



Observatorio de Política Exterior Argentina

–Análisis de Política Exterior Argentina – Nº 23 Febrero de 2017

Los Análisis de Política Exterior Argentina (APEA) representan un espacio del Observatorio de Política Exterior Argentina iniciado en 2013. Se trata de breves informes mensuales acerca de algún tema de la agenda de la Política Exterior Argentina, desde la perspectiva de los miembros de nuestro equipo de trabajo. A diferencia de los informes semanales del OPEA, cuyo objetivo es obtener noticias de los principales periódicos de tirada masiva del país y relatar los datos alcanzados procurando no volcar ningún tipo de valoración personal; los APEA tienen por fin realizar aproximaciones analíticas a la PEA, en algunos casos, a través de instrumentos teóricos.

Tanto el OPEA como el APEA surgen en el marco de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. El OPEA, como grupo de trabajo, forma parte de una red de observatorios de política exterior sudamericana integrada por el Grupo de Estudios de Defensa y Seguridad Internacional (GEDES) del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) de la Universidad Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), campus de Franca; así como por el Grupo de Estudios Comparados en Política Externa y Defensa (COPEDE) de la Universidad Federal de Sergipe (UFS) y el Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República (UdelaR, Uruguay).

Los invitamos a leer más sobre las actividades del OPEA, así como a buscar informes anteriores en nuestro sitio web www.opeargentina.org

Coordinadora del OPEA: Dra. María del Pilar Bueno

Editora responsable: T.P. María Julia Francés

Redactores de los informes del OPEA: Agustín Albini, Lic. Lilian Berardi, Antonela Busconi, Magalí Chiacchiera, Jessica García, Gisel López, Lic. Priscila Pretzel, Gisela Uriarte y Paola Zárate.

Otros miembros del equipo: Lic. Samanta Colman, Lic. Antonella Giordano y Lic. Gustavo Insaurrealde



Campaña y Plan Antárticos 2017: un análisis desde la Teoría de los Regímenes Internacionales

Lic. Antonella Giordano

Resumen

En este APEA se aborda la Campaña Antártica y el Plan Antártico 2017 de la República Argentina como puntos de continuidad en la Política Exterior Antártica. Para ello se recurre a la Teoría de los Regímenes Internacionales, la cual nos brinda las herramientas para analizar las políticas mencionadas como partes del Sistema del Tratado Antártico.

Palabras clave

Política Antártica argentina, Sistema del Tratado Antártico, Regímenes Internacionales, Cooperación Internacional

Introducción

En vísperas a la conmemoración del Día de la Antártida Argentina el 22 de febrero, como cada año, se realiza este análisis a partir del lanzamiento de la Campaña Antártica de verano de 2017 que emite el Instituto Antártico Argentino de la Dirección Nacional del Antártico de la República Argentina y el Plan Antártico Argentino de 2017.

La 'cuestión antártica' es y ha sido un tema presente en la Política Exterior Argentina. Fulvio Pompeo, escribió en 2014, entonces Subsecretario de Relaciones Internacionales e Institucionales del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que la ocupación que inaugura 1904 de la Antártida, fue permanente desde aquel momento. *“La creación de estructuras institucionales como el Observatorio Meteorológico (1904), el Instituto Antártico Argentino (1951) o la Dirección Nacional del Antártico (1969), son ejemplos que reflejan la relevancia estratégica que adquirió la cuestión antártica para la política nacional por aquellas épocas.”* (Pompeo, 2014:sp). Con la firma del Tratado Antártico de 1959 (TA), ese interés se reafirma y se muestra internacionalmente la responsabilidad a la que nos sometemos y las actividades a las que nos limitamos en ese lugar: fines pacíficos y científicos.

Es por ello, que el objetivo perseguido es analizar cómo el Plan y Campaña mencionados, se insertan en el Sistema del Tratado Antártico, es decir, si hay continuidad o quiebre en la Política Exterior Antártica respecto de lo que el Sistema plantea.

