



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

ESPECIALIZACIÓN EN ESTUDIOS CHINOS

**“Del “Reino del Medio” hacia el extremo sur.
La travesía de la República Popular China hacia el continente antártico”**

Alumno: Lic. Martín Rafael López

Año de Ingreso: 2018

Directora: Dra. Maria Francesca Staiano

Codirector: Mag. Federico Martin Gomez

1. Índice

1. Índice	1
2. Introducción	3
a) Antecedentes y Estado de la cuestión	5
b) Marco teórico	8
c) Estrategia metodológica	12
3. Desarrollo: La travesía china hacia el sexto continente	13
a) Partida, arribo y descubrimiento oficial del continente antártico	13
b) Primeros pasos tras la firma del Tratado Antártico	17
c) El decenio de consolidación en el continente antártico	19
d) Rumbo al posicionamiento como Estado Polar Antártico	20
4. La Antártida y los intereses estratégicos de la RPCh	23
a) La Antártida y su sistema normativo desde la visión de China	23
b) Una aproximación a la identificación de los intereses estratégicos sino-antárticos	25

c) Desarrollo institucional para la gobernanza polar	27
d) Innovación del sistema de gestión antártica	30
e) Gobernanza independiente de los recursos antárticos	31
f) Posibilidades de implementación y cooperación de la gobernanza de recursos antárticos	34
g) Análisis de la situación actual como contexto para la implementación mediata de la gobernanza independiente	37
5. China como Estado Polar Antártico Consolidado	40
a) El Poder blando y la construcción del imaginario nacional antártico	40
b) El posicionamiento político de la RPCh y la búsqueda de liderazgo internacional	43
6. Una aproximación a la comprensión del funcionamiento del tablero antártico desde una visión histórica retrospectiva Occidental y China	46
7. Reflexiones finales: ¿El inicio del deshielo del sistema legal actual?	50
8. Anexos	55
9. Bibliografía	57

2. Introducción

En el campo de las Relaciones Internacionales y la Economía se prevé escasez de recursos naturales hacia la segunda mitad del siglo XXI¹.

En un sistema internacional de naturaleza anárquica, los Estados buscan abastecerse de estos recursos para acrecentar su producción y, de esta manera, convertirse en un potencial actor hegemónico en la comunidad internacional.

Para la República Popular China (RPCh), la provisión de los mismos es clave tanto para su política nacional como internacional. En primer lugar, para dar respuesta a la demanda alimentaria y de recursos de su población (la cual representa un 20% del total mundial y solo posee un 7% de las tierras cultivables del mundo)² y, en segundo lugar, para continuar consolidando y manteniendo su posición de liderazgo en el sistema internacional.

Frente a este panorama, resulta conveniente reflexionar acerca de las actividades llevadas a cabo por los Estados y otros actores en la Antártida³, un continente de 14 millones de kilómetros cuadrados y que es reservorio estratégico de elementos claves como energía, minerales metalíferos, proteínas, biodiversidad y agua potable.

Para ello, es necesario identificar el posicionamiento de los Estados (como actores preeminentes) en la estructura del sistema internacional.

Para el caso particular de la RPCh, la construcción y adaptación de su particular visión del sistema internacional, es un paso obligado a la hora de comprender la táctica y el proceder de su accionar.

¹ Véase informe de síntesis 2021 de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura “El estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura - Sistemas al límite”. Disponible en línea: <http://www.fao.org/3/cb7654es/online/cb7654es.html> (consultado 5 de marzo de 2022).

² Datos obtenidos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

³ Véase Anexo. Pág 55.

Un primer acercamiento a dicha visión, aportada por Zhao Tingyang (2021), se interpreta con conceptos propios de su cultura y tradición, tal como lo es “tianxia”⁴ (天下). El mismo propone un orden concéntrico que tiene como objetivo final la armonía mediante la cooperación y la búsqueda de beneficios mutuos entre Estados. Tal perspectiva “mundialista” o visión sistémica global del pensamiento chino genera un contrapunto con la estructura anárquica actual del orden internacional devenido de Westfalia.

A pesar de ser un aporte teórico valioso para un primer acercamiento a la “cosmovisión china”, las conclusiones de Zhao son criticadas por su carácter “utópico”. Es por ello que, se revisten de vital importancia las contribuciones académicas de la Escuela Tsinghua. Yan Xuetong (2019), representante de dicha escuela, aborda los marcos teóricos hegemónicos desde una perspectiva innovadora al incorporar conceptos propios del pensamiento chino a la teoría realista occidental.

La extracción de recursos naturales del continente antártico hoy en día parece distante debido a dos razones: por un lado, el alto costo de extracción de los mismos y, por otro, por la normativa vigente del Sistema del Tratado Antártico (STA). Sin embargo, este *status quo* es potencialmente inestable a causa de los rápidos avances de la tecnología y la revisión del Protocolo de Madrid en el año 2048, contexto en el cual se podría acordar la extracción regulada de recursos naturales.

En base a lo expuesto anteriormente y considerando la actual situación internacional, que evidencia la importancia de la relación entre la política y un espacio geográfico que concentra intereses, es pertinente el estudio de la emergencia y consolidación de la presencia de la República Popular China como actor extra-hemisférico en la Antártida.

Como sostiene en su tesis de maestría, el académico chino Bao Wenhan: *“En la actualidad, debido a que el Tratado Antártico congela las disputas territoriales y las actividades de desarrollo de recursos en la región antártica, los países solo pueden participar en los asuntos antárticos a través de investigaciones científicas y actividades de*

⁴ Traducido como “lo que está bajo el cielo”.

*protección ambiental, pero la gobernanza de los recursos antárticos es una **tendencia inevitable**⁵ del desarrollo económico y social". (Bao, 2016: 5)*

Por tanto, emprender tal estudio es un insumo de interés tanto para el mundo académico en general como para los hacedores de políticas públicas de nuestro ámbito nacional en particular. Y, más aún para este último grupo, si consideramos que la construcción del primer asentamiento permanente del país asiático fue en la península antártica, reclamada por la República Argentina (así como también por la República de Chile y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte) como parte integral de su territorio nacional.

La aproximación a nuevos conocimientos obtenidos a partir de esta investigación también resulta original y relevante como un enfoque procedente desde el ámbito civil, a comparación de la mayoría de los estudios provenientes del ámbito castrense.

Para llevar adelante esta investigación contamos con bibliografía en formato tanto material como digital e información obtenida de entrevistas con expertos académicos, referentes y actores vinculados a la cuestión. Una vez realizada la recolección, el procesamiento y análisis de dicho material, se dispone de un plazo de 6 meses para su redacción y presentación.

a) Antecedentes y Estado de la cuestión

En la República Argentina, la producción académica que emprendió el estudio de asuntos antárticos tuvo su origen en el ámbito castrense. Motivo por el cual, el área de estudio que reviste el desarrollo y correspondiente análisis de la casi totalidad de la producción nacional es el geopolítico.

⁵ La negrita me pertenece.

Desde esta perspectiva, los escritos más relevantes se publicaron a partir de la década del ochenta del siglo pasado. Es así que encontramos obras como “El mar y la Antártida en la Geopolítica Argentina” (1980) e “Introducción a la Geopolítica Antártica” (1983) del Contraalmirante Jorge Alberto Fraga, “Antártida: Pasado, Presente... ¿Futuro?” del Coronel Adolfo Quevedo Paiva (1987) o más cercanas en el tiempo como “Los Límites Nacionales: Malvinas, Antártida y Otras Cuestiones Limítrofes” del Comodoro Eduardo J. Canosa (2010).

Aunque con menor frecuencia, también se han publicado obras provenientes del ámbito civil. Así podemos encontrar obras notables como “La Antártida en el sistema internacional del futuro” de Carlos Moneta (1988), “La Pugna Antártica, el conflicto por el sexto continente 1939-1959” de Pablo Fontana (2014) y el importante aporte de investigaciones de la Dra. Miryam Colacrai, tales como “Relaciones de Poder en la Antártida” (1980), “Antártida. Geopolítica y Futuro” (1981), “El mundo desarrollado en la Antártida” (1987), “Los regímenes de la Antártida y del Ártico” (2001) o “La Argentina y sus intereses antárticos. Proyecciones de su accionar en un contexto complejo” (2018), entre otras tantas.

La mayoría de estas obras analizan el sistema jurídico vigente, los intereses y el accionar de los Estados con presencia ya consolidada en dicho sector. Sin embargo, el exponencial crecimiento de las actividades antárticas de nuevos “actores extra-hemisféricos” como la República Popular China, Corea del Sur, Turquía o India han puesto de manifiesto que las transformaciones que están sucediendo en el mundo también afectan al continente estudiado. Tal es así, que se puede advertir el recrudescimiento de dos tendencias: la “difusa” competencia geopolítica y el acelerado calentamiento global (tanto en su concepción climatológica como geopolítica).

Por tanto, complementaremos el presente estudio indagando bibliografía acerca de la irrupción de la República Popular China en la región. Al respecto, no se han relevado publicaciones académicas pertinentes en el ámbito nacional. Esta vacancia cognitiva es excepcionalmente cubierta por notas de opinión en revistas especializadas o en portales

de noticias, por caso, el artículo “Cooperación en la Nieve” de Carlos Moneta publicado en la Revista DangDai (2019) o el artículo “China avanza sobre la Antártida: envió otro rompehielos y acelera la construcción de su quinta base” de Germán Padinger publicado en el portal de noticias Infobae.

Respecto a la producción académica de origen chino, se advierte la dificultad de acceso al material bibliográfico debido, en primer lugar, al resguardo de información por parte del propio Estado y, en segundo lugar, a los desafíos generados por el idioma debido a la falta de traducciones de carácter oficial.

Sin embargo, podemos identificar algunos especialistas que desarrollan líneas de investigación en la materia. En este sentido, encontramos académicos como Liu Nengye, quien se aboca al estudio del rol del país asiático en la gobernanza mundial de los océanos y su proyección en las regiones polares con obras como “China's changing position towards marine protected areas in the Southern Ocean: Implications for future Antarctic governance” (2018), “The challenges for antarctic governance in the early twenty-first century” (2019) o “The rise of China and the Antarctic Treaty System?” (2019).

Así también, resultan interesantes los aportes brindados por el especialista Wang Sen en “China’s Antarctica Program and The Antarctic Treaty System” (2019), Bao Wenhan en su tesis de maestría de la Universidad de Wuhan “The Governance of Antarctic Resources and China’s Engagement - An analysis based on Self-governance Theory” (2016) y de Ruan Jianping en “The Process of Antarctic Politics, Its Challenges and China’s Strategy for Participation: From Geopolitical Competition to Global Governance” (2016).

Por último, cabe destacar la importancia del andamiaje teórico que se aboca al estudio de la relación entre el desarrollo científico y los intereses políticos de los Estados presentes en el continente antártico. En este aspecto, se pueden identificar dos corrientes historiográficas bien diferenciadas. Adrian Howkins (Howkins, 2007: 5), identifica una corriente más “idealista” (que presupone que el Tratado Antártico ha posicionado la primacía de la investigación científica por sobre los intereses geopolíticos) con autores como Tom Griffiths (2007), Paul Berkman (2001) o Stephen Martin (1996) y, otra que

presenta los postulados inversos y cataloga como “menos idealista” -a la cual preferiremos denominarla “realista”-, con autores como Peter Beck (1986) o el inglés Klaus Dodds con obras como “Antarctica and the 1991 Madrid Protocol: the Political Implications for South Africa” (1997), “La administración del continente polar: los orígenes geopolíticos del Tratado Antártico de 1959” (2009).

Corriente a la que añadiremos a la neozelandesa Anne-Marie Brady, especialista en la política antártica china y quien realizó sus aportes mediante las obras “China’s Rise in Antarctica” (2010), “The Emerging Politics of Antarctica” (2013) y “Diplomatic Chill: Politics Trumps Science in Antarctic Treaty System” (2013).

b) Marco teórico

Para abordar esta investigación nos basaremos en los argumentos de la escuela realista tanto desde el andamiaje teórico occidental como de su adaptación por parte del pensamiento chino oportunamente.

En lugar de centrarnos en los enfoques clásicos del realismo occidental, nos guiaremos por una de sus vertientes: el realismo estructural ofensivo.

Como afirma John Mearsheimer (2001), exponente de tal vertiente, la estructura del sistema internacional genera incentivos a los Estados para que estos tengan oportunidades de maximizar su poder a expensas de sus Estados rivales.

