas décadas, postulándose que es el principal, pero ya no el único sujeto de las relaciones y el Derecho Internacional.⁵⁸ Esta problemática, sumada a las transformaciones mundiales ocurridas desde 1990, ha afectado a la actividad antártica. Los Estados han seguido reuniéndose regularmente a discutir y tomar decisiones sobre el Sexto Continente. Sin embargo, debido a la distensión tras el colapso soviético y el fin de la Guerra Fría, a la expansión de las ideas neoliberales y la despolitización

(553)

de la sociedad mundial, y también por la naturaleza propia de las diversas actividades, hay muchas áreas en que los Estados han perdido protagonismo o han renunciado a tenerlo. La situación no es uniforme en todos los países, pero hay tendencias que parecen imponerse.

⁵⁵ Recomendación 6, VII Reunión Consultiva del Tratado Antártico (Wellington, 1972).

⁵⁶ Recomendación 1, IX Reunión Consultiva del Tratado Antártico (Londres, 1977).

⁵⁷ Sobre la moratoria a la explotación mineral, *Vid.* Orrego, F., *Derecho Internacional de la Antártida*, Dolmen Ediciones, Santiago, 1994, pp. 79-85.

⁵⁸ *Vid.*, entre otros, Sorensen, M. (Edit.), *Manual de Derecho Internacional Público*, 10ª reimpression de la edición en español, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2008, pp. 261-262; Brown, C., y Ainley, K., *Understanding International Relations*, 3ª ed., Palgrave MacMillan, Nueva York, 2005, pp. 3-7.

En materia científica hay un buen ejemplo. En 1959 la ciencia antártica tenía un fin directamente político al posibilitar la cooperación internacional y, paradójicamente, lograr una aparente despolitización de lo que allí se hacía, a pesar de los reclamos soberanos y la polarización de la Guerra Fría. Ella contribuía a evitar un enfrentamiento armado. Al plantearse como una ciencia abierta y compartida, era el fundamento de la libre inspección de las bases extranjeras, del envío de observadores o de las expediciones antárticas conjuntas, permitiendo un control recíproco y medidas de confianza mutua. En el contexto mundial de la posguerra, que es el entorno histórico que permite entender el Tratado Antártico, el Departamento de Estado norteamericano reconocía sin remilgos que la ciencia antártica era el “escudo” de la superpotencia autoproclamada como defensora del “mundo libre”.⁵⁹

Bajo este esquema, los Estados determinaban dónde y qué se investigaba. Es posible que algo de esto se mantenga, pero en muchos países, como en Chile, existe hoy un sistema de fondos concursables que, en términos económicos, subsidia la oferta (de la comunidad científica) y no la demanda (del Estado interesado). Esto es, no son los intereses del Estado los que orientan la ciencia a desarrollar ni hay un mayor cuestionamiento sobre qué requiere o qué le conviene investigar. Se financian los mejores proyectos presentados según los intereses particulares de los investigadores, privilegiando la libertad de quien solicita financiamiento por sobre el interés del Estado que financia. Ello no impide destacar lo realizado por el Instituto Antártico Chileno (INACH) en la última década, y el nivel alcanzado por la ciencia antártica nacional. Se ha establecido un riguroso proceso de selección de proyectos de investigación, abierto, transparente y con revisión de pares, e incrementado los fondos para la ciencia antártica desde \$400 millones el 2004 a \$2.000 millones el 2012. La cantidad de proyectos se ha triplicado entre el 2005 y el 2013, y las universidades y centros de es-

(554)

tudios implicados han aumentado de 3 o 4 en la década de 1990 a más de 20 en la actualidad.⁶⁰ Pero, y es lo que deseo resaltar, pareciera no existir un análisis político al seleccionar un proyecto, o ser este muy secundario. Ello ha llevado, por ejemplo, a que Chile tenga muchos científicos antárticos con aportes significativos en las áreas de ciencias de la vida, muy en boga los últimos años, pero que sean escasos los glaciólogos o geólogos chilenos en temas antárticos. De los 63 proyectos apoyados por INACH el 2013, el 81% se vincula a ciencias de la vida y solo el 19% a otras áreas. No se financian estudios jurídicos,

⁵⁹ Beck, cit. (n. 51), p. 4.

⁶⁰ Vid. Retamales, J., “From geographical proximity to scientific robustness”, ponencia presentada en *Public Policy and Antarctica Workshop: Challenge and opportunities*, Sexto Seminario Internacional de Malasia sobre la Antártica (MISA6), 10 de octubre del 2013.

en humanidades o ciencias sociales.⁶¹ No resulta para nada claro, empero, que este desequilibrio entre humanidades y ciencias naturales, y, en estas, entre ciencias de la vida y otras disciplinas, traducido en los fondos fiscales invertidos, sea correcto a la luz de los intereses nacionales o coherente con los objetivos del Estado de Chile.

Puede discutirse si es mejor una ciencia libre o una políticamente orientada, aunque la naturaleza geoestratégica de lo antártico sugiere una respuesta, pero es un hecho que el rol actual del Estado es muy inferior al de hace medio siglo.