El TA es la base de varios Acuerdos Complementarios, que junto con las medidas adoptadas en el marco del mismo y los Acuerdos Conexos, suelen denominarse Sistema del Tratado Antártico (STA). Los otros Acuerdos que lo integran son: el Protocolo Antártico sobre Protección al Medio Ambiente suscripto en Madrid en 1991, la Convención para la Conservación de las focas antárticas CCFA suscripta en Londres en 1988, la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos CCRVMA celebrada en Canberra en 1980 y la Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos CRAMRA celebrada en Wellington en 1988.



Observatorio de Política Exterior Argentina

La Antártida es una región que se explora como consecuencia de intereses internacionales y de preocupaciones funcionales de algunos países relacionados al terreno, como el caso de Argentina. Sin embargo, hasta entonces era el único espacio continental que permanecía sin conocerse por el humano. Hacia el término de la Segunda Guerra Mundial, había problemáticas significativas ya en torno al territorio austral: superposición de reclamo territorial de Chile, Gran Bretaña y Argentina; interés geopolítico de Estados Unidos de América (USA) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) de control del lugar; otro tema era el paso libre entre Océano Atlántico y Pacífico. La distensión se dio, gracias a la ciencia (Ferrada Walker, 2012). *"Por ello se ha indicado que el hecho de resaltar la vinculación entre el Tratado Antártico y el Año Geofísico Internacional (lo que daría al primero un cariz científico y no-político) no sería sino que un modo de crear un "mito fundacional" para justificar dicho acuerdo internacional (de naturaleza esencialmente política y territorial) a la luz de los nuevos tiempos (donde tales valores han sido sustituidos por la ciencia y la protección del medio ambiente)"* (Ferrara Walker, 2012:7).

El marco teórico desde el que se aborda la temática es la Teoría de los Regímenes Internacionales. Particularmente a partir de los postulados de Stephen Krasner, y también con los aportes que a la misma han hecho, Robert Keohane y Joseph Nye. La misma permite analizar el Sistema del Tratado Antártico como un Régimen ya que permite ver la conjunción de elementos que dieron origen al mismo y también abordar su evolución y situación actual.

En la década del 60 se empezó a aceptar que el enfoque realista de las Relaciones Internacionales necesitaba matices. Se estaba desarrollando un grupo de nuevos caminos que no se centraban en aspectos de seguridad y militares, y lo mismo hacia la década del 70 y del 80. Por ello estos autores se preguntan sobre las características de la política a nivel mundial en esas situaciones de interdependencia evidente, y extensiva.

El teórico que primero refirió a la teoría de los Regímenes Internacionales en 1982, a saber, Stephen Krasner, los define como un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de decisión alrededor de los que convergen las expectativas de actores con base en un tema dado de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho; las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones; las reglas, prescripciones específicas o prospectivas de acción; y los procedimientos de toma de decisiones son prácticas para hacer e implementar acciones colectivas (Krasner, 1982).

Krasner comprende que los regímenes son no solo acuerdos temporarios que pueden cambiar a cada ajuste de poder e intereses de las partes que lo formen, sino que como Keohane luego aclara, el régimen tiene por objetivo facilitar esos acuerdos. Por ello es que la base sólida de los regímenes, por caso las normas y los principios, no se basan en cálculos de interés a corto plazo, sino que cuando las partes se comprometen con normas y principios, sacrifican los intereses cortoplacistas a la espera de que otros actores actúen en reciprocidad en el futuro, incluso ante no obligación formal (Krasner, 1982).

Cabe notar que la lectura de los regímenes se realiza a partir de un análisis que entreteje los aportes tanto realistas como cooperativos, y que en este caso, se identifica y elige una posición que navega ambas posibilidades a partir de la mirada de los autores denominados estructurales moderados, como Keohane y Nye, que intentan explicar el



surgimiento del régimen como posibilidad inspirada en intereses realistas, pero que una vez comprobada esa legitimidad de origen, se sostienen mediante la cooperación.

En función de estos aportes teóricos es posible plantear como hipótesis de trabajo que la Campaña y el Plan Antárticos del año 2017 de la República Argentina, dan continuidad a la Política Exterior Antártica del país desde que el Sistema del Tratado Antártico se ha puesto en funcionamiento.