En base a esta concepción del mundo, consideraremos que los Estados seguirán siendo los principales actores del sistema internacional. Asimismo, teniendo en cuenta que todos los Estados tienen como interés primordial su seguridad y la única manera de estar totalmente seguro es siendo actor hegemónico, todos los Estados van a buscar la hegemonía.

Por hegemonía, para la cosmovisión occidental, se entiende una situación de preponderancia de poder de un Estado sobre otros Estados. Sin embargo, no lo abordaremos desde una perspectiva netamente político-militar, sino más bien desde un enfoque multidimensional que tenga también en cuenta indicadores económicos y tecnológicos.

Además, diferenciaremos los conceptos de “hegemonía” y “primacía”, entendiendo que la primera sólo puede ser ejercida por el Estado y se mide en términos de ganancias absolutas; mientras que la segunda puede involucrar a actores no-gubernamentales y se caracteriza por la obtención de ganancias relativas (Franco Vasco; 1995).

Circunscribiendo este concepto a nuestra investigación, los Estados buscarán obtener o aproximarse a una situación hegemónica en un espacio físico de importancia geoeconómica y geoestratégica como lo es el continente antártico.

Para acercarnos a la mayor objetividad posible y evitar inducir nuestro análisis sólo desde un sesgo propio de un enfoque “eurocéntrico” o basado en la idiosincrasia “occidental”, también abordaremos la construcción de la política antártica china considerando los lineamientos y postulados de la escuela de relaciones internacionales china representada por Yan Xuetong.

Asumir tal desafío, inmiscuido en un incipiente debate epistemológico en el campo de la teoría de las relaciones internacionales⁶, resulta necesario para lograr una aproximación al establecimiento de conclusiones sobre el caso en estudio desde un andamiaje teórico proveniente de la teoría de las relaciones internacionales de la RPCh.

El autor sostiene que existe un mecanismo básico por el cual un Estado puede cambiar el sistema internacional y que comienza por los cambios de liderazgo de los Estados líderes. Considera que el liderazgo es una variable independiente que puede fortalecer o socavar el propio poder de un Estado. Esta variación puede conllevar a cambios en la

⁶ Por caso, véase los debates entre los propios Mearsheimer y Xuetong en los años 2013 y 2017 en Tsinghua University

configuración internacional como consecuencia directa del también cambio en el tipo de liderazgo internacional y/o en el tipo de normas internacionales (lo que finalmente termina transformando el sistema internacional).

Según Yan, la *moralidad* es un instrumento de poder para generar alianzas e influir directamente en la creación de cierta “*credibilidad estratégica*” que determina el surgimiento de la preeminencia de un Estado en el sistema internacional. (Yan, 2019).

Con respecto al concepto de “hegemonía” o (ba 霸), implica un modelo basado en *el poder material y las alianzas estratégicas*, en el cual el Estado líder o “hegemón” debe, por un lado, utilizar la “moralidad” para relacionarse y proteger las necesidades de seguridad de sus aliados y, por el otro, implementar políticas de poder en las relaciones con sus enemigos (Yan, 2011: 240).

Para estudiar la ejecución de la política antártica de la RPCh, concebiremos que el gobierno del país asiático empleó para su formulación una “estrategia”, la cual entenderemos como a un plan coherente y relativamente a largo plazo al servicio del logro de un objetivo (Bailes, 2009).

Para el análisis de las capacidades antárticas adquiridas y ventajas comparativas desarrolladas por la RPCh abordaremos los conceptos de “contrapoder” y de “autonomía” como concepto de poder. En este sentido, el Dr. Dallanegra Pedraza⁷ sostiene que los Estados periféricos también pueden diseñar una política exterior acorde a sus intereses mediante la generación de un “contrapoder”. Entenderemos al mismo como “*el conjunto de acciones llevadas a cabo por potencias intermedias o actores periféricos con el objetivo de maximizar su capacidad de desempeño en determinada cuestión*” (Dallanegra, 1998: 49-50).

Asimismo, el autor continuando su análisis sobre la *problemática del poder* y siguiendo la proposición de Johan Galtung (Galtung; 1973) afirma que se puede hacer una distinción

⁷ Discípulo del Dr. Juan Carlos Puig, fundador de la Escuela Autonomista de la Universidad Nacional de Rosario.

entre “poder sobre los demás” y “poder sobre sí mismo”, siendo la primera alternativa la búsqueda de estrategias que maximicen el poder negociador y la segunda el desarrollo de poder *per se* o la capacidad para establecer metas propias.

Es dable mencionar el concepto de “*umbral de poder*” acuñado por el académico Juan Marcelo Gullo y que refiere al poder mínimo que necesita alcanzar un Estado (por debajo del cual cesaría su capacidad autonómica) para intentar participar en la construcción del orden internacional en un determinado momento de la historia. (Gullo, 2018).

En el marco de análisis de una posible cooperación entre la RPCh y otros Estados en asuntos antárticos, es pertinente aclarar que según Keohane es posible que se presente un sistema cooperativo con presencia o ausencia de hegemonía. (Keohane; 1984). Asimismo, según el enfoque realista estructural abordado, la anarquía del sistema internacional no constituye un impedimento ni es incompatible para la cooperación y formulación de reglas de juego.

Para abordar el análisis de una potencial cooperación, identificaremos cuáles son los motivos que impulsan la formación de alianzas. Para ello, seguiremos a Schweller, quien sostiene que “[...] En la práctica, sin embargo, los Estados tienen diferentes razones para elegir el “balancing” o “bandwagoning”. El objetivo de “balancing” es la auto-preservación y la protección de los valores ya poseídos, mientras que el objetivo de “bandwagoning” es usualmente la auto-extensión: para obtener los valores codiciados. En pocas palabras, “balancing” es impulsado por el deseo de evitar pérdidas; “bandwagoning” por la oportunidad de obtener ganancias. [...]” (Schweller, 1994: 74).

A partir de esta definición, determinaremos en cuál de las dos categorías mencionadas recaería el comportamiento en política exterior de los Estados estudiados a la hora de formar una posible alianza explícita en la Antártida.

Ante una potencial cooperación entre Estados, entenderemos también que las unidades políticas estudiadas entrarán en una fase de negociación en el marco de lo estipulado por el Tratado Antártico. En este sentido, concebiremos a la negociación como “un proceso en

el cual se presentan propuestas explícitas con el propósito de lograr un acuerdo tanto en el intercambio como en la concreción de un interés común donde los intereses en conflicto están presentes”⁸ (Iklé, 1964).

Entendemos por prospectiva “una disciplina sistemática mental que primero anticipa la configuración de un futuro deseable, luego desde ese futuro imaginario, reflexiona sobre el presente, con el fin de insertarse mejor en la situación real, para actuar más eficazmente y orientar nuestras acciones hacia ese futuro objetivado y deseable” (Merello; 1973). Partimos de la idea de que el futuro puede ser medianamente controlado desde el presente.

Por escenario concebimos “un conjunto formado por la descripción de una situación futura y del camino de los acontecimientos que permiten pasar de la situación de origen a la situación futura” (Moneta; 1979).

c) Estrategia metodológica

Para poder aplicar una estrategia de investigación y lograr alcanzar los objetivos propuestos es necesario definir previamente el enfoque y el tipo de investigación.

Para llevar a cabo la observación y evaluación del fenómeno utilizaremos un enfoque cualitativo.

Para caracterizar el tipo o “alcance” de investigación, seguiremos la clasificación establecida por Hernández Sampieri (1997). En base a ella, el presente estudio será de carácter descriptivo y explicativo. El objetivo inicial de nuestra propuesta será describir

⁸ Es dable aclarar que a pesar de establecer un marco teórico rector del estudio de la negociación internacional, ésta será determinada por la coyuntura del momento en que abordemos nuestra investigación.

una serie de elementos que posteriormente serán utilizados como insumos que nos permitirán la comprensión de nuestro problema de investigación.

En cuanto al diseño, nuestro estudio será longitudinal, abarcando el período comprendido entre los años 1985 y 2023.

Las fuentes de información que se utilizarán para esta investigación corresponden principalmente a libros de texto especializados de autores nacionales e internacionales, publicaciones periodísticas y académicas y documentos oficiales.

3. Desarrollo: La travesía china hacia el sexto continente

a) Partida, arribo y descubrimiento oficial del continente antártico

Si bien para la mayor parte de la bibliografía el estudio de la participación de la RPCh en los asuntos antárticos debe abordarse desde su gradual participación en la gobernanza antártica en las postrimerías del siglo XX, la historiografía oficial china identifica antecedentes más lejanos y que se pueden remontar más bien a las primeras décadas del mismo siglo.

Tal es así, que en los años comprendidos entre las décadas de 1920 y 1930, el gobierno impulsó la traducción al idioma chino de distintas investigaciones de académicos occidentales que daban cuenta de sus descubrimientos científicos en el Ártico y la Antártida.

Durante el mismo período, académicos chinos se dirigieron a universidades occidentales, sobre todo de Estados Unidos, tomando conocimiento de la importancia estratégica del estudio prospectivo de estas zonas polares.

Según Liu Xiaohan, especialista en asuntos polares y representante chino ante el SCAR, ya en 1950 científicos como el geólogo y meteorólogo Zhu Zezhen propusieron al

gobierno central intervenir en la Antártida debido a que este continente sería la última reserva de petróleo y otros minerales para la humanidad⁹.

Sin embargo, debido a limitaciones presupuestarias y la escasez de investigadores, el país no se encontraba en condiciones de dar curso a tal propuesta. De hecho, por otro parte, en aquel entonces la dirigencia China también se rehusó a participar de los proyectos científicos emprendidos en la Antártida durante el Año Geofísico Internacional (IGY por sus siglas en inglés) aduciendo que el comité organizador del IGY no brindó garantías de que su rival político, la República de China, no participe de tal expedición.

En retrospectiva, esta decisión podría considerarse desafortunada para China, ya que los 12 Estados que sí emprendieron actividades en el continente participaron, entre 1958 y 1959, de una serie de encuentros y reuniones que precedieron a la firma del Tratado Antártico.

Atendiendo a esta situación, la historiografía sostiene que la diplomacia de Estados Unidos -quién ejercía una gran influencia en el comité organizador- vetó la participación de China en la firma del Tratado Antártico.

Según el historiador estadounidense Dian Olson Belanger (2006), los países occidentales no hubieran permitido que la Unión Soviética “abra” la firma del tratado a las partes interesadas y, menos aún, siendo parte del bloque del Este o regímenes allegados a él.

Por este motivo, la participación polar activa de China comenzará en las siguientes décadas cuando por primera vez en 1964 la Administración Oceánica Estatal alienta por primera vez la participación del país en las próximas expediciones polares mediante un reporte.

Sin embargo, tal iniciativa no se pudo concretar producto de tensiones en el orden interno, el aislamiento diplomático y una delicada situación económica que atravesó al país hasta mediados de los años 1970 producto de la denominada Revolución Cultural.

⁹ Véase 刘小汉: 中国抢占南极最高点令美国始料未. Disponible en línea: <http://news.sohu.com/20090108/n261650601.shtml> (Consultado 18 de noviembre de 2020).

Al margen de ello, en este período el Comité Central del Partido Comunista decide aunar esfuerzos en investigaciones que ayuden a fortalecer su capacidad de disuasión nuclear estratégica.

En este sentido, es dable mencionar que durante el año 1966 en el marco de este incipiente desarrollo de sus sistemas de misiles balísticos intercontinentales (ICBM), la Antártida forma parte de la trayectoria que tomaría el misil DF-6 (Dong Feng 6)¹⁰ que lograría penetrar los puntos débiles del sistema de alerta temprano de Estados Unidos e impactar en el sur de su territorio.

Tal desarrollo, se vio postergado en 1970 por el cenit alcanzado por la Revolución Cultural, motivo por el cual la Comisión de Ciencia y Tecnología de Defensa determinó que dicho misil se encontraría operativo para 1974. Sin embargo, llegado ese entonces por cuestiones técnicas no se logró el objetivo y finalmente se canceló el proyecto (Lewis y Hua, 1992).

Para ese entonces, el contexto internacional para China comenzará a cambiar, con el acercamiento entre Estados Unidos y China que se comienza a gestar con la visita e intervención del Consejero de Seguridad Nacional, Henry Kissinger, y consecuentemente un recrudecimiento de tensiones y distanciamiento con la URSS.