Esto va más allá de proyectos específicos. Hay casos, como la base belga Princesa Elisabeth o la base noruega Troll, donde parte de su administración o de las actividades realizadas es responsabilidad de entidades no-gubernamentales. En la XXXVI Reunión Consultiva (Bruselas, 2013) la delegación rusa llamó la atención frente a esta circunstancia.⁶²

Lo anterior se extiende al apoyo logístico a las bases, parte del cual se realiza actualmente por empresas privadas. Es el caso de programas antárticos tan relevantes como el de Estados Unidos.⁶³ Pero esto supera

(555)

los casos individuales. Según consigna el Tratado Antártico en su art. I.2., en 1959 se consideró que los Estados realizarían el apoyo logístico y operativo a la ciencia y otras actividades pacíficas a través de sus fuerzas armadas;⁶⁴ pero hoy muchos cuentan con instituciones gubernamentales de naturaleza civil (o que aparentan serlo) o simplemente han externalizado esta tarea.

Otra muestra de desestatización de lo antártico es el rol que juegan algunas entidades que no son Estados en los procesos de toma de decisión de las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico, instancia en esencia inter-estatal. Es el caso de instituciones establecidas por los Estados, pero que, como suelen hacerlo las burocracias internacionales, actúan con relativa autonomía frente a ellos,⁶⁵ o de ciertas organizaciones

⁶¹ Estadística de elaboración propia de acuerdo a información de *Programa Nacional de Ciencia Antártica (PROCIEN) 2013*, Instituto Antártico Chileno, Punta Arenas, 2013.

⁶² *Informe Final XXXVI Reunión Consultiva del Tratado Antártico* (Bruselas, 2013), párrafo 292.

⁶³ Esta situación ha llevado, incluso, a producir una serie de situaciones que han derivado en casos judiciales conocidos por las Cortes Federales estadounidenses, *Vid.* Ferrada W., LV., “¿Es la Antártica un ‘país extranjero’? Fallos relevantes sobre la jurisdicción de los Estados Unidos de Norteamérica en la Antártica”, ponencia presentada en los III Coloquios de Derecho Internacional, Centro de Estudios Internacionales y Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 9 y 10 de septiembre del 2013.

⁶⁴ Sobre el rol de la Defensa en las actividades Antárticas, para el caso chileno, *Vid.* Ferrada W., LV., “La Defensa Nacional y su aporte a la Política Antártica de Chile. Desafío futuros”, en *Revista Escenarios Actuales*, vol. 17, núm. 3, 2012, pp. 29-40.

⁶⁵ Así, la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), el Comité Científico de Investigaciones Antárticas (SCAR) y el Consejo de Administradores de Programas Nacionales Antárticos (COMNAP). También la Secretaría del Acuerdo sobre la Conservación de Albatros y Petreles (ACAP), la Organización Hidrográfica Internacional (OHI), el Programa de las Naciones Unidas para el

gremiales o no gubernamentales (ONG).⁶⁶ Estas entidades no votan en la adopción de acuerdos, pero son invitadas a participar, presentan informes, ejercen influencia en los delegados, organizan actividades “en los márgenes” de la reunión oficial, y algunas suelen ser más activas, eficientes y efectivas en alcanzar sus objetivos que varios de los Estados presentes.⁶⁷ Es una

(556)

manifestación de la emergencia de la sociedad civil como actor internacional (aunque debe analizarse con más detención hasta qué punto algunas de estas entidades se alinean con los intereses de ciertos Estados).

Las actividades económicas también le han quitado protagonismo a los intereses puramente estatales (políticos), o al menos han llevado a que en algunos foros mundiales los Estados defiendan posiciones más cercanas a ciertos intereses empresariales que al interés nacional. Donde esto es más evidente es en las reuniones de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, en que anualmente se discuten las cuotas de pesca para el Océano Austral. Es una industria menor en términos mundiales,⁶⁸ pero de gran proyección, con desarrollos de promisorio futuro, como el krill, y otros de un alto valor económico, como el bacalao de profundidad o el draco rayado.⁶⁹

El turismo antártico representa otro desafío para los Estados. Es un tópico presente al menos desde 1966,⁷⁰ pero la falta de acuerdo ha impedido dictar normas realmente vinculantes. Paralelamente, la actividad turística se ha incrementado notablemente.⁷¹

Medioambiente (PNUMA), la Organización Meteorológica Mundial (OMM), la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO (COI), o la Organización Marítima Internacional (OMI).

⁶⁶ Así, la Coalición Antártica y del Océano Austral (ASOC), la Asociación Internacional de Operadores Turísticos Antárticos (IAATO), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UINIC), la Oficina de Programas Internacionales del Año Polar (OPI-API), o la Asociación de viajes de Asia Pacífico (PATA).

⁶⁷ Si bien el art. IX del Tratado Antártico establece como asistentes a estas reuniones a los Estados Consultivos, ya el art. III.2 del Tratado Antártico sentaba las bases de lo que sería la participación en ellas de observadores y expertos, materia hoy regulada en las *Reglas de Procedimiento enmendadas* (2011).

