

La defensa nacional y su aporte a la política antártica de Chile

Luis Valentín Ferrada Walker*

Resumen:

En el presente artículo se analiza la función de la defensa nacional dentro del Sistema del Tratado Antártico, considerando que ese régimen internacional dispone la desmilitarización del sexto continente. Se revisa asimismo la forma en que se ha superado la aparente dicotomía entre ciencia y presencia soberana, y cómo los operadores antárticos de las Fuerzas Armadas cumplen un rol fundamental en todo el quehacer antártico chileno.

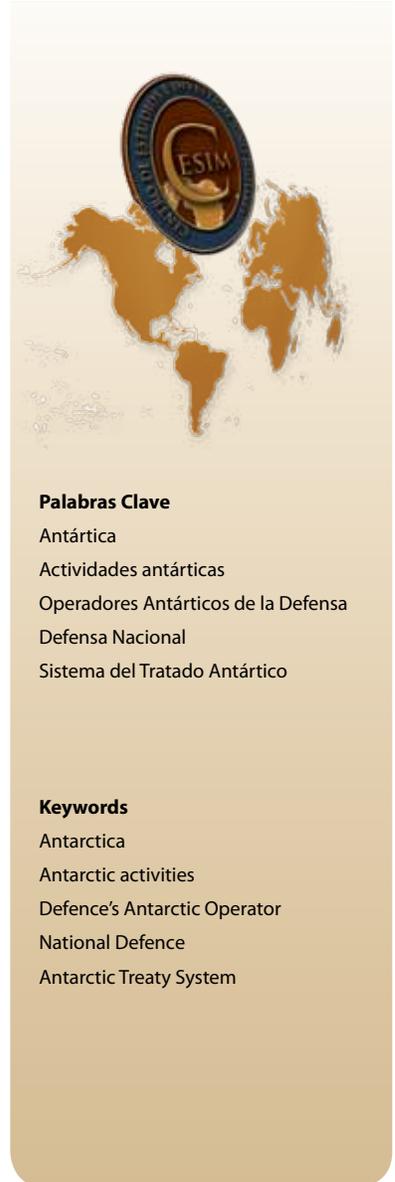
Abstract:

The function of the national defence related to Antarctic Treaty System is analyzed, considering that this international regime commands the sixth continent's demilitarization. The way in which apparent dichotomy among science and sovereign presence have been resolved and the fundamental work of Armed Forces' Antarctic Operators in Chilean Antarctic activities are also revised.

I. Introducción

El Tratado Antártico (1959) es un acuerdo geoestratégico suscrito para evitar que los Estados implicados en la "cuestión Antártica" y las superpotencias de la Guerra Fría hicieran uso de la fuerza militar en pro de sus fines políticos en tal continente. Su propósito es garantizar el desarme de la Antártica y la mantención de una zona de paz. La preocupación por la explotación sustentable o por la preservación medioambiental, serán temas más tardíos en el desarrollo del Sistema Antártico.

* Abogado y Doctor (C) en Derecho de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Asesor en Derecho Internacional y Materias Antárticas en la Subsecretaría de Defensa, Ministerio de Defensa Nacional, y Asesor Jurídico en la Dirección de Antártica, Ministerio de Relaciones Exteriores 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. luisvalentin@ferradawalker.cl



Palabras Clave

Antártica
Actividades antárticas
Operadores Antárticos de la Defensa
Defensa Nacional
Sistema del Tratado Antártico

Keywords

Antarctica
Antarctic activities
Defence's Antarctic Operator
National Defence
Antarctic Treaty System

Luis Ferrada W.

El “terror nuclear”, catalizador de las relaciones bipolares de la Guerra Fría, fue el trasfondo de su negociación y aún de las expediciones científicas antárticas del Año Geofísico Internacional 1957-1958. Existía conciencia de la eventual utilización militar de la Antártica durante la Segunda Guerra Mundial y de los intentos de Estados Unidos y de la Unión Soviética por ejercer su influencia allí. Su inclusión dentro de la zona de seguridad del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR (1947), demuestra estas pretensiones.

Se sumaban las tensiones entre Chile, Argentina y Reino Unido por dominar la península Antártica. Esta situación, no exenta de episodios, escaramuzas y alistamientos militares, llevó a Reino Unido a demandar a Chile y Argentina ante la Corte de Justicia Internacional en 1955, acción judicial que no prosperó.

No es de extrañar, entonces, que la atención de los líderes políticos mundiales estuviera en evitar su empleo como campo de batalla o plataforma de misiles nucleares. Expresa el preámbulo que *“es en interés de toda la humanidad que la Antártica continúe utilizándose siempre exclusivamente para fines pacíficos y que no llegue a ser escenario u objeto de discordia internacional”*, señalando que el *“uso de la Antártica exclusivamente para fines pacífico y la continuación de la armonía internacional”* promueve los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas (1945). El primero de ellos es evitar el conflicto armado.

Tampoco debe llamar la atención que la primera norma del tratado disponga que *“[l]a Antártida se utilizará exclusivamente para fines pacíficos. Se prohíbe, entre otras, toda medida de carácter militar, tal como el establecimiento de bases y fortificaciones militares, la realización de maniobras militares, así como los ensayos de toda clase de armas”* (art. I.1 del Tratado Antártico, TA), proscripción reforzada y puntualizada respecto a que *“[t]oda explosión nuclear en la Antártica y la eliminación de desechos radiactivos en dicha región quedan prohibidas”* (art. V.1 del TA).

