

EL PROYECTADO PACTO DEL ATLANTICO SUR

Origen del proyecto y primeras reacciones.

El día 31 de julio de 1956 la Argentina dirigió al Brasil y al Uruguay una Nota invitando a estos países a celebrar una «reunión preparatoria» con el objeto de «estudiar las bases para organizar la defensa del Atlántico Sur».

El breve texto de la Nota argentina se decía inspirado en la tradicional trayectoria pacifista del país, teniendo en cuenta el espíritu que animó la concertación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca firmado el 2 de septiembre de 1947 en Río de Janeiro, así como las recomendaciones de la Junta Interamericana de Defensa, y para reafirmar en la práctica los propósitos de solidaridad americana sentados en la (reciente) reunión de presidentes realizada en Panamá. La invitación a los dos países mencionados se hacía «sin que ello significase que más adelante no pudieran incorporarse al sistema defensivo otros Estados». A este respecto se señalaba en los diarios argentinos que Chile sería invitado a enviar un observador.

Esta iniciativa cayó como una bomba en el ambiente sudamericano, siempre dispuesto a erizarse de recelos. Las cancillerías entraron en febril actividad, de la cual muy poco trascendió en el primer momento.

La primera reacción brasileña fué cautelosa. El Gobierno de Río se obstinó en no hacer declaraciones oficiales hasta tanto no contara con más «elementos de juicio». No es necesario hacer la crónica de las relaciones argentino-brasileñas a través de la historia de ambas naciones para comprender con cuanta cautela cualquiera de ellas—siempre preocupadas por mantener un equilibrio de hecho en Sudamérica, pese a los torrentes de amistad oficial—puede acoger una iniciativa semejante proveniente de la otra. Como muestra de ello debe indicarse que si bien el Gobierno argentino sugería la ciudad de Buenos Aires como sede de la conferencia preparatoria, proponía como asiento definitivo del organismo a formarse la ciudad de Montevideo, «en vista de las ventajas que le otorga su situación geográfica equidistante».

La reacción uruguaya fué más abierta, y contando, por lo visto, con más

«elementos de juicio» que su colega brasileño, el canciller interino de la República Oriental, señor Abdala, pudo hacer a la prensa las siguientes declaraciones: «No se trata de la concertación de un nuevo pacto, sino del cumplimiento del de Río. Tradicionalmente nuestra diplomacia ha sido opuesta al ABC¹ y no es el momento de resucitar ahora iniciativas similares (*La Mañana*, 5 de agosto); «La propuesta argentina es complementaria y tiende a llevar a la práctica el Tratado de Río. Este no impide los arreglos de carácter regional siempre que su finalidad sea poner en cumplimiento dicho instrumento. La invitación argentina no es un intento de crear un bloque regional capaz de minar la unidad del continente, sino que responde al propósito de coordinar la acción de grupos de países determinados que tienen intereses comunes» (*Acción*, 6 de agosto).

Pero donde se despertó fuerte tormenta, como no podía ser menos, fué en Chile, que no había sido invitada a la reunión. No bien conocida la noticia, en los primeros días de agosto, la prensa y las opiniones officiosas—fiel reflejo de las oficiales—expresaban, poco más o menos: que Chile debía haber sido invitado en igual pie que Brasil y Uruguay, y no sólo a enviar un observador; que la propuesta argentina estaba de más, teniendo en cuenta la existencia del Tratado de Río; que organizaciones como la propuesta «solían despertar suspicacias en las demás naciones y estimulaban la formación de otros bloques, sin ningún beneficio para la paz y la armonía continentales» (*Diario Ilustrado*); y que, vistos los derechos chilenos sobre el estrecho de Magallanes, el de Drake y sobre un sector antártico, y el hecho de no estar claramente determinado el límite entre los océanos Atlántico y Pacífico, se alertaba al gobierno ante cualquier acuerdo o declaración que pudiera surgir de tal reunión y que pudiera afectar los derechos chilenos en tales zonas.

El propio ministro de relaciones exteriores de Chile, señor Sainte Marie, declaró que la política de su país había sido fijada por el discurso del presidente Ibáñez en la reunión de jefes de Estado americanos en Panamá, cuando éste dijo que no era partidario de bloques regionales en el continente (6 de agosto). El mismo día expresaba *El Mercurio* de Santiago: «Aun cuando pensamos que los Gobiernos de la Argentina, el Brasil y el Uruguay tienen perfecto derecho para establecer los convenios regionales que estimen más

¹ El tratado llamado del ABC fué firmado entre Argentina, Brasil y Chile el 25 de mayo de 1915, y fué criticado en su tiempo como una manifestación de la política del equilibrio en Sudamérica, lo que, quizá, no se justificaba. De todos modos, tuvo corta aplicación, pues no fué ratificado.

convenientes a sus intereses, desde el punto de vista del interés hemisférico creemos que no hay conveniencia en desvirtuar el Tratado Interamericano de Asistencia Mutua de Río de Janeiro de 1947, y apartarnos de la línea de la defensa colectiva continental para ir a la conclusión de pactos de defensa regionales. Nada aconseja fraccionar la zona de seguridad hemisférica creada en ese Tratado. Chile, potencia del Pacífico, no tiene sitio adecuado en dicha reunión internacional, sobre todo si llega a ella en el carácter de observador. Lo que dijo el presidente Ibáñez en la reciente reunión de Panamá sigue siendo valedero: *Chile no desea participar en alianzas parciales ni en la formación de bloques ni de hegemonías que sólo sirven para provocar recelos.*»

En vista de estas reacciones y otras semejantes que despertaba su iniciativa, la cancillería de Buenos Aires se creyó obligada, el 15 de agosto, a publicar un comunicado recordando que aquélla «se hallaba encuadrada dentro del espíritu del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y las recomendaciones de la Junta Interamericana de Defensa, estimando que la sola mención de los instrumentos de carácter continental en que se fundaba la invitación ratificada que la Argentina, al dar realidad a compromisos panamericanos, no propiciaba pactos ni alianzas regionales».