La estructura del trabajo se orienta, primeramente, a la presentación de los principales conceptos que guían el análisis desde la teoría de los Regímenes Internacionales. Posteriormente, se enmarca el estado de la cuestión aludiendo a la Campaña Antártica y al Plan Antártico argentinos de 2017. La tercera parte refiere a la “forma del Régimen”, relativa a normas y principios a nivel internacional del STA y a nivel de Política antártica como Política Exterior Argentina, que va a tener que ver con las bases y el futuro hacia 2048 del STA. La última parte, sobre el “contenido del régimen”, alude a reglas y procedimientos que tiene que ver con la mutación pero pervivencia del STA a lo largo del tiempo, por un lado, y con la manifestación jurídica e institucional de esas reglas y procedimientos internacionales en el ámbito nacional.

1. EL STA como Régimen Internacional: conceptos centrales de la teoría, importancia y legitimidad

La interdependencia es definida por Keohane y Nye como un estado de dependencia mutua, que extendido a la política internacional, se refiere a los efectos recíprocos entre países o actores de distintos países. Dado que la fuerza militar es ineficaz para resolver ciertos temas, la noción convencional del poder no es precisa allí. Se requieren otros conceptos de poder. Por lo tanto, la retórica de la interdependencia no da por sentado que los Estados vayan a actuar de modo puramente egoísta, ni tampoco puramente cooperativo. Se dice que la interdependencia afecta las políticas de los Estados pero que además, las políticas gubernamentales le dan forma a ésta. Cuando los Estados crean o aceptan normas, reglas, procedimientos y principios respecto de un tema, es cuando se generan acuerdos llamados Regímenes Internacionales (Keohane, Nye, 1989).

Una distinción fundamental es la de principios y normas por un lado, y reglas y procedimientos de toma de decisiones, por otro. Los dos primeros elementos son la definición básica característica del régimen. Y los otros dos elementos, son consistentes con los primeros, siendo cualquier cambio en reglas o procedimientos un cambio dentro del régimen, sin alterar normas y principios, porque cuando lo hacen, cambia el régimen en sí mismo como se define. Si cualquiera de esos cuatro elementos pierde coherencia o las prácticas vigentes son incoherentes con ellos, entonces el régimen se debilita (Krasner, 1982).

En cuanto a la relevancia de los regímenes internacionales, que debe ser uno de los primeros puntos a tratar, tomamos aquí la opinión de los estructuralistas, representado por ejemplo por Keohane, en quién se basa el presente análisis. Ello plantea desde una perspectiva convencional estructural realista, que en un mundo de Estados soberanos, éstos buscan maximizar su poder e intereses. Y que el mundo a nivel internacional deriva en su formación de los acuerdos entre actores iguales. La función básica en tal estado de cosas, de un régimen, es coordinar el comportamiento estatal para alcanzar resultados deseados en áreas de particular interés para las partes.



Observatorio de Política Exterior Argentina

Es por eso que se remiten a la teoría de juegos matemáticas pero de aplicación a conflictos, en las que, para acercarnos a funciones óptimas de Pareto, hay que coordinar en algunos casos porque se alcanza más en esos términos de eficiencia, que actuando por sí mismos. Allí yace la legitimidad y función de los regímenes. Es decir, que su legitimidad depende del impacto que el régimen pueda hacer en los resultados para las partes (Krasner, 1982).

Tal vez para URSS y USA uno de los objetivos de régimen era evitar que el otro país utilizase dicho espacio para beneficio propio, así como fuente de recursos significativa. Lo que convertía al régimen en una malla de contención a las apetencias de los principales hegemones. En el caso de Argentina, la adhesión al régimen implicó tanto beneficios como una limitación de su soberanía. Cooperar significaba formar parte de la mesa chica de las decisiones respecto al tratamiento de la Antártida, en un contexto de reclamo de soberanía y experiencia en el campo.

