

# UNA NUEVA PROVINCIA ARGENTINA

---

Jorge P. Barrales

Fotografías: Cortesía de Santiago G. de la Vega



**E**l enorme territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur<sup>1</sup> adquirió rango provincial por Ley N.º 23775/1990 y se constituyó en la provincia más joven y, a la vez, más grande de la República Argentina (más de un millón de km<sup>2</sup>); de este modo, desplazó de este sitio a la provincia de Buenos Aires (307 571 km<sup>2</sup>) que, históricamente, lo había ocupado.

NOTA: La secuencia del proceso de provincialización está resumida en el Cuadro N.º 1.

Asimismo, la Constitución Nacional de 1994, reforzando el Art. 1.º de la Ley N.º 23775, estableció como objetivo permanente e irrenunciable la recuperación de la soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes (véase el Cuadro N.º 2).

En el presente artículo, se analizarán los aspectos mencionados precedentemente a la luz de las reales posibilidades de transformar lo reclamado en base al derecho, en ejercicio efectivo de la soberanía, y se propondrán, por otra parte, alternativas para el caso de no lograrlo.

## UNA PROVINCIA, TRES SOBERANÍAS

La provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur está integrada por los territorios mencionados en el Cuadro N.º 3; no obstante, podemos distinguir tres diferentes grados de soberanía respecto de ellos:

### I) Isla Grande de Tierra del Fuego

La Argentina ejerce *soberanía completa* sobre este territorio.

### II) Sector Antártico Argentino

Sobre este territorio, nuestro país ejerce una especie de *soberanía compartida de hecho, con coexistencia pacífica*, basada en las siguientes consideraciones:

- La proximidad geográfica y el rango de «socio fundador» de nuestro país le confieren una ventaja comparativa, compartida principalmente con Chile (Cuadro N.º 4-a).
- Los reclamos territoriales argentinos no están convalidados, pero tampoco desestimados (Cuadro N.º 4-b y c).
- La superposición de reclamos de soberanía entre Argentina, Chile y Gran Bretaña no impide la tradicional cooperación (preponderantemente científica) entre ellos y no generó fricciones ni incidentes militares incompatibles con el Tratado Antártico (Cuadro N.º 4-d).

CNIM VGM (R)  
Jorge Paulo Barrales

<sup>1</sup> Islas del Atlántico Sur: Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur.

## Cuadro N.º1 Cronología de la provincialización Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

15 ABR 1986

El presidente Alfonsín presentó un proyecto de ley por el cual propiciaba la provincialización del territorio nacional sin incluir a las islas reclamadas del Atlántico Sur ni al sector antártico.

29 ABR 1986

La Legislatura fueguina emitió una resolución pidiendo que la nueva provincia se erigiera incorporándole la totalidad de la actual jurisdicción del territorio nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

01 OCT 1986

El proyecto recibió media sanción de la Cámara de Diputados con el agregado de que *cuando se den las condiciones de recuperación y el ejercicio indiscutido de la soberanía nacional, se considerará la posibilidad de integrar Tierra del Fuego con la Antártida y las islas del Atlántico Sur.*

21 SET 1988

El proyecto fue aprobado en el Senado, con el agregado de que esos últimos territorios (Antártida e islas del Atlántico Sur) se incorporarían a la provincia y quedarían sujetos a los *tratados con potencias extranjeras que celebre el gobierno federal.*

26 ABR 1990

La Cámara de Diputados aprobó las modificaciones del Senado convirtiéndose en la Ley N.º 23775.

10 MAY 1990

Carlos Menem vetó parcialmente la ley mediante el Decreto 905/90 borrando, del artículo N.º 1, toda referencia a los límites; la nueva provincia nació con los límites que tenía como territorio nacional desde 1957, sin que fueran especificados por la nueva ley y sin que se actualizaran los límites con Chile.

