

# La Política Antártica Argentina y su compromiso con el Tratado Antártico



IMAGEN: EDUARDO FALABELLA

Miryam Colacrai

*Profesora titular de Teoría de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR); doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires; investigadora del CONICET. Directora de Proyectos del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).*

## Consideraciones iniciales

La Argentina en la Antártida exhibe líneas de continuidad ancladas en el rico pasado histórico y en la concreción de su interés nacional en la región de manera superlativa al establecer, el 22 de febrero de 1904, la primera estación permanente en la isla Laurie del grupo de las Orcadas del Sur. Posteriormente, al firmarse el Tratado Antártico (1959) y su entrada en vigor en 1961, sumará a dicho interés nacional los compromisos que el país asume responsablemente dentro de dicho régimen. Ambos constituyen la piedra angular de las acciones que la Argentina despliega en la región antártica.

Si consideramos la relevancia que tiene el Tratado en sí mismo y el Sistema del Tratado Antártico que de él derivó – al que nos parece importante denominar “régimen antártico”, siguiendo las nuevas teorías de las Relaciones Internacionales – y la legitimidad que este ha adquirido en sus cincuenta años de vigencia, sin dudas tendremos que reconocer que los esfuerzos por su mantenimiento, las diversas actualizaciones – sin cambiar su esencia- y la funcionalidad que dicho régimen tiene, se deben a que las partes que lo forman han sabido darle sustento y trabajar en pos de su legitimidad. Precisamente, en este aspecto, no es menor el rol que han cumplido desde las potencias hasta los estados que tienen menor desarrollo relativo. Y, con todo ello, han hecho una notable contribución al orden internacional, al mantener la región alejada de las tensiones y los conflictos estatales que se dan en otros espacios y al garantizar un delicado equilibrio ecológico. Ni más ni menos que lo que esta región tan particular del planeta necesita para ser sustentable en el tiempo... y con ello, la propia vida humana en él.

Sobre la base de estas consideraciones preliminares, en este trabajo nos proponemos dar cuenta de aquellos aspectos salientes del Tratado Antártico – cuyos cincuenta años de vigencia estamos conmemorando- que son consecuentes con su propósito ordenador y

Boletín del Centro Naval  
Número 836  
MAY / AGO 2013



en los cuales reside la fórmula “libertad-privilegio-compromiso” que asumen las partes, entre ellas la Argentina.

Subrayaremos que tanto la preservación de los intereses en el marco del régimen como la participación activa dentro él y, en todas sus convenciones relacionadas, al tomar parte parte en la adopción de decisiones, emergen como rasgos visibles de la continuidad en la política antártica argentina. A la vez, esas acciones basadas en el cumplimiento de las disposiciones del Tratado deben ser valoradas como una contribución permanente a legitimarlo.

También destacaremos aspectos singulares y continuidades relevantes que marcan el diseño, desempeño, complejidades y desafíos relativos a la Política Antártica en un período de algo más de cincuenta años. Finalmente presentaremos algunas reflexiones y propuestas con vistas a tendencias futuras.

### **El Tratado Antártico como régimen internacional exitoso y contribución genuina a la paz, al desarrollo de la Ciencia y al respeto del medio ambiente**

Cuando en las consideraciones iniciales decíamos que el “Sistema del Tratado Antártico” conforma un “régimen internacional”, nos ajustábamos a definiciones de uso en el campo de las Relaciones Internacionales que combinan factores jurídicos, políticos y aquellos del campo de las ideas, conocimientos y valores. Así, cuando se habla de régimen internacional, se hace referencia a un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la adopción de decisiones en un área dada de las relaciones internacionales, establecidos por voluntad de las partes que lo integran en función de expectativas y objetivos que se percibieron mejor preservados de manera conjunta. Su establecimiento ayuda a la coordinación de las conductas de sus miembros, se alimenta y se fortalece con la dinámica de la cooperación y la negociación en las que descansa su propia esencia constitutiva.

En toda su trayectoria, se ha dado continuidad en sus objetivos principales al garantizar la paz, la cooperación científica y la preservación de su ecosistema, así como también el consenso en las decisiones que adoptan las Partes Consultivas (hoy veintiocho) dentro de este marco de negociación multilateral.