⁶⁸ Vid. *2012 Year Book, Fishery and Aquaculture Statistics*, FAO, Roma, 2014, p. 8.

⁶⁹ Vid. Datos actualizados en “Informe del Observador de la CCRVMA en la Trigésima Séptima Reunión Consultiva del Tratado Antártico”, Information Paper 17, XXXVII Reunión Consultiva del Tratado Antártico (Brasilia, 2014). Sobre el incremento en la captura de krill, Vid. Gascon, V., y Werner, R., “CCAMLR and Antarctic krill: Ecosystem management around the great white continent”, en *Sustainable Development Law & Policy*, núm. 7, 2006, pp. 14-16. Sobre la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, Vid. “Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR)”, [en línea] <<http://www.ccamlr.org/es/compliance/pesca-ilegal-no-declarada-y-no-reglamentada-indnr>> [consulta: 20 de junio del 2014].

⁷⁰ Resolución 27, IV Reunión Consultiva del Tratado Antártico (Santiago, 1966).

⁷¹ Solo considerando el turismo vía marítima informado por IAATO, entre el 1992 y 2002 fueron a la Antártica 98.813 pasajeros, los que ascendieron a 311.988 en la década siguiente (2002-2012), a ello habría que sumar el turismo vía aérea así como el que se realiza por entidades ajenas a la IAATO. Vid. “IAATO Overview of Antarctic Tourism: 2013-14 Season and Preliminary Estimates for 2014-15 Season”, Information Paper 45 rev.1, XXXVII Reunión Consultiva del Tratado Antártico (Brasilia, 2014).

Conforme al Derecho Internacional general, los Estados ven dificultades para controlar actividades que, salvo

(557)

parcialmente para los Reclamantes, se efectúan fuera de su jurisdicción. Gracias a la autorregulación y a la actividad gremial de la Asociación Internacional de Operadores Turísticos Antárticos (IAATO), esta industria ha resultado ser relativamente cuidadosa del medioambiente, pero ello no ha sido por la acción de los Estados.⁷²

En definitiva, al analizar la realidad antártica desde la década de 1990, es posible advertir una cierta tendencia hacia la pérdida de protagonismo de los Estados. Son procesos lentos y en desarrollo, de los que solo se puede tener atisbos, pero hay señales que no debiera desatenderse. ¿Significa esto que ellos han perdido su interés geoestratégico por la Antártica? No lo creo, más bien habría que distinguir. Es posible que aquellos con una mirada más a largo plazo (y habría que determinar si Chile está entre ellos) utilicen este nuevo escenario despolitizado en su propio beneficio. Siempre hay alguien que gana. Para las Potencias es claro que la estrechez de recursos energéticos, las necesidades alimentarias o incluso la escasez de agua dulce, los hará mirar algún día hacia la Antártica con ojos menos idealistas.

6. Re-perfilando el rol de los Estados en la Antártica

¿Cuál debiera ser el rol de los Estados en la Antártica en el tiempo futuro? Sin duda dependerá de los escenarios que se avecinen y de la capacidad para conservar el régimen internacional existente.

Hay un escenario extremo, indeseado, improbable pero no imposible, en que los Estados más poderosos se vean tentados, ante una escasez de recursos, a tomar el control de la Antártica por las armas, asociados a grandes compañías con tecnología y capital para explotarla. Pero ello se acerca mucho a la ciencia ficción.

Entre las opciones más plausibles, es esperable que los Estados mantengan su capacidad de establecer las regulaciones antárticas, en reuniones internacionales como las que hoy se conocen. El desafío será fiscalizar su

(558)

cumplimiento y asegurar que ellas persigan en un bien común tan inclusivo como sea posible. Allí hay un gran terreno para explorar.

⁷² Vid. Wright, A., "Southern exposure: Managing sustainable cruise ship tourism in Antarctica", en *California Western International Law Journal*, núm. 39, 2008, pp. 43-86.

Conclusiones

Al dar una mirada general al rol de los Estados en materia antártica, debe considerarse que cuando estos surgen históricamente la temática antártica ya se encontraba presente. A partir del descubrimiento efectivo del Séptimo Continente, la iniciativa será primordialmente particular, aunque los Estados seguirán con atención cuanto sucede. Entre fines del s. XIX y la primera mitad del s. XX, los Estados cumplirán un papel protagónico en la actividad austral, en especial a medida que cuenten con la tecnología y los medios para ello. La negociación, firma y entrada en vigor del Tratado Antártico iniciará una nueva etapa, en que los Estados mantendrán su preeminencia por los medios diplomáticos. Sin embargo, desde la década de 1990 pareciera advertirse una nueva tendencia, en que, por diversos factores, la iniciativa particular pudiera estar desplazando a la actuación estatal. Probablemente los Estados mantendrán el poder de tomar decisiones en el co-gobierno antártico, el gran reto será controlar su cumplimiento.