

**PONENCIA: LA ANTÁRTIDA:  
¿UN RARO CASO DE CONTINUIDAD EN LA LÍNEA DE POLÍTICA EXTE-  
RIOR ARGENTINA?**

*Lic. Sebastián Parodi*

Universidad De Buenos Aires, Facultad De Ciencias Sociales, Instituto De Investigaciones Gino Germani

**INTRODUCCIÓN**

La República Argentina tiene presencia ininterrumpida en la Antártida desde el año 1904. Fraga explica que:

“... la Argentina instaló el 22 de febrero (hoy Día de la Antártida Argentina) la base permanente más antigua en la Antártida. Lo hizo en la Isla Laurie, del grupo Orcadas del Sur, aceptando hacerse cargo del observatorio establecido el año anterior por el escocés (William) Bruce. Desde entonces Orcadas es la base que funciona ininterrumpidamente en la Antártida desde hace más tiempo y éste es el título más perfecto que el país esgrime (para reclamar soberanía), ya que pasaron cerca de 30 años antes de que funcionara otra base permanente en el helado continente”. (Fraga: 1983, pp. 18-19).

No fue sin embargo hasta 1957 que el país planteó, en su legislación interna, una pretensión de soberanía sobre una porción claramente definida del territorio antártico. En ese entonces especificó que la pretensión soberana de la Argentina comprendía un sector entre el meridiano 25° O y el 74° O, desde el paralelo 60° S hasta el Polo Sur.

De todas maneras esto significó un retraso respecto de lo que ya habían hecho numerosos países con interés en el continente austral. El Reino Unido sancionó una reclamación desde el meridiano 20° O al 80° O en 1908; y Chile hizo lo propio en 1940, desde el 53° O al 90° O<sup>1</sup>. De esta forma, la pretensión argentina quedó superpuesta completamente con la británica, y en forma parcial con la chilena. A su vez la chilena se superpone parcialmente con la británica.

En los hechos, sin embargo, este retraso argentino no cambió la situación real, porque en 1959 se firmó el Tratado Antártico (TA) que literalmente "congeló" la cuestión soberana.

En este trabajo se buscará analizar la política exterior argentina en la cuestión antártica desde la firma del Tratado Antártico en 1959, pero prestando especial atención al período posterior a la restauración democrática de 1983 y la relación que desde entonces se mantuvo con dos "actores antárticos": Chile y el Reino Unido.

La hipótesis de este trabajo es que ha existido una continuidad histórica de la política exterior argentina respecto de la Antártida en cuanto a mantener la misma en el marco multilateral del Tratado Antártico. Eso ha permitido preservar una posición legítima la pretensión de ejercer soberanía sobre un sector del territorio antártico.

## **CONSIDERACIONES HISTÓRICAS SOBRE LA CUESTIÓN ANTÁRTICA**

Siguiendo a Quevedo Paiva, la política internacional respecto de la Antártida se encauza sobre lo que se ha dado en llamar el Sistema Antártico (Quevedo Paiva: 1987, p. 114). El mismo incluye los acuerdos y resoluciones legales en el marco del Tratado Antártico, las Recomendaciones ratificadas por todos los Gobiernos-Miembros Consultivos, y las Convenciones adoptadas por el Club Antártico.

Históricamente, la Argentina ha mantenido una presencia constante en los foros multilaterales al respecto, y específicamente como signatario original del TA en 1959, posee determinados derechos que lo habilitan como un actor de peso en el marco de la política internacional respecto de la Antártida.

Desde la firma, primó una "visión multilateralizada" por parte de la Argentina<sup>2</sup> en su política antártica, que sorprendentemente se mantuvo en el tiempo, incluso durante la época de mayor ruptura con el Reino Unido, esto es, la Guerra de las Malvinas en 1982.

La Argentina del siglo XX estuvo marcada por quiebres constitucionales, pero en particular la última dictadura militar (1976-1983) significó un momento especial de la política exterior. Considerándolo en su dimensión comparativa, representó una excepción más que una continuidad en la línea de política exterior que tradicionalmente mantuvo el país. Específicamente sobre el caso antártico, Colacrai resume que:

"... la política antártica en ese período pareció tener un 'doble standard', ya que, por un lado, se sostuvo la pertenencia al régimen (del Sistema Antártico) al que se

---

<sup>1</sup> Ver Anexo.

<sup>2</sup> Colacrai considera que en la Argentina "el tema antártico se incluye dentro de la agenda 'multilateralizada' de la política exterior, en virtud de la pertenencia al Sistema del Tratado Antártico". (Colacrai: 1998, p. 199). Este Sistema incluye no sólo el texto del tratado firmado en 1959 sino también los protocolos complementarios, como el de medio ambiente y el de recursos vivos.

percibió como garante del `equilibrio pragmático`, y por otro, se desarrollaron acciones con una connotación predominantemente `territorialista` en apoyo de las reclamaciones territoriales". (Colacrai: 2005, p. 45).