Sobre la base del Tratado Antártico, donde reside el núcleo de principios y normas básicas al que se han incorporado progresivamente nuevas reglas, procedimientos y temáticas -todos los cuales conservan una interdependencia funcional con aquel- el *régimen antártico* ha logrado mantener su vigencia y fortalecerse a través del tiempo. Lo ha demostrado frente a presiones que, en las décadas de los setenta y los ochenta, pretendían un cambio de régimen y su reemplazo por otro sustentado ya en la concepción de Patrimonio Común de la Humanidad, ya bajo la figura de Parque Mundial. Esto permitiría ubicarlo en el contexto de las relaciones internacionales, cada vez más complejas y conflictivas, como un **experimento político internacional exitoso, en condiciones de exhibir claramente su efectividad y legitimidad**. En este sentido, resultan de interés las declaraciones de Paul Berkman, ex director del Programa de Geopolítica del Océano Ártico de la Universidad de Cambridge, quien sostuvo, en una entrevista con la agencia de noticias EFE, que “*El Tratado de la Antártida será visto un día como la Carta Magna de la diplomacia pacífica y la cooperación internacional*”.

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo de él, nos detendremos en algunos de sus aspectos principales. Si nos focalizamos en sus orígenes, constituye el primer compromiso internacional respecto de la no nuclearización de un área en el mundo, se pronuncia expresamente por la no militarización y mantiene un equilibrio funcional entre los países que participan en calidad de estados que exhiben derechos territoriales y aquellos que no revisten ese carácter. Asimismo, se compromete con la protección de los recursos naturales. Podría decirse que en la adopción de estos principios ordenadores radica su pragmatismo, su aspiración al equilibrio y su respeto por las condiciones previas de los estados parte.

La regla de la **unanimidad (instrumento de significativo peso político)** y la centralidad que tienen las Partes Consultivas en él, desempeñan un rol determinante en el mantenimiento del equilibrio en su proceso decisorio. A la vez, la **práctica de las inspecciones-concesión** que sería impensable desde una óptica de soberanía irrestricta- ofrece al régimen un resorte eficaz y, a la vez, un mecanismo de control para garantizar el cumplimiento de los compromisos que las partes han asumido en términos de paz y ciencia.

Precisamente, la importancia que le reconoce el propio Tratado Antártico a la Ciencia -como prerrequisito para garantizarse un lugar protagónico en las decisiones-, su relación con el SCAR (Scientific Committee on Antarctic Research: Comité Científico de Investigaciones Antárticas), así como también los cuerpos científicos tanto de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos como del Protocolo sobre la Protección del Medio Ambiente Antártico, son ejemplos del efecto que tiene la “comunidad epistémica” (esto es, comunidad del conocimiento) en este ámbito de cooperación internacional.

La flexibilidad y el pragmatismo que también caracterizan al régimen se manifiestan tanto en la relación entre sus miembros como con respecto al mundo exterior. En el primer caso, la compatibilización de intereses, el desarrollo de conductas reguladas por la propia normativa consensuada y la impermeabilidad con relación a conflictos o disputas que pudieran complicar la relación de algunos de sus miembros en otros ámbitos de la política o la economía mundial, también operan como estabilizadores del sistema y contribuyen a su mantenimiento. Además de ello, el acomodamiento externo implica la capacidad de adaptación por parte del propio régimen a las nuevas realidades y preocupaciones que afectan a la comunidad internacional, tanto en lo que respecta a actores como a temas.

En estas observaciones respecto de la vigencia y la legitimidad del Tratado Antártico, convendría agregar también que en 1991, según el art. XII, párrafo 2 de este instrumento, cumplidos los treinta años de su entrada en vigor, “cualquier” parte con estatus consultivo, podría haber solicitado la realización de una conferencia para discutir sobre su revisión. Esto implicaba que sin el requerimiento del consenso (el cual es necesario siempre, excepto en este caso señalado expresamente), de haberse presentado una propuesta en ese sentido, era obligatorio llevar a cabo una nueva conferencia antártica para la discusión de un nuevo tratado. Ello evidentemente no ocurrió, lo cual debería capitalizarse, también, entre sus fortalezas.

Hoy, el régimen antártico no solo no ha sido reemplazado por otro, sino que se ha revitalizado incorporando el Protocolo relativo a la Protección del Medio Ambiente Antártico (firmado en 1991 y vigente desde 1998), el cual denota su permanente y progresiva preocupación por las cuestiones ambientales, consignada desde sus inicios.

Por otra parte, en lo que respecta a su crecimiento y su fortalecimiento institucional, podemos reconocer un signo de madurez en la adopción de la Secretaría Permanente para el Tratado Antártico (2001), cuya misión es facilitar la comunicación y la coordinación de la información y ofrecer una apoyatura administrativa eficiente para el buen funcionamiento de las Reuniones Consultivas.