En términos generales, la cooperación antártica, a través del TA, promovió un espacio de paz donde ningún actor podía apropiarse en detrimento de otros actores. Lo cual establecía una solución de compromisos a las apetencias de los actores más interesados y con intereses contrapuestos. En este caso permitieron sentar las normas y principios básicos del régimen internacional. Por tanto, los intereses tienen aquí, cierto nivel de empatía, y es importante esto porque no es la definición clásica de interés egoísta, sino que va un poco más allá, conformándolos como intereses empáticamente interdependientes que dan lugar a la posibilidad de existencia y sostenimiento de un régimen internacional.

En cuanto al concepto de poder, definido en términos de intereses, no uno de tipo cosmopolita, a la URSS y a EEUU, si bien les beneficiaba que se declare el espacio como pacífico, no jugaron un rol predominante en este aspecto. De hecho, los aportes de los actores no hegemónicos absorbiendo los *payoff* de modo distinto en la formación del régimen, lo fortalecieron en el largo plazo, en tanto el régimen puede evitar su declinación cuando ya no cuenta con los aportes de un hegemón. Cabe notar que en esta postura nos alejamos de Keohane y nos acercamos a Stein. Ambos análisis los recoge Krasner (Krasner, 1982).

Por su parte, Nye y Keohane en la revisión (1987) de su primer trabajo denominado "Power and Interdependence" de 1977, añaden que en cuanto al cambio en el régimen y la legitimidad que éste tenga, se debe a factores estructurales como la estructura propiamente (división de poder entre las partes, posiciones) y los procesos (o relaciones entre las partes). La novedad radica en que hay factores no estructurales que también afectan el cambio de régimen (ya sea en base: normas y principios o en superficie: reglas y procedimientos), como los incentivos al comportamiento estatal y la habilidad de los Estados de cooperar y comunicarse (Keohane, Nye, 1987).

Para el STA, los beneficios y riesgos relativos al comportamiento estatal, tienen que ver con la posibilidad de cooperar. Mientras mayor sea la cooperación, habrá mejores resultados y menores costos asociados. Con lo cual, su comportamiento ha derivado en la posibilidad de suscribir más compromisos. La habilidad de cooperación y comunicación, por su parte, responde a factores tanto externos como los procesuales, pero además a la política interna. Más allá de las circunstancias externas y la naturaleza del proceso, va a depender de cómo se muestre el Estado y qué objetivos persiga internamente como organización sociopolítica, que va a responder externamente.



2. Campaña Antártica y Plan Antártico 2017

El Instituto Antártico Argentino (IAA) se creó en 1951 dependiendo del Ministerio de Asuntos Técnicos en coordinación con la entonces Comisión Nacional del Antártico. Por su parte, la Dirección Nacional del Antártico (DNA) se creó en 1969 siendo parte del Ministerio de Defensa, y entonces el IAA pasó a formar parte de ella como organismo científico. La DNA programa, planea y coordina, dirige, controla y difunde la actividad antártica argentina según la información brindada por su sitio web oficial. Todo ello con el objetivo de cumplir con los compromisos de la Política Nacional Antártica, en concordancia con la dinámica en la región al respecto, es decir ejerce la representación ante el Consejo de Administradores de Programas Antárticos Nacionales (COMNAP) y Reunión de Administradores de Programas Antárticos Latinoamericanos (RAPAL). Más adelante, en 1990, por Decreto N° 2316, se estableció la Política Nacional Antártica con el objeto de afianzar los derechos de Argentina en su soberanía en la región.

Administrativamente, el área antártica forma parte de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. La presencia del país allí tiene más de un siglo, ya que el 22 de Febrero de 1904 se izó por primera vez el pabellón argentino en la Antártida en Orcadas. En cuanto a la Campaña Antártica es preciso destacar que las actividades científicas las lleva adelante la DNA y las colaboraciones que considera pertinentes, como se ha mencionado en el Plan Antártico 2017, pero las Fuerzas Armadas son quienes realizan el apoyo logístico para que esas tareas se realicen.