Contexto que terminará de cambiar con la muerte del líder Mao Zedong en 1976. La estabilización de la situación interna en el marco de la "Reforma y Apertura", generarán el entorno adecuado para la gradual vuelta a la planificación y desarrollo de cuestiones vinculadas a las regiones polares y comenzará a gestarse de forma gradual y continua la política antártica de la RPCh.

Según se registra en archivos de inteligencia oficiales de Nueva Zelanda, en 1977 la embajada china en Londres solicita información al gobierno británico acerca de la Novena Reunión Consultiva del Tratado Antártico. Durante ese mismo año, el Comité de

¹⁰ China, considera solo los misiles con un alcance superior a los 1.000 kilómetros estratégicos. Los misiles de rango intercontinental se denominan "zhouji" y tienen un alcance mayor a los 8.000 kilómetros.

Administración Oceánica Estatal (SOA) del Partido Comunista de China propone entre sus tres objetivos primordiales a futuro el desembarco en la Antártida y, un año después, el glaciólogo chino Xie Zichu declarará en el marco de la Conferencia Nacional de Ciencia que el gran desafío científico de su país es la conquista de la Antártida.

Aquel año, la Administración Oceánica Estatal elaboró un reporte inicial para delinear los pasos a seguir y los preparativos necesarios para llevar a cabo una expedición antártica.

Paralelamente, los medios de comunicación publicaron notas haciendo hincapié en la disputa de soberanía, el potencial de los recursos naturales y el ambivalente accionar de Estados Unidos y la URSS en dicha región polar.

Esta actitud crítica de los medios oficiales y postura que podría denominarse “no oficial”, cambiará cuando China se convierta en signataria del Tratado Antártico en 1983. A partir de entonces, la postura oficial se concentrará en los avances y desafíos del propio programa antártico chino y sus actividades polares.

A fines de la década de 1970, se emprendieron las primeras investigaciones y expediciones en conjunto con otros países. De esta forma, entre 1979-1980 dos científicos chinos se sumaron a la Expedición de Investigación Antártica Australiana.

En 1981 China inaugura el Comité Nacional de Expedición Antártica y envía dos observadores a la reunión del Comité Científico de Investigación Antártica en Nueva Zelanda. Mediante la experiencia en comunicación y diplomacia de los altos funcionarios que integraron el nuevo organismo, se comienza a entablar cooperación con otros Estados antárticos que tienen la capacidad de brindar apoyo a los científicos chicos.

Esta naciente diplomacia antártica china logró la participación efectiva de 35 de sus más prestigiosos científicos en campañas antárticas para el año 1983.

Aquel año, se estableció el Comité Estatal para Expediciones Marítimas con el fin de coordinar la investigación antártica, a nivel nacional, y facilitar la cooperación con otros

países. Y, el 8 de junio, China se adhiere al Tratado Antártico para, tiempo después, pasar a formar parte de su estatus consultivo (7 de octubre de 1985).

b) Primeros pasos tras la firma del Tratado Antártico

Como mencionamos anteriormente, no es coincidencia que el inicio de su política antártica ocurra en los 1980s, momento en el cual el gobierno logra superar un contexto de crisis en su política doméstica e implementa una apertura de su política exterior.

Enmarcada en este contexto, la ejecución de políticas que proyecten al país asiático hacia el continente antártico serán formuladas e implementadas como una forma ejemplar de demostrar un estilo de liderazgo benevolente pero a su vez pragmático en materia de política exterior y cooperación internacional.

Además de proyectar hacia el exterior el progreso del desarrollo económico y político de una país grande y modernizado, la presencia activa y próspera consolidación de la RPCh en el sexto continente también se debe a razones de prospectiva material. El polo sur abarca una locación rica en recursos naturales, sitios de interés relevantes para el desarrollo científico y posiciones geográficas determinantes para el desarrollo de infraestructura logística para el desarrollo de comunicaciones a escala mundial.

En la segunda mitad de la década de 1980s, China comienza a construir sus propias bases científicas antárticas. Es así que en 1985 inauguró su primera base llamada "Changcheng Zhan" (Estación Gran Muralla) en la Isla Rey Jorge, localizada en la Antártida Occidental.

Por otra parte, en 1986 pasa a formar parte del Comité Científico para la Investigación Antártica (SCAR).

En 1989 se construye una nueva base llamada “Zhongshan Zhan” (Estación Zhongshan) en el sector oriental de las Colinas Larsemann y, en octubre del mismo año, se establece el Instituto de Investigación Polar de China en Shanghai, bajo la dirección de la Administración Oceánica Estatal de China.

A partir de 1990, China reorienta sus objetivos concentrando sus esfuerzos en la elaboración y el desarrollo de su programa científico. Para ello, alienta y promueve el desarrollo de investigaciones en el marco del Instituto de Investigación Polar. Dicho organismo tiene tres tareas principales (Brady, 2010: 764):

- a) La supervisión de la investigación polar de China.
- b) La organización de las expediciones polares de su país.
- c) La organización de la logística de las expediciones (incluye la gestión de las bases polares chinas y el mantenimiento de sus rompehielos).

En 1994 se estableció un nuevo órgano administrativo polar adicional, llamado Comité Asesor para la Investigación Polar de China, dirigido por la Administración Oceánica Estatal de China. El mismo está encargado de asesorar a todos los departamentos gubernamentales así como de desarrollar conferencias académicas sobre temas polares y evaluar el contenido y los resultados del Programa de Investigación Polar de China.

Por otro lado, en 1996 el Comité Nacional de Expedición Antártica se renombró como Administración Ártica y Antártica China (CAA).

Sumado a ello, encontramos que China impulsó la creación de una serie de centros especializados para la investigación de la Antártida, en el marco de universidades, como el Centro de Topografía y Cartografía de la Antártida de la Universidad de Wuah o el Centro para Astronomía Antártica de la Universidad de Nanjing.

En 2009, se inauguró la base de verano Kunlun. Los estudios en Kunlun son esenciales para el desarrollo del BeiDou, sistema de navegación satelital creado por China (en competencia con el GPS estadounidense, el Galileo europeo y el GLONASS ruso).

c) El decenio de consolidación en el continente antártico

Luego de varios intentos fallidos, el 18 de enero de 2005 un equipo de exploradores chinos llega al pico de “Domo A”, más conocido como “Domo Argus”. Este logro marca un punto de inflexión para la presencia China en el continente antártico.

“Domo A” es el nombre abreviado de “Dome Argus” y está ubicado en el punto más alto de la meseta antártica (80 ° 22'S 77 ° 21'E). Su altitud de 4093 metros sobre el nivel del mar y su latitud lo convierten en uno de los lugares más fríos y de difícil acceso del mundo. Durante la mitad del invierno, la temperatura puede descender y oscilar por debajo de los -90 ° C y, debido a la temperatura extremadamente fría, el aire casi no contiene vapor de agua, una característica peculiar y particular que genera un entorno favorable para el avistaje de fenómenos astronómicos.

Luego de concretar su objetivo, se iniciaron una serie de exploraciones para identificar distintos puntos de importancia geológica que fueron bautizados con nombres propios de la tradición e historia china como Gui Shan (Montaña de la Tortuga) o She Shan (Montaña de la Serpiente).

En lo que podemos considerar una nueva etapa de su política antártica, China incrementó exponencialmente sus gastos presupuestarios con miras no sólo a mejorar sino a liderar las investigaciones en asuntos antárticos.

A partir de entonces los estudios realizados en “Domo A”, tienen como objetivo obtener resultados innovadores que permitan un reconocimiento internacional que posicione su liderazgo dentro del Sistema del Tratado Antártico.

Sin embargo, a pesar de proyectar su “diplomacia antártica” a largo plazo, China también contempló intereses mediatos. Uno de ellos fue impulsar el turismo. De hecho, el número se ha incrementado exponencialmente en las últimas décadas: pasando de menos de cien turistas chinos en el año 2008, a casi cuatro mil en el 2016.

Según la Asociación Internacional de Operadores Turísticos en la Antártida (IAATO), desde el año 2016 China constituye la segunda fuente de turistas a la Antártida luego de Estados Unidos.

d) Rumbo al posicionamiento como Estado Polar Antártico

A pesar del inicio de un proceso de consolidación de su presencia, para el año 2010 China aún no era un Estado Antártico vigoroso. Esto se demuestra al analizar que, a pesar del exponencial crecimiento de inversiones que el país estaba realizando, los resultados de sus investigaciones científicas eran relativamente pequeños, sobre todo cuando se tiene en cuenta que sus contribuciones se encontraban por detrás de la de países como Italia o Sudáfrica.

Por ello, la especialista neozelandesa Brady (2016) concluía que a pesar del gran esfuerzo chino entre los años 2005-2010, su programa antártico se encontraba para aquel entonces por detrás de los poderes dominantes como Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Australia y Japón.

Luego de una exitosa expedición llevada a cabo durante el año 2012, China logró el arribo de un telescopio espacial a su base Kunlun, lo cual fue el puntapié inicial que posicionó a la astronomía china a nivel mundial.

Actualmente, el telescopio principal en la estación Kunlun es el AST3-2. En 2022 comenzó la instalación y puesta en funcionamiento del Kunlun Infrared Sky Survey (KISS) (el telescopio será del tipo AST3-3). En 2025, dependiendo de la financiación, China apunta a tener dos nuevos telescopios importantes en la estación Kunlun: KDUST (un telescopio óptico / IR de 2,5 metros) y el DATE-5 (un telescopio de terahercios de 5 metros).

En 2014, tan sólo en 45 días, se inauguró su cuarta base llamada “Taishan”. Gracias a este nuevo punto de apoyo logístico, la RPCh es capaz de acceder a regiones remotas inaccesibles para los investigadores de otros países como Australia (cuyos científicos lideraban los proyectos de investigación hasta el arribo chino en la región).

Además, realizó con éxito las prospecciones de suelo y en el año 2018 comenzó la instalación de su quinta base de investigación científica ubicada en la Isla Inexpresable, en la Bahía de Terra Nova, en el Mar de Ross. Una vez finalizada su construcción, la estación centrará sus investigaciones en la oceanografía física y biológica, la glaciología, la ecología marina, la zoología, la geología y la física atmosférica y espacial.

Así también, durante este decenio, hizo público a nivel mundial la noticia de la apertura de una división dedicada al estudio de los recursos, derecho, geopolítica y gobernanza, en la Antártida y el Ártico, dentro del Instituto de Investigación Polar de China.

En el año 2015, China envió por primera vez un avión de ala fija al Polo Sur. El Xue Ying 601 aterrizó en la base Zhongshan superando, satisfactoriamente, todas las pruebas de vuelo y fue utilizado como apoyo logístico en las actividades de investigación.

En este sentido, el 13° Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social Nacional (2016-2020), incrementó significativamente el presupuesto para investigaciones polares a través del proyecto Xue Long Tan Ji.

Desde 1999 hasta 2016, la producción de artículos académicos aumentó significativamente pasando de 19 a 157 publicaciones, ubicándose entre los diez países más importantes del mundo.

El año 2017 fue clave en dos sentidos. Por un lado, se celebró por primera vez una Reunión Consultiva del Tratado Antártico en China; y, por el otro, la Administración Oceánica Estatal de China publicó un libro blanco sobre actividades antárticas, que recoge la posición del gobierno y los logros alcanzados desde los inicios de su presencia en el continente antártico.

Durante el mismo año, aterrizó con 22 personas el primer vuelo comercial de China al continente blanco, rompiendo la última frontera para el creciente turismo chino.

Posteriormente, en junio de 2019, entra en servicio el rompehielos Xue Long 2, el primero de su tipo fabricado íntegramente en China. Es un buque de 122 metros de largo, que alcanza una velocidad de 15 nudos. Su tripulación es de 90 marineros.

El Ministerio de Recursos Naturales de China ha publicado recientemente una guía de solicitud para actividades turísticas en la estación Gran Muralla en la Antártida.

Las empresas que tengan planes de viaje a la estación de investigación de la Antártida pueden presentar sus solicitudes ante el ministerio, encargado de validar y autorizar su pedido.

El 25 de junio del año 2023, China inició la construcción de un tercer rompehielos nacional que brinde apoyo logístico para la exploración del fondo y el entorno marino polar del Ártico, proyectando su puesta en funcionamiento a partir del año 2025.

Asimismo, envió sus dos rompehielos (Xuelong I y Xuelong II), junto al navío de carga “Tianhui”, con el personal y el material requerido para culminar la construcción de la quinta estación científica del país en el continente antártico.