Este régimen se ha consolidado sobre la base de tres factores combinados que se encuentran en sus fundamentos: *poder, intereses y conocimientos*. Esta trilogía es empleada en los estudios más actuales sobre regímenes internacionales y tiene una aplicación muy ilustrativa y abarcativa para la realidad antártica.

No solo la presencia de las Grandes Potencias ha sido importante para el mantenimiento del régimen. Algunas visiones de las relaciones internacionales consideran que solo los estados poderosos (*overall powers*) garantizan la estabilidad y el mantenimiento de los regímenes. En los análisis clásicos con un contenido fuertemente geopolítico, suele darse cuenta de ello. Sin embargo –y aquí hay un hallazgo importante-, desde otras perspectivas (que también toman en cuenta el “poder”, pero con una visión más amplia) se ha comenzado a prestar atención a la capacidad y la continuidad de algunos estados en el sostenimiento y la continuidad de su actividad antártica, que los posiciona como detentadores de un “*issue specific power*”. Esta cate-

goría de estados no necesariamente se corresponde con los criterios de poder tradicionales, sino que tiene que ver con “capacidades específicas, ligadas a la particularidad de la región”.

En función de ello, se reconoce que el sustento del Tratado Antártico ha dependido, entre otras cosas, de la participación continua de una coalición de *overall powers* conjuntamente con estados con “poder específico en la cuestión”. Por ello, puede afirmarse que las medidas adoptadas en diferentes momentos del desarrollo del régimen antártico no siempre han sido el resultado de la voluntad de los grandes; más aún, ellos también han tenido que negociar en la búsqueda de consenso. En ese sentido, convendría recordar la propuesta argentina de inclusión del principio de “no nuclearización” y la chilena relativa a la “conservación de los recursos vivos”, durante la negociación del Tratado Antártico en la Conferencia de Washington (1959). Esta posibilidad de introducir cambios o de plantear nuevas negociaciones por parte de los estados no identificados como *overall powers* quedó también a la vista cuando Australia, acompañada por Francia y Bélgica, optaron por no ratificar la Convención de Minerales en 1989. Finalmente, otro ejemplo más cercano en el tiempo es el referido a la negociación sobre la sede de la Secretaría del Tratado Antártico en Buenos Aires y la reiterada oposición británica, la cual finalmente fue levantada en 2001.

**Con lo anteriormente dicho es posible realzar, desde una óptica jurídica, pero significativamente política, que la práctica del consenso involucra a todas las Partes Consultivas por igual.**

El análisis nos lleva ahora a tomar en cuenta la presencia de “intereses” que los estados participantes han percibido mejor preservados en el marco del “régimen”. Ello condujo a que prevaleciese un criterio “pragmático y funcional” que está en la base misma de la conformación del Sistema del Tratado Antártico así como en todo su desarrollo posterior.

Por su parte, la incorporación de nuevas ideas, la circulación de información, el asesoramiento permanente de los cuerpos científicos así como también el progresivo incremento de los conocimientos que el propio “régimen” ha sido capaz de generar y los efectos que este ha tenido en el cambio de conductas de las partes involucradas como en “terceros estados” sientan un precedente muy importante a la hora de considerar las variables de tipo cualitativo.

Asimismo y, como muy claramente fue expresado en la Declaración de la última Reunión Consultiva del Tratado Antártico, celebrada en Buenos Aires simultáneamente con los cincuenta años de su vigencia (2011), “las Partes Consultivas y No Consultivas han estado aplicando en forma consistente las disposiciones del Tratado Antártico, incluido el Artículo IV, tanto individual como colectivamente, y de este modo se consolida **la cultura de cooperación antártica internacional en paz y armonía** consagrada en el Tratado.” (Declaración de Buenos Aires, 2011)

Entonces, **la trilogía conformada por las variables relativas al poder, los intereses, los factores de las ideas, prácticas, valores y conocimientos que interactúan** produjo una combinación adecuada y fructífera para que este régimen pueda arribar a sus cincuenta años de vigencia.

Presentadas aquellas características claves del Régimen Antártico, analizaremos los aspectos relevantes de la acción argentina en consonancia con su participación en él.

### **El Tratado Antártico y la Política Antártica Argentina: el momento de inflexión**

La negociación, la firma (1959) y la ratificación del Tratado Antártico (1961) marcan un punto de inflexión en la Política Antártica Argentina. Hasta ese momento, se había desarrollado una **mirada estrictamente nacional con relación a las cuestiones antárticas**, comprendidas dentro del conjunto de temas de soberanía territorial.