La desmilitarización de la Antártica presentaba, sin embargo, un grave problema práctico. ¿Con qué otros medios y capacidades contaban los Estados para efectuar su quehacer antártico, sino que con los de sus Fuerzas Armadas?

El PIB mundial del año 2011 es, en valores actualizados, 52 veces mayor que en 1960. Esto posibilita a algunos países contar con instituciones especializadas dotadas de embarcaciones, aeronaves y medios materiales y humanos para fines antárticos. Pero esta realidad no es absoluta ni menos extendida y uniforme. Algunas de esas entidades autónomas mantienen vínculos no siempre evidentes con sus fuerzas militares, así como muchos países con actividades significativas en la Antártica, tal como Chile, Argentina y los demás Estados latinoamericanos, siguen haciendo descansar en sus Fuerzas Armadas lo principal del esfuerzo operativo y logístico, y la mantención y administración de sus bases. Esta era, de hecho, la situación común de los doce Estados signatarios del Tratado Antártico.

Por ello, la misma norma que dispone la desmilitarización, contempla que *“[e]l presente tratado no impedirá el empleo de personal o equipo militares para investigaciones científicas o para cualquier otro fin pacífico”* (art. I.2. del TA).

La historia antártica ha evolucionado junto a los intereses predominantes en cada época, variando la función de las Fuerzas Armadas. ¿Cuál debiera ser hoy, y en el futuro, el rol de nuestras tropas militares en la Antártica?

II. Ciencia y presencia, complementariedad y dicotomía

Las fases de esta historia no son delimitables en forma estricta, por su parcial superposición o porque etapas eventualmente superadas perviven en el tiempo. En grandes líneas, se ha transitado de la hegemonía de los intereses geoestratégicos a la supremacía de los intereses económicos, para culminar en la preponderancia de los intereses ecológicos. Tanto la ciencia como la presencia soberana han jugado roles claves en este proceso.



En un sentido amplio, la motivación científica ha estado presente en toda la historia antártica. Las elucubraciones de los sabios griegos desde el s. IV a.C, la búsqueda del continente ignoto en los s. XVI-XIX o la carrera hacia el Polo Sur durante el s. XX, pueden entenderse como “actos de ciencia” que ampliaron el conocimiento humano.

Más estrictamente, el descubrimiento y toma de posesión de nuevos territorios o su representación cartográfica se vincula con la extensión de la autoridad soberana más que con un fin científico. Frente al logro de objetivos geoestratégicos, el incremento en el conocimiento resulta secundario.

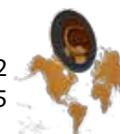
Igual sucede con el conocimiento general derivado de la pesca y caza en los mares australes, de gran importancia histórica. Para los particulares, era una forma de vida e incremento patrimonial; para sus Estados de origen o que los autorizaban o apoyaban, un modo de extender su autoridad a esos remotos lugares. El saber geográfico o zoológico obtenido era un producto más bien residual (y mantenido en reserva para evitar competidores).

Ello no significa que la ciencia propiamente tal no sea preponderante en la historia antártica, pero esto será en sus etapas más recientes y relativamente mediatizada por la política. Tampoco puede desconocerse cómo la ciencia abre nuevos campos de acción a la política antártica, configurando su progreso histórico.

Con las exploraciones geográficas tras el primer avistamiento confirmado del continente (1820) y su circunnavegación (1830-1832) se inició una intensa explotación de focas (s. XIX) y de ballenas (s. XX), pasando sin mayor transición a las reclamaciones territoriales, como muestra el Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1

Reclamación	Delimitación	País	Territorio
1904		Argentina	Islas Orcadas del Sur
1906	1940	Chile	Sin límite norte, entre 53° O - 90° O, hasta el Polo Sur
1906	1942	Argentina	Al sur paralelo 60° S, entre 25° O - 74° O, hasta el Polo Sur
1906	1908-1917	Reino Unido	Al sur paralelo 60° S, entre 20° O - 80° O, hasta el Polo Sur
1912	1938	Francia	Al sur paralelo 60° S, entre 160° E - 150° O, hasta el Polo Sur
1923	1923	Nueva Zelandia	Al sur paralelo 60° S, entre 136° E - 142° E, hasta el Polo Sur
1927		Noruega	Isla Bouvet
1931		Noruega	Isla Pedro I
1933	1933	Australia	Al sur paralelo 60° S, entre 45° E - 160° E y 136° E - 142° E, hasta el Polo Sur
1939	1939	Noruega	Desde la línea de costa, entre 20° O - 45° E, sin límite sur



Este proceso coincidirá con un auge en las exploraciones científicas, ya que, como se declaraba en el Sexto Congreso Internacional de Geografía (Londres, 1895) la Antártica era el único continente que permanecía como un desafío para el conocimiento humano. Las hazañas de la “época heroica” fueron seguidas atentamente por las academias científicas de todo el mundo. En forma singular, la conquista del Polo Sur por el noruego Roald Amundsen (14 de diciembre de 1911) y un mes más tarde por el británico Robert Falcon Scott; pero también las expediciones de Adrien de Gerlache, Carsten Borchgrevink, Erich von Drygalski, Otto Nordenskiöld, William Speirs Bruce, Jean-Baptiste Charcot, Ernest Shackleton, Nobu Shirase, Wilhelm Filchner, Douglas Mawson y Aeneas Mackintosh, entre otros.