La Campaña Antártica se oficializó el 9 de enero de 2017 en un acto en el Palacio San Martín, aunque se lanzó el día 6 de enero de 2017. Ésta será la número 113. Tal como la Canciller argentina, Susana Malcorra, dijo: *“Cuando la defensa de nuestros intereses demandó, en los orígenes de la actividad antártica, que el despliegue fuera territorial, la Argentina lo cumplió de manera efectiva gracias a las Fuerzas Armadas. Hoy, la defensa de nuestros derechos e intereses demanda un sólido despliegue científico de alta calidad, con investigaciones relevantes”* (MREC*, 2017:sp).

La Canciller visitó la base Carlini con motivo de la nueva Campaña Antártica, y destacó los años de trabajo en la base Carlini ubicada en la isla 25 de Mayo de las Islas Shetland del Sur, una de las 13 que tiene nuestro país si sumamos permanentes y temporales, diciendo *“(...) tener 25 años de observación sistemática en un ecosistema tan cerrado y contenido como este es fundamental para probar muchas cuestiones de impacto global”* (MREC, 2017:sp).

Un segundo punto importante es que la Canciller destacó que hoy en día se está intentando trabajar, para la nueva Campaña y el Plan Antártico 2017, pero en general también, de modo vinculado para poder potenciar capacidades, es decir, no trabajar de modo independiente sino en busca de la cooperación. Y que la idea de ello es poder darle el valor que tiene y poder maximizarlo, al trabajo científico nacional, ya que otros países no lo tienen. Un caso de nuevas líneas de trabajo es el trabajo en forma de “telescopio” en la infraestructura, para enfrentar extensión en el verano y retracción en el invierno, y así, optimizar recursos. Al respecto, ella plantea que vio un problema al llegar a encargarse de la Política Exterior Argentina hace poco más de un año atrás. *“Hay que mejorar la infraestructura edilicia porque el deterioro es grande; incluso en edificios que sólo tienen 4 o 5 años; eso muestra que no se usó el material más adecuado para su construcción. Necesitamos un plan general para mejorar todas las bases y un plan a largo plazo”* (MREC, 2017:sp).



Observatorio de Política Exterior Argentina

El Plan Antártico 2017, Científico, Técnico y de Servicios, contiene las actividades que se extienden entre el 1 de noviembre de 2016 y el 31 de octubre de 2017. En el programa de infraestructura, desarrollo y mantenimiento de bases, refugios y laboratorios, se mencionan los intereses del STA: la activa participación de los ejércitos y fuerzas armadas del país en la actividad antártica. Está limitada a fines científicos y pacíficos por el TA, pero su presencia, y no solo la de científicos, es alusiva a la posibilidad de peligro que se ha señalado ante los desafíos del siglo veintiuno.

Por ejemplo, en el proyecto Base Belgrano II, San Martín, Primavera y Esperanza, ejecuta Ejército Argentino (EA); en el proyecto Base Carlini, ejecuta DNA pero participa Prefectura Naval y el EA; en la Base Marambio ejecutan Fuerza Aérea Argentina (FAA) y participan Estado Mayor Conjunto de las FFAA, Comando Operacional de las FFAA, FAA, Servicio Meteorológico Nacional y Ministerio de Defensa y para la Base Orcadas ejecuta Armada Argentina, participa Servicio de Hidrografía Naval, DNA y Servicio Meteorológico Nacional. Los proyectos de la Base Cámara, Melchior y Decepción, los ejecuta Armada Argentina.

Sin embargo, los proyectos de depósito, comunicaciones antárticas, taller y nuevo depósito de la Base Marambio son ejecutados por la DNA. También, los de la casa de botes Vallverdú y el de desarrollo de la Base Brown. Colabora la DNA con el IAA en el proyecto de enlace logístico de la Base Carlini, y con la Prefectura Naval y el EA en el de dotación de la Base Brown.

Se suman colaboraciones cuando se trata de laboratorios de biología marina (Base Carlini), edificios de horno incinerador (Base Carlini) o reparación estructural. Esas colaboraciones con la DNA son de parte del MREC, Alfred Wegener Institute, Unión Obrera de la Construcción, Universidad Nacional de San Martín. Para la recuperación estructural del laboratorio Dallmann y su depósito Carlini ejecuta DNA con el MREC y participa Instituto Nacional de Tecnología Industrial. Estos son solo algunos ejemplos del Plan Antártico 2017 para dar una idea de cómo se procede en la colaboración técnica, científica y militar.