Con la entrada en vigor del Tratado Antártico, en 1961, el tradicional ejercicio de “políticas cerradamente nacionales” por parte de los estados presentes en la región desde el siglo XIX fue dando paso a la cooperación internacional y a la adopción de decisiones consensuadas entre los Estados Partes del él.

Dentro de ese marco, la Argentina, que contaba en su haber con actividad permanente e ininterrumpida desde 1904 (aunque con importantes antecedentes presenciales desde un siglo atrás), se convirtió en Parte Consultiva y, por lo tanto, en actor de su proceso decisorio, al aportar su experiencia y resguardar, a la vez, los derechos proclamados sobre un sector, con lo cual evitó así que conflictos que pudieran haberla marginado del Sistema.

Para el diseño y la ejecución de la Política Antártica, esto implicaba un cambio cualitativo, ya que posicionaba la Argentina como un actor en las decisiones antárticas y garante del sostenimiento de principios que consagraban la cooperación científica internacional, el desarme, la no militarización y la no nuclearización, así como también la valoración de los aspectos ambientales y de conservación de recursos al sur del paralelo 60° de latitud sur. **Fue, entonces, una decisión estratégica, con visión de avanzada para la época apuntar al “desarme” en plena Guerra Fría y entender que la Argentina debía ser un sujeto activo de la política mundial.**

También implicó un importante cambio y un *aggiornamento* de la Política Exterior por cuanto la multilateralización no había sido una práctica demasiado empleada por la Argentina hasta bastante avanzada la mitad de la década del cincuenta. A partir de allí, consideramos que la continuidad – aunque existan matices entre diferentes gobiernos- en la Política Antártica se debe entender en virtud de la existencia y la persistencia del Tratado Antártico y del compromiso asumido en este marco.

Como decíamos, es posible encontrar algunos signos diferenciados o matices a lo largo de cincuenta años de vigencia del Tratado Antártico y podrían establecerse algunas etapas.

### **Características de la primera década de participación argentina en el Tratado Antártico**

Esos primeros años combinaron, en un juego de **malabarismo político**, el acomodamiento a la nueva situación creada por la inserción en el régimen antártico con una inclinación a conservar márgenes de acción autónoma.

En el plano interno, se dictó la Ley 18513 (1969)- conocida, también, como “Ley Antártica”- que fijó las bases jurídicas, orgánicas y funcionales para el planeamiento, la programación, la dirección y el control de la actividad antártica argentina.

En virtud de ella, fue creada la Dirección Nacional del Antártico, de la cual dependía el Instituto Antártico Argentino, ambos en la órbita del Ministerio de Defensa. Aunque el manejo de las relaciones exteriores en materia antártica quedaba en manos de la Cancillería, a través de su área respectiva, se establecía en ella que el Ministerio de Defensa era la instancia más adecuada para ejercer la supervisión general de la actividad antártica. Esta última consideración funcional resultaba, por lo que se desprende de ella, un tanto difusa. El diseño de las acciones que debían realizarse, la instalación de nuevas bases gestionadas por las respectivas Fuerzas y las estructuras burocráticas que se organizaron durante el gobierno de la denominada Revolución Argentina, sintonizan con una perspectiva centrada en la defensa nacional y la seguridad, y en la variable territorial.

La actividad nacional antártica desplegada durante esos años, reconoce algunos hitos relevantes, entre ellos: el establecimiento de la Estación científica “Almirante Brown”, en 1965, por el Instituto Antártico Argentino, que readaptaba y transformaba el ex destacamento naval homónimo, la participación en los programas del “Año del Sol Quieto” (desarrollado entre el 1.º de enero de 1964 y el 31 de diciembre de 1965), la llegada al Polo Sur de la Primera Expedición Terrestre Argentina, conocida como Operación 90 (1965), y la habilitación de nuevas bases: Petrel (1967) y Vicecomodoro Marambio (1969), centro de las comunicaciones aéreas. Durante ese verano polar, en enero de 1969, se realizaron cuatro cruceros turísticos a la Antártida, a cargo de la Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA). Unos años más tarde, en diciembre de 1973, la Argentina realizó el primer vuelo experimental Buenos Aires-Marambio-Canberra-Christchurch, con retorno a Buenos Aires, con lo cual se probaba la factibilidad de vuelos que optasen por esa ruta, en camino a Oriente.