### LEY NACIONAL N.º 23775 (extracto)

ART. 1.º: *Declárase provincia conforme a lo dispuesto en los artículos 13 y 67 inciso 14 de la Constitución Nacional, al actual territorio nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur.*

ART. 2.º: *En lo que se refiere a la Antártida, Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y demás islas subantárticas, la nueva provincia queda sujeta a los tratados con potencias extranjeras que celebre el gobierno federal, para cuya ratificación no será necesario consultar al gobierno provincial.*

Por otra parte y considerando el espíritu del Tratado Antártico, la posibilidad de que uno de los tres reclamantes del sector reivindicado por nosotros obtenga la soberanía exclusiva es racionalmente nula.

### III) Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur

La Argentina *no ejerce soberanía* sobre estos territorios; Gran Bretaña la ejerce en función de la enorme disparidad entre el *potencial nacional* de ambos países, lo que le permitió al Reino Unido rechazar exitosamente todos los reclamos argentinos en los foros internacionales y el único intento militar ensayado desde 1833 (véase el Cuadro N.º5)

Si consideramos el *potencial nacional* como una ecuación cuyo resultado es la interacción sinérgica<sup>2</sup> entre *poder político, económico y militar*<sup>3</sup>, valen las siguientes consideraciones:

**Poder Político:** Este factor incluye aspectos tales como la política propiamente dicha, la diplomacia, la ciencia y la tecnología, y el nivel socio-cultural, entre los más importantes. El *peso político relativo* de Gran Bretaña en el mundo es enormemente superior al nuestro, y su alineamiento político se mantiene constante. En lo atinente al *factor diplomático*, la cancillería británica es una de las más eficientes del mundo, mientras que la nuestra, si bien tuvo fugaces momentos de brillo, registró «bruscos

2. La sinergia comúnmente refleja un fenómeno por el cual actúan en conjunto varios factores o varias influencias, y se observa, así, un efecto resultante superior a la suma de los resultados de cada elemento o de cada parte actuando aisladamente.

3. Cite. Roberto Pertusio, *Estrategia Operacional*, 3.ª Edición (2005), Cap. 1.



Cuadro N.º 2  
**Constitución Nacional  
 de 1994**  
**Disposición Transitoria Primera**

“La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las **Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur** y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes y conforme a los principios del Derecho Internacional, **constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino**”.

golpes de timón» (Menem-Kirchner) y siempre desestimó el poder militar como instrumento útil a sus propósitos. Asimismo, nuestra inserción en el mundo es variable, y nuestra relación con los EE. UU. (primera potencia mundial) es preponderante y culturalmente confrontativa.

**Poder Económico:** La relación del poder económico siempre fue ampliamente favorable a Gran Bretaña; tuvo su origen en el cuestionado préstamo que Rivadavia contrató con la casa Baring en 1824<sup>4</sup> y que es objeto de constante pugna entre las corrientes históricas que coexisten en la Argentina. Adicionalmente, los programas económicos siguen los vaivenes de las políticas nacionales.

**Poder Militar:** Las victorias militares de 1806 y 1807 solo fueron posibles en el contexto del siglo XIX. A partir del siglo XX, la brecha tecnológica impide repetir aquellos éxitos en el marco de la guerra convencional. Por otra parte, en este plano la capacidad militar argentina está reducida a su mínima expresión, particularmente en lo atinente a la Fuerza Aérea y la Armada; debe considerarse que estas dos fuerzas tienen la capacidad intrínseca de proyectar el poder militar hacia las Islas\* y pueden convertirse (en caso de ser recuperado) en una herramienta útil en la maniobra diplomática para resolver el conflicto austral.

\*NOTA: La Armada tiene la capacidad adicional de mantener el poder de combate en vigilia de armas en la milla 201 acompañando la maniobra diplomática que la emplee.