Se consolida así, con claridad desde inicios del s. XX, un doble cariz respecto a la actividad antártica. Por una parte, el interés por aumentar el conocimiento científico, en principio común a todos los hombres; por otra, el interés de algunos Estados por ejercer una presencia soberana en los confines de planeta. Esta dupla ciencia/presencia es manifestación de los paradigmas clásicos de las relaciones internacionales, un correlato del idealismo/realismo. Pero junto a la natural dicotomía entre ambos conceptos existe aquí, al mismo tiempo, una especial complementariedad. Es uno de esos casos que ponen en duda las explicaciones tradicionales.

En esta duplicidad de enfoques, el rol de las Fuerzas Armadas ha resultado esencial. Un buen ejemplo, en las primeras décadas del s. XX, es el arriesgado rescate de la tripulación del buque británico “Endurance” por parte del escampavía chileno “Yelcho”. La operación, en las dificultades atmosféricas antárticas del mes de agosto de 1916, demostró la habilidad de los marinos chilenos y fue una clara manifestación de cooperación internacional.

Pero ella es contemporánea con el interés nacional por reforzar su presencia soberana en tales confines, desplegado con alguna intensidad entre 1892 y 1917. Da cuenta de ello, por ejemplo, la organización de una expedición antártica en 1906. Aunque debió ser postergada por el terremoto de Valparaíso, son destacables algunos párrafos de la comunicación del canciller Antonio Huneeus al ministro de marina, de 2 de julio de 1906, ya que muestran el rol que se entendía corresponderles a las Fuerzas Armadas.

“El gobierno está animado –expresaba– del propósito de hacer efectiva, por todos los medios prácticos a su alcance, la soberanía que inviste sobre las vastas islas australes y sobre el Continente Austral..., consolidando así por medio de la ocupación sus títulos al dominio de la zona antártica... Al efecto estimaré a US. se sirva comunicar a la Dirección General de la Armada esta nota. La requiera a fin de que ponga a la disposición de este ministerio las naves y cuantos elementos fueran útiles para los objetos expresados, y la invite al propio tiempo para que su director se comunique con el general de división Jorge Boonen Rivera y concierte con él e informe a este ministerio el plan de medidas que parezca, como he dicho, de más pronta y eficaz ejecución... [Deberán acordar] la forma y época de la expedición o expediciones que convengan, acerca del mejor modo de prepararlas y de llevarlas a debido cumplimiento, y acerca de la naturaleza, ubicación y costo de los diferentes servicios de carácter público que proceda implantar para dar satisfacción a los propósitos de esta nota”¹

No obstante la suspensión de la expedición, una iniciativa privada concretaría al menos parcialmente la presencia nacional. La Sociedad Ballenera de Magallanes reportaría a inicios de 1907 haber enarbolado la bandera chilena en la península Antártica y tener en la isla Decepción su base de operaciones. Allí fueron visitados, a fines de 1908, por el explorador francés Charcot.

Al mediar el s. XX se remarcaría esta relación ciencia/presencia, cooperación/soberanía, en que las Fuerzas Armadas, llamadas a ejercer la presencia soberana, son también un instrumento de cooperación y de apoyo a la ciencia antártica.

¹ Transcrita en PINOCHET DE LA BARRA, Óscar. *La Antártica Chilena*, Editorial Andrés Bello, 4ª edición, Santiago, 1976, pp. 89-90.



En 1939, Chile retomará la iniciativa y al año siguiente fijará los límites del Territorio Chileno Antártico. Ese mismo año 1940 se encomendó al Ministerio de Relaciones Exteriores el conocimiento de todos los asuntos antárticos (en su dimensión política, jurídica y diplomática), pero sin afectar el rol operativo a las Fuerzas Armadas. Cuando en 1942 se organizó la Comisión Chilena Antártica, antecedente del Consejo de Política Antártica, se consideró entre sus miembros a un asesor naval; y en 1947 se incorporó al ministro de Defensa Nacional y a un representante del Ejército.

Al estimarse imperiosa una actitud más proactiva, ella se concretó a través de las Fuerzas Armadas. Mientras los norteamericanos desarrollaban la enorme operación militar Antarctic Highjump Expedition (1946-47), Chile establecía en la isla Greenwich la Base Soberanía. Inaugurada el 6 de febrero de 1947, la hoy denominada Base Prat constituyó nuestra primera presencia permanente. Un año más tarde, el presidente Gabriel González Videla inauguraría la Base O'Higgins (18 de febrero de 1948) en la costa continental.

Las campañas antárticas de esos años, organizadas y lideradas por las instituciones de la defensa, tuvieron una finalidad eminentemente soberana. Sin embargo, en cada una de ellas se consideró realizar investigaciones científicas.

En la primera campaña antártica nacional, 1946-1947, concurren meteorólogos, biólogos marinos y geógrafos, y la expedición militar a la isla Greenwich incluyó geodestas y topógrafos del Instituto Geográfico Militar y un glaciólogo de la Universidad de Chile.