Las “Medidas Para la Conservación de la fauna y la flora antártica” de 1964, que fueron el resultado de las recomendaciones de la Primera y Segunda Reuniones Consultivas Antárticas (sobre la base del artículo IX del Tratado Antártico) y, posteriormente, la firma de la Convención para la Conservación de Focas Antárticas (1972), que luego sería ratificada por nuestro país en 1977, muestran con claridad cómo la Argentina va adecuando sus acciones con relación a los recursos y el medio ambiente antártico.

### **El período 1976-1983 en la Política Antártica Argentina. Combinación compleja de factores internos, internacionales y regionales**

En gran medida, este período, en el plano de la política internacional en su conjunto, asiste a situaciones que ponen a la Antártida en el ojo de la tormenta, sobre todo en virtud del interés que despertaban sus potenciales recursos. Así, la Crisis del Petróleo, las nuevas tendencias del Derecho del Mar, las presiones vinculadas con el incremento poblacional en el mundo y la escasez de alimentos (cuestiones que, muchas veces, adquirirían un tono catastrófico), fueron disparadores para que las cuestiones antárticas cobraran una relevancia que no habían tenido anteriormente.

En el ámbito regional, particularmente en lo que hace al Cono Sur, se percibía un escenario donde predominaban rasgos de competencia y conflictividad, sostenido por “diplomacias militares” que, de alguna manera, vinieron a reflatar rivalidades entre los estados (algunos de los cuales tenían profundas raíces históricas). La cuestión antártica ocupó muchas veces el centro del debate de tono confrontativo, y se escribieron diversas doctrinas geopolíticas sobre la Antártida y las aspiraciones de los países sudamericanos. Asimismo, la búsqueda de protagonismo antártico por parte de países más lejanos generaba dudas respecto del futuro antártico. Una respuesta a ello fue privilegiar el control del espacio como parte de la estrategia nacional.

La Política Antártica implementada por el gobierno argentino en ese período pareció tener un “doble estándar”. Por un lado, se sostuvo la pertenencia al régimen que se percibió como garante del “equilibrio pragmático”, y por otro, se desarrollaron acciones con una connotación predominantemente “territorialista” - es decir- con un fuerte apego al aspecto relativo a la soberanía, contenido en las disposiciones del art. IV del Tratado Antártico. Entre las acciones, podemos destacar un mayor despliegue de bases, el establecimiento de “poblaciones”, el registro de nacimientos en las estaciones antárticas, todo lo cual realizaba la imagen relativa al ejercicio de soberanía.

Por su parte, en el contexto del régimen antártico, fue suscripta la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (1980) que la Argentina ratificó en 1982, y se daban los primeros pasos, en ese mismo año, encaminados a negociar una futura Convención relativa a los minerales antárticos. En ambos casos, debe reconocerse la activa participación de la diplomacia argentina.

El escenario que planteaba la época, como se ha visto, combinaba varias situaciones complejas focalizadas alrededor de las “potencialidades” que ofrecía la Antártida. Por un lado, el creciente interés ante una eventual explotación de los recursos antárticos, el horizonte incierto de 1991 que, para muchos, significaba que habría de producirse una revisión del Tratado Antártico. Por otro, existía una competencia por el equilibrio regional en términos estratégicos, lo cual también estimulaba e incrementaba el interés de otros estados sudamericanos en su acercamiento a la Antártida.

### **La Política Antártica Argentina desde la vuelta a la democracia. Signos distintivos de un accionar crecientemente involucrado con el Régimen Antártico (1984-2011)**

Este período coincide en sus inicios, prácticamente, con la vuelta a la democracia en la Argen-

tina (diciembre de 1983), llega hasta nuestros días y arriba a la XXXIV Reunión Consultiva del Tratado, coincidente con los cincuenta años de vigencia del mismo. Se trata, según nuestro criterio, de una interesante y rica etapa, compleja y dinámica en la propia evolución del Régimen Antártico y de la consolidación de la participación activa de la Argentina en el Régimen.

Los signos más evidentes pueden encontrarse en la adopción de una concepción ampliada de los intereses nacionales que le otorgó creciente atención a la cooperación internacional, resignificó la investigación científica y contribuyó a crear un espacio de concertación latinoamericana.

También se le confirió mayor visibilidad a la Política Exterior en la cuestión antártica, sobre todo a partir de 1992, en prosecución de la sede de la Secretaría del Tratado Antártico.

En este período, se dictaron y se pusieron en marcha diversos planes y políticas antárticas, algunas de carácter sectorial, otras enunciadas como Políticas Nacionales.