Este segundo estándar "territorialista" que señala la autora se manifestó en las relaciones con dos países antárticos: Chile y el Reino Unido.

Respecto del primero, se estuvo al borde de una guerra total en 1978 por el conflicto del Canal del Beagle, y las tensiones se aplacaron definitivamente sólo con el "Tratado de Paz y Amistad" que los Gobiernos de Argentina y Chile firmaron el 23 de enero de 1984 en el Vaticano.

Respecto del Reino Unido, se concretó una guerra por el conflicto de las Malvinas en 1982, que terminó repercutiendo indirectamente sobre el tema antártico, revalidando la justificación británica de su presencia en aguas del Atlántico Sur como una suerte de "garante" de paz y estabilidad. Sin embargo esta repercusión fue menor, porque en 1982, la opción de mantener en el plano multilateral la política antártica obedeció a la conciencia del cuerpo diplomático-militar de que si bien una eventual victoria en la retoma por la fuerza de las islas Malvinas y del Atlántico Sur podría significar un mejor posicionamiento geoestratégico inicial de la Argentina a nivel regional, de hecho, se correrían grandes riesgos con la vinculación de temas en caso de una derrota. Afortunadamente, la desvinculación de los temas Malvinas y Antártida que operó en esa época ayudó a morigerar las eventuales represalias de la potencia victoriosa que, declarando a la Argentina como "país agresor", podría haber debilitado la legitimidad de la posición argentina en el continente austral.

## **EL TRATADO ANTÁRTICO**

En 1959 se selló un acuerdo histórico, que permitiría circunscribir las cuestiones referentes a la Antártida en un esquema multilateral y bajo claros principios pacíficos. Los firmantes originales del Tratado Antártico, tal su nombre, fueron Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Francia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, el Reino Unido, Sudáfrica, y la Unión Soviética.

Argentina ratificó el TA en 1961, por lo que desde ese entonces mantiene plena vigencia sin fecha de caducidad, y no ha sufrido ninguna denuncia por parte de ningún Gobierno en sus más de 45 años de vida.

Con el correr de los años se han sumado numerosos países, hasta contabilizarse hoy la mayoría de los países de Europa, muchos latinoamericanos, y potencias como China e India.

Los principios expuestos en el Tratado remiten a "*propósitos pacíficos*" y "*libertad de investigación científica en la Antártida*".

El artículo IV se ocupa específicamente de la cuestión de la soberanía sobre el territorio antártico y estipula que:

“1. Nada de lo contenido en el presente Tratado debe ser interpretado como:

- (a) una renuncia, por cualquiera de las partes contratantes, a derechos adquiridos previamente o a reclamaciones de soberanía territorial en la Antártida.
- (b) una renuncia o menoscabo por cualquier parte contratante a sus bases para reclamar soberanía territorial en la Antártida que pudiera tenerse como resultado de sus actividades o las de sus ciudadanos en la Antártida, o por otra causa;
- (c) un perjuicio para cualquier parte contratante como resultado de su reconocimiento o no reconocimiento por parte del derecho de cualquier otro Estado para una soberanía territorial, o de una reclamación o base de reclamación para una soberanía territorial en la Antártida.

2. Ningún acto o actividad que se desarrolle durante la vigencia del presente tratado debe constituir una base para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial en la Antártida, ni para crear ningún derecho de soberanía en la Antártida. Ninguna nueva reclamación, o ampliación de una reclamación existente en lo que hace a soberanía territorial en la Antártida debe ser hecha valer durante la vigencia del tratado.” (Tratado Antártico)

En la actualidad existen siete países reclamantes, todos ellos firmantes originales del Tratado: la Argentina, Australia, Chile, Francia, Nueva Zelanda, Noruega, y el Reino Unido.

Ningún Estado fuera de los reclamantes reconoce derechos de soberanía territorial. Entre los reclamantes, hay una división clara en dos grupos. Por un lado están Australia, Francia, Nueva Zelanda, Noruega y el Reino Unido que reconocen mutuamente sus pretensiones territoriales, desconociendo las de Argentina y Chile.

Estos dos últimos, por su parte, desconocen las pretensiones de los otros cinco países y sólo se reconocen mutuamente, pero sólo donde la reclamación del otro no se superpone con la propia, lo que reduce significativamente las porciones reconocidas<sup>3</sup>.

Hay una evidente debilidad relativa de la posición de los países latinoamericanos, pero ateniéndose al texto del Tratado, su posición real no se ha visto esmerilada por las potencias europeas y oceánicas.