4. La Antártida y los intereses estratégicos de la RPCh

a) La Antártida y su sistema normativo desde la visión de China

La normativa vigente sobre la Antártida se encuentra contenida en el Sistema del Tratado Antártico. El mismo incluye: el Tratado Antártico (1959); la Convención para la Conservación de Focas Antárticas (1972); la Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marítimos Antárticos (1980); y el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente (1991).

Al margen de esta normativa, es dable mencionar como un antecedente para nuestro estudio las negociaciones que se desarrollaron en “La Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos”, un acuerdo internacional celebrado el 25 de noviembre de 1988 en Wellington, Nueva Zelanda, con la intención de que formase parte del Sistema del Tratado Antártico.

En aquel entonces, el acuerdo tenía por finalidad regular las actividades mineras en la región antártica con el objetivo de cuidar el medio ambiente, así como proteger su valor cultural y científico. Sin embargo, el tratado estuvo abierto para su firma desde su celebración hasta el 25 de noviembre de 1989, y nunca entró en vigencia debido a que no fue ratificado por ningún Estado.

Para Ruan Jianping (2016), profesor de la Escuela de Política y Gestión Pública de la Universidad de Wuhan, la Antártida es un escenario donde se amalgaman acciones de juegos geopolíticos y gobernanza global y cuyo catalizador es el mencionado Sistema del Tratado Antártico, gracias al cual se logra estabilidad y equilibrio de su coexistencia.

Sin embargo, el autor señala que a medida que se profundiza el desarrollo económico y tecnológico, se observan cada vez más limitaciones de este sistema legal.

En este sentido, China tiene el desafío de mantener la estabilidad del STA, consolidar su presencia de forma sustancial en el continente y expandir su voz y participación en los asuntos antárticos.

El autor divide la participación de los Estados en la Antártida en tres períodos. El primero que abarca del S XVIII a finales del S XIX, en el cual algunos Estados realizan expediciones geográficas e investigaciones, impulsados en un principio por motivos e intereses coloniales que rápidamente fueron frustrados por las inclemencias del entorno natural frente al escaso desarrollo tecnológico y de conocimiento que se poseía en ese entonces. Por lo tanto, en este primer período los Estados no competían entre sí, sino más bien contra el entorno natural.

El segundo período abarca desde finales del S XIX hasta mediados del S XX, en el cual hubo un cambio gradual que dio paso de la exploración científica al juego político internacional. Los Estados con intereses en el continente realizan reclamos soberanos que en total abarcan el 83% del territorio. El autor hace énfasis en que muchos de estos reclamos se encuentran superpuestos y, en este sentido, señala que Argentina y el Reino Unido en la década de 1980 mantuvieron una confrontación militar.

El tercer período comienza al final de la década de 1950 hasta nuestros días, en el cual la Antártida ingresa a la agenda política global.

El desarrollo de la tecnología permitió el avance de la bioprospección en el continente antártico. Los recursos biológicos antárticos generan enormes perspectivas comerciales, lo que abre un precedente para este desarrollo, desafiando directa y abiertamente la ecología política antártica y el, hasta ahora, principio de libre intercambio de resultados de investigación científica y distribución de beneficios.

b) Una aproximación a la identificación de los intereses estratégicos sino-antárticos

Para Wang (2019) el primer interés del gobierno es la seguridad política, entendiéndose como el interés por mantener la paz, la estabilidad y el desarrollo sostenible, mejorando la voz y participación de la RPCh frente a los signos de desorden que se comienzan a vislumbrar en el continente antártico. El aumento y la expansión de las actividades de los Estados en la Antártida, generan competencia inter pares y avivan las contradicciones que poseen los reclamos superpuestos de algunos países “contenidos” por un sistema de gobernanza rezagado.

En segundo lugar, la investigación científica. La misma involucra la meteorología, la glaciología, la oceanografía, la geología, la biología, la geofísica, las ciencias ambientales, entre otras disciplinas afines, y requiere de la formación de recursos humanos, el desarrollo de la infraestructura y la logística acorde a la misión programada. El autor señala que el desarrollo eficaz de la investigación científica, se traduce en mayor visibilidad nacional e influencia política, permitiendo asimismo realizar aportes sustantivos para la comunidad internacional que posicionan y prestigian al gobierno.

En tercer lugar, el clima y el medioambiente. Las regiones polares son la principal fuente de enfriamiento de la atmósfera e influyen directamente en el cambio climático global. Asimismo, dada esta condición y la sensibilidad y vulnerabilidad de su relieve y su entorno ecológico, permite establecer indicadores y variables pertinentes para identificar y estudiar dicho cambio. Aún más, las alteraciones climáticas de los polos están relacionadas con las precipitaciones y las variaciones de temperatura en la mayor parte del territorio chino, lo que condiciona y afecta tanto su producción agrícola e industrial, como la seguridad de sus ciudadanos.

En cuarto lugar, los beneficios del desarrollo económico. Producto del creciente derretimiento de los polos y el desarrollo tecnológico, se han mejorado las condiciones para la prospección de las zonas polares, ricas en recursos energéticos, minerales y

biológicos. También se ha incrementado el interés por los recursos biológicos y el desarrollo del turismo.

Según el autor, los intereses polares de la RPCh en la Antártida refieren a 4 cuestiones. A saber: seguridad nacional; investigación científica; clima y medioambiente; y desarrollo económico. Por lo tanto, el gobierno no es el único actor involucrado, sino que también influyen y tienen participación en la gobernanza polar tanto think-tanks, o grupos de investigación, como ONGs y/o empresas.

Sin lugar a dudas, el gobierno es el único garante y quien se reserva el uso de la fuerza para resguardar los intereses nacionales de su pueblo. Es por ello, que será indefectiblemente quien se ocupe de los intereses políticos y de seguridad en los polos y su proyección respecto a su propia seguridad nacional.

Sin embargo, continuando el análisis del postulado del autor, resulta novedosa la identificación de la influencia y participación de otros actores.

En este sentido, en cuanto a los grupos de investigación, sostiene que las contribuciones y el procesamiento de datos e información que obtienen, es un activo estratégico para la toma de decisiones provenientes tanto de las ciencias naturales (oceanografía, biología, glaciología, etc.) como de las ciencias sociales (derecho internacional, relaciones internacionales, economía, etnografía, etc.).

Por otro lado, como consecuencia de la mayor conectividad de la globalización y del crecimiento poblacional (sobre todo de la clase media) se han asentado y desarrollado ONGs ambientales en el país. Su objetivo, como organización que promueve el bienestar público y sin fines de lucro, es mejorar el entorno ecológico y proteger los recursos naturales.

Por último, señala que producto del rápido crecimiento y los incentivos para la “internacionalización” de sus conglomerados, las empresas chinas (tanto públicas, privadas o mixtas) son las portadoras directas de los intereses de desarrollo económico

del gobierno en las zonas polares. Este fenómeno se produce sobre todo a partir de la “era de desarrollo” del Ártico.

El académico señala que no existe una correspondencia biunívoca simple y absoluta entre los cuatro aspectos señalados y los actores identificados. De hecho, estos actores nucleados en grupos de interés o “stakeholders” (como los denomina el autor), necesitan de la acción conjunta y apoyo mutuo de las partes para concretar sus objetivos de manera eficaz.

A modo de ejemplo, el autor señala que para promover el cuidado del clima y la protección del medioambiente en las zonas polares, no basta con la promoción de las ONGs ambientales, sino que también se requiere del gobierno y los grupos de investigación científica. El primero se ocupará de la planificación y ejecución de políticas y regulaciones relevantes, tanto a nivel nacional como internacional (por caso, adhesión y ratificación de convenciones ambientales internacionales). Mientras que los segundos, serán quienes provean de los datos e información pertinente, a modo de insumo requerido para la toma de decisiones y su elaboración.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, a la hora de aunar los intereses de los distintos actores partícipes de la cuestión, el cuerpo diplomático reviste una importancia imprescindible como gestor que garantice la concreción y resguardo de los intereses nacionales chinos en la gobernanza polar.

c) Desarrollo institucional para la gobernanza polar.

A pesar del poco tiempo desde la incursión antártica china, Bao (2016) afirma que el gobierno logró desarrollar un entorno institucional nacional adecuado para la gobernanza antártica.

Para su gestión, el autor diferencia un sistema informal, el cual identifica con lo que denomina el “concepto básico”; y otro, formal, representado por las regulaciones e instituciones.

El primer sistema describe el concepto político de desarrollo pacífico como base teórica del gobierno para la orientación estratégica de su diplomacia y acciones de política exterior.

Según el autor, el Partido considera que el desarrollo de acciones responsables y pacíficas dentro del sistema garantizan el ambiente propicio para salvaguardar y expandir los intereses nacionales de su país.

Como participante del Sistema del Tratado Antártico, la RPCh opta por no desafiar el orden establecido a pesar de identificar sus deficiencias e insuficiencias.

Mediante sus programas antárticos, el gobierno profundiza sus expediciones, actividades e investigaciones científicas en el continente, con el objetivo de consolidar los cimientos de la imagen de un “*Gran País*” responsable que supo forjar con su progresiva presencia.

El gobierno entiende que una imagen nacional negativa genera disenso y, consecuentemente, falta de apoyo y aislamiento. Es por ello que es preferible optar por un “Poder responsable”, concepto que la diplomacia china acuñó en la década de 1990, y refiere a la orientación hacia la generación de ganancias o beneficios equilibrados para todas las partes y por igual.

En este sentido, la RPCh promueve una política exterior antártica que tiene como premisa alcanzar resultados “win-win” o de beneficio mutuo entre los Estados parte. De no ser así, su diplomacia propone evitar las acciones de “suma cero” (en el cual todas las partes hacen todo lo posible para aprovecharse de sí mismas y luchar por sus propios intereses, independientemente de las ganancias o pérdidas de la otra parte).

Por otro lado, el autor reflexiona que establecer un entorno institucional formal nacional adecuado, a través de normativas y programas de acción específicos de la “cuestión antártica”, garantiza la coherencia y continuidad de la política antártica de su país.

El especialista chino, estudiando la legislación antártica, identifica una serie de regulaciones nacionales y reglamentos administrativos elaborados por la Administración Oceánica Estatal. Asimismo, critica la falta de promulgación de leyes nacionales al respecto.

El autor propone que el país debe seguir trabajando para obtener una base institucional sólida. De hecho, a lo largo de su tesis doctoral analiza la legislación británica a modo de antecedente y llega a la conclusión de que las leyes y regulaciones nacionales elaboradas por el gobierno británico, conforman una vasta cantidad de recursos institucionales para apoyar y legitimar la participación de Gran Bretaña en la gobernanza antártica.

Entiende que este marco institucional sólido garantiza la coherencia, proyección y continuidad de las acciones nacionales de los Estados en la Antártida. A partir de esta premisa, sugiere que la RPCh tiene que avanzar en que las regulaciones emitidas por organizaciones estatales (pertenecientes a la Administración Ártica y Antártica China) sean promulgadas en una instancia superior como leyes nacionales, para acortar la brecha entre la demanda institucional de China para participar en la gobernanza antártica y su oferta institucional actual.

En la actualidad, la institución encargada de llevar adelante la coordinación de las políticas polares es la Administración Ártica y Antártica China (CAA). Se encuentra dividida en cuatro departamentos que se ocupan de Asuntos Generales, Operaciones y Logística, Programas Científicos y Cooperación Internacional. Posee una oficina de representación en la embajada china en la República de Chile, y una base de operaciones de invierno en la localidad de Yabuli en China.

d) Innovación del sistema de gestión antártica

El académico sostiene que para promover la innovación del sistema de gestión antártica de la RPCh, uno de los desafíos es incrementar y fortalecer la participación ciudadana en asuntos antárticos. Para ello, se debe alentar el crecimiento de las Organizaciones No Gubernamentales y sus mecanismos de participación.

La esencia de la gobernanza independiente de los recursos antárticos debe ser la cooperación, y poseer una serie de elementos básicos:

i) búsqueda de valores: defensa de la gobernanza de los recursos antárticos, promoviendo su protección por encima del nivel de ideología y desarrollo económico, trascendiendo el país, la raza o la religión.

En este primer elemento se evidencia una propuesta basada en la lógica de internacionalización del continente antártico, ya que Bao sostiene que se deben promover los intereses generales de la humanidad en la Antártida.

ii) Composición corporal principal: el cuerpo principal de la gobernanza independiente de los recursos antárticos refiere a su formulación e implementación. En la misma pueden participar instituciones públicas o privadas, o un sistema mixto de cooperación entre ambas. Asimismo, se identifican tres categorías de sujetos o entidades en la formulación:

- 1) Un Estado soberano a cargo de sus propios asuntos;
- 2) Organizaciones Internacionales formales (como la ONU, las reuniones consultivas del STA, el comité Científico para la Investigación en la Antártida del SCAR, entre otros);
- 3) Organizaciones informales de la sociedad civil mundial (incluye corporaciones o empresas privadas, ONGs, movimientos sociales, entre otros).