Antes de seguir más adelante, resulta imprescindible puntualizar algunos aspectos en torno al discutido proyecto.

Encuadramiento de la iniciativa en el sistema interamericano.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca celebrado en Río de Janeiro en 1947 descansa sobre un artículo básico, el 3.º, cuyo inciso 1.º dispone: «Las altas partes contratantes convienen en que *un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos*, y en consecuencia cada una de dichas partes contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.»

Esta disposición tiene su ámbito de aplicación en una zona geográfica que envuelve toda América, de Polo a Polo (art. 4.º del Tratado) (*v. fig. 1*), de modo que no sólo el ataque armado dentro del territorio de un Estado americano, sino aun dentro de dicha zona acarreará la reacción colectiva (art. 3.º, inc. 3.º).

ZONA DE SEGURIDAD DEL TRATADO DE RIO DE JANEIRO



Fig. 1

De tal suerte el concepto *Atlántico Sur* queda ya definido en un sentido: no se trataría, como en el caso del Pacto de la N. A. T. O., de un tratado que abarca Estados de una y otra costa del océano; nada tiene que hacer en este proyecto la Unión Sudafricana, para no hablar de Portugal, Francia o Gran Bretaña por sus respectivas colonias en Africa. El proyecto es esencialmente sudamericano, y restringido a la parte del Atlántico Sur comprendida dentro de la zona de aplicación prevista por el tratado de Río de Janeiro.

Ninguna disposición contiene éste en cuanto a acuerdos parciales entre sus miembros para la aplicación de su contenido, sin que tampoco los prohíba. Así es como los Estados Unidos fueron concertando, después de la Reunión de Consulta de Washington de 1951, tratados bilaterales de asistencia recíproca con una docena de países americanos, entre ellos Brasil, Chile y Uruguay², que estipulan, dentro del marco del tratado de Río, obligaciones precisas para sus partes.

Estos tratados bilaterales despertaron, en su momento, honda oposición, no apagada aún en el fondo, tanto en los pueblos hispanoamericanos como en una buena parte de sus minorías dirigentes. México rechazó el pacto que se le proponía, en Chile su ratificación desató una tormenta dentro y fuera del Parlamento, y con la Argentina, gobernada entonces por Perón, no se suscribió ninguno. De ahí que, entre los comentarios que suscitara en el continente americano la propuesta argentina, no faltó quien dijera que el Gobierno de Buenos Aires, al procurar esta alianza de carácter especial con Brasil y Uruguay, buscaba, en realidad, ligarse indirectamente con los Estados Unidos, sin tener que suscribir un acuerdo con éstos que la opinión pública rechazaría.

Puede destacarse, al margen, que estos tratados bilaterales fueron atacados por sus adversarios con el argumento específico—entre otros de alcance más amplio—de que eran contrarios al inciso 2.º del Pacto de Río, que dispone que «hasta la decisión del Organo de Consulta del Sistema Interamericano. cada una de las partes contratantes podrá determinar las medidas inmediatas que adopte individualmente» y que «el Organo de Consulta se reunirá sin demora con el fin de examinar esas medidas y *acordar las de carácter colectivo que convenga adoptar*». Porque, si más de la mitad de los países americanos tiene ya concertados con los Estados Unidos tratados

² Los restantes son Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Perú y la República Dominicana. No están ligadas por pactos Argentina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Venezuela.

bilaterales de asistencia mutua, es de preguntarse qué facultades quedan en la práctica al *órgano de «consulta»* para adoptar medidas de carácter colectivo, y qué clase de «consulta» es esa...

Otro tanto ocurre con los supuestos del art. 6.º del Tratado, que dispone que para el caso de «agresión que no sea ataque armado o conflicto extracontinental o intercontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América», el órgano de consulta reunirá inmediatamente a fin de acordar las medidas que se deban tomar para la defensa común.

En cuanto a la Junta Interamericana de Defensa, fué creado este organismo por resolución de la 3.ª Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los estados americanos (Río de Janeiro, 1942) y tiene sede permanente en Washington. Integrado por técnicos militares y navales, su objeto es estudiar y sugerir las medidas necesarias a la defensa del continente.

La Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz (México, 1945) aprobó la constitución a la brevedad de un organismo permanente formado por representantes de cada uno de los estados mayores de los estados americanos «con el fin de proponer a dichos gobiernos las medidas tendientes a mejorar la colaboración militar entre todos los gobiernos y a la del Hemisferio», sin perjuicio de que la Junta Interamericana de Defensa continuara como órgano de la defensa interamericana hasta tanto se constituyera aquel órgano permanente.

Este fué creado, por fin, por la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (Bogotá, 1948) en su art. 44 y siguientes, con el nombre de Comité Consultivo de Defensa, con objeto de «asesorar al Organismo de Consulta (esto es, a la Reunión de Consulta de los cancilleres americanos) en los problemas de colaboración militar que puedan suscitarse con motivo de la aplicación de los tratados especiales existentes en materia de seguridad colectiva», y se integraría «con las más altas autoridades militares de los estados americanos que participasen en la Reunión de Consulta». Sin embargo, este nuevo órgano no interfirió en las funciones de la Junta de Defensa, pues por otra resolución de la misma conferencia de Bogotá se dispuso que ella «continuara actuando como órgano de preparación para la legítima defensa colectiva contra la agresión, hasta que los gobiernos americanos, por mayoría de dos terceras partes resolviesen dar por terminadas sus labores», lo que hasta hoy no ha ocurrido, de tal modo que la Junta sigue funcionando como órgano permanente en la práctica.