Luego, a fines de 1947, el Comandante en Jefe del Ejército, general Ramón Cañas Montalva, disponía al futuro comandante de la Base O'Higgins que, *"En el orden nacional, tiene la elevada función de materializar el dominio chileno sobre su territorio antártico; en el orden científico, atenderá los observatorios meteorológicos y cooperará al conocimiento de ese lejano patrimonio, mediante investigaciones, experiencias y conocimientos; en el orden militar, se apreciará y valorizará estratégicamente, operativa, táctica y logísticamente, el valor y significado de la Antártica chilena, mediante viajes de reconocimientos terrestres y raids aéreos o marítimos... desde el punto de vista científico y humanitario, el comandante de la base queda facultado para prestar ayuda y socorro a quien lo necesite, cuando ello no lesione los intereses del Estado."*²

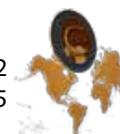
Un día antes de inaugurar oficialmente la Base O'Higgins, el presidente González Videla señalaría a su dotación que continuarán *"imperturbables en vuestra tarea de paz, a fin que estas tierras vírgenes descubran sus riquezas ocultas al explorador, al geógrafo, al sabio investigador, es decir, a la ciencia, que nos pertenece a todos"*³

Esta perspectiva de complementariedad, sin duda auténtica, no debiera eso sí llamar a confusión. Al menos hasta 1961, cuando entra en vigor el Tratado Antártico, la razón primordial de organizar expediciones o establecer bases fue ejercer soberanía. Las instalaciones permanentes más antiguas son la base argentina Orcadas (1904) en la isla Laurie, casi fuera del área antártica (aquella al sur de los 60° de latitud sur); y las bases chilenas Prat (1947) y O'Higgins (1948). Hay otras 20 bases, permanentes o estacionales, de Chile, Argentina, Estados Unidos, Francia, Australia, Reino Unido, Japón, Unión Soviética (Rusia) y Nueva Zelanda, establecidas antes de 1961 e inspiradas en una visión territorialista, que explica, entre otros factores, las tensiones de la década de 1950.

Como tantas veces en la historia antártica, la política utilizaría a la ciencia como un instrumento eficiente, esta vez para producir una distensión. El Año Geofísico Internacional 1957-1958, orientado a la investigación antártica pero

2 CAÑAS MONTALVA, Ramón. "Instrucciones del Comando en Jefe del Ejército para el Comandante de la Base O'Higgins", 16 de diciembre de 1947, recogido en E. VILLALÓN, C. LEÓN y M. JARA, *Jalonando Chile Austral Antártico. El Ejército en la Antártica, 1948*, Instituto Geográfico Militar, Santiago, pp. 294-295.

3 Citado en PINOCHET DE LA BARRA, Óscar. *Medio siglo de recuerdos antárticos. Memorias*, Editorial Universitaria, Santiago, 1994, p. 63.



colmado de facetas geoestratégicas, logró templar los ánimos. Al año siguiente, el gobierno estadounidense invitó a los siete países con derecho soberanos o reclamaciones (Chile, Argentina, Australia, Francia, Noruega, Nueva Zelandia y Reino Unido) y a otros cinco participantes en el Año Geofísico Internacional (Bélgica, Estados Unidos, Japón, Sudáfrica y la Unión Soviética, hoy Rusia) para negociar el Tratado Antártico, suscrito en Washington DC el 1 de diciembre de 1959 y entró en vigor el 23 de junio de 1961.

A partir de entonces, la eventual dicotomía entre las aproximaciones científista y soberanista tiende a desaparecer. Contribuye a ello la suspensión de las disputas territoriales (art. IV del TA); la desmilitarización de la Antártica y el establecimiento de un sistema internacional de desarme y desnuclearización (arts. I.1, V.1, y VII.5.c del TA); el rol reconocido a la ciencia en la cooperación internacional (preámbulo, arts. II y III del TA); y las medidas de información y transparencia (arts. III y VII del TA). Hay también otro factor, no lo suficientemente destacado, que explica la forma en que se ha desarrollado la política mundial antártica: *“El presente tratado no impedirá el empleo de personal o equipo militares para investigaciones científicas o para cualquier otro fin pacífico”* (art. I.2 del TA).

Esta colaboración entre las capacidades operativas de la defensa y las actividades científicas, será el principio que inspire una acción chilena antártica claramente complementaria. En 65 años de presencia permanente, junto con cumplir sus objetivos connaturales, las capacidades terrestres, navales y aéreas de la defensa nacional han sido esenciales en el desarrollo de la ciencia.

Pero hay mucho todavía por avanzar. Se debe mejorar los niveles de coordinación e institucionalizar un único programa antártico nacional que de coherencia a las actividades de ciencia y presencia. Al respecto, hay dos puntos insoslayables:

1. En un país con recursos limitados, como Chile, el apoyo logístico y operativo de las instituciones armadas es imprescindible para el desarrollo de la ciencia antártica.
2. En el estado actual del régimen internacional antártico, la actividad de los operadores antárticos de la defensa debe ser legitimada por la ciencia, siendo cada vez más difícil de justificar una labor que no tenga directa o indirectamente un fin científico (real o aparente) y que no cumpla con los parámetros medioambientales.

III. Situación actual de la presencia nacional en la Antártica

Al año 1961, en que el Tratado Antártico limitó e hizo pasar a un segundo plano, al menos en apariencia, los intereses geoestratégicos, Chile tenía un total de 6 instalaciones: Las bases Prat y O'Higgins, ya indicadas; y, la Base Gabriel González Videla (1951); los refugios Bahía Yankee (1952) y Luis Risopatrón (1957); y la Base Pedro Aguirre Cerda (1955), posteriormente destruida por una erupción volcánica (1967).