Debido a la participación e influencia de estos múltiples actores, las vinculaciones de poder entre los mismos mediante diversas formas de cooperación requieren de distintas instancias de negociación.

El punto clave es que al no haber una reglamentación específica al respecto sino un “congelamiento” de las controversias por la normativa actual, la soberanía carece de autoridad absoluta y definitiva.

Por lo tanto, no solo sería conveniente crear un sistema institucional completo sino también establecer y mantener una autoridad que permita garantizar la implementación de mecanismos de gobernanza continuos.

El autor plantea que es necesario una “evaluación de la eficacia”, haciendo referencia a la identificación de las necesidades de los objetos de gobernanza existentes y la evaluación del efecto de la ejecución del plan de gestión propuesto o las políticas implementadas.

Asimismo, debe construirse un mecanismo de evaluación de los actores partícipes con un único criterio claro y una autoridad de control que sea capaz de controlar la gestión. En la actualidad, las organizaciones internacionales existentes son meros centros deliberativos sin poder real de coacción.

e) Gobernanza independiente de los recursos antárticos

Según lo desarrollado a lo largo de su tesis de maestría, Bao (2016) sostiene que el objetivo de la gobernanza independiente de los recursos antárticos es desarrollar con éxito la utilización de los mismos, posicionando el valor de la exploración humana del continente.

Además de establecer objetivos razonables para la gestión independiente de los recursos antárticos también es necesario distinguir los recursos renovables y no renovables. Las

diferentes estrategias para abordar su exploración y gestión, debe tener relación con la obtención de beneficios inmediatos o en el largo plazo.

La gestión eficiente debe distribuir la obtención de ganancias considerando la equidad intergeneracional, para que su extracción y utilización no solo satisfaga a la sociedad contemporánea sino también a las generaciones futuras.

Asimismo, para una exitosa gestión se debe encontrar un balance armónico entre la relación del uso y la protección del medioambiente. La protección y el desarrollo sustentable del medio ambiente ecológico antártico es condición fundamental y previa para garantizar una posterior utilización sustentable, igualitaria y permanente a través del tiempo.

Esto, puesto que la Antártida es el mayor reservorio de agua dulce del mundo (entre su casquete glaciar, nieve y agua contiene alrededor del 70% de las reservas) y cumple una función importante en el ciclo del agua de la tierra. Así también, contiene una composición orgánica de la biodiversidad de la tierra que es ideal para estudiar el origen de la vida y la evolución de las especies.

El uso sostenible se refiere a la utilización de los recursos antárticos que pueden satisfacer las necesidades del presente sin dañar las del futuro. La planificación debe ser formulada de forma tal que garantice que la exploración y utilización de los “recursos públicos” sea propicia para el bienestar positivo intergeneracional. Por lo tanto, debe gestionarse garantizando el principio de que su utilización no exceda su tasa de regeneración.

En lo que respecta a la medición de la “gobernanza independiente de los recursos antárticos”, se plantea que se pueden adoptar tres objetivos:

- 1) Medir la eficacia: si se ha resuelto o mitigado la protección del medioambiente.

2) Identificar si se sortea la contradicción entre la protección y utilización de los recursos antárticos: evaluando si las normas y sistemas para la gestión de los recursos antárticos se obtienen de acuerdo al plan propuesto o de otra manera.

3) Observar y/o revisar el cuerpo principal normativo: evaluando si el proceso de gobernanza independiente implementado ha dado forma a un concepto o predicción común.

Para explicar el “mecanismo dinámico” de la gobernanza independiente de los recursos antárticos, el académico clasifica al concepto de “Poder” en endógeno y exógeno. Entiende conceptualmente que el “mecanismo dinámico” es el principio rector y de conducción de varias dinámicas en el proceso de movimiento y el “desarrollo de las cosas”.

Con esta breve aproximación conceptual, sostiene que la gobernanza antártica es un mecanismo dinámico complejo que involucra cuestiones endógenas y exógenas.

Respecto a la construcción de “Poder endógeno”, refiere a promover la búsqueda unificada de valores entre la cultura y valores sociales de los actores partícipes para legitimar la cuestión. Al no contar con un “concepto universal legitimado”, la diversificación de objetivos genera una tendencia a la irracionalidad colectiva que no es propicia para los intereses de la humanidad.

Alcanzar un consenso acerca de un “valor universal” sobre la utilización de los recursos antárticos es un requisito o condición necesaria que se debería promover para garantizar su legalidad y legitimidad.

Su perspectiva destaca que los recursos antárticos son propiedad común de la humanidad y que, por lo tanto, los recursos minerales antárticos no pueden estar sujetos a las decisiones de los intereses privados de unos pocos Estados antárticos.

De hecho, la gestión de los mismos debe también tener en cuenta los intereses de los países en desarrollo con el fin de que obtengan y compartan los beneficios de los mismos.

Sin embargo, el especialista chino advierte que alcanzar una gobernanza de los recursos antárticos con un espíritu de “Constitución Antártica” puede generar tensión y una “doble pérdida” entre los países en desarrollo y los Estados signatarios del Tratado Antártico.

Por otro lado, la gestión de los recursos demanda un gran nivel de desarrollo logístico, científico y tecnológico que debe provenir de la cooperación internacional de alto nivel.

En este aspecto se concluye que la cooperación conjunta es una condición *sine qua non* para garantizar la gestión eficiente y eficaz de los beneficios y riesgos en la gobernanza de los recursos antárticos.

Establecer un marco institucional eficaz es fundamental para sortear la “vacuidad del sistema” actual que, si bien es eficiente para mantener la paz y contener los atisbos de posibles escalonamientos o tensiones, carece de un sustento para la gestión de la gobernanza.

Por otro lado, la cuestión de índole exógena alude principalmente a las posibles preocupaciones de seguridad en la región antártica. Las consecuencias propias del calentamiento global y las nuevas amenazas que surgen en el sistema internacional plantean un desafío al sistema existente. En este contexto, la gobernanza independiente de los recursos antárticos podría prevenir y/o resolver eficazmente las amenazas y desafíos externos.

f) Posibilidades de implementación y cooperación de la gobernanza de recursos antárticos.

Según el análisis de autor, hay tres formas teóricas de gobernar eficazmente los recursos antárticos entendidos como recursos públicos internacionales: 1) privatización; 2) bien público global; 3) gobernanza independiente

Las dos primeras formas son desestimadas porque, por un lado, entiende que los recursos antárticos son propiedad de la humanidad y, por el otro, que es imposible formar

un gobierno mundial que gestione los bienes públicos. Por ende, la gobernanza independiente es la única alternativa operativa para los recursos antárticos.

El autor advierte que ejecutar exitosamente esta gobernanza sería una forma de evitar una “tragedia histórica” producto de las tensiones que generan las disputas de soberanía reclamadas por algunos Estados.

En la gobernanza independiente los beneficios coexisten y no hay un control de poder externo por una entidad supranacional ni una privatización completa. Asimismo, posee características duales de derechos de propiedad común y derechos de propiedad privada, ya que considera que los recursos públicos están caracterizados por ser de propiedad mixta, es decir, públicos respecto a la propiedad y privados en cuanto a su uso.

Esta gobernanza, evita inteligentemente las disputas sobre los derechos de propiedad y recurre a explorar. Debido a esto, se debe buscar un acuerdo institucional de beneficios duraderos para todas las partes.

La propuesta de gobernanza independiente supone que se puede construir un sistema de distribución de beneficios “justo y razonable” de los recursos de la Antártida. Sin embargo, reconoce que hay que superar los dilemas y tensiones propias de las disputas soberanas vigentes y los actores del sistema internacional que no se encuentran bajo la normativa del STA.

Resulta importante señalar que una vez superada la instancia de negociaciones entre las partes (en la cuales se presentan propuestas de distribución injustas o desiguales) se debe instar a la aprobación de un contrato o acuerdo formal que permita consensuar la distribución equilibrada de los beneficios y el costo de ejecución entre todas las partes.

Desde la teoría de los juegos¹¹ analizada por el autor, considera que la gobernanza será cooperativa por una serie de cuestiones: en primer lugar, porque no hay una “estructura inmutable o rígida” entre los Estados soberanos involucrados en la gobernanza; en segundo lugar, porque los intereses nacionales de los Estados soberanos son

¹¹ Teoría desarrollada por el politólogo norteamericano Nolan Matthew McCarty en el año 1994.

fundamentalmente los mismos que los de toda la humanidad; y, por último, porque los Estados soberanos no sólo consideran sus propios intereses a la hora de actuar sino que también consideran los intereses de otros actores.

En cuanto al control, se sugiere que la gobernanza independiente puede establecer un sistema de sanciones jerárquico. Frente a la violación a alguna de las partes del acuerdo se formulan medidas pormenorizadas de acuerdo a la naturaleza y particularidades del actor involucrado. Lograr la eficacia en la ejecución de un mecanismo de control, otorgará legitimidad y eficiencia de forma integral al sistema en cuestión.

Las sanciones incluirían distintos tipos de multas graduadas de acuerdo a la infracción, la devolución de los capitales considerados como ingresos ilegales y/o la expulsión de su participación parcial o total dentro de la comunidad antártica.

La supervisión y el control de las sanciones no deben ser unilaterales para evitar que se conviertan en una herramienta que sirva como medio de imposición hegemónica de los intereses de un solo Estado. Por ende, debe llevarse a cabo mediante consultas multilaterales basadas en el sistema regulatorio existente.

g) Análisis de la situación actual como contexto para la implementación mediata de la gobernanza independiente.

Más allá de las limitaciones propias del “congelamiento” en el tratamiento de las disputas soberanas y de los requisitos y postulados expuestos anteriormente, en el actual “contexto antártico” se identifican rasgos favorables para la implementación de la gobernanza de los recursos antárticos a mediano plazo.

El sistema establecido por el STA anula cualquier escalonamiento o atisbo de tensión que se pueda generar respecto a la gestión de los recursos antárticos, garantizando la paz y estabilidad. Pero esta situación actual no es definitiva y muchos autores son críticos

acerca del sistema, sosteniendo que no ha sido “aggiornado” al contexto internacional actual.

En consonancia con estos argumentos, Bao (2016) afirma que aunque el sistema institucional antártico vigente no satisface las necesidades requeridas para implementar la gobernanza antártica orientada a los recursos, se pueden identificar las ventajas favorables para su futura implementación.

En el sistema vigente, se pueden identificar algunas orientaciones compartidas de valor, como, por ejemplo, el consenso en lo referido al “uso pacífico” o el “uso igualitario”, las cuales pueden ser utilizadas a modo de criterio común desde el cual promover y aunar percepciones en cuanto a la difusión de nuevos conceptos comunes. Estos, referidos a percibir al continente como propiedad de la humanidad y con un destino común que puede ser utilizado mancomunadamente con el fin de superar las grandes diferencias de percepciones en la “orientación al valor”.

Por otra parte, según el académico, en el marco del STA hay igualdad *de iure* (legal) pero desigualdad *de facto* (de hecho) entre los sujetos de la gobernanza de los recursos antárticos.

A pesar de la capacidad del Estado “frente a la ley antártica”, todos los países se encuentran ante una “igualdad legal”. Sin embargo, a la hora de emprender las actividades permitidas, hay desigualdad en las posibilidades de accionar debido a la brecha entre el desarrollo económico, científico y tecnológico que hacen a la fuerza nacional integral de los distintos Estados.

Sin ir más lejos, señala que en el contexto actual de desarrollo equilibrado, la exploración de los recursos antárticos es monopolizada por algunas potencias antárticas que cuentan con un alto nivel de ciencia y tecnología.

La asimetría generada debido a la brecha cada vez más amplia entre las capacidades acumuladas por Estados “fuertes” con mejor gestión y que cuentan con mayores recursos

producirá que gradualmente los Estados más “débiles” se perciban perjudicados o frente a acciones injustas.

Esto, a su vez, puede ocasionar tensiones tendientes a alterar o romper el acuerdo de asignación de recursos entonces existente. Sin embargo, frente a este hipotético escenario, el contrapeso lo ejercerán los Estados “fuertes”, los cuales harán todo lo posible para mantener el status quo del sistema vigente.