Más tarde, una resolución de la 4.^a Reunión de Consulta (Washington, 1951) dispuso «encomendar a la Junta Interamericana de Defensa que preparase con la mayor actividad posible y mantuviese al día, en estrecho enlace con los gobiernos por medio de sus respectivas delegaciones, el planeamiento militar de la defensa común».

A las recomendaciones resultantes de este encargo se refería la nota argentina al Brasil y Uruguay. Poco es lo que se sabe, como es natural, acerca de estas recomendaciones y planes elaborados por la Junta, pero es lógico suponer, como la propia iniciativa argentina lo descubre, que en ellos se haya dividido el continente americano, o, mejor dicho, la *zona de seguridad* de 1947, en subzonas estratégicas, tomando como base la potencialidad y equipamiento militar de los países de cada región, y el conjunto de sus recursos y capacidad de movilización humana, económica y financiera, según las exigencias de la guerra moderna, así como los intereses que cada país o grupo de países tiene mayor cuidado en defender. Tal sería el caso del Atlántico Sur.

La resolución 3.^a de la 4.^a Reunión de Consulta recomendada a los estados americanos «cooperar entre sí, en materia militar, para desarrollar la potencia colectiva del continente necesaria para combatir la agresión contra cualquiera de ellas». Esta resolución, sin embargo, no fué invocada en la nota argentina.

Evolución de la cuestión.

El 20 de agosto el Uruguay hacía conocer a la Argentina, en una nota sencilla, su decisión de participar en la reunión «con el propósito de colaborar, dentro de sus posibilidades, en el común deseo de lograr un acuerdo que hiciese posible un mejor y más eficaz cumplimiento del Pacto de Río de Janeiro, en la zona encarada por la Junta Interamericana de Defensa».

Súpose, entretanto, que el Gobierno de Buenos Aires, por sugerencia, seguramente, del de Río de Janeiro, por lo que se verá enseguida, había dirigido el 9 de agosto igual invitación de participar en la reunión proyectada al Paraguay.

Hasta el 11 de septiembre se hizo esperar la respuesta del Brasil, el que aceptaba «con satisfacción» la invitación argentina, pero también con algunas reflexiones y sugerencias.

Así, luego de declararse inspirado en altos principios tendentes al mantenimiento de la paz y seguridad del continente, «convencido de que estos

mismos propósitos animaban la iniciativa argentina, como consta en las aclaraciones contenidas en el comunicado del gobierno argentino a la prensa, el gobierno brasileño esperaba firmemente que la reunión de Buenos Aires contribuyera eficazmente a concretar el Plan General de defensa del Hemisferio Occidental elaborado en 1951 por la Junta Interamericana de Defensa, y aprobado por la casi totalidad de los países americanos».

«La presencia, como observador, del Presidente de la Junta Interamericana de Defensa o del Jefe del Estado Mayor de la misma en la reunión preparatoria precitada contribuirá a la tranquilidad de los gobiernos de los países del Continente que, perteneciendo o no a la región del Atlántico Sur, tienen también intereses vinculados con la defensa de esa zona.»

Con estas observaciones entendía el Brasil poner corte definitivo a todo proyecto—si es que alguna vez lo hubo—de formación de una alianza o bloque regional, a la vez que las últimas palabras evidencian gran comprensión del punto de vista chileno.

Proseguía la nota: «Tomando en cuenta que el Paraguay forma también parte del grupo de Estados comprendidos en la región del Atlántico Sur, de conformidad con el plan preparado por la Junta Interamericana de Defensa, el gobierno brasileño señala, por lo tanto, la conveniencia de que el gobierno de ese país sea invitado a la reunión de Buenos Aires.»

No cabe duda de que, si por una parte puede dudarse del interés práctico de esta invitación, teniendo en cuenta que la fuerza naval paraguaya está constituida por dos viejas cañoneras fluviales, por otra ella acallaba comprensibles susceptibilidades diplomáticas, a la vez que incorporaba a la reunión un cuarto país en el que la política brasileña hace sentir su gravitación.

Como muestra de ello, la respuesta afirmativa del Paraguay, recibida en Buenos Aires el 20 del mismo mes de septiembre, se alineaba claramente sobre la brasileña, ya que aceptaba «bajo el entendimiento de que la proyectada reunión tendría como finalidad la realización y concreción de un Plan Militar General para la defensa del continente americano elaborado por la aludida Junta Interamericana en consonancia con los principios de solidaridad americana sustentados por el Pacto de Río de Janeiro en 1947».

Habíanse recibido, pues, las aceptaciones de los tres países invitados, y pudo esperarse que en cualquier momento se fijara la fecha de comienzo de la reunión. Esta, sin embargo, no ha tenido lugar hasta el día de hoy. ¿Qué factores han contribuido a su prórroga, sino al definitivo abandono de la iniciativa?

Chile y el Atlántico Sur.

Pocos días después de conocerse la aceptación del Paraguay se publicaron en Santiago unas declaraciones del Ministro Sainte Marie, quien expresaba categóricamente que Chile no concurriría a la conferencia proyectada. «No hay nada que nos interese en ella», habrían sido sus palabras, a las que añadiría: «Nosotros estamos ligados a un plan de defensa en virtud del tratado firmado en Río de Janeiro» (24 de septiembre).