En 1985 desde la Dirección Nacional del Antártico se intentó producir una serie de importantes ajustes y reorientar los objetivos prioritarios del quehacer nacional en la Antártida. (Recordemos que esa política fue aprobada, como Directiva del Ministerio de Defensa, por resolución ministerial N.º 332, del 23 de agosto de 1985).

La intención de conferirle relevancia a la presencia argentina en la región antártica se concentró en la prioridad del quehacer científico, a partir del cual sería posible generar una situación de prestigio para el país. Se valorizó la *ventaja de la cercanía geográfica*, por cuanto dicha situación posibilitaría que la Argentina se convirtiese, a futuro, en un proveedor internacional de servicios internos (recordemos para este aspecto, la referencia que hicimos en este trabajo sobre “*issue specific power*”). También se apuntó a una participación más relevante dentro del Sistema Antártico y una mayor capacidad de negociación.

El acento fue puesto, fundamentalmente, en diversos medios y factores instrumentales que, al darle prestigio al país en sus actividades antárticas, le permitieran el “logro de una ventajosa situación relativa y de negociación dentro del marco del dinámico Sistema Antártico”. También impulsaba – con un criterio moderno- un modo de vincular funcionalmente la actividad económica con la Ciencia, en la medida en que los beneficios económicos pudieran reinvertirse para ampliar las capacidades científicas y técnicas.

**La política antártica elaborada en 1985, fue reconocida solo como una “política sectorial”** ya que no contó con la aprobación de la Cancillería y fue observada por las Fuerzas Armadas. Probablemente, un trabajo coordinado y de consultas con las diferentes instancias gubernamentales involucradas -metodología que luego sería empleada para diseñar la Política Nacional Antártica de 1990- le hubiese abierto el camino para su reconocimiento en la esfera nacional.

De todos modos, muestra una nueva mirada sobre el quehacer antártico y significa un importante paso hacia las nuevas tendencias y prioridades que tendrían su proyección en los años siguientes.

El **desarrollo de una actividad científica de mayor envergadura**, la cooperación y el intercambio con el resto de los países antárticos, el ofrecimiento de colaboración con diversos estados que se incorporaban a la investigación antártica y una apertura especial para con los latinoamericanos fueron signos importantes de los “nuevos tiempos”, tendencia que fue creciendo gradualmente. También lo fue la mirada innovadora acerca de las posibilidades que podrían abrirse a la Argentina, dada su ubicación tan cercana a la Antártida, en el campo de los servicios de aprovisionamiento y apoyo logístico a otros países con actividad en la región.

Un recorrido general sobre la cuestión antártica en el ámbito internacional pone en evidencia que eran tiempos difíciles y turbulentos para el régimen antártico, ya que se había

instalado la Cuestión de la Antártida en la Asamblea General de las Naciones Unidas y crecía la voz crítica de las Organizaciones No Gubernamentales, respecto de las acciones y de la legitimidad de las medidas que habían tomado hasta esos momentos los estados antárticos.

Los años noventa coincidieron con una dinámica particularmente auspiciosa para el funcionamiento y la afirmación del “régimen antártico”, que alejó toda posibilidad de revisión del Tratado en 1991, fecha que había sido utilizada muchas veces para poner en duda su continuidad. La discusión central giró alrededor de los temas ambientales, y se avanzó en el fortalecimiento del Tratado Antártico al incorporarse el Protocolo para la Protección del Medio Ambiente Antártico; además, se introdujeron medidas procesales innovadoras y se negoció arduamente la Secretaría para el Tratado Antártico.

La negociación del “Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente” sería el colofón de la progresiva preocupación por las cuestiones ambientales demostrada desde sus inicios y de las contribuciones que también en este aspecto ofreció la Argentina. Aquí debe recordarse que también en la frustrada Convención para los Minerales Antárticos nuestro país había tenido una participación destacada. No obstante, a la hora de hallar nuevas alternativas, la Argentina coincidió con la alternativa de propiciar una moratoria respecto de las actividades mineras y trabajar para que no se debilitara el Sistema Antártico, al tiempo que aportaba en la recomposición del consenso.

Fue aprobado por la ley 24.216 (1993), y el 28 de octubre de 1993, se depositó el instrumento de ratificación.

En el ámbito de las decisiones internas, en el transcurso de 1990, el Ministerio de Relaciones Exteriores auspició una revisión analítica de la Política Antártica en todos sus aspectos. Se constituyó un Grupo de Trabajo Interministerial integrado por organismos del Ministerio de Defensa y otras dependencias, entre ellas, la Dirección Nacional del Antártico y del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su Dirección de Antártida.