---

<sup>3</sup> Eugenio Genést identifica que ya desde los años ´40 “tanto Argentina como Chile lograron establecer a través de Declaraciones Conjuntas, un esquema de trabajo, en defensa de sus propios intereses y sobre todo, de limitar el accionar de países de fuera de la región americana en sus proyectos sobre la Antártida Sudamericana”. (Genést: 2001, p. 54). En la actualidad, Colacrai dice que “como ejemplo de la relevancia que el tema antártico ha venido cobrando como ‘factor aglutinante’ entre los latinoamericanos, es insoslayable la consideración de la particular cooperación entre Argentina y Chile. Ésta se manifiesta no sólo en los foros específicos que llevan adelante la cuestión antártica sino que se refuerza constantemente con la adopción de diversos compromisos en el marco de la relación bilateral”. (Colacrai: 2001, p. 321).

Este ingrediente constituye otro incentivo para el sostenimiento del multilateralismo y la cooperación por parte de la política exterior argentina en la cuestión antártica en particular.

## UN ESTUDIO DE POLÍTICA EXTERIOR

Siguiendo el modelo de estudio de las políticas exteriores de Alberto Van Klaveren, puede considerarse válida una división entre la esfera interna y la esfera externa de la política exterior<sup>4</sup>. Restringiendo el análisis a la Argentina democrática posterior a 1983, pueden identificarse tres grandes variables en el plano interno:

- (a) *sistema político*: es democrático y con la presencia de un Estado de derecho. La política antártica se elabora a partir de un proceso decisorio interno que involucra a una multitud de actores, instituciones y procedimientos legales que no están sujetos al arbitrio de un poder de turno.
- (b) *estrategia de desarrollo*: la Antártida no juega un rol significativo en una estrategia de desarrollo del país, tal vez porque la Argentina carece de una a largo plazo.
- (c) *factores culturales e históricos*: Van Klaveren explica que:

“Los valores pueden generar demandas de acción o restringir las opciones disponibles para los actores que toman las decisiones. Ello ha sucedido a menudo en América Latina, con sus largas tradiciones de nacionalismo, percepciones de injusticias o pérdidas territoriales, expectativas de grandeza futura, sentimientos de declinación o temores de marginalización”. (Van Klaveren: 1992, p. 180).

Tomando a Roberto Russell, la política exterior argentina ha estado condicionada por un conjunto de factores históricos y culturales que no pueden ser reducidos a los regímenes políticos que ha conocido el país (Russell: 1988, p. 151).

En cuanto a los *actores*, éstos son fundamentalmente estatales. Pueden identificarse tres actores relevantes en la formulación de la política exterior argentina: los presidentes, los diplomáticos y los militares. Respecto de los primeros:

“Los altos niveles de centralización y de concentración del poder adjudicados tradicionalmente a los presidencialismos latinoamericanos no han impedido la emergencia de batallas burocráticas entre entidades rivales que mantienen sus propios valores y percepciones”. (Van Klaveren: 1992, pp. 180-181).

---

<sup>4</sup> “El medio interno de la política exterior es diferente al medio externo, aunque sólo sea porque la naturaleza de la política doméstica es muy distinta a aquella de la política internacional. Mientras que en el sistema internacional no hay una fuente normativa única y el poder tiende a ser más difuso y anárquico, en el medio *interno la autoridad y los canales para ejecutar las políticas son singulares y relativamente claros*”. (Van Klaveren, 1992, p. 179).

A partir de ello, es conveniente señalar que los actores militares han perdido terreno desde la restauración democrática en detrimento de los actores diplomáticos, que son quienes manejan en la Argentina la política antártica, puesto que no es un tema de particular interés a corto o mediano plazo para los presidentes.

En cuanto a los recursos con los que se cuenta a la hora de encarar una política exterior, se destacan:

- (a) *geográficos*: son altamente relevantes para la Argentina al situarse, junto con Chile, con la mayor proximidad respecto del continente antártico. Argentina entiende su relación con la Antártida como una cuestión de "integridad territorial", dadas las razones geológicas y climáticas, fundamentalmente.
- (b) *económicos*: existen en la Antártida numerosas posibilidades de explotación económica, desde el turismo hasta la pesca (los llamados "recursos vivos marinos"). Los mismos han demostrado tener potencial para proveer rentabilidades en la región antártica<sup>5</sup>.
- (c) *militares*: están contemplados dentro del Sistema del Tratado Antártico, que restringe altamente su participación a funciones de carácter pacífico, lo que es enunciado en el artículo I. En el artículo V se prohíbe terminantemente la utilización del territorio antártico como base de actividades nucleares.
- (d) *demográficos*: la Antártida está escasamente poblada, lo que colabora en que el sistema se mantenga al margen de los procesos electorales, por lo que la política interna tiene poco peso en la cuestión.
- (e) *diplomáticos*: el país cuenta con un cuerpo diplomático que si bien posee una formación profesional destacable, todavía no ha podido demostrar que esté capacitada para manejarse con independencia y continuidad en los temas ubicados al tope de la agenda, que es donde juegan los presidentes. En el caso de la Antártida, el rol de los diplomáticos de carrera se amplifica justamente porque, como se señalaba más arriba, no concita el interés inmediato de los máximos líderes políticos.