La existencia de estos establecimientos y su empleo hasta el presente, es en extremo importante, no solo histórica sino que también jurídicamente. Dispone el art. IV.2 del TA que los actos realizados durante su vigencia no constituyen fundamentos de derechos o reclamaciones territoriales. Por ello, los actos soberanos anteriores a 1961 cobran especial valor, al reconocérseles, a contrario sensu, legitimidad como sustento de tales derechos. Esto es reforzado por el art. IV.1 del TA, según el cual la suscripción del tratado no significa una renuncia a los derechos o reclamaciones anteriores a su entrada en vigencia ni a sus fundamentos. La mantención de las citadas bases y refugios será un argumento válido ante la eventualidad que, a futuro, vuelva a plantearse la disputa territorial antártica.

En la actualidad, Chile cuenta con las instalaciones que muestra el cuadro N° 2. La mayor parte de ellas son administradas por las instituciones de la defensa nacional, y las restantes por el Instituto Antártico de Chile (INACH).

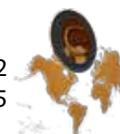


Prácticamente todas son multifuncionales, materializan la presencia soberana y al mismo tiempo tienen laboratorios o prestan apoyo logístico para las investigaciones y actividades antárticas. Además, desde algunas se controlan los espacios marítimos y aéreos, o se dirigen tareas de salvamento y protección de la vida humana o acciones ante las emergencias ambientales y accidentes.

Cuadro N° 2

Nombre	Año	Ubicación	Coordenadas	Empleo	Capacidad máxima personas
Base Presidente Eduardo Frei Montalva (y Villa Las Estrellas)	1969 (1984)	Península Fildes, isla Rey Jorge, Shetland del Sur	62°12'S - 58°58'O	Permanente	150
Aeródromo Teniente Rodolfo Marsh	1980	Península Fildes, isla Rey Jorge, Shetland del Sur	62°11'S - 58°59'O	Permanente	--
Gobernación Marítima Antártica Chilena (y Capitanía de Puerto Bahía Fildes)	1987	Península Fildes, isla Rey Jorge, Shetland del Sur	62°12'S - 58°57'O	Permanente (2005)	15
Base Profesor Julio Escudero	1995	Península Fildes, isla Rey Jorge, Shetland del Sur	62°13'S - 58°58'O	Permanente	36
Base General Bernardo O'Higgins (y Alcaldía de Mar Rada Covadonga)	1948	Rada Covadonga, cabo Legoupil, península Antártica	63°19'S - 57°54'O	Permanente	60
Base Capitán Arturo Prat (y Capitanía de Puerto Soberanía)	1947	Bahía Chile, isla Greenwich, Shetland del Sur	62°29'S - 59°40'O	Permanente	35
Base Presidente Gabriel González Videla (y Capitanía de Puerto Bahía Paraíso)	1951	Bahía Paraíso, costa de Danco, península Antártica	64°49'S - 62°51'O	Temporal	15
Base Guillermo Mann	1991	Cabo Shirreff, isla Livingston, Shetland del Sur	62°27'S - 60°46'O	Temporal	6
Refugio Luis Risopatrón	1957	Península Coppermine, isla Robert, Shetland del Sur	62°23'S - 59°40'O	Temporal	8
Base Julio Ripamonti	1982	Península Ardley, isla Rey Jorge, Shetland del Sur	62°13'S - 58°53'O	Temporal	4
Refugio 11 de Septiembre	2002	Bahía Eyrie, península Trinidad, península Antártica (costa este)	63°36'S - 57°36'O	Temporal	5
Refugio General Jorge Boonen	1997 (Reino Unido, 1953)	Bahía Duse, península View Point Hughes, península Antártica (costa este)	63°32'S - 57°24'O	Temporal	8
Refugio Collins	2006	Bahía Collins, isla Rey Jorge, Shetland del Sur	62°10'S - 58°51'O	Temporal	2

A las instalaciones citadas en el cuadro N° 2, se suman la Base Teniente Luis Carvajal Villarroel, en la isla Adelaida, actualmente inactiva; y en el sector de Patriot Hill, al interior del continente, dos estaciones polares hoy desactivadas: Teniente Arturo Parodi Alister y Antonio Huneeus. Además hay cinco refugios inactivos: Yelcho, Federico Puga, Federico Guesalaga, Abrazo de Maipú y Bahía Yankee.



Luis Ferrada W.

Por la singular importancia científica, geoestratégica y, eventualmente, económica de bahía Margarita, donde existen bases de Reino Unido y Argentina (Rothera y San Martín, respectivamente), resulta primordial reactivar la Base Carvajal o bien, asumiendo sus dificultades de acceso, estudiar un nuevo emplazamiento en esa área. Respecto a las actividades chilenas hacia el interior del continente, la labor efectuada en Patriot Hills durante las décadas de 1990-2000 ha sido sustituida por tareas científicas y operativas en Glaciar Unión (79°47'S 83°19'O). El presidente Sebastián Piñera ha dispuesto que durante la Campaña Antártica 2013-2014 se efectúe una expedición al área y el reconocimiento para la eventual instalación de una estación polar. Es un programa que debiera extenderse al menos hasta el 2018 y compromete a los medios de la defensa y del INACH. Finalmente, resulta relevante la reactivación del refugio Bahía Yankee, establecido en 1952 en la isla Greenwich, según lo ya explicado.