En el 2007, el rompehielos Almirante Irizar dejó al país sin el elemento central para realizar casi todas las tareas logísticas de trabajo antártico. Desde entonces, se ha suplido desde el exterior, a base de rentas y con costos altos. Incluso, como destaca Fernando Morales en su nota de prensa para Infobae, se contrató al buque Timca que como luego se vio no era apto para la actividad, poniendo en riesgo la campaña, y por ello, Arturo Puricelli entonces ministro, fue procesado (Morales, 2016).

Ya bajo la Administración de Mauricio Macri, se convocó a una licitación internacional y al sistema Estado a Estado¹, pero ambas propuestas fracasaron ya que las ofertas no eran aptas, o sobrepasaban el presupuesto que se disponía para la campaña. Fue por ello que el Ministro de Defensa Julio Martínez, convocó al Ejército y las FFAA del país para que lo informaran acerca de si había posibilidades de autoabastecimiento con herramientas propias. Para ello se utilizarían 120 vuelos de las FFAA, 40 vuelos previstos a la Base Marambio para el año completo, 1793 movilizadas. El personal, compuesto por 18000 mujeres y hombres, entre personal civil y militar, cumplirá tareas en las 13 bases entre temporales y permanentes, que el país tiene en

¹ Son contrataciones que cumplimentando las leyes de contratos en los Estados, no se realizan entre el Estado en cualquiera de sus formas organizativas y un particular, sino con otro organismo público de otro Estado.



el continente blanco. Ha habido reservas ante este proceder, pero se cree que muestra dos cosas: por un lado un alto riesgo de fracaso o al menos de surgimiento de inconvenientes durante la campaña; pero por otro lado, un alto grado de compromiso con una política de Estado, que ojalá en eso vuelva a convertirse (Morales, 2016).

3. De la forma del régimen

En 1959 se llevó adelante la Conferencia de la Antártida en Washington, Estados Unidos, en la que se estableció el Tratado Antártico (TA), cuyos países firmantes son Argentina, Australia, Bélgica, Chile, República Francesa, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Unión de Sudáfrica, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Estados Unidos de América. Con ello se inauguró el Sistema del Tratado Antártico (STA).

El Tratado involucra las normas y principios básicos que hacen a la constitución del régimen. A él se han ido agregando las reglas y procedimientos que han dado carácter funcional al mismo y que han mantenido la vigencia de sus normas y principios, reafirmados en el Protocolo (Colacrai, 2013).

Se rescatan algunas normas y principios establecidos que son relevantes al caso según el texto del Tratado: 1. Teoría de los Cuadrantes: combinación de la noción geográfica del cuadrante con la del sector. Según esta tesis, en cada cuadrante tendrían derechos preferenciales los países más próximos y la extensión se determinaría según el valor de los títulos antárticos de cada uno. El TA surge de la necesidad de alcanzar un compromiso sobre las diferencias territoriales planteadas, configurando los principios básicos del Sistema. 2. Dos prohibiciones: la Antártida se utilizará exclusivamente para fines pacíficos; se prohíbe toda medida militar como el establecimiento de bases y fortificaciones militares, así como todo ensayo de armas, y además quedan prohibidas toda exclusión nuclear en la Antártida y le eliminación de desechos radiactivos: *zona desmilitarizada y con fines pacíficos*. 3. No impide el empleo de persona o equipo militares para investigaciones científicas cualquier otro fin pacífico, establece libertad de investigación científica en la Antártida y posibilidad de cooperación para ese fin frente a la que las Partes contratantes acuerdan intercambiar información, personal científico y observaciones/resultados; se dará estímulo al establecimiento de relaciones cooperativas de trabajo con organismos especializados de Naciones Unidas (ONU) y otras organizaciones internacionales con interés en la Antártida. 4. No soberanía y congelamiento: Ningún acto o actividad que se lleve a cabo mientras el Tratado esté en vigor estará fundamentado para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial en la Antártida, ni crear derechos allí y no se harán nuevas reclamaciones de soberanía territorial (fuente material). 5. Área del Tratado Antártico: región situada al sur de los 60° de latitud Sur incluidas todas las barreras de hielo.