## **¿INTERÉS GEOESTRATÉGICO EN LA ANTÁRTIDA?**

---

<sup>5</sup> "Podrían sugerirse dos ámbitos vinculados a la explotación de recursos que Argentina debería explorar: uno de ellos está directamente vinculado a la pesca en el espacio marítimo y bajo las condiciones que señala el CCRVMA. (...). La otra alternativa que ameritaría ser considerada estratégicamente, es la relativa al ofrecimiento de 'servicios' habida cuenta de la inmejorable situación geográfica de la Argentina con relación a la Antártida, particularmente si se la mira desde Ushuaia. (...) El turismo sería, dentro de un enfoque integral de servicios, sólo una parte". (Colacrai: 1998, pp. 216-217).

Desde el medio externo de la formulación de política exterior<sup>6</sup>, cabe la pregunta acerca de si existe un verdadero interés geoestratégico en la Antártida para la Argentina y para otros países. La cuestión puede abordarse desde dos niveles de análisis: el global y el regional.

Desde el nivel global, sólo pueden identificarse dos hitos históricos en los que se percibió a la Antártida como un punto geoestratégico.

- (a) Durante la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña se preocupó de la presencia de buques y submarinos alemanes en la zona, y su eventual funcionamiento como zona de comunicación con Japón, su aliado del Eje.
- (b) En las primeras décadas de la Guerra Fría, circuló la posibilidad de utilizar el territorio antártico como sitio de pruebas nucleares, dado lo inhóspito de su hábitat, y lo apartado de los centros de poder. Funcionaría tanto como sitio de pruebas como de almacenaje de residuos tóxicos. El 18 de enero de 1949 se firmó la "Declaración Tripartita" entre la Argentina, Chile y el Reino Unido, mediante la cual los países firmantes se comprometían a no enviar buques de guerra al sur del paralelo 60° S, declaración que fue ratificada por el gobierno de Estados Unidos. Este acuerdo sirvió de base para el artículo V del Tratado Antártico que se sellaría una década más tarde.

Con posterioridad a la restauración democrática en la Argentina, es indudable la existencia de un clima de cooperación pacífica entre los Estados respecto de la Antártida, sobre todo en su aspecto pro-científico. Esta buena relación en los ámbitos multilaterales se verifica en las reuniones consultivas anuales, que hoy se centran sobre temáticas de cooperación científica, recursos vivos y cooperación para avanzar sobre iniciativas de turismo en la zona. En particular el primer punto es el más avanzado, porque se comparte mucha información geológica, climática, de experiencias científicas. Sobre los recursos vivos rige un protocolo específico<sup>7</sup>.

Desde lo regional se destacan como actores protagónicos Argentina y Chile, aunque también participa un actor extrarregional, el Reino Unido, que mantiene dependencias y se atribuye soberanía (no reconocida por la Argentina) sobre las Islas Malvinas, Sándwich del Sur y Georgias del Sur.

En la dinámica actual de la región, se percibe una creciente cooperación con Chile en lo que hace a temas de política exterior y defensa. La Presidenta Michelle Bachelet ha expresado que:

---

<sup>6</sup> En este apartado se tratarán, desde la perspectiva de las dinámicas global y regional, lo que Van Klaveren identifica en su modelo como "factores externos", que son:

- (a) *sistema internacional*: es anárquico, con unipolaridad en el ámbito militar pero multipolaridad en el ámbito económico. (Cox: 2003).
- (b) *comportamiento de los otros Estados*: se analizan en la sección de dinámica regional del apartado del trabajo en cuestión, prestando atención fundamentalmente a los "actores antárticos" anteriormente especificados: Chile y el Reino Unido.

<sup>7</sup> Se trata de la Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marítimos Antárticos (CCRVMA).

"... con Argentina consolidaremos la auspiciosa asociación política que hemos construido. Continuaremos profundizando una relación bilateral que abarca actualmente un número elevado de asuntos principales, entre los cuales los prioritarios serán los aspectos energéticos, de infraestructura, transporte, medidas de confianza mutua entre las fuerzas armadas<sup>8</sup>, y los económicos-comerciales". (Bachelet: 2006, p. 59).