Con sus seis bases permanentes, distribuidas en tres emplazamientos, Chile es el segundo país del mundo en número de instalaciones de funcionamiento anual, precedido por Rusia (siete) y en igualdad con Argentina; y el cuarto en cantidad de personal destinado a la Antártica (un promedio anual de 224 personas, entre civiles y militares; sin perjuicio que durante la última Campaña Antártica 2011-2012 se desempeñaron allí 363 personas, 195 pertenecientes o vinculadas a las Fuerzas Armadas y 168 al INACH, incluidas las dotaciones). Es superado por Estados Unidos (1.250), Rusia (429) y Argentina (417).

Los índices de productividad científica son menos favorables que los de presencia soberana, aunque últimamente hay un incremento notable en la cantidad y calidad de las investigaciones realizadas. Obviamente, los recursos destinados a la ciencia antártica, muy inferiores a otros países, es una condicionante difícil de soslayar, subordinada a su vez a nuestro nivel de desarrollo.

A pesar del peso relativo de Chile en el orden mundial (un 0,25% de la población y un 0,36% del PIB total), durante el último medio siglo ha ejercido un cierto liderazgo en los temas antárticos. Ello se observa en su incidencia en las reuniones consultivas del Tratado Antártico y en el desarrollo de este sistema internacional; pero también en ámbitos específicos, como la instauración del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiental y su posterior implementación; en su rol en el Consejo de Administradores de Programas Antárticos, particularmente en los temas logísticos o de búsqueda y rescate; en el manejo de los recursos, a través del Comité de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos; e, incluso, en la producción científica, si ella es normalizada por el Producto Interno Bruto. Además, ha logrado un éxito relativo en la consagración de Punta Arenas como "puerta de entrada" a la Antártica Sudamericana, liderando como vía de acceso aéreo y como punto de ingreso de los programas científicos internacionales. En el turismo marítimo, Ushuaia ostenta una ventaja que Chile no podrá disputar mientras no invierta decididamente en el desarrollo de Puerto Williams.

El Estado de Chile sustenta la importancia del régimen internacional antártico, compartiendo y promoviendo los principios que lo orientan. Hay una intención y un compromiso irrestricto en preservar una zona de paz, desmilitarizada y desnuclearizada, pero ello no implica sustraer los medios humanos y materiales del Ministerio de Defensa Nacional del logro de los objetivos nacionales al respecto.

Las actividades antárticas no son, para las Fuerzas Armadas chilenas, el cumplimiento de una misión subsidiaria a su función principal; son una tarea específica de su rol constitucional. Existiendo para la defensa de la patria y siendo esenciales para la seguridad nacional (art. 101 de la Constitución), ellas asumen una serie de labores más allá de lo puramente bélico. Como acertadamente expresa el Libro de la Defensa Nacional (2010) la contribución de la defensa a la seguridad del país comprende el empleo legítimo de la fuerza, la disuasión y la cooperación internacional, pero también el resguardo de la soberanía e integridad territorial, la protección de la población, instituciones y recursos vitales del país y, dentro de los marcos constitucionales, legales y del derecho internacional, todo cuanto implique el uso de sus medios en pro del interés nacional.



Las funciones de las Fuerzas Armadas comprenden tareas de carácter bélico (o de preparación para) y otras de carácter no-bélico, siendo en ambos casos “tareas militares” del primer orden de importancia. A modo comparativo, tal como las operaciones de paz y de ayuda humanitaria, materializadas en un cúmulo de actividades no-bélicas, constituyen hoy una línea de acción fundamental para la defensa, con mayor razón lo es la labor de los operadores antárticos institucionales. En este caso, se propende al cumplimiento simultáneo de varios objetivos: presencia activa mediante la realización de ciencia y mantenimiento de bases, cooperación internacional, acciones de búsqueda y rescate, control del espacio marítimo y aéreo, protección del medioambiente y control de la pesca ilegal, sin perjuicio de ejercer una presencia soberana orientada al resguardo de los derechos antárticos. Nada de esto es secundario o subsidiario, son tareas no-bélicas de la mayor significación.

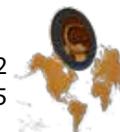
El que una de estas funciones sea “apoyar logísticamente” a las actividades científicas no disminuye su importancia. Cualquiera sea el rol que corresponda ordinariamente a la logística en una acción táctica de tipo bélico (v.gr. su valor relativo dentro de un ataque, donde la función principal de las fuerzas es precisamente atacar), en la Antártica la logística y el mantenimiento de las bases es de por sí, y por definición, la función principal de las Fuerzas Armadas. Ella está subordinada directamente a los objetivos e intereses nacionales, no es accesorio ni secundaria respecto a otra función militar.

Por lo demás, la logística, en sí misma, es una operación militar de la mayor complejidad e importancia. Desarrollarla en el ambiente antártico constituye un desafío técnico y operativo prácticamente incomparable. Aunque resulte una obviedad, no puede olvidarse que sin logística (y en general sin los medios humanos y materiales que despliega la defensa) no hay presencia soberana, ni campaña antártica, ni es posible realizar ciencia en terreno, ni se cumplen los objetivos nacionales al respecto. Son precisamente los hombres y mujeres de las Fuerzas Armadas, con su especial preparación y entrenamiento, quienes están en mejores condiciones para cumplir esa labor. Al menos en un país con la realidad económica y el desarrollo social e institucional de Chile, este punto parece indiscutible.