La utilización del espacio de modo pacífico, su desmilitarización, la cláusula relativa a la no propiedad de soberanía de ninguna parte sobre el terreno, la cooperación y la reciprocidad en la información, quedan asentadas como normas y principios básicos del STA.

Tanto la fecha conmemorativa del 22 de febrero de 1904 como la firma y entrada en vigor del Tratado constituyen la piedra angular del compromiso y accionar argentinos al respecto. Colacrai realiza una aproximación procurando reflejar desde las teorías de las relaciones internacionales que califican al Sistema del Tratado Antártico como



Observatorio de Política Exterior Argentina

régimen, que las bases o la esencia del sistema no cambió. Sus 50 años de vigencia avalan esta afirmación. La autora refiere a la fórmula "libertad-privilegio-compromiso" respecto de la vigencia y legitimidad de éste régimen (Colacrai, 2013). *"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"* (Colacrai, 2013:268).

Colacrai divide a los Estados que forman parte del régimen como los más poderosos u "overall powers" y los menos poderosos (en términos realistas) o "issue specific power". La asimetría en la relaciones de interdependencia es un dato relevante si queremos entender cómo algunos Estados medios o pequeños han logrado mantener y fortalecer las normas y principios de este Régimen Internacional, como puede ser el caso argentino, que pudo emplear esas relaciones interdependientes como fuente de poder en las negociaciones (Keohane, Nye, 1989).

Esa interrelación entre Estados de diverso poder significativo, ha permitido que las bases que sostienen al STA no hayan mutado. *"Fue durante estos años que se presentaron varios proyectos de internacionalización del continente por parte de otras naciones, como el de un Fideicomiso administrado por la ONU, o la propuesta de "tierra común" de la India en 1955. Incluso el Reino Unido pretendió llevar el asunto antártico contra Chile y la Argentina a la Corte Internacional de Justicia, rechazado por ambos gobiernos americanos. Esta tendencia culminaría con la firma del Tratado Antártico en 1959 y su entrada en vigencia dos años más tarde."* (Herrero Lo Giudice, 2012:24). No se ha producido una renuncia al principio de soberanía, sino que el régimen internacional generó incentivos para cooperar, ya que sin ellos, la soberanía en realidad no podría ser ejercida por ninguno de los Estados con reclamos de soberanía sobre el territorio antártico. Lo deseable en este contexto fue generar un sistema de limitaciones mutuas y así poder actuar bajo ciertas reglas y procedimientos acordados.

En el caso argentino, tanto el Plan como la Campaña en 2017 siguen actuando a la luz de esta doble vía: por un lado la soberanía y los reclamos se "congelan", pero esto no quita que no haya actividades en terreno. La multilateralidad y la cooperación se expresan en la información que se transmite entre las Partes y los resultados compartidos. Estos y otros aspectos han dotado al régimen de legitimidad.

Se evidencia en este caso la falta de un "hegemon benigno" como plantea Krasner, en la medida que los dos actores hegemónicos al momento de la negociación del TA, se vieron mutuamente neutralizados. En el STA los Estados de menos peso pero con más interés y experiencia en el tema, dirigieron el proceso, lo cual muestra los beneficios de cooperación a los que alude la teoría. Esos mismos incentivos a la cooperación permitieron que Chile y Argentina se aliaran para enfrentar a los hegemones más marcados como Gran Bretaña, incluso dejando bajo la mesa un tema tan complejo para la soberanía de ambos como es el del canal de Beagle.

Algunos desafíos actuales a las normas y principios del Régimen son la búsqueda de los Estados y del sector privado de nuevas fuentes de ingresos por el agotamiento de recursos propios y la disponibilidad Antártida y las acciones diplomáticas y reclamos territoriales que podrían reaparecer (Herrero Lo Giudice, 2012).