Las cuestiones limítrofes en el continente americano se han resuelto con los vecinos<sup>9</sup>, lo que también ha colaborado a fomentar un clima de distensión. No se perciben ánimos belicistas, ni nacionalistas ni revanchistas en el seno del Cono Sur, y se ha obviado totalmente la opción militar para la solución de conflictos. Esto no significa que no existan diferendos o que se haya alcanzado un nivel satisfactorio de integración, tal como evidencian las disputas diplomáticas sobre la provisión de gas a Chile, pero esto no repercute en la cuestión de seguridad.

Aunque en ciertos círculos militares argentinos pueda verse con preocupación las compras periódicas que Chile realiza de armamento sofisticado, en realidad su peso en la política exterior es pobre y existe el mayor clima de cooperación, sobre todo a partir de la resolución del conflicto limítrofe por el Canal del Beagle durante el gobierno de Raúl Alfonsín, y los temas espinosos de Hielos Continentales y Laguna del Desierto durante el gobierno de Carlos Menem.

Recientemente, la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet ha reafirmado la vocación antártica del país trasandino al expresar que:

"... es importante no dejar de lado la continuidad de áreas claves para Chile: los asuntos relativos al derecho al mar y sus recursos, nuestros intereses antárticos (...). Chile proseguirá su política de consolidación y fortalecimiento de su presencia en el sector que se proyecta hasta el Polo Sur, así como la promoción de los propósitos y principios del TA y sus instrumentos complementarios". (Bachelet: 2006, pp. 62-63).

Si estas cuestiones más inmediatas ya no generan repercusiones en materia de política exterior sobre seguridad, menos lo hace la política antártica, que se mantiene firmemente encauzada en un ámbito multilateral.

---

<sup>8</sup> El subrayado es propio.

<sup>9</sup> "En el plano de los problemas limítrofes, (durante el Gobierno del Presidente de Chile entre 1990 y 1994, Patricio Aylwin) se dio prioridad a la identificación de materias pendientes con Perú (...), Bolivia (...), y Argentina (Laguna del Desierto, Campos de Hielo Sur y otros). Además de referirse a mutuos intereses de seguridad, con la solución de antiguas disputas se trataba de despejar el camino para iniciativas de cooperación, entre los que se destacaban diversos planes de integración vial y energética". (Wilhelmy y Durán: 2003, p. 280).

Con el Reino Unido hay un clima de mayor distensión que en años pasados, pero se mantienen las disputas en los foros internacionales y cierta frialdad en la relación. De hecho el tema Malvinas resurge recurrentemente en medios argentinos, y cada noticia que tenga que ver con el tema es reflejada por los medios nacionales sin obviar la cuota correspondiente de dramatismo.

## **LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA EN LA ACTUALIDAD**

La Argentina mantiene una participación destacada en los foros mundiales sobre el tema antártico, y su designación como sede de la Secretaría del TA, que se materializó en 2004, favorece su posición internacional, y la obliga a buscar soluciones y consensos<sup>10</sup>.

El entonces Canciller Rafael Bielsa afirmó en 2004 que:

"... nos comprometemos a proteger los intereses de la comunidad internacional en la Antártida asegurando que las actividades allí desarrolladas sean compatibles con el Tratado Antártico y con el protocolo de Madrid sobre preservación del medio ambiente. En este sentido, estamos impulsando acciones en los foros correspondientes para lograr la instalación de sus autoridades y el funcionamiento de la Secretaría del TA en su sede fijada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". (Bielsa: 2004, p. 8).

Respecto de la relación con Chile, el actual Canciller Jorge Taiana, ha manifestado que:

"... la Argentina y Chile se reconocen como aliados estratégicos y comparten una clara vocación por la paz, la amistad y la promoción de la democracia y los derechos humanos. La relación entre Argentina y Chile está atravesando uno de los mejores momentos de su historia, por lo que se avizora una agenda cada vez más rica y beneficiosa para los pueblos de ambas naciones". (Taiana: 2006, p. 12).

Sin embargo, con respecto al Reino Unido, sostiene que:

"... constituye un objetivo permanente e irrenunciable de nuestra política exterior, el firme compromiso de trabajar por la recuperación del ejercicio pleno de la soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los es-

---

<sup>10</sup> El Presidente Néstor Kirchner expresó ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 21 de septiembre de 2004: "El establecimiento de la Secretaría del Tratado Antártico en la ciudad de Buenos Aires es ya una

pacios marítimos circundantes, a través de los medios de solución pacífica, conforme al derecho internacional y respetando el modo de vida y los intereses de los habitantes de las islas". (Taiana: 2006, pp. 7-8).

En términos generales, estas expresiones se corresponden con la política anti-bélica de la Argentina pos-dictadura.