Por lo tanto, será un desafío importante promover la introducción de un plan de asignación de recursos antárticos razonable y justo considerando el patrón de multipolarización política. Los mecanismos de control y supervisión para poder disuadir las conductas no cooperativas vuelven a suscitarse como fundamentales a la hora de la ejecución de este nuevo modelo de gobernanza antártica.

La diferencia de la fuerza integral nacional o de capacidades y la “presencia o existencia” real en la Antártida afecta al proceso de gobernanza de los recursos antárticos. Esto, debido a que su plan de acción tiene correlación directa con las potenciales actividades a realizar y, por lo tanto, a su caudal de Poder político o capacidad de negociación para realizar “lobby” en base a sus antecedentes de acciones concretas.

Para avanzar hacia un modelo que implemente la gobernanza de recursos antárticos uno de los desafíos será lograr aunar y generar ciertos consensos en cuanto a los intereses y valores de los distintos actores.

La reflexión final respecto al sistema actual concluye con que hoy sería prematuro proponer la gobernanza independiente de los recursos antárticos debido a las múltiples deficiencias que se identifican en el STA (de gestión, racionalidad, coordinación y obediencia). En consecuencia, se afirma una falta de condiciones reales para su implementación. Sin embargo, a su vez se advierte que la implementación de un nuevo sistema de gobernanza o gestión de los recursos antárticos no tiene que esperar necesariamente hasta el año 2048.

Según la concepción del autor, las políticas de los Estados son flexibles y están en constante desarrollo. Garantizando un entorno pacífico y estable, las reglas y regulaciones designadas se pueden modificar de acuerdo a la evolución del contexto.

Asimismo, aunque entiende que la justicia absoluta es imposible y objetiva, cree factible alcanzar una justicia correcta y razonable que garantice un entorno favorable para su implementación.

Actualmente, es innegable que algunos Estados (con un nivel de desarrollo económico, político, científico y tecnológico alto) están explorando y desarrollando sus potenciales capacidades antárticas, generando ciertas ventajas comparativas y una asimetría en la futura asignación para la utilización de recursos.

Sumado a ello, las organizaciones internacionales existentes relacionadas con la Antártida, poseen deficiencias institucionales y carecen de una plena capacidad legal dentro del derecho internacional.

Para llevar a cabo sus respectivas transformaciones y mejoras, el futuro desarrollo del mecanismo de gobernanza de los recursos antárticos debe ser flexible pero garantizar un acuerdo que permita gestionar el comportamiento (tanto con supervisión y/o con restricción) de los actores involucrados.

Existen condiciones básicas para que a mediano plazo la Conferencia Consultiva Antártica se transforme en una organización internacional permanente.

La transformación del actual sistema vigente no es simplemente una premisa organizativa necesaria para la gestión de los recursos antárticos sino más bien una medida inevitable para brindar un marco institucional legítimo y con la autoridad necesaria para garantizar una asignación equitativa que permita una gestión eficiente, ordenada, justa y razonable.

5. China como Estado Polar Antártico Consolidado

a) El Poder blando y la construcción del imaginario nacional antártico

Los funcionarios encargados de asuntos polares de la RPCh sostienen que es necesario que su país fortalezca tanto su poder "duro" (capacidad polar) como "blando" (persuasión) en las regiones polares para lograr sus objetivos nacionales.

En este sentido, fortalecer la imagen internacional del país es un objetivo inmediato clave de la estrategia de su política exterior.

El PCCh divide la comunicación de comunicación estratégica y las actividades de establecimiento de agenda en aquellas dirigidas a audiencias extranjeras y aquellas dirigidas a audiencias domésticas. El concepto de "propaganda" (*xuanchuan*) no es un término con una connotación negativa. Al contrario, se entiende como un elemento vital del Partido y, de hecho, junto con la censura es un medio central para mantener el poder político en el territorio.

Según los académicos occidentales como Marie Brady, aunque los científicos tienen libertad de expresión en cuestiones científicas polares, cuando se trata de la gobernanza polar, los científicos y responsables políticos chinos están trabajando a partir de un "guión" bien definido de lo que puede y no puede decirse públicamente sobre asuntos polares.

“A medida que China fortalece sus capacidades polares, el gobierno chino ahora está incorporando las regiones polares en su metanarrativa sobre identidad nacional, intereses nacionales y el ascenso global de China como potencia económica y política”. (Brady, 2014: 34)

Los lineamientos de su política plantean que su país necesita fortalecer tanto su Poder "duro" (vinculado a su capacidad material como Estado polar) como "blando" (persuasión

y construcción de imaginario nacional) para lograr sus objetivos nacionales en las regiones polares.

Por lo tanto, mejorar la imagen internacional de la proyección hacia los polos de la RPCh es un proyecto clave de la estrategia emergente de su política exterior.

En este sentido, Brady (2014) realiza un acertado análisis del lugar que ocupan las regiones polares en la narrativa nacional china. A modo de ejemplo, destaca la promoción realizada por el servicio nacional de noticias, Xinhua, de la película "Antártida 2049" del cineasta Fang Li.

Antártida 2049 (Nanji 2049) se refiere a la fecha en que la humanidad abrirá una nueva área de explotación de recursos minerales en la Antártida, además de ser el centenario de la fundación de la Gente República de China, cuando la nación china habrá completado su proceso de modernización.

"Polar" se traduce en chino como la palabra compuesta *jidi*: los dos caracteres en la palabra son "ji" (extremo) y "di" (tierra), o en otras palabras, "los extremos de la tierra". Por lo tanto, en Chino, el Ártico es el "Extremo Norte" (Beiji), el Antártico es el "Extremo Sur" (Nanji), mientras que la Meseta Tibetana, que contiene las montañas más altas del mundo, es el "Tercer Extremo" (Disanji) o Tercer Polo.

Según el especialista en derecho internacional chino Zou Keyuan¹², los estrechos vínculos de China y la Antártida se forjaron hace millones de años como parte de la historia del antiguo supercontinente de Gondwana.

Esta aseveración implica que aunque los dos continentes se encuentren actualmente separados, China podría argumentar que tiene tanto derecho a reclamar en el territorio como otras naciones que actualmente están físicamente mucho más cerca.

¹² Citado en Zou Keyuan, "China's Interests in and Policy toward Antarctica," in *Asia in Antarctica*, ed. Bruce Davis and Richard Herr (Canberra: Australian National University Centre for Resource and Environmental Studies, 1994).

Desde la perspectiva del gobierno chino, la conexión geográfica entre China y "los polos" le otorga legitimidad a su reclamo de derechos e intereses en las regiones polares y al "derecho a hablar" de su país en asuntos polares. Es dable aclarar, que en idioma chino "Beiji" puede referirse a tanto el Polo Norte como la región ártica en su conjunto, mientras que "Nanji" significa tanto el Polo Sur como el continente de la Antártida.

Otro ejemplo de "Poder" blando o soft power, orientada a legitimar la cuestión antártica en el imaginario del pueblo chino es otra película publicada en el año 2018, denominada "Hasta el fin del mundo"¹³.

La trama de la película, de índole romántica, versa sobre el propietario de una empresa de bodas, Wu Fuchun (interpretado por Zhao Youting) y el físico Jing Ruyi (interpretado por Yang Zishan). Los mismos sufren un accidente aéreo sobre la Antártida y junto a sus acompañantes se enfrentan a las condiciones climáticas inhóspitas de la Antártida. Para superar dicho desafío, se desarrolla una historia de amor entre dos de las personas de este viaje que dependen una de la otra y se tienen cariño mutuo ante el dolor, el sufrimiento y la falta de suministros¹⁴.

"A los ojos de los trabajadores polares, Guo Kun es una leyenda, un monumento"¹⁵

Por otro lado, también encontramos narrativas de carácter heroico publicadas en el diario oficial del Partido Comunista de China. Es así, que a pocos días de su fallecimiento, el Diario del Pueblo publicó una extensa nota recordando las hazañas de Guo Kun, quien lideró el primer equipo de expedición antártica china. En este artículo, se extraen citas de

¹³ Disponible en línea: https://www.iqiyi.com/v_19rr7pgep4.html?vfm=2008_aldbd&fv=p_02_01 (consultado 16 de Abril de 2023)

¹⁴ Véase Anexo Pág 55.

¹⁵ Véase "追记中国首次南极考察队长郭琨：一辈子惦记那片冰原". Disponible en línea: https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_3278035 (Consultado 10 de Abril de 2020)

su diario personal y se suman los comentarios de colegas y allegados que destacan su interminable labor en asuntos antárticos.

b) El posicionamiento político de la RPCh y la búsqueda de liderazgo internacional

"El liderazgo internacional es aún el factor clave en el orden internacional"

Yan Xuetong (2019: 42)

Bao (2016) analiza las diferentes opciones políticas de la RPCh para la gobernanza antártica, considerando sus intereses nacionales y sus acciones de política exterior hacia el continente.

Afirma que el futuro desarrollo de China es inseparable de la posesión, el desarrollo y la utilización de los recursos antárticos. Desde el año 2015, con la sanción de la nueva ley de seguridad nacional, el gobierno enfatiza la importancia de los intereses nacionales de China en las regiones polares.

Desde entonces, se identifica al espacio exterior, los fondos marinos internacionales y las regiones polares como nuevas fronteras estratégicas, destacando la importancia de mejorar las investigaciones científicas al respecto y promover su acceso seguro.

Bao sostiene que China presenta “dos deficiencias congénitas”: por un lado, desde un punto de vista histórico, en cuanto a la llegada “tarde” a la Antártida y la consecuente pérdida de la “primera oportunidad” para establecerse en el continente junto al resto de las potencias y, por otro, desde un punto de vista geográfico, referido a la posición hemisférica “alejada” de su país respecto al continente.

La RPCh no solo debe pensar en las medidas específicas actuales para proteger los intereses y derechos antárticos sino que también en su estrategia futura.

Propone describir la participación de China promoviendo tres perspectivas: el respeto a la oferta institucional, el compromiso creíble y la supervisión mutua. En el entorno institucional actual la posibilidad de la utilización de recursos se encuentra restringida y, por lo tanto, se deben concentrar los esfuerzos en profundizar la investigación científica, la promoción de medidas de protección del medio ambiente y el estudio del desarrollo de los recursos ictícolas (como el krill), entre otras cuestiones. El objetivo es mejorar sustancialmente la imagen o presencia del país en la Antártida. Esto, hasta que a largo plazo, como una tendencia inevitable, se pueda implementar un uso integral, científico y ordenado de los recursos antárticos.

El objetivo, a corto plazo, es cumplir con la normativa del STA. Una forma de participación proactiva y respetuosa del marco normativo contemplado es la condición básica y garantía para el logro de otros objetivos antárticos. Por ello, es que se han intensificado las actividades de investigación científica.

Desde la llegada al Domo A se ha promovido el desarrollo, en profundidad, de distintos tipos de investigaciones “extremas” referidas a la recopilación de datos acerca de las condiciones medioambientales terrestres, marítimas y espaciales desde el continente antártico.

Asimismo, se ha logrado un progreso sustancial en la detección y el conocimiento del desarrollo del krill antártico, uno de los recursos biológicos marinos más grandes del planeta y con un importante valor comercial. Más aún, se acrecentaron las inversiones para la construcción de infraestructura logística y de apoyo para la pesca.

Por otro lado, el objetivo a largo plazo es lograr impulsar la participación en la gestión de los recursos antárticos y que mediante un liderazgo legítimo consolidado, respetando el marco del derecho internacional, logre promover un sistema de gobernanza equitativo y racional.

Una conjetura planteada por el autor es que cuanto mayor sea la presencia -proactiva y sustantiva- de su país, más favorable será el entorno político y mayor la legitimidad de su

“discurso antártico” a la hora de participar en una futura remodelación del sistema de gobernanza.

En este sentido, sugiere mejorar el impacto de la comunicación de forma integral. No solo de sus funcionarios políticos en los distintos foros y organismos internacionales, sino también del gobierno en los medios de comunicación nacionales y extranjeros y de la transmisión de la comunicación no gubernamental y de otros canales. Todos deben transmitir de forma eficiente los valores, ideales y estrategias de liderazgo del gobierno chino en torno a la Antártida.

Wang Chengguan (2023) indaga acerca del liderazgo de China en la gobernanza polar, sosteniendo que la RPCh está construyendo un mecanismo de participación múltiple que aún se encuentra en una fase preliminar y, por el momento, orientado a que la agenda del gobierno no esté “ausente” ni “sobrepasada” respecto a los “asuntos polares”.