El propósito era consensuar los distintos enfoques y puntos de vista, tanto en lo político como en lo científico y lo logístico, de modo de consolidar definiciones sobre los objetivos, las políticas y las prioridades en la acción antártica argentina. Esto se inspiraba en la necesidad de que se fijase, de manera centralizada desde el Ejecutivo, una Política Nacional al respecto que tuviese en cuenta una adecuada correspondencia entre el quehacer antártico argentino y las nuevas realidades del Sistema Internacional, así como también las modificaciones que el propio Sistema Antártico venía produciendo en su dinámica interna.

Estos esfuerzos se concretaron en el Decreto N.º 2316 del 5 de noviembre de 1990, que definió la Política Nacional Antártica a partir del tradicional objetivo de “afianzar los derechos argentinos de soberanía en la región”. Animados por el objetivo general, fueron puntualizados el fortalecimiento del Tratado Antártico y el logro de una mayor capacidad para influir en su proceso de toma de decisiones. Asimismo, en el marco de la Política Nacional de Integración Latinoamericana, se promovió la cooperación con los países de la región, incluida la realización de aquellas actividades conjuntas mediante las cuales se fortalecieran los intereses comunes. Se le asignó una atención especial a la protección del medio ambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados, a la conservación de los recursos pesqueros y a la preservación de los recursos minerales en el ámbito de aplicación del Tratado. Se ubicó como una prioridad la investigación científica y tecnológica en correspondencia con las actividades que la Argentina deseaba profundizar (en este momento se estaba pensando fundamentalmente en recursos vivos y minerales, dado que la prohibición de esta última actividad recién sobrevendría con la adopción del Protocolo Ambiental, en 1991, y su entrada en vigor, en 1998).

También se remarcó la necesidad de lograr una mayor eficacia de la presencia argentina, concentrándola en el respaldo a la actividad científico-tecnológica nacional y en la posi-

bilidad de prestar a otros países los servicios y el conocimiento necesarios para facilitar sus tareas antárticas. Vinculados con ello, la adecuación y el fortalecimiento de las capacidades portuarias y logísticas de Ushuaia y demás puertos patagónicos, como escalas de acceso a la Antártida, requerían que se les prestase una atención especial.

Otros dos aspectos sustantivos enunciados en esta Política Nacional son los referidos a la elaboración de un Plan Científico-Técnico Antártico, con énfasis en la investigación científica y sobre los criterios para optimizar las bases y la presencia geográfica de la Argentina.

El interés por la cooperación latinoamericana -ya introducido como una aspiración en la Política de 1985- quedó claramente puesto de manifiesto cuando, desde la Argentina, se llevó adelante la iniciativa de conformar un foro que, a partir de reuniones periódicas (RAPAL: Reunión de Administradores de Programas Antárticos Latinoamericanos), congregara a los “administradores de programas antárticos latinoamericanos”. Desde 1990, esas reuniones también son una muestra de continuidad en la política de intercambiar experiencias, consensuar posiciones, hallar alternativas para optimizar las respectivas actividades y proyectar a futuro programas conjuntos. Particularmente, la relación con Chile, en un marco de creación de medidas de confianza mutua y acercamiento en varias dimensiones, ocupó un lugar destacado.

La positiva evolución que tuvo la **relación bilateral argentino-chilena**, constituye no solo un capítulo especial de nuestra Política Exterior, sino que impacta en las relaciones regionales, por ser ellos países con una gran tradición antártica. El puntapié inicial de una “renovada” búsqueda de cooperación en la Antártida se concretó en la “Declaración Conjunta sobre la Antártida” entre los presidentes Patricio Aylwin Azócar (Chile) y Carlos Menem (Argentina), en la reunión celebrada el 29 de agosto de 1990. Con ella, se ratificaron las anteriores Declaraciones Conjuntas (1941-1947-1948-1971-1974), se promovieron intercambios y se planteó la posibilidad de llegar a un “Programa Argentino-Chileno de Cooperación Científica Antártica”. A partir de entonces, las cumbres presidenciales siempre han incluido aspectos antárticos de relevancia, incluso han establecido compromisos ambientales expresos. Una actividad que pone en evidencia la cooperación bilateral es el desarrollo conjunto de la “Patrulla Naval Combinada Antártica”. En cuestiones relativas a los recursos vivos marinos antárticos, ratificaron conjuntamente su total compromiso con la CCRVMA (Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos) y su firme decisión de enfrentar cualquier “imposición de regulaciones y gravámenes incompatibles con aquella”.