Un elemento a destacar es el hecho de que la sociedad civil no se interese demasiado en el tema. Puede inferirse que ello favorece el manejo de una política de carácter más permanente, no sujeto a los avatares electorales. Esta característica particular evita que los líderes políticos deban pronunciarse o tomar posiciones que deban marcar una diferencia de propuesta política sobre el tema. La existencia de cierto consenso interno respecto de cómo se conduce la política antártica permite señalar su carácter permanente. Esto, en sí, representa un punto favorable.

## **SOBERANÍA: ¿HAY AVANCES?**

Tras la revisión de la política antártica de la Argentina democrática, es conveniente focalizar sobre la cuestión de la soberanía en el continente blanco.

Siguiendo a Quevedo Paiva, la soberanía territorial es una potestad que posee un Estado de decidir política y jurídicamente, con absoluta libertad su territorio y sus gobernados, sin interferencias de los demás Estados. Añade que:

"... la soberanía se tiene y se sostiene; existe o no existe; es o no es. No hay soberanía a medias; ni es relativa, ni limitada. (...). Y pretender o proclamar soberanía no es igual al ejercicio de la soberanía, ya que ésta se concreta en practicar el pleno poder estatal sobre un territorio". (Quevedo Paiva: 1987, p. 185).

El autor afirmaba ya en 1987 que para el caso específico de la Antártida:

"... la tendencia internacional se define hacia la inaplicabilidad del principio de soberanía (ilimitada). (Es un) fenómeno generado por el ambiente internacional imperante en el mundo al irrumpir los superestados y organismos internacionales que han restringido o delimitado la jurisdicción soberana, haciéndola interdependiente internacionalmente, como consecuencia de los compromisos contraídos en los convenios y tratados celebrados por las naciones entre sí y con organizaciones internacionales". (Quevedo Paiva: 1987, p. 186).

---

*realidad. Agradecemos el apoyo de quienes siempre apoyaron a la Argentina para esta designación, que sin duda, contribuirá a la consecución de los principales objetivos del Sistema del Tratado Antártico".*

La pregunta que surge entonces es: en la actualidad, ¿se está avanzando en materia de conseguir ejercer soberanía sobre la Antártida?. La respuesta concuerda en principio con Quevedo Paiva, y es que no; pero de hecho ningún país lo está haciendo, porque la multilateralización del asunto continúa siendo acatada por las potencias. Es posible aventurar la hipótesis de que el manejo de esta cuestión en este canal multilateral y con tal clima de cooperación se debe a lo señalado respecto de que no existe un interés geoestratégico a mediano o largo plazo.

En la actualidad, la presencia demográfica en la Antártida está compuesta en su mayoría por científicos, militares y algunos funcionarios administrativos. La presencia militar es de destacar, porque muchas bases antárticas fueron concretadas en el pasado, desde la esfera de política global, con el propósito de habilitar puntos de posicionamiento en un lugar que se pensaba podría concitar un espacio geoestratégico que finalmente no evolucionó en ese sentido, según se sostiene en este trabajo. En este punto es válido señalar que si se observa la distribución de bases en el territorio antártico y la fechas de su puesta en funcionamiento, hay dos casos particulares en que las bases británicas fueron localizadas exactamente frente a las argentinas. La base Signy (británica) fue abierta en 1947, muy cerca de la base Orcadas, que la Argentina había abierto en 1904. También, la Rothera (británica), abierta en 1976, se posicionó frente de la base San Martín, que la Argentina mantiene desde 1951.

Desde la democratización, sin embargo, la presencia militar en la zona obedece más a una cuestión logística que a un posicionamiento geoestratégico. El uso del personal está perfectamente consignado en el TA<sup>11</sup>, por lo que no es visto como elemento de amenaza o preocupación por los países.

## **LA SECRETARÍA DEL TRATADO ANTÁRTICO**

Desde las primeras reuniones consultivas de los países firmantes (Canberra, 1961; Buenos Aires, 1962) se planteó la necesidad de la localización de una sede para el Tratado Antártico, y la Cancillería argentina se movilizó para posicionar a Buenos Aires como sede. Siguiendo a Colacrai, la cuestión de la sede fue ansiosamente buscada por el Servicio Exterior argentino, y lo planteó en todas las reuniones consultivas y consultivas especiales que subsiguieron. En el transcurso de los más de 40 años que el Tratado no tuvo una sede física, Argentina fue cosechando apoyos, principalmente entre los países latinoamericanos. Es de destacar el apoyo de Chile en la firma de la "Declaración Conjunta sobre la Antártida" que realizaron los Presidentes de Argentina, Carlos Saúl Menem, y de Chile, Patricio Aylwin, en la reunión cele-

---

<sup>11</sup> El artículo I inciso 2 del Tratado Antártico dice que "*el presente Tratado no prohibirá el uso de personal o equipamiento militar para investigación científica o para cualquier otro propósito pacífico*". Ver Anexo 1. (La traducción es propia).

brada el 29 de agosto de 1990 en Santiago. Allí se reafirmaron las anteriores Declaraciones Conjuntas binacionales de 1941, 1947, 1948, 1971 y 1974.