Como resultado del epítome del modelo de gobernanza global y sumado a la modernización del sistema de gobierno nacional chino y el aumento de sus capacidades, el autor sostiene que la RPCh está realizando una transición de su sistema de gobernanza nacional unificada hacia una gobernanza colaborativa multinivel. Asimismo, considera que el Estado no es el único actor que presta atención sobre estos asuntos, sino que están surgiendo nuevos sujetos con intereses y responsabilidades en los mismos.

En la actualidad, el STA brinda a la RPCh una serie de derechos, a saber: desarrollo de proyectos de investigación y acceso a los datos científicos obtenidos de la Antártida; el establecimiento de bases científicas y la inspección de las bases de otros Estados; participación los grupos de trabajo y/o comités del Tratado Antártico; participación en la gobernanza y en la modificación o el establecimiento de nuevas normas que rijan el continente; participación en la bioprospección y el acceso a aguas antárticas; la explotación regulada de la pesca y el turismo; potestad de ejercer jurisdicción sobre sus ciudadanos en el continente; utilización de las vías fluviales y el espacio aéreo; el despliegue de sus fuerzas armadas con fines pacíficos; instalación de infraestructura de

soporte logístico para el uso de satélites en la órbita polar; la posibilidad de licitar para la exploración de recursos minerales en los fondos marinos en el Océano Austral a través de la normativa de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (siempre y cuando se llegue a un consenso o resuelva la cuestión de los derechos soberanos).

Sin embargo, la propia cultura estratégica china, el estilo de liderazgo y la impronta del actual Líder Xi Jinping, implican que la RPCh aspire a alcanzar un liderazgo internacional preeminente en asuntos polares en general y, antárticos, en particular.

6. Una aproximación a la comprensión del funcionamiento del tablero antártico desde una visión histórica retrospectiva Occidental y China

Desde los primeros avistamientos de la Antártida, hasta la actualidad, se han sucedido múltiples acontecimientos que permiten establecer una periodización que distinga y contenga diferentes etapas.

A las mismas, las denominaremos: “Descubrimiento y exploración” (1819-1944), “Rivalidades y disputa continental” (1944-1959) y “Coexistencia y cooperación multilateral” (1959-actualidad).

Aunque no hay registros que adjudiquen con certeza a una persona el primer avistamiento de la Antártida, es vox populi que el mismo se produjo entre los años 1819 y 1820. A partir de entonces, diversos navegantes llevaron adelante extraordinarias campañas con el fin de redescubrir y profundizar el conocimiento del continente antártico obtenido hasta ese entonces, instalándose los primeros asentamientos.

En 1944, arribaron al continente los primeros expedicionarios británicos con la misión de construir bases de ocupación permanente en el marco de la Operación Tabarín. La incursión británica en el continente, sumada al contexto internacional producto del final de

la Segunda Guerra Mundial, alentaron a que Argentina y Chile incrementaran su presencia en la región.

La reclamación de derechos soberanos, sobre el continente de los tres países, se centró en la región de la Península Antártica, lo que generó tensión y fuertes fricciones entre las partes. Dicho período, de rivalidades y disputas geopolíticas, concluye con la mencionada firma del Tratado Antártico el 1 de diciembre de 1959.

Como vimos anteriormente, la creación de un sistema legal regulatorio, de las actividades desempeñadas en el continente, representó un punto de inflexión en la historia antártica. La entrada en vigencia de este sistema marcó el inicio de una etapa de coexistencia y cooperación multilateral entre los Estados antárticos.

Sin embargo y desde entonces, una serie de cuestiones generaron atisbos de disputas geopolíticas. A saber: la instalación y utilización de bases satelitales de uso dual (tanto civil como militar); la basta cantidad de recursos naturales que posee el continente sumado a los avances tecnológicos en la prospección de recursos naturales; los enfrentamientos entre distintas organizaciones provenientes de la sociedad civil y la actividad de empresas que desde el ámbito privado responden a los intereses de sus respectivos Estados; y las ambigüedades del Tratado Antártico, entre otros tantos.

Ante estas nuevas tensiones, no parece lejana la posibilidad del retorno a una etapa de “rivalidades” como la previa a la firma del tratado.

Para Ruan Jianping (2016), profesor de la Escuela de Política y Gestión Pública de la Universidad de Wuhan, la Antártida es un escenario donde se amalgaman acciones de juegos geopolíticos y gobernanza global y cuyo catalizador es el Sistema del Tratado Antártico, gracias al cual se logra estabilidad y equilibrio de su coexistencia.

Sin embargo, el autor señala que a medida que se profundiza el desarrollo económico y tecnológico y el cambio, se observan cada vez más limitaciones de este sistema legal.

En este sentido, China tiene el desafío de mantener la estabilidad del STA, consolidar su presencia de forma sustancial en el continente y expandir su voz y participación en los asuntos antárticos.

La gobernanza de los recursos antárticos es una tendencia inevitable del desarrollo económico y social. Es el objetivo final de los países que participan en los asuntos antárticos y también es un vínculo inevitable para que los países realicen sus intereses nacionales en la Antártida. Como recurso público internacional mantenido por la humanidad, los recursos antárticos son no exclusivos y competitivos.

Redefine la connotación tradicional de "recursos", dividiéndolos a los recursos antárticos en recursos naturales y recursos institucionales, y considerando a las instituciones formales como bienes públicos internacionales.

El autor divide la participación de los Estados en la Antártida en tres períodos: el primero que abarca del S XVIII a finales del S XIX, en el cual algunos Estados realizan expediciones geográficas e investigaciones impulsados en un principio por motivos e intereses coloniales que rápidamente fueron frustrados por las inclemencias del entorno natural (frente al escaso desarrollo tecnológico y de conocimiento que se poseía en ese entonces). Por lo tanto, en este primer período los Estados no competían entre sí, sino más bien contra el entorno natural.

El segundo período abarca desde finales del S XIX hasta mediados del S XX, en el cual hubo un cambio gradual que dio paso de la exploración científica al juego político internacional. Los Estados con intereses en el continente realizan reclamos soberanos que en total abarcan el 83% del territorio. El autor hace énfasis en que muchos de estos reclamos se encuentran superpuestos y, en este sentido, señala que Argentina y el Reino Unido en la década de 1980 mantuvieron una confrontación militar.

El tercer período comienza al final de la década de 1950 hasta nuestros días, en el cual la Antártida ingresa a la agenda política global.

El desarrollo de la tecnología permitió el avance de la bioprospección en el continente antártico. Los recursos biológicos antárticos generan enormes perspectivas comerciales, lo que abre un precedente para el desarrollo comercial. Esto desafía directa y abiertamente la ecología política antártica y el hasta ahora principio de libre intercambio de resultados de investigación científica y distribución de beneficios.

Hasta aquí y en base a ambas visiones expuestas anteriormente, consideramos que aunque -como en todo proceso- aunque se pueden manifestar signos contradictorios o excepcionales, las tendencias descritas apuntan a la posibilidad de que la Antártida sea el escenario de una próxima disputa continental.

Dichas tendencias ofrecen indicios acerca de los potenciales enfrentamientos entre los distintos tipos de jugadores involucrados, tanto los que se encuentran posicionados dentro como fuera del tablero antártico.

En este sentido, dentro del tablero antártico se pueden identificar múltiples estrategias de juego volátiles en el tiempo y solo comprensibles de acuerdo al estudio en particular de cada jugador y su situación en la coyuntura internacional actual.

En base a ello, es posible identificar mediante un análisis prospectivo al menos tres niveles de potenciales relaciones entre los distintos actores que proyectan poder o ejercen influencia en dicho continente:

- A) Estados Antárticos Reclamantes vs. Estados Antárticos Reclamantes.
- B) Estados Antárticos Reclamantes vs. Estados Antárticos con Reservas o No-Reclamantes.
- C) Estados Antárticos vs. Otros Estados o la Opinión Pública Internacional.

Ante estos posibles escenarios, los Estados Antárticos buscarán establecer vinculaciones estratégicas con sus pares más desarrollados. Esto, les permitiría -mediante el seguimiento de un estilo de política exterior pragmático y el establecimiento de una estrategia de “balancing”- valerse de las políticas de poder e influencia de estos Estados con el fin de que aseguren la reivindicación y mayor protección de sus intereses nacional (o para algunos “derechos antárticos”) y, por lo tanto, lograr ejercer un contrapeso frente a las posibles acciones de sus rivales.

8: Reflexiones finales: ¿El inicio del deshielo del sistema legal actual?

Al indagar acerca de la presencia de la RPCh en el continente antártico, el primer interrogante al que dimos respuesta fue acerca de cuáles son los intereses que movilizaron, en un primer momento, la proyección del país hacia esta región polar y motorizando una exponencial inversión en medios para consolidar dicha presencia en un corto lapso de tiempo (en términos comparativos con el asentamiento del resto de las Estados antárticos).

Para una primera aproximación a esta respuesta, señalamos que esta actitud se debe a dos razones: por un lado a cuestiones de forma o estilo y, por otro, a razones propiamente materiales.

El inicio de la política antártica china ocurrió en la década de 1980, momento en el cual el gobierno logra superar un contexto de crisis en su política doméstica e implementa una apertura de su política exterior. Enmarcada en este contexto, las políticas que proyecten al país asiático hacia el continente antártico serán una forma ejemplar de demostrar un estilo de liderazgo benevolente pero a su vez pragmático en materia de política exterior y cooperación internacional.

Otra de las razones de su proyección y próspera consolidación se debe a razones de prospectiva material. El polo sur abarca una locación rica en recursos naturales renovables y no renovables, sitios de interés relevantes para el desarrollo científico y posiciones geográficas determinantes para el desarrollo de infraestructura logística para el desarrollo de comunicaciones.

Por lo tanto, la primera conclusión a la que arribamos es que la consecución de sus objetivos en un principio significó la expansión, puesta a prueba y protección de sus crecientes intereses nacionales (actuales y prospectivos) y de su prestigio internacional.

Por otro lado, al margen de la normativa vigente del STA, se puede advertir que uno de los posicionamientos y posturas promovidas por las potencias preeminentes con presencia en el continente antártico supone la internacionalización del continente o promoción de la gobernanza global.

Siguiendo este posicionamiento, China ha desarrollado un entorno institucional nacional peculiar y particular para la gobernanza antártica, promoviendo y posicionando gradualmente su propio estilo de práctica diplomática en política exterior -ya denominada por antonomasia “win-win”- y que tiene como principio obtener resultados “ganar-ganar” o, según su entendimiento, beneficios mutuos y equilibrados entre las partes.

La literatura china pertinente al tema en cuestión describe un entorno institucional formal nacional y, dentro del mismo, un sistema formal con un anclaje a nivel constitucional.

Dentro del sistema formal, a nivel institucional, los autores chinos hablan de evitar la “tragedia de los bienes comunes” en los recursos antárticos y comienzan a teorizar acerca de la gobernanza independiente de los recursos antárticos.

Para promover tal modelo de gobernanza, sostienen que no solo es necesario confiar y legitimar al sistema de gobernanza antártica existente sino también promover el liderazgo y la construcción de sistemas internacionales acordes y relevantes. En este sentido, el trabajo de la academia china consiste actualmente en identificar y estudiar los objetivos, desafíos y el camino para promover los derechos e intereses de la gobernanza antártica

de su país. Dicho análisis, con el fin de formular sugerencias de políticas para la gestión de los recursos antárticos.

Desde otra perspectiva, proveniente de enfoques académicos occidentales, presumir una “gobernanza global” que incluya o esté por encima de los intereses nacionales de los Estados resulta inaplicable o, al menos, una postura controvertida y dable de criticar.

Es por ello, que en base al aporte de Eduardo Oviedo (2023: 73), consideramos que es preferente hablar de oligopolio o directorio de grandes potencias en lugar del término gobernanza global, debido a que es deseable pero no realista la participación de toda las unidades políticas en la imposición del orden en el sistema internacional.

Considerando esto, nuestra segunda conclusión, es que la RPCh está construyendo y consolidando desde la academia sus argumentos teóricos para posicionarse como un Estado líder en la promoción de los asuntos antárticos, justificando su presencia tanto con argumentos de esta índole como prácticos -a través de sus acciones de política exterior- ante los actores antárticos y toda la comunidad internacional.