Podría incluso postularse como hipótesis que el desarrollo de ciertas capacidades militares incrementa la posibilidad de un país de hacer ciencia, cooperación internacional, labores pacíficas y ciertamente tener presencia en la Antártica. De hecho, las instituciones de la defensa requieren de capacidades que permitan las conexiones estratégicas en transporte y comunicaciones; el enlace entre los territorios chilenos americano y antártico; la exploración terrestre, marítima y aérea hacia la profundidad del continente y en todas sus costas, en particular en el área comprendida entre los 53° y 90° de longitud oeste; la cooperación en la seguridad marítima y aérea; y la cooperación en diversas iniciativas internacionales coherentes con los intereses antárticos de Chile. Adviértase las positivas consecuencias que tendría contar con un nuevo rompehielos, con aviones especiales para operar en condiciones extremas o con mejores vehículos terrestres o módulos y campamentos polares.

Las capacidades antárticas de la defensa deben permitir al Estado de Chile, al menos:

1. Mantener una presencia permanente en el continente antártico.
2. Velar por la conservación de los recursos antárticos, evitando su utilización ilegal por terceros países o personas privadas.
3. Cumplir, mediante una actuación integrada de los operadores antárticos nacionales, incluido el INACH, las tareas que se dispongan a través del Consejo de Política Antártica.
4. Realizar investigaciones científicas, en cualquier punto del Territorio Chileno Antártico, al menos durante el verano.
5. Desarrollar investigación y observación oceanográfica en el océano Austral.
6. Conducir los estudios oceanográficos destinados al reconocimiento de derechos sobre la plataforma continental en la Antártica chilena.



7. Gestionar y mejorar los sistemas de búsqueda y rescate en las áreas de responsabilidad nacional, coordinándose y cooperando con los otros Estados que comparten aquellas responsabilidades.
8. Cumplir con las obligaciones internacionales referidas al monitoreo de la atmósfera y los océanos en la Antártica.
9. Desarrollar, mantener y publicar cartografía antártica.
10. Vigilar y proteger el patrimonio natural y cultural antártico, incluyendo sitios y monumentos históricos, zonas especialmente protegidas y administradas, y ecosistemas vulnerables terrestres y marítimos.

El Libro de la Defensa Nacional contempla expresamente el desarrollo de estas capacidades como parte de la política de defensa, en forma plenamente coherente con sus objetivos y principios. Ellas solo son “especiales” por la singular situación jurídica y política de la Antártica, su dualidad como territorio regido por un sistema internacional pero sobre el cual Chile mantiene derechos soberanos; y por la excepcional crudeza y hostilidad de su geografía y condición atmosférica imperante, con los desafíos que aquello implica. Pero, desde una perspectiva conceptual, esas misiones deben ser abordadas con mayor prioridad que las restantes tareas no-bélicas que corresponden a la defensa nacional.

IV. La política antártica nacional, el plan estratégico antártico y la defensa nacional

La visión chilena sobre la Antártica se ha venido modificando junto con la percepción mundial al respecto. Las fases históricas de exploración, explotación y conservación tienen su correlato en el modo en que el Estado de Chile y los operadores antárticos de la defensa han enfrentado sus funciones y en relación con el sexto continente.

Esta visión nacional puede ser reconstruida desde tiempos muy pretéritos. Se inicia con los antiguos títulos del Reino de Castilla sobre América y sus referencias a la Terra Australis, en el extremo austral de sus dominios. En esta etapa germinal, la vinculación con la Antártica se manifiesta tanto en los versos con que Alonso de Ercilla describe a Chile en La Araucana como en los testimonios de cartógrafos e intrépidos navegantes. También en diversas menciones de los gobernadores españoles (singularmente interesante es la descripción de Manuel de Amat y Junient en su Historia Geográfica e Hidrográfica del Reino de Chile, 1761) o en la acción más consciente y decidida por descubrir la Antártica durante los s. XVIII y XIX.

Tras la independencia, existe una carta de Bernardo O’Higgins (1831) que, junto con demostrar su avanzada visión geoestratégica, manifiesta la valoración que se tenía sobre nuestro potencial antártico. Al comparar las ventajas de Chile y Estados Unidos para convertirse en una potencia naval, no solo incluye en la descripción del país a las islas Shetlands del Sur y a las tierras antárticas hasta el paralelo 65° de latitud sur, límite del conocimiento geográfico a la fecha, sino que también resalta cómo la posesión del extremo sur de América y del “Polo Antártico” nos otorgaba las llaves de los océanos Atlántico y Pacífico.

Desde fines del s. XIX, los testimonios sobre la perspectiva antártica chilena son cada vez más abundantes, en documentos oficiales y privados. Ello incluye normas jurídicas y actos administrativos promulgados desde la década de 1890, así como actos internacionales. Un ejemplo paradigmático es la declaración hecha por Chile en el Acta Final de la Conferencia de Washington de 1959, en que, junto con acordar el Tratado Antártico, reitera su condición de Estado con derechos soberanos sobre el sexto continente.

Esta visión es explicitada en 1984 en una política antártica nacional, en que se fijan los objetivos de la acción chilena en el continente helado. Esta primera versión, elaborada cuando se discutía una eventual explotación de los minerales antárticos, tuvo un claro sentido territorialista, enfatizando la defensa de los derechos soberanos por sobre la colaboración internacional. Además, fue reforzada con acciones concretas, como la habilitación del aeródromo Teniente Marsh o la construcción de Villa Las Estrellas.



Sin embargo, la forma en que se resolvió la disputa por la explotación mineral, prohibiéndola al menos hasta el año 2048, y la suscripción del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, en vigor desde 1998, crearon la necesidad de una nueva política antártica nacional. En ella, sin abandonar la defensa de los derechos antárticos chilenos, se adopta un enfoque preferente hacia la preservación medioambiental y la promoción de las investigaciones científicas.