Aunque el consenso para la sede en Buenos Aires logrado en los años posteriores era casi total, Argentina encontraba el rechazo del Reino Unido, que mantenía sus reservas, basándose siempre en justificativos de distinta naturaleza, desde lo histórico, lo administrativo, hasta lo referente a la seguridad.

¿Cuál fue el elemento que permitió que se materializara la Secretaría General de Antártida en septiembre de 2004, con su sede en Buenos Aires?. El Reino Unido nunca especificó los motivos de su final aceptación, pero se presume que significó un cambio cualitativo un episodio de política interna, que tuvo sus repercusiones en el plano externo. Uno de los argumentos concretos que el Reino Unido alegaba era la supuesta "militarización" de la zona, debido a que la política antártica se manejaba desde el Ministerio de Defensa, con alta participación de los comandos militares en los procesos de toma de decisión. Desde la restauración democrática, las Fuerzas Armadas no sólo fueron perdiendo peso político, sino que también perdieron capacidad armamentística, logística y operativa, producto de las abruptas reducciones de presupuesto sufridas durante el gobierno de Menem. Siguiendo a Colacrai, tradicionalmente:

"... la trayectoria de las políticas antárticas ha reflejado la existencia de cierta pugna burocrática entre los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores. Otro dato dato no menor –al considerar los factores internos– es el relativo al histórico rol cumplido por las Fuerzas Armadas, tanto en el despliegue de bases como en sostén logístico de las actividades antárticas. Su accionar tampoco ha obedecido a una lógica única, percibiéndose cierta 'competencia sectorial'". (Colacrai: 2005, p. 44).

Fue el gobierno de Néstor Kirchner el que liquidó uno de los últimos "bastiones" de las Fuerzas Armadas: su participación significativa en los procesos decisorios. Los recambios en las cúpulas militares también fueron seguidos de reformas en el área de organizativa y en las competencias sectoriales.

En lo que hace a la política antártica, en 2003 se concluyó un proceso que se había iniciado incipientemente años atrás, que consistió en el traslado de la órbita antártica desde el Ministerio de Defensa hacia el Ministerio de Relaciones Exteriores. La Dirección Nacional del Antártico en la actualidad depende de este último. En la Secretaría del TA identifican a este cambio como el "punto de inflexión" que permitió la designación de Buenos Aires. Este viraje evidencia que el poder de los actores militares ha disminuido en detrimento del de los diplomáticos, como se mencionaba más arriba, lo cual ha tenido efectos positivos en la posición internacional de la Argentina, porque se trata de la primera vez que Buenos Aires es designada sede de un organismo multilateral de semejante envergadura.

## CONCLUSIÓN

Como dice Colacrai, para la Argentina la cuestión de la Antártida:

“... si bien constituye un área tradicionalmente presente, no ocupa un lugar prioritario en la agenda”. (Colacrai: 1994, p. 339).

La situación de soberanía sobre la Antártida se mantiene dentro del cauce del TA, que es respetado por todos los países firmantes, entre los que se cuentan las principales potencias del mundo.

La presencia de bases de 27 países<sup>12</sup> está actuando como efecto morigerador de la política soberana, porque si bien las hay desperdigadas por todo el continente, una gran cantidad (y de numerosos países) se concentra sobre la llamada Península Antártica o Palmer Land, sobre la que reclaman soberanía Argentina, Chile y el Reino Unido.

La vigencia del TA ha permitido mantener la cuestión sobre canales pacíficos de no confrontación, y la incorporación periódica de más países como actores signatarios, aumenta los costos de las eventuales acciones unilaterales sobre la política antártica.

En el plano interno, en la Argentina, la creciente participación de la sociedad en la cuestión de la política exterior producto de la democratización, no juega un papel relevante; incluso puede verse la poca presencia de la cuestión como un aliciente para mantener una política estable al margen de los cambios de gobierno y los avatares electorales. Tal vez el rasgo más destacable de la democratización venga por la negativa, es decir, por la pérdida de peso que sufrieron las Fuerzas Armadas en la política nacional y en la política exterior.

Argentina parece haber entendido la conveniencia de mantener la cuestión antártica presente en la agenda de política exterior, pero no al tope.

Como balance general, el clima de creciente desmilitarización y cooperación científica es una cuestión verificable en el continente antártico, que hace que hoy en día éste sea más foco de documentales para cine y televisión, que materia de consideraciones geoestratégicas.

En síntesis, se evolucionó de un modelo de política exterior que reorientó la política antártica desde la órbita de la seguridad hacia la órbita político-diplomática, priorizando la cooperación en materia científica y de protección al medio ambiente.