Al día siguiente, con todo, el canciller chileno desmentía haber hecho tales declaraciones, agregando que como Chile no había sido aun invitada a la conferencia, no podría decirse si concurriría o no. «La posición del Gobierno —terminó— es no adelantar declaraciones hasta no conocer con más detalles los antecedentes y objetivos de esa reunión.»

Para comprender en su verdadero alcance la marcada resistencia chilena al proyecto sobre el Atlántico Sur se hace imprescindible rememorar antecedentes de otra cuestión, a la que siempre es sensible la opinión del país cordillerano: nos referimos a la cuestión antártica, en la que los intereses de Argentina y Chile tan pronto aparecen vinculados como contrapuestos.

En el año 1904 la Argentina se hizo cargo de la estación meteorológica establecida en una de las islas Orcadas del Sur por una expedición científica polar, y mantuvo desde entonces una ocupación ininterrumpida en esas lejanas tierras australes, a través de una dotación que se renueva anualmente. Chile, por su parte, comenzó en esos años a hacer concesiones de pesca y caza de ballenas en los mares situados entre América y la Antártica. Esta actividad por parte de los dos estados sudamericanos más próximamente situados a las tierras antárticas despertó el recelo de Gran Bretaña, siempre vigilante por sus intereses marítimos, e hizo que este país, invocando títulos de «descubrimiento» declarara anexo a sus posesiones un «sector» antártico, comprendido entre los meridianos 20° y 80° de longitud O., con el nombre de «Dependencias de Falkland».

Ahora bien, las Falkland son las islas Malvinas, motivo de famosa disputa en el siglo XVIII, que, pertenecientes a España, fueron ocupadas por el francés Bougainville en 1764. Reconocido el derecho español las desocupó Francia, sólo para que los ingleses se instalaran en ellas en 1766. Desalojados compulsivamente por el gobernador de Buenos Aires, se llegó al acuerdo de 1771 por el que, si bien España restituía Puerto Egmont, Inglaterra se comprometía a su posterior evacuación, lo que cumplió en 1774, ocupando

SECTORES REIVINDICADOS EN LA ANTARTIDA

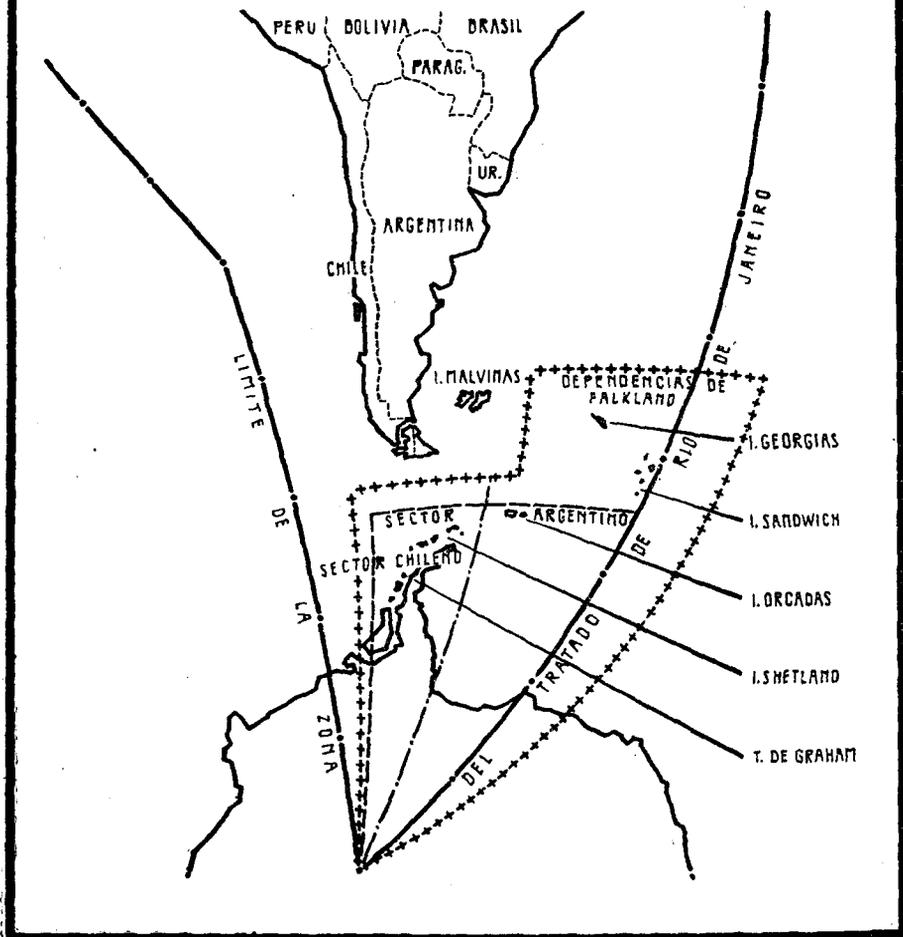


FIG. 2

España todo el archipiélago. Emancipadas las Provincias del Plata en 1810, sólo diez años más tarde pudieron hacerse cargo de aquellas lejanas y pobres islas, donde, desde 1820 hasta 1833 se sucedieron, con intermitencias, los gobernadores designados desde Buenos Aires. En este último año el navío de S.M.B. *Clio* expulsó por la fuerza a las autoridades argentinas, e Inglaterra quedó desde entonces dueña de las Malvinas, sin que hasta el día de hoy tal hecho haya sido reconocido por la Argentina, que, según es sabido, reclama siempre por ellas. Si tales son los títulos británicos a las Malvinas, no es por consiguiente de extrañar que con igual derecho declararan sus «Dependencias»—donde ningún establecimiento permanente poseían—hasta el mismo Polo Sur.