Para ello, no solo ha construido un imaginario antártico con el fin de “popularizar” el conocimiento de la cuestión a través de la industria cultural sino también promoviendo un sistema legal acorde a nivel doméstico o nacional. Este último, utilizado como un sustento legal formal “hacia adentro” que es adaptado de forma eficaz “hacia afuera” en concordancia con los estilos y pautas jurídicas internacionales del sistema internacional.

Tal es así que el actual mandatario, Xi Jinping, considera que para continuar con la modernización de su país es necesario mejorar y reforzar el sistema jurídico de su país para las cuestiones internacionales.

Más aún, durante el transcurso del año 2023, instó a un grupo de estudio del Buró Político del Comité Central del Partido Comunista a fortalecer la eficiencia de su sistema legal para dar respuesta a asuntos en materia internacional. Ello, considerando las condiciones de gobernanza basadas en la ley y un entorno exterior favorable, promoviendo una apertura de alto nivel.

Por otro lado, en base a lo expuesto a lo largo del presente trabajo, también podemos inferir la incidencia de la presencia de la RPCh en el continente antártico, analizando la percepción que posee sistema legal vigente y del resto de los actores que integran la “comunidad antártica”.

El STA vigente es visto como un garante de la estabilidad, el mantenimiento de la paz y el cuidado del continente actual pero que no resuelve cuestiones de fondo y no es lo suficientemente eficiente para salvaguardar los intereses -a veces contrapuestos- de los Estados y de la humanidad.

Aunque es un marco normativo favorable como punto de partida para la creación de valores compartidos respecto al cuidado del entorno territorial y marítimo y su exploración prospectiva, los atisbos de disputas y rivalidades geopolíticas y de reclamos soberanos se encuentran “congeladas” pero no erradicadas y, por lo tanto, a veces generan hechos aislados de tensión que no se registran o escalonan por la contención.

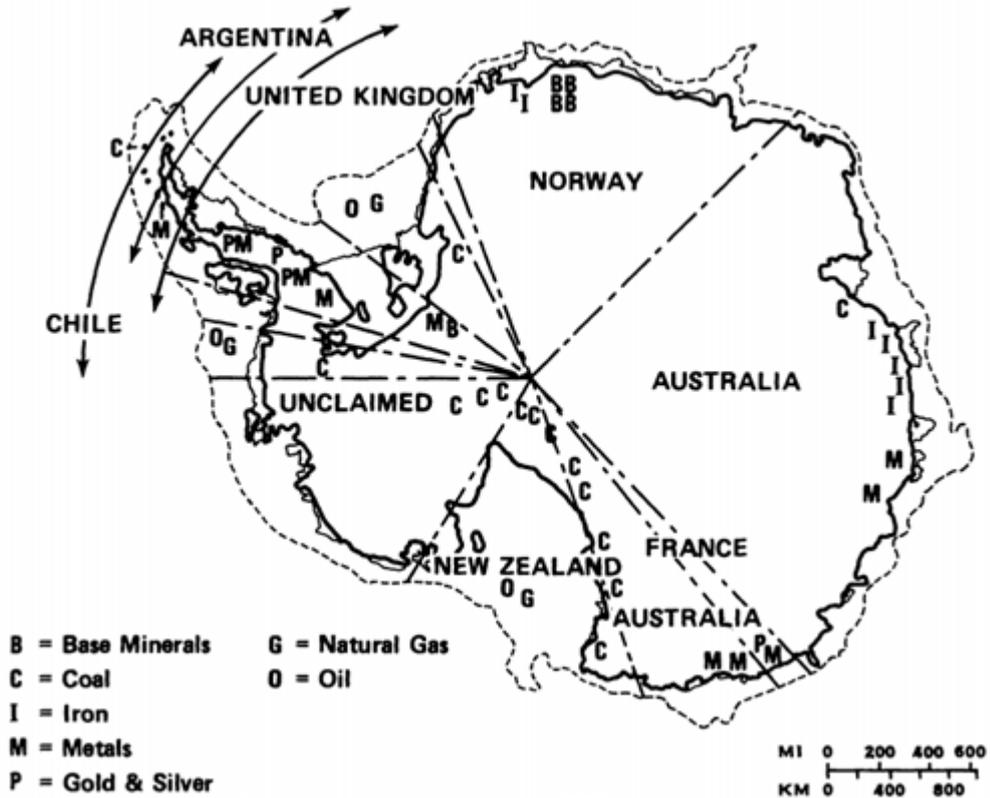
Sin embargo, para avanzar hacia un sistema innovador y sofisticado que dé respuesta a las necesidades actuales y prospectivas de la humanidad, se deben arbitrar los medios para el establecimiento de una normativa adecuada que permita implementar de forma exitosa y eficiente una modalidad de gobernanza independiente de los recursos antárticos.

Para ello, un consenso de todos los académicos, consiste en evitar el daño causado por las actividades humanas en la Antártida y así prevenir su destrucción. Esto, puesto que la capacidad de recuperación de la biodiversidad del continente es limitada y cualquier daño causado no solo tiene un impacto inconmensurable en el clima global sino también en la humanidad.

Finalmente, creemos que lo expuesto a lo largo de este trabajo aporta una aproximación al entendimiento de la incursión de la República Popular de China en el continente antártico desde su propia visión, tratando de exceptuar las subjetividades propias de la perspectiva occidental con la dificultad que esto implica. Sin embargo, resulta menester y

oportuno aclarar que lo descrito es un punto de partida que no pretende ser una verdad irrefutable sino más bien generar nuevos interrogantes que nos permitan reflexionar acerca de la importancia actual y futura de una cuestión estratégica vital incluso para los propios intereses estratégicos argentinos tanto en el escenario del Atlántico Sur como en el antártico.

8. Anexos



1. Reclamos soberanos y distribución de recursos naturales terrestres. Fuente: Mapa extraído de la investigación de M. J. Peterson (Peterson, 1980: 395).



2. Portada de la película “Hasta el fin del Mundo” 2018.



3. Imagen de promoción de la película “Hasta el fin del Mundo” 2018.

9. Bibliografía

- BAILES, Alyson J.k.: “Does a Small State Need a Strategy?”, Occasional Paper 2-2009, Centre for Small State Studies, University of Iceland, 2009.
- BAO, Wenhan: “The Governance of Antarctic Resources and China’s Engagement - An analysis based on Self-governance Theory”, Wuhan University, 2016.
- BRADY, Anne Marie: “China’s Rise in Antarctica?”, en Asian Survey, Vol. 50 N° 4, University of California Press, 2010.
- COLACRAI, Miryam: “Antártida. Geopolítica y Futuro”; Revista Estrategia 18-32, Buenos Aires, 1981.
- COLACRAI, Miryam: “El mundo desarrollado en la Antártida”; 289 – 312, Firenze, 1987.
- COLACRAI, Miryam: “La Argentina y sus intereses antárticos. Proyecciones de su accionar en un contexto complejo”; 138–148, Voces en el Fenix, CABA, 2018.
- COLACRAI, Miryam: “Los regímenes de la Antártida y del Artico. Rivista di Studi Politici Internazionali”; 279 – 289, Firenze, 2001.
- COLACRAI, Miryam: “Relaciones de Poder en la Antártida”; Revista Estrategia 44-55, Buenos Aires, 1980.
- CREUTZFELDT, Benjamin: ‘Theory Talk #51: Yan Xuetong on Chinese Realism, the Tsinghua School of International Relations, and the Impossibility of Harmony’, Theory Talks, 2012. Disponible en línea: <http://www.theory-talks.org/2012/11/theory-talk-51.html> (15-07-2020).
- DALLANEGRA PEDRAZA, Luis: “El orden mundial del siglo XXI”, Edición del autor, Argentina, 1998.

- DALLANEGRA PEDRAZA, Luis: “Realismo Sistémico Estructural: Política Exterior como “Construcción” de Poder”, Argentina, 2009.
- DALLANEGRA PEDRAZA, Luis: “Realismo-Sistémico-Estructural: La Política Exterior como «Construcción» de Poder”, Edición del autor, Argentina, 2009.
- FIDELI, R.: “La comparazione”, Angeli, Milan, 1998.
- GALTUNG, Johan: “La Comunidad Europea: Una Superpotencia en Marcha”, Cap. III, Nueva Visión, Buenos Aires, 1973.
- GULLO, Juan Marcelo: “Relaciones internacionales. Una teoría crítica desde la periferia sudamericana”, Editorial Biblos, Argentina, 2018.
- IKLÉ, Fred Charles: “How Nations Negotiate”, Kraus Reprint Company, Millwood, New York, 1964.
- KEOHANE, Robert: “After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy”, Nueva Jersey, Princenton University Press, 1984.
- KOHN, M.: “Cross-national research as an analytic strategy”, en American Sociological Review, Vol. 52, 1987.
- LIU, Nengye: “The rise of China and the Antarctic Treaty System?”, Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs, 120-131, 2019.
- LIU, Nengye; BROOKS, Cassandra M.: “China's changing position towards marine protected areas in the Southern Ocean: Implications for future Antarctic governance”, Marine Policy Vol. 94 189-195, Pergamon, 2018.
- LIU, Nengye; MCGEE, Jeffrey: “The challenges for antarctic governance in the early twenty-first century”, Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs, 2019.
- MARRADI, A.: “Introduzione all’edizione italiana”, en Smelser: La comparazione nelle scienze sociali, Il Mulino, Bologna, 1982.

- MEARSHEIMER, John: “The Tragedy of Great Power Politics”, Nueva York: Ed. Norton & Co., 2001.
- MEARSHEIMER, John: “Imperial by Design”, The National Interest N° 111, 2010.
- MEARSHEIMER, John: “Liberal talk, realist thinking”, The University of Chicago Magazine, 2002.
- MEARSHEIMER, John: “The false promise of international institutions”, en International Security, Vol. 19 N° 3, The President and Fellows of Harvard College and the Massachusetts Institute of Technology.
- MERELLO, Agustín: “Prospectiva: Teoría y Práctica”, Editorial Guadalupe, México, 1973.
- MITCHELL, Barbara: “The politics of Antarctica”, Environment Vol. 22, N° 1, 1980.
- MONETA, Juan Carlos: “Modelos y Estudio del Futuro Orden Mundial: Una Visión Política”, en Revista de Estudios Latinoamericanos “Nuevo Mundo”, N° 4, Universidad de Bolívar, Venezuela, 1979.
- PARSONS, Anthony: “Antarctica: the next decade”, Press Syndicate of the University of Cambridge, Cambridge, 1987.
- PETERSON, M. J.: “The Last Great Land Rush on Earth”, International Organization, Vol. 34 N° 3, University of Wisconsin Press, 1980.
- PIOVANI, Juan Ignacio: “Los estudios comparativos: estrategias de investigación empírica en relaciones internacionales”, en Revista Instituto Relaciones Internacionales, N° 20, Instituto de Relaciones Internacionales, 2001.
- RIGOZ, Susana: “Antártida, la importancia de proteger los recursos”, en Revista DEF N° 59, 2010.

- RUAN, Jianping: “The Process of Antarctic Politics, Its Challenges and China’s Strategy for Participation: From Geopolitical Competition to Global Governance”, Pacific Journal, Vol. 24 N° 12 21-30, 2016.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos y BAPTISTA LUCIO, Pilar: “Metodología de la investigación”, Mc Graw Hill, 1997.
- SCHWELLER, Randall: “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In”, en International Security, Vol. 19, N° 1, The MIT Press, 1994.
- VASCO, André Franco: “Imperio, Dominio, Supremacía y Liderazgo: Hegemonía”, en Papel Político N° 2., 1995.
- WALT, Stephen: “The Origins of Alliances”, Cornell University, New York, 1990.
- WANG, Chengguang: “Investigación sobre el mecanismo de coordinación de múltiples temas de la participación de China en la gobernanza polar”, Centro de Estudios del Mundo Contemporáneo de China, Departamento de Enlace Internacional, Comité Central del Partido Comunista de China. (Traducción propia)
- WANG, Sen: “China’s Antarctica Program and The Antarctic Treaty System”, The Global Race For Antarctica: China VS. the Rest of the World?, ISPI Dossier, 2019.
- WITKER, Ivan: “El Programa Antártico de la República Popular China: proyecciones duras y blandas”, WPS, REDCAEM, 2019.
- YAN, Xuetong: “Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power”, Princeton University Press, 2011.
- YAN, Xuetong: “Leadership and the Rise of the Great Powers”, Princeton University Press, 2019.
- ZHAO, Tingyang: “Tianxia: una filosofía para la gobernanza global”, Herder, 2021.