En cuanto a la relación con los actores antárticos del plano regional externo, se ha abierto un camino con Chile en pos de disminuir la histórica preocupación de ciertos círculos

---

<sup>12</sup> Los países con bases abiertas en la Antártida en el año 2006 son Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Bulgaria, Chile, China, Corea del Sur, Ecuador, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, India, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Perú, Polonia, Reino Unido, Rumania, Rusia, Sudáfrica, Suecia, Ucrania y Uruguay.

militares y políticos de ese país ante un eventual aumento de la presencia argentina en las aguas antárticas.

Con respecto al Reino Unido, Argentina ha entendido los elementos positivos de desvincular el tema de las Malvinas respecto del de la Antártida, manejándolos como cuestiones separadas. Esto ha permitido una distensión con el Reino Unido que se verifica en la ausencia de represalias tras la derrota en Malvinas, y el apoyo finalmente recibido tras las arduas gestiones para la designación de Buenos Aires como sede de la Secretaría del Tratado Antártico.

En este sentido es que la Argentina encuentra numerosos incentivos para continuar esta política de no vinculación, fundamentalmente a partir de experiencias pasadas positivas.

Como comentario final, no puede dejar de sorprender el gran consenso internacional que concita la cuestión antártica entre las principales potencias del mundo.

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

- BACHELET, Michelle. "Programa de Gobierno (2006-2010)". DEP, año 1, número 4, abril-junio de 2006.
- BIELSA, Rafael. "La política exterior argentina en el marco de la integración regional". DEP, año 1, número 1, octubre/diciembre de 2004.
- COLACRAI, Myriam. "Consensos multilaterales y disensos bilaterales en el régimen antártico". En La Política Exterior Argentina 1994/1997. Ediciones CERIR, Rosario, 1998.
- COLACRAI, Myriam. "La cuestión antártica en la política exterior argentina: desarrollos recientes y proyección de tendencias. Entre el consenso multilateral y la persistencia de desacuerdos bilaterales". En La Política Exterior Argentina 1998-2001. Ediciones CERIR, Rosario, 2001.
- COLACRAI, Myriam. "La política antártica argentina desde 1959". En MOLINARI, Ángel Ernesto (coord.). La Argentina en la Antártida. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, 2005.
- COLACRAI, Myriam. "La política exterior argentina y la cuestión antártica: un ejemplo de `negociación permanente´ dentro del régimen antártico". En La Política Exterior del Gobierno de Menem. Ediciones CERIR, Rosario, 1994.
- Council of Managers of National Antarctic. Map. Antarctica and the Southern Ocean. Hobart, Australia, 2006.
- COX, Robert. "Critical Reflections on the Political Economy of World Order". Universidad de Sheffield, Reino Unido, 2003.
- FRAGA, Jorge Alberto. Introducción a la Geopolítica Antártica. Dirección Nacional del Antártico, Buenos Aires, 1983.
- GENÉST, Eugenio. Antártida Sudamericana. Aportes para su Comprensión. Dirección Nacional del Antártico, Buenos Aires, 2001.

- HOWKINS, Adrian. "Icy Relations: the emergence of South American Antarctica during the Second World War". Universidad de Texas en Austin, Texas, Estados Unidos, 2005.
- PALAZZI, Rubén Oscar. Antártida y Archipiélagos Subantárticos. Tomo Segundo. Fuerza Aérea Argentina, Buenos Aires, 1988.
- QUEVEDO PAIVA, Adolfo. Antártida. Pasado Presente... ¿Futuro?. Círculo Militar, Buenos Aires, 1987.
- RUSSELL, Roberto (Comp.). Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
- TAIANA, Jorge. "Objetivos y desafíos de la política exterior argentina". DEP, año 1, número 4, abril-junio de 2006.
- VAN KALVEREN, Alberto. "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para Armar". En Estudios Internacionales, número 98, Universidad de Chile, Santiago de Chile, abril-junio de 1992.
- WILHELMY, Manfred y DURÁN, Roberto. "Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000". En Revista de Ciencia Política, volumen XXIII, número 3, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2003.

## **SITIOS DE INTERNET CONSULTADOS**

- Clarín.com: [http://www.clarin.com/diario/2004/09/21/index\\_diario.html](http://www.clarin.com/diario/2004/09/21/index_diario.html)
- Mapa de Antártida: <http://en.wikipedia.org/wiki/Antarctic>
- Secretaría del Tratado Antártico: <http://www.ats.aq/>
- Tratado Antártico: [http://www.antarctica.ac.uk/About\\_Antarctica/Treaty/treaty.html](http://www.antarctica.ac.uk/About_Antarctica/Treaty/treaty.html)