Por los años 1910-1912 se realizaron algunas conversaciones entre Chile y Argentina con miras a unificar su acción respecto de la actitud británica, que a nada llegaron. Fué a partir de 1939 que comenzó a renacer la cuestión antártica. La declaración, por parte de Chile, de un «sector» de su propiedad entre los meridianos 53° y 90° O. en 1940 provocó viva emoción en la Argentina, que reclamó por sus derechos. En 1947 declaró ésta, a su vez, comprendido en su territorio el sector entre los meridianos 25° y 74° O. y el paralelo 60° S., lo que provocó no menos reacción en Chile. Pero el 12 de julio de ese mismo año ambos países suscribieron una declaración conjunta por la que se comprometían a «actuar de mutuo acuerdo en la protección y defensa jurídica de sus derechos en la *Antártica Sudamericana* comprendida entre los meridianos 25° y 90° de longitud Oeste de Greenwich, en cuyos territorios se reconocen la República Argentina y Chile indiscutibles derechos de soberanía». Establecían bases de colaboración técnica y administrativa y expresaban su propósito de llegar cuanto antes a la concertación de un contrato de límites en la *Antártica Sudamericana*.

Desde entonces cesó la polémica argentino-chilena, y ambos países siguieron una política común frente a Gran Bretaña. Una serie de bases científico militares, argentinas, chilenas e inglesas, se han instalado después de aquel año y hasta nuestros días, en puntos escalonados de la península antártica conocida como Tierra de Graham, dando origen a uno que otro incidente y a un diluvio de notas de protesta y contraprotesta entre Gran Bretaña por una parte, Chile y la Argentina por la otra.

Repárese (v. fig. 2) en que, si por un lado el sector argentino está íntegramente comprendido en el que Gran Bretaña reclamó para sí, en tanto que el chileno sale, en parte, fuera de éste último, por otro los sectores argentino y chileno se superponen entre los meridianos 53° y 74° O., o sea sobre

21°; y los tres sectores se superponen sobre la parte más explotada y aprovechable—y estratégica—del continente antártico, la ya citada Tierra de Graham, que se alarga como un brazo hacia Sudamérica. Por otra parte, además de las islas Orcadas, que ocupa desde hace más de 50 años, y que están dentro de su sector, Argentina considera como suyas, si bien fuera de su sector antártico, las Georgias y las Sandwich del Sur, las cuales caen también dentro del sector británico. Añádese a esto que en virtud de la denominación inglesa de «Dependencias de Falkland», cada vez que se controvierte entre Argentina y Gran Bretaña uno de los puntos situados dentro de ellas, la cuestión se involucra irremediamente con la de la legítima propiedad de las mismas Falkland o Malvinas. Chile, en cambio, es ajena a esta faz del problema.

A este inextricable enredo vino a sumarse, en septiembre del mismo año 1947, la *Zona de Seguridad* del tratado de Río de Janeiro, que incluye el sector entre los meridianos 24° y 90° O., es decir, el total de lo que la declaración argentino-chilena llamó *Antártica Sudamericana*. Tal inclusión, desde luego, no fué casual, sino expresamente solicitada por Argentina y Chile en el seno de la conferencia de Río. Pero vino a resultar entonces que los incidentes que inevitablemente se produjeron entre chilenos o argentinos con los ingleses, ocurrían dentro de la *Zona de Seguridad*, con lo que periódicamente se elevaron voces en los países americanos para pedir que se pusieran en marcha contra Gran Bretaña los mecanismos previstos por el Pacto de Río. Sin embargo, no hubo nunca demanda oficial en tal sentido por parte de ambos estados interesados, seguramente porque los sondeos diplomáticos previos demostraron a Argentina y Chile que los Estados Unidos no consideraban aquellos incidentes como «ataques armados contra un estado americano» o «violaciones a la integridad del territorio de un estado americano», y ni siquiera como «hechos o situaciones que pudieran poner en peligro la paz de América». En otras palabras, que el pleito de Argentina y Chile con Gran Bretaña no merecía la reunión del órgano de consulta interamericano.

Bueno es recordar a este respecto que los Estados Unidos, en tanto multiplican gigantescas expediciones polares al mando de Byrd (recientemente fallecido) o de Ronne, no formulan por su parte ninguna reivindicación antártica, pero también se niegan a reconocer las demandas de los demás países, aun americanos. De modo que para ellos el sector comprendido entre los meridianos 24° y 90° O. forma parte de la *Zona de Seguridad* del tratado de Río, pero no a título de territorios pertenecientes a la Argentina o a Chile.

Debe señalarse, asimismo, el creciente interés estratégico de los Estados Unidos por la zona del canal de Drake, que une los océanos Atlántico y Pacífico, pues si por un lado el canal de Panamá está ya a la merced de un ataque atómico enemigo, por otro, y en plena paz, los nuevos superportaviones americanos, del tipo *Forrestal*, exceden por su tonelaje el tamaño del Canal, y para pasar de un océano el otro se ven obligados a emprender por la vieja ruta del Cabo de Hornos. Tampoco es secreto para nadie el creciente interés y paralela actividad soviética de la Antártida, como lo revela la instalación de la estación científica de Mirny, frente a Australia, y las exploraciones que proyectan hacer desde ella³. Toda esta actividad científica, tanto norteamericana como soviética, se despliega bajo los auspicios del Año Geofísico Internacional. *Honny soit qui mal y pense...*

Nos hemos ido muy lejos del proyecto de tratado del Atlántico Sur, pero a nadie escapará que todos estos antecedentes son indispensables para comprender algunos aspectos de la cuestión.