En línea con los avances ya señalados, deben destacarse tanto el tratamiento de cuestiones antárticas en el ámbito de la Comisión Parlamentaria Conjunta, así como también la inclusión de la cooperación antártica como un punto significativo en el Tratado de Maipú (2009) firmado por las entonces jefas de estado Cristina Fernández de Kirchner y Michelle Bachelet. Como parte de la continuidad del compromiso sobre cooperación antártica argentino-chilena, debe señalarse, también, la creación del “Comité Ad hoc Sistema del Tratado Antártico”, que consta en la reciente Declaración Presidencial del 16 de marzo de 2012, firmada por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y el presidente de Chile, Sebastián Piñera Echenique. Dicho Comité tendrá por objeto reflexionar y promover posiciones conjuntas en los diferentes foros y regímenes del referido Sistema, y se prevé para el segundo semestre de 2012 la celebración, en Chile, de su primera reunión constitutiva.

También la cooperación científica internacional encarada por la Argentina se ha venido consolidando a la par del propio fortalecimiento del régimen. Así, los diferentes programas de investigación e intercambio científico sostenidos en el tiempo permiten ubicar al país ya como receptor cuanto como proveedor de dicha cooperación.

En suma, si hacemos un balance de la Política Antártica desplegada en la última etapa abor-

dada, se percibe que ha madurado conforme a los niveles de afirmación del “propio régimen antártico”. Ello queda expresado tanto en el esfuerzo coherente y sostenido en el tiempo en prosecución de la Secretaría del Tratado Antártico – con lo cual se definió y se llevó adelante una Política de Estado – como en la legislación acorde con los compromisos asumidos y en una reformulación de la estructura organizacional responsable del quehacer antártico.

Al respecto, datos que deben tomarse en cuenta son la adopción de medidas concretas para un efectivo ordenamiento de las actividades argentinas en la región, en especial los controles ambientales y la calidad de la investigación científica.

En primer lugar, debe destacarse la regulación de actividades económicas y de conservación vinculada con los recursos vivos marinos antárticos en virtud de la Ley 25263, en consonancia con los cánones establecidos en la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) y los compromisos asumidos por el estado argentino como parte contratante de ella y miembro de su Comisión.

En el plano organizacional, constituye una innovación importante el Decreto N.º 207/2003, en virtud del cual la Dirección Nacional del Antártico y el Instituto Antártico Argentino pasan a la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

El régimen antártico y la participación argentina en él expresan el compromiso por mantener un área donde el equilibrio pacífico, la negociación permanente entre las partes, la investigación científica y el respeto al medio ambiente constituyen la guía de las políticas que deben llevarse adelante.

### Reflexiones finales

La trayectoria de cincuenta años de “política antártica” enmarcados en la inserción argentina en el régimen antártico, no hacen sino ratificar la línea de continuidad de este capítulo de nuestra Política Exterior.

En alguna medida, las dificultades para decidir entre Ciencia y presencia (es decir, ocupación espacial) fue un debate siempre presente. Sin embargo, con el desarrollo de las diversas actividades, la política antártica argentina entendió que esa era una ecuación para sumar y no para plantear como dilema.

La proyección futura de la Argentina en la Antártida tiene que ser de continuidad y profundización de los compromisos asumidos, de innovación en la investigación científica que la dote de una base presupuestaria suficiente, acompañada de la logística necesaria de modo tal que pueda desplegarse en un marco de optimización de esfuerzos y también de resultados. Quizá debería verse como un signo promisorio la participación – por primera vez- de un Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Científica cuando se desarrolló en Buenos Aires la última Reunión Consultiva del Tratado Antártico (2011).

La temática antártica también requiere un trabajo sostenido y coordinado en los planos de política interna y regional. En ese sentido, es dable esperar que se continúen realizando los mayores esfuerzos para integrar en la política antártica los aportes y las propuestas de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en su proyección antártica y como una de las “puertas a la Antártida”.

La dimensión regional y el espacio asignado a la cooperación latinoamericana de nuestra Política Antártica deben profundizarse en aras de una mayor concertación y, por qué no, en la puesta en marcha de planes realmente innovadores de investigación para ser realizados de manera conjunta. De ese modo, es posible continuar dándole legitimidad y fortaleza al Tratado Antártico. ■

#### Nota de la Redacción

*Este resumen de la conferencia pronunciada por la doctora Colacrai será publicado en el Anuario de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, que se encuentra en edición (septiembre de 2012).*