## PRAGMATISMO AUSTRAL

A partir de la situación vigente y respecto de las reales posibilidades de ejercer plenamente la soberanía sobre la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, caben las siguientes consideraciones:

### I) Isla Grande de Tierra del Fuego (IGTF)

La IGTF puede transformarse en una valiosa base de apoyo para las siguientes actividades:

4. Del millón de libras esterlinas pactados llegó efectivamente algo más de la mitad, mayormente en letras de cambio. Gran parte de este monto debió gastarse en la guerra contra Brasil (1826). Argentina terminó de cancelarlo en 1904.

## Cuadro N.º 3

**SUPERFICIE TERRITORIAL**

		% SUP.
Isla Grande de Tierra del Fuego	21.263 km <sup>2</sup>	2,12 %
Sector Antártico	965.314 km <sup>2</sup> (tierra firme)	96,33%
Islas Malvinas	11.410 km <sup>2</sup> (Instituto Geográfico Nacional, Argentina)	
Islas Georgias del Sur	3.756 km <sup>2</sup>	1,55%
Islas Sandwich del Sur	310 km <sup>2</sup>	
<b>TOTAL</b>	<b>1.002.053 km<sup>2</sup></b>	<b>100 %</b>



- Cooperación científica en la Antártida;
- Actividades de Búsqueda y Rescate;
- Explotación petrolera y pesquera;
- Intercambio de fracciones militares para fomentar confianza mutua<sup>5</sup> si tal recurso se considera diplomáticamente útil.

## II) Sector Antártico Argentino

La medida práctica inmediata es disponer lo antes posible de un rompehielos<sup>6</sup>, en base a alguna de las siguientes alternativas:

- Finalizar la reparación del Rompehielos *Alte. Irizar* (RHAI) en el país.
- Finalizar la reparación del RHAI en el exterior.
- Adquirir un rompehielos «usado».
- Contratar la construcción de un rompehielos en el exterior.

En la evaluación de las alternativas señaladas, deben considerarse no solo los costos del alquiler del rompehielos de reemplazo, sino también el retroceso en el «know-how antártico» que distinguía a la Argentina en el ámbito regional por ser la única que poseía un rompehielos<sup>7</sup>.

Por lo expuesto, pensando en el largo plazo, la postura realista sería propiciar una *actitud cooperativa con Chile y Gran Bretaña* para que los tres se consoliden ventajosamente en el espacio que reclaman, considerando que, cuando la explotación de los recursos antárticos sea económicamente rentable, es muy probable que poderosos actores internacionales quieran participar en las actividades desarrolladas en la Antártida y consideren que los reclamos de soberanía son un obstáculo a sus ambiciones. Por otra parte, la mencionada postura cooperativa se contrapone con el Art. 1.º de la Ley 23775 y con la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de 1994 (véanse los Cuadros N.º 1 y N.º 2).

## III) Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur

La cuestión de la soberanía por Malvinas (y, por extensión, las Georgias y Sandwich del Sur) constituye el 20% de los desacuerdos con Gran Bretaña en un contexto de 80% de acuerdos posibles según el «Principio de Pareto» mencionado por nuestra canciller (véase el Cuadro N.º 6). Por otra parte, la estrategia encarada a partir de este enfoque debe considerar los siguientes aspectos:

- Respecto de los isleños, Argentina debe mantener la postura de los intereses por sobre la de los deseos (posición británica).

5. Los Batallones de Infantería de Marina N.º 4 (Ushuaia) y N.º 5 (Río Grande) pueden recibir fracciones de «Royal Marines» con base en las Islas Malvinas.

6. El Rompehielos ARA *Almirante Irizar* se incendió el 10/04/2007. La reparación se inició en el Astillero Tandánor en octubre de 2009.