Pues debe decirse que la *entente* argentino-chilena sobre la Antártida se mantiene en virtud del frente unido que ambos países forman frente a Inglaterra, pero también gracias a un *noli me tangere* de la cuestión en sí, pues cuando se la toca, o aun si se la roza, como tuvo la virtud de hacerlo la propuesta argentina, la «sensibilizada opinión chilena siente el dedo en la llaga, no por disimulada menos existente, pues el tratado de límites que preveía la declaración conjunta de 1947 jamás ha llegado ni siquiera a negociarse.

Hemos aclarado también cómo debe entenderse la noción espacial de *Atlántico Sur* de la propuesta argentina con respecto a los instrumentos del sistema interamericano. Pero hay un problema pendiente: ¿cuál es la línea que separa el océano Atlántico del Pacífico? Porque Chile y la Argentina tienen definitivamente solucionado entre sí una vieja cuestión, secuela de antiguos pleitos territoriales, que puede resumirse en la fórmula: Argentina, país del Atlántico; Chile, país del Pacífico. El protocolo de límites entre ambos estados de 1893, complementario al tratado definitivo de 1881, estipula expresamente: «La soberanía de cada estado sobre el litoral respectivo es

³ *Plan soviético en la Antártida*, en *La Nación*, de Buenos Aires, del 8-10-56. Hace unos años, una nota soviética atribuyó derechos a la U. R. S. S. sobre ciertas islas y tierras antárticas (islas de Pablo I y Alejandro I), en el mismo sector que se disputan Argentina, Chile y Gran Bretaña, con el argumento de que el continente antártico había sido descubierto por el ruso Bellingshausen en 1821 (lo que, por otra parte, parece ser exacto). La nota, rechazada por Argentina y Chile, no tuvo más consecuencias.

absoluta, de tal suerte que Chile no puede pretender punto alguno hacia el Atlántico, como la República Argentina no puede pretenderlo hacia el Pacífico». Aunque subsiste hasta hoy un pleito por tres pequeñas islas al sur de la Tierra del Fuego, por una cuestión de interpretación de estos tratados, puede decirse que el litigio está solucionado *en el continente americano*.

Pero en la Antártida, el límite oriental que da Chile a su sector es el meridiano 53° O., en tanto que el límite occidental que fija Argentina al suyo es el de 74° O., lo que equivale a decir que Chile corre su sector hacia el Atlántico Sur, en tanto que la Argentina lo hace hacia el pacífico Sur. Y aquí es donde despiertan las dormidas susceptibilidades, máxime teniendo en cuenta que Chile no fué invitada a la proyectada reunión de Buenos Aires. Por otra parte existe cierta teoría oceanográfico-política en Chile que señala el límite entre ambos océanos, no en el pasaje de Drake, sino en la línea de fosas y promontorios Malvinas, Georgias, Sandwich, Orcadas, Shetland, Tierra de Graham, en pronunciada curva hacia el Este.

Dejando de lado las notas de una prensa sensacionalista, el almirante chileno Juan Rodríguez suscribía en el *Diario Ilustrado* de Santiago un serio artículo afirmando que «Chile debía estar presente en esa reunión, o por lo menos, seguir muy atentamente su desarrollo para plantear oportunamente ante la Junta Americana de Defensa los requerimientos de armamentos para la seguridad del estrecho de Magallanes, el paso de Drake y el área de la Antártida chilena».

Otras opiniones—menos serias quizá—expresaron que Inglaterra debía también participar en la reunión, teniendo en cuenta la innegable influencia marítima que, desde el punto de vista militar, ejercía en la región; lo que era como poner banderillas en el flanco argentino—a la vez que ir en contra de los propios intereses chilenos—, pues el país del Plata no podría reconocer jamás una presencia inglesa en la reunión, basada en la ocupación británica de las Malvinas.

Una cuestión de armamentos.

Las palabras del almirante Rodríguez que hemos subrayado revelan que además de los recelos despertados en Chile por la presumible recuperación de la conferencia del Atlántico Sur sobre sus derechos antárticos, otros, no menos poderosos, se hicieron sentir sobre sus inevitables consecuencias militares.

También hay antecedentes viejos en esta materia, pues Argentina y Chile, luego de evitar por poco ir a una guerra a fines del siglo pasado, llegaron, en 1902, a un tratado de limitación de armamentos por el que ambos estados se comprometían a mantener una «discreta equivalencia» entre sus escuadras.

Además, en 1923 la Argentina adoptó una actitud opuesta a la de 1956, al no aceptar la invitación del Brasil de concurrir, conjuntamente con Chile, a una conferencia en la que los tres países estudiarían en común la limitación de sus armamentos navales, entendiéndose que «concurrir a una reunión parcial, para tratar cuestiones trascendentales y que debían luego ser dilucidadas y resueltas por la 5.^a Conferencia Panamericana, podía dar lugar a interpretaciones recelosas por parte de algunos países sudamericanos, los que podrían ver en esa reunión parcial una actitud excluyente hacia ellos».

En la emergencia actual, Chile vería con suspicacia que la firma de cualquier instrumento defensivo sobre el Atlántico Sur entre Argentina y Brasil se tradujera en un aumento de las flotas de estos países, y podemos añadir que tanto Argentina como Brasil sentirían lo mismo de estar en el caso.