Aprobada por el Decreto Supremo N° 429 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 18 de mayo del 2000, establece los siguientes objetivos: (1) Proteger y fortalecer los derechos antárticos de Chile, con claros fundamentos geográficos, históricos y jurídicos, en el marco del Tratado Antártico y a través de su fiel cumplimiento; (2) Fortalecer y acrecentar la influencia de Chile en el Sistema del Tratado Antártico; (3) Participar de un modo efectivo en el Sistema del Tratado Antártico; (4) Fortalecer la institucionalidad antártica nacional; (5) Preservar a la Antártica como una zona de paz, actividades científicas y reserva natural; (6) Cooperar internacionalmente en los ámbitos político, científico y logístico; (7) Promover las facilidades en Chile continental como “país-puente” a la Antártica; (8) Orientar la ciencia nacional antártica hacia las grandes tendencias mundiales; (9) Conservar los recursos marinos vivos y la pesca austral; (10) Promover el turismo controlado; y (11) Mejorar la conectividad entre la Antártica y el territorio chileno continental.

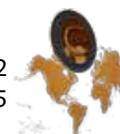
Fundado en lo anterior, el Plan Estratégico Antártico 2011-2014, aprobado *ad referendum* en la XLVIII Reunión del Consejo de Política Antártica, realizada en Puerto Williams el 18 de abril del 2011, estableció como objetivos estratégicos para el señalado período los siguientes: (1) Consolidar y ampliar la presencia y actividades de Chile en la Antártica; (2) Fortalecer el posicionamiento de Chile como “país-puente” y de la XII Región como “puerta de entrada” a la Antártica; y (3) Promover y aumentar la participación nacional en el Sistema del Tratado Antártico, con una mayor presencia en sus foros y regímenes. Para cumplir estos objetivos se estableció una serie de acciones y tareas concretas.

Su concreción ha sido dirigida por dos entidades de reciente creación. Por una parte, la Dirección de Antártica del Ministerio de Relaciones Exteriores, instituida en el mes de febrero de 2011, y que ha centralizado la conducción política, el relacionamiento internacional y la coordinación interministerial de las actividades antárticas; por otra, la Subsecretaría de Defensa, que si bien fue creada por la Ley N° 20.424, de febrero de 2010, recién durante el año 2011 entró en pleno funcionamiento. La División de Relaciones Internacionales de esta subsecretaría cuenta con una unidad encargada de la coordinación de la política de defensa con la política antártica y de la implementación de esta última a través de los operadores antárticos de la defensa. En el nivel ejecutivo se ha contado con la importante labor del INACH en la coordinación y ejecución de las actividades científicas, de difusión y de representación ante diversos organismos especializados, y con la actividad operativa que efectúan ciertas unidades y reparticiones de las Fuerzas Armadas, con una superior coordinación a través del Estado Mayor Conjunto. Asimismo, existe una participación relevante del Ministerio de Economía a través de las Subsecretarías de Pesca y de Turismo, en lo relativo a los recursos vivos antárticos y al turismo austral; y de la Secretaría Regional Ministerial de Medio Ambiente de la XII Región respecto a la evaluación y protección medioambiental; entre otras reparticiones estatales con responsabilidad en materia antártica.

No está demás consignar que gran parte de las tareas incluidas en el Plan Estratégico Antártico, como concreción de la política antártica nacional, únicamente pueden ser cumplidas por los operadores antárticos de la defensa o mediante su participación.

V. Conclusiones

El Tratado Antártico, como marco normativo vigente, establece una zona desmilitarizada, pero permite el empleo de las Fuerzas Armadas en tareas operativas y logísticas no-bélicas. Esto ha implicado un punto de inflexión en la participación antártica de las instituciones de la defensa, que han sido históricamente el principal instrumento del



Luis Ferrada W.

Estado de Chile para materializar su política antártica, en coordinación con el INACH y bajo los lineamientos político-jurídico-diplomáticos de la Cancillería.

La eventual dicotomía entre ciencia/presencia se ha resuelto mediante la acción de las Fuerzas Armadas tanto en la mantención de las bases, control marítimo y aéreo, y otras actividades con contenido soberano, como en el apoyo a la realización de ciencia y en la cooperación internacional.

Actualmente, los operadores antárticos de la defensa realizan la parte principal del esfuerzo operativo y logístico de Chile en la Antártica, sin el cual resultaría imposible llevar a cabo la acción nacional al respecto, incluyendo la realización de ciencia en terreno. La política antártica nacional y el plan estratégico antártico, son los instrumentos que fijan las tareas y misiones para las Fuerzas Armadas en el sexto continente.

Finalmente, si a lo largo de este artículo no se ha dado relevancia en particular ni se ha distinguido entre cada una de las instituciones de la defensa, y ni siquiera se ha remarcado la distinción con el INACH, ello ha sido expuesto. Las tareas antárticas son tareas nacionales, las bases antárticas son bases chilenas, los objetivos antárticos nos comprometen a todos y los logros conseguidos se deben al esfuerzo de un país completo. Cada institución debe aportar a una tarea que es común, y los medios y capacidades antárticas que la Nación toda les ha encomendado deben ser administrados con idéntica perspectiva.

En materia antártica, como en todo, las Fuerzas Armadas están y deben estar al exclusivo servicio de los intereses nacionales.