7. Hasta 1989 tuvo dos: Los rompehielos *Almirante Irizar* y *Bahía Paraíso*.



#### Cuadro N.º 4 EL TRATADO ANTÁRTICO (síntesis de interés)

- (a) El tratado fue firmado en Washington el 01-12-1959 y entró en vigor el 23-06-1961. Los firmantes originales fueron: **Argentina**, Australia, Bélgica, **Chile**, Estados Unidos, Francia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, el **Reino Unido**, Sudáfrica y la Unión Soviética, pero el tratado dejó la puerta abierta a cualquier miembro de la ONU u otro estado invitado por la totalidad de los signatarios consultivos.
- (b) **ARTÍCULO IV: Tratado Antártico**  
1. Ninguna disposición del presente Tratado se interpretará: (a) como una renuncia, por cualquiera de las Partes contratantes, a sus derechos de soberanía territorial o a las reclamaciones territoriales en la Antártida, que hubiere hecho valer precedentemente.
- (c) Países como **Argentina** y **Chile** consideran sus reclamaciones territoriales en la Antártida partes soberanas integrales de sus respectivos territorios. Si bien el tratado **menciona** las reclamaciones de soberanía territorial previamente hechas valer, ni las reconoce como válidas ni las desestima.
- (d) El sector antártico reclamado por **Argentina** se superpone parcialmente con el reclamado por **Chile** y totalmente con el reclamado por **Gran Bretaña**.

## Cuadro N.º 5 ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR



### ISLAS MALVINAS

Para la ONU, es un territorio **no autónomo** administrado por el Reino Unido y reclamado por Argentina, que constituye un territorio de soberanía aún pendiente de definición.

Es uno de los 17 territorios en la lista de territorios no autónomos bajo supervisión del Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas (Resolución ONU 2065/1965).

Tratado de Lisboa/2007: Este tratado promulgado por la Unión Europea incluye las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur como «territorios británicos de ultramar».

Desde **1766**, año en que fue nombrado el primer gobernador español, se sucedieron en forma ininterrumpida 32 gobernadores que residían permanentemente en Puerto Soledad y dependían directamente de las autoridades residentes en Buenos Aires.

En **1820**, el gobierno de la provincia de Buenos Aires envió una fragata a tomar posesión y reafirmar sus derechos en las Malvinas. El 30 de agosto de **1829**, Vernet fundó Puerto Luis.

El 2 de enero de **1833**, el capitán John James Onslow (fragata británica *HMS Clio*) tomó posesión de las islas en nombre del Rey del Reino Unido.

El 2 de abril de **1982**, fuerzas militares argentinas ocuparon las Malvinas, y el Reino Unido las recuperó militarmente el 14 de junio de 1982.

### ISLAS GEORGIAS DEL SUR

El capitán Cook desembarcó en la isla principal y la reclamó para el Reino Unido el 17 de enero de **1775**.

La primera estación ballenera en tierra, Grytviken, fue establecida en **1904** por la Compañía Argentina de Pesca y estuvo en operación hasta **1965**.

**1982**: El 19 de marzo Argentina ocupó militarmente la isla, y el 25 de abril Gran Bretaña la recuperó por el mismo medio.

### ISLAS SANDWICH DEL SUR

El Reino Unido declaró su soberanía sobre las Sandwich del Sur en **1908**, y la Argentina reclamó su soberanía sobre las islas en **1938**.

El primer establecimiento humano se realizó el 14 de diciembre de **1955** cuando la Armada Argentina construyó el Refugio Teniente Esquivel en la isla Thule.

En **1976**, Argentina estableció una estación científica en la isla Thule/Morrell; este fue el primer asentamiento humano permanente en el archipiélago.

El 20 de junio de **1982**, ese territorio pacíficamente ocupado por Argentina fue desalojado por la armada británica.

- Los avances en el espacio de coincidencias no deben realizarse a cambio de la postergación indefinida del tratamiento del tema de la soberanía (una especialidad de la diplomacia británica).
- El desmantelamiento del instrumento militar argentino priva a nuestra diplomacia de una herramienta auxiliar que ningún actor racional resigna.
- Gran Bretaña negocia cuestiones de fondo solo ante una ecuación costo-beneficio desfavorable en términos políticos y/o económicos y/o militares<sup>8</sup>.
- Una futura solución al tema central de la soberanía sobre las islas Malvinas asignando una isla a cada una de las partes podría sustentarse en el Art. 2.º de la Ley N.º 23775, pero se vería obstaculizada por la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional (véanse los Cuadros N.º 1 y N.º 2).