En el campo sudamericano el problema de los armamentos es muy delicado, por varias razones. En primer término, parece evidente que ninguno de los ejércitos o flotas de esos estados, aun los mejor preparados, está a la altura de los requerimientos técnicos de la guerra moderna, lo que equivale a decir que esas fuerzas tienen, por lo general, más eficacia *interna* que *externa*, y en este último caso sólo responden a las exigencias de la defensa. De ahí se deriva que no obstante la retórica oficial desplegada en toda oportunidad—y que se torna empalagosa en las reuniones interamericanas—, cada uno de los países de esa parte del mundo vea con explicable recelo cualquier aumento de su vecino.

Pero si se tiene en cuenta que, salvo algunas compras, cada vez más raras, en Europa, el gran distribuidor de armas en América Latina son los Estados Unidos, la cosa se complica, pues esta distribución no se efectúa, como es natural, según las reglas de la equidad, sino según los lineamientos que la hora va fijando al Departamento de Estado, de donde algunas acusaciones de parcialidad en ciertos casos. Además, la verdad es que el gobierno de Washington, durante los años 1949-50, encontró buen modo de desprenderse de sus excedentes de guerra—inservibles para cualquier conflicto futuro—colocándolos entre sus vecinos del Sur, los cuales muchas veces los emplearon para sus disensiones internas o para mostrarse los dientes de cada lado de sus fronteras comunes. Más tarde, desde 1952, los Estados Unidos han distribuído entre las doce repúblicas americanas con las que han suscrito

pactos bilaterales, armamentos y equipos aéreos por valor de 200 millones de dólares.

En materia naval, carecemos de datos fidedignos sobre el estado actual de las principales flotas sudamericanas, pero es evidente que ellas están muy por debajo, no sólo de las exigencias mínimas de un conflicto moderno, sino aun de los extensos litorales marítimos de estos países.

En 1951 los Estados Unidos vendieron dos cruceros, relativamente modernos, a la Argentina, y otros tantos a Chile y Brasil, respectivamente; y dos destructores a Uruguay y tres a Perú, contemplándose actualmente la entrega, en préstamo, de submarinos al Brasil y a otros países. La política naval norteamericana respecto a sus vecinos del Sur parece orientarse netamente hacia su capitulación para defenderse y colaborar en la defensa contra un posible ataque masivo de submarinos soviéticos, pues es sabido que el aumento de este tipo de flota en la U.R.S.S. está dando lugar a las más inquietantes advertencias por parte de altos jefes de la marina americana. Dicha política contempla, entonces, la entrega de submarinos y unidades de combate anti-submarino antes que navíos de alto bordo.

Ahora bien, a poco de producida en la Argentina la revolución que derribara a Perón (septiembre de 1955), en la cual las fuerzas de la armada de mar y de río tuvieron papel preponderante, cundió en Buenos Aires el rumor de que el gobierno revolucionario—en el cual figuran marinos de alto prestigio—iniciaba negociaciones para la compra de un portaaviones en los Estados Unidos, si bien se añadía que este poderoso instrumento de combate no estaba sólo destinado a fortalecer la defensa externa del país, sino también a procurar una base de apoyo inexpugnable a la aviación naval argentina ante cualquier eventualidad de orden interno. Esta iniciativa no pareció contar con la simpatía del Brasil, quien habría hecho presente su desagrado ante el desequilibrio que tal adquisición acarrearía entre las respectivas fuerzas navales. Estas negociaciones no salieron a la luz, en todo caso, pero cuando la Argentina lanzó su proyecto de conferencia tripartita se elevaron voces que vieron en ello un claro intento de replantear la cuestión, bajo el argumento de que esta vez no podría disgustarse el Brasil, puesto que el fortalecimiento de la armada argentina no se haría, seguramente, en desmedro del de la brasileña.

Parece, sin embargo, que los Estados Unidos, empeñados según hemos visto en fortalecer el poder antisubmarino de las flotas latino-americanas, no incluye en sus planes la venta o entrega de portaaviones a estos países.

La cuestión se agudizó cuando Brasil hizo público que había comprado

en Gran Bretaña el portaaviones *Vengeance*, creando de este modo, a su vez, un desequilibrio a su favor. Los diarios brasileños se apresuraron entonces a desvanecer las inquietudes que este hecho pudiera despertar en la Argentina. «No es posible una carrera de armamentos entre Brasil y la Argentina—decía *O Jornal*, de Río de Janeiro—por la simple razón de que no hay entre los dos países cuestión alguna capaz de provocar tal carrera. La adquisición de un portaaviones por la marina de guerra de las dos naciones indica solamente el deseo de ambas de completar sus planes con la presencia de uno de los elementos esenciales de la potencia naval moderna. El portaaviones es una parte integrante de todo problema táctico o estratégico de las marinas de guerra de hoy. Esa es la razón por la que la Argentina y Brasil desean poseer un buque de ese tipo». «No amenazamos a nadie y no nos hemos lanzado a una carrera de armamentos—escribía, por su parte, el *Jornal do Brasil*—. El gobierno y el pueblo de la Argentina saben esto bien» (diciembre de 1956).

Por la misma época se supo que Argentina a su vez realizaba gestiones en Gran Bretaña para adquirir un portaaviones liviano de la flota de este país, sin que conociéramos el resultado de esta negociación.

¿Abandono del proyecto?

Lo cierto es que, por una razón u otra, hasta el mes de abril de 1957 la reunión propuesta no se ha celebrado, y existen serios motivos para creer que no se celebrará.

A las causas apuntadas más arriba, que pueden haber hecho fracasar la conferencia, debe añadirse otra más, y no la menos importante. La Argentina está regida actualmente por un gobierno provisional, que ha prometido llamar a elecciones a fines del año. En tales condiciones, no es de extrañar que las demás naciones sudamericanas vacilen en contraer compromisos de tal naturaleza con un gobierno de escasa duración y facultades limitadas, sin saber qué política seguirá su sucesor constitucional. Y ello tanto más, cuanto que uno de los candidatos a presidente de los argentinos que cuenta aparentemente con mayores posibilidades, el señor Frondizi, no hace misterio—y menos aún sus partidarios—de su repulsión por los compromisos militares de carácter permanente. En sus declaraciones a los periodistas extranjeros ha criticado expresamente el proyecto sobre el Atlántico Sur (*La Nación*, 5 de diciembre).

Esta actitud no sólo es compartida por los órganos de prensa izquierdis-

tas, y también por las corrientes de opinión nacionalistas, sino que, en verdad, sea cual sea el partido político a que pertenezca, la mayoría del pueblo argentino no ha sido nunca afecta a los compromisos de esta índole, y entiende haber hecho su última concesión con la ratificación del Tratado de Río de Janeiro. El difundido semanario argentino, *Qué*, calificaba la iniciativa de «travesura diplomática que consiste en abrir el Río de la Plata a la política brasileña y a la chilena, en provocar los celos del Paraguay y en llamar a la flota norteamericana a nuestras aguas territoriales. Todo ello en contra de preceptos tradicionales e invariables de nuestra diplomacia» (23 de octubre).

Lamará la atención el silencio que hasta ahora hemos guardado sobre la posición del gobierno de Washington ante el proyecto argentino, pero este silencio corresponde plenamente al que las propias esferas oficiales norteamericanas han conservado. Como el desinterés de los Estados Unidos debe descartarse en absoluto, como es natural, no cabe sino conjeturar que ha preferido el texto liso y llano del Tratado de Río a la aplicación regional propuesta por la Argentina. De lo contrario, seguramente la conferencia se habría realizado a corto plazo. Es de alabar, con todo, la prudencia de la política norteamericana en tan delicado asunto, pues la aparición de los Estados Unidos en las negociaciones, si no en la misma mesa de la conferencia, habría provocado las inevitables reacciones contra el «imperialismo yanqui», fácil siempre de explotar en la opinión latinoamericana.

El cambio de titular en la Cancillería argentina acaecido a fines de enero último, en el que el señor Podestá Costa, jurista de categoría internacional, dejó el lugar al señor Laferrere, contribuye a hacer pensar que la iniciativa haya sido abandonada definitivamente, y, a este respecto, no estará de más señalar que el nuevo ministro, antes de asumir la cartera de Relaciones Exteriores, era embajador de su país en Chile, donde habrá podido medir personalmente las resistencias levantadas al proyecto de antecesor.

E. G.

NOTA.—Ya entregado este artículo para su publicación (abril), un comunicado conjunto de los cuatro países anunció para el 15 de mayo la reunión de la demorada conferencia, que, efectivamente, comenzó en esa fecha en Buenos Aires, con asistencia de altos jefes militares de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y el Presidente de la Junta Interamericana de Defensa (cuya presencia había sugerido el Brasil, v. *ut sup.*). Comunicados y discursos recalcaron que ella no trataría temas económicos ni políticos,

EL PROYECTADO PACTO DEL ATLÁNTICO SUR

ni menos la formación de bloques o pactos regionales, sino exclusivamente temas técnico-militares centrados en torno a la defensa del tráfico marítimo interamericano en las zonas litorales de sus participantes. El día 30, finalizada la conferencia, un comunicado resumía lo tratado en quince días de labor—durante los cuales el gobierno provisional del país invitante debió atravesar su quinta crisis del año.

El documento se refiere a 18 resoluciones aprobadas, que no transcribe; las deliberaciones fueron, como es lógico, estrictamente secretas, pero que resume de esta forma: “Tener presente como base fundamental las recomendaciones emanadas de la Junta Interamericana de Defensa; los tratados preexistentes y los compromisos que ellos imponen. Solucionar los aspectos de detalle que el Plan General de Defensa Americana no puede contemplar. Desechar por inadmisibles cualquier idea regionalista o que compromete parcialmente a un sector de América. *Refutar por innecesaria la firma de otros tratados, ya que los existentes satisfacen con toda amplitud las exigencias defensivas del continente.* Dejar de lado toda iniciativa que pudiera llevar a una adquisición desmedida de armamentos, fuera de lo normal y que ya figura en los presupuestos de cada país.” La resolución XVIII, única dada a conocer, se refiere a la comunicación de lo acordado a los otros países americanos, por intermedio de la J. I. de Defensa y a que las naciones participantes puedan tomar contactos directos complementarios con los países vecinos con los que compartan responsabilidad en líneas de tráfico marítimo, así como prevé la posibilidad de reuniones ulteriores.

Pese a las enfáticas declaraciones de éxito que cerraron la conferencia, la lectura del citado documento produce algún asombro, pues es el fiel reflejo, punto por punto, de todas las tendencias y recelos que demoraron y estuvieron por impedir la celebración de la misma. Y aun cuando se pueda haber llegado a acuerdos técnicos de valor positivo, es indudable que ella no ha tenido el alcance que se le pensó dar originalmente, como lo revela la ausencia absoluta de toda referencia al organismo permanente que había de funcionar en Montevideo. En cambio, y en defecto de concurrencia oficial norteamericana, se contó con la asistencia del Presidente de la J. I. de Defensa, Gral. Lemuel Shepherd Jr., quien asistió acompañado de varios asesores, *pertenecientes todos al ejército y la marina de los Estados Unidos.*