8. Por esa razón y no otra, Gran Bretaña devolvió Hong Kong y mantiene Malvinas y Gibraltar.

## Cuadro N.º 6 EL PRINCIPIO DE PARETO (según artículo periodístico)<sup>10</sup>

«Hay un 80% de cosas en las que Macri está de acuerdo con Gran Bretaña y un 20% en las que no hay acuerdo». «La ventaja con Gran Bretaña es que sabemos cuál es ese 20%: son las Malvinas» (Susana Malcorra, Canciller).

No obstante, por el momento, esta estrategia no contemplará un acercamiento oficial ni extraoficial del Gobierno a los kelpers por considerar que la discusión por la soberanía de las Malvinas debe seguir encuadrada solo con Gran Bretaña en el ámbito de las Naciones Unidas.

Desde este punto de vista, el Gobierno busca diferenciarse de la política de lazos estrechos que tenía Carlos Menem. «Esa política no la avalamos y no funcionó», dijo tajante un funcionario de la Cancillería a *La Nación*.

El Gobierno podrá ensayar un punto intermedio entre la estrategia amiga de Menem y el aislamiento de los Kirchner.

Esta idea de trabajo conjunto no implicará dejar de lado el reclamo por la soberanía.

## CONCLUSIONES

- 1) La postura original (Presidente Alfonsín) de provincializar solo la Isla Grande de Tierra del Fuego manteniendo el sector antártico y las islas australes como territorios nacionales era más realista que la provincialización completa decretada por la Ley N.º 23.775 por las siguientes causas:
  - El político elegido para gobernar la vasta provincia solo tiene autoridad real sobre el 2,12% de ella.
  - Argentina, en función de su potencial nacional (actual y futuro a largo plazo), no tiene capacidad para obtener la *soberanía excluyente* sobre el sector antártico y las islas australes. Su categorización como objetivo irrenunciable así como el hecho de haberlos incluido como parte de una provincia puede generar una futura frustración en el pueblo argentino cuando la realidad y el pragmatismo impongan una solución negociada.
  - Para la opinión pública, que siempre está presente en la mente de los políticos, es más digerible una solución negociada sobre un territorio nacional que sobre parte de una provincia.
- 2) Desde la óptica de la *realpolitik*<sup>9</sup>, cabría adoptar las siguientes líneas estratégicas:
  - a) Actitud cooperativa con Chile y Gran Bretaña sobre el sector antártico que las tres naciones se atribuyen.
  - b) Actitud cooperativa con Gran Bretaña sobre el espacio de coincidencias (que excluye la soberanía de las islas australes).
  - c) Actitud cooperativa-competitiva con Gran Bretaña en el conflicto por las islas australes, apuntando a una futura resolución en términos de soberanía compartida o dividida. Para ello:
    - Mantener el reclamo ante organismos internacionales como recurso necesario pero no suficiente.
    - Lograr el apoyo de los EE. UU. para una soberanía compartida o dividida.
    - Recuperar el instrumento militar (particularmente naval) como herramienta útil de la negociación diplomática.
    - Preparar a la opinión pública para aceptar un resultado inferior al de las expectativas de máxima que culturalmente ha incorporado. ■

9. *Realpolitik* («política de la realidad» en alemán): es la política o la diplomacia basada en intereses prácticos y acciones concretas, sin atender a la teoría o la filosofía como elementos «formadores de políticas».

10. «Malvinas: el Gobierno evalúa restituir los vuelos y dar asistencia sanitaria», Martín Di Natale, *La Nación*, 23/05/16.