4. Del contenido del Régimen



Observatorio de Política Exterior Argentina

El TA sienta las bases, normas y principios del STA. En cuanto a las disposiciones relativas al proceder, es decir reglas y procedimientos, se enumeran a continuación: 1. Observadores y Personal: las Partes Contratantes tienen derecho a designar observadores en las reuniones, para llevar a cabo inspecciones previstas, que serán nacionales de la Parte que lo designa. Tendrán libertad de acceso a todas las regiones de la Antártida. Cada Parte informará a las otras por adelantado sobre: toda expedición a la Antártida que salga de su territorio, estaciones allí ocupadas por sus nacionales, persona o equipo militares que se proyecte introducir en la Antártida. 2. Reuniones consultivas del TA y Partes Consultivas: los representantes de las Partes se reunirán a intervalos y en lugares apropiados, con el fin de intercambiar informaciones, consultarse mutuamente sobre asuntos de interés común, inclusive medidas relacionadas con: uso de la Antártida para fines pacíficos; facilidades para la investigación científica; Facilidades para la cooperación científica; Facilidades para el ejercicio de derechos de inspección; Cuestiones relacionadas con el ejercicio de la jurisdicción en la Antártida; Protección y conservación de recursos vivos en la Antártida. 3. Medios de Solución de Controversias: en caso de controversia por la interpretación y aplicación del presente Tratado, las Partes Contratantes se consultarán entre sí con el fin de resolver la controversia por negociación, conciliación, mediación, investigación, arbitraje o decisión judicial, y también, toda controversia no resuelta por tales medios, será referida a la Corte Internacional de Justicia con el consentimiento de todas las Partes en la controversia, lo cual no exime que las Partes deban seguir buscando solución por medios pacíficos.

Las reglas y procedimientos de STA se conforma de una serie de aspectos, como: la presencia mixta de profesionales de cada país, diplomáticos, jefes de Estado ocasionalmente, y además los militares como quienes forman parte de las bases y asentamientos en el terreno antártico; la ausencia jerárquica de temáticas, con lo cual, los aspectos militares no son un asunto primario, sino que conforman un conjunto de aspectos de relevancia; el hecho de que la fuerza militar no sea usada por el gobierno contra otros gobiernos en el contexto de las negociaciones y relaciones en la Antártida entre las Partes.

Teniendo en cuenta la multiplicidad intereses, no necesariamente los Estados con mayores recursos de poder militares resultan determinantes. Por lo cual, los Estados con menores recursos militares pero fortaleza en algún otro tópico, pueden contar con un poder relativo circunstancial, como es el caso de Argentina (Keohane, Nye, 1989).

Estas reglas y procedimientos se complementan hacia los años 90. En 1991 al finalizar el TA había otros problemas en relación a la Antártida, como los ambientales, el cambio climático, el turismo y la explotación, entre otros. A partir de esto, se añade el Protocolo. En el mismo se destacan cuestiones importantes relativas al régimen, en tanto reglas y procedimientos modificados a la luz de los cambios mencionados, pero que no generaron cambios en la forma del mismo, es decir, en las normas y principios enumerados en el apartado anterior.

Algunos ejemplos son la inclusión de: 1. Reserva natural: las Partes se comprometen a la protección global del medioambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados, designando a la Antártida como reserva natural, consagrada a la paz y la ciencia. 2. Principios Medioambientales: las actividades en el área del TA se planificarán y realizarán de modo que se limite el impacto perjudicial sobre el medio ambiente antártico y ecosistemas relacionados; buscarán evitar efectos perjudiciales



Observatorio de Política Exterior Argentina

sobre características climáticas y meteorológicas, sobre calidad de agua y aire, el medio ambiente, cambios en la cantidad o capacidad de las especies de fauna y flora, especies o poblaciones amenazadas; se llevará a cabo una observación regular y eficaz que permita la evaluación del impacto de las actividades en curso y la evaluación de su impacto. 3. Prohibición de actividades relacionadas con los recursos mineros: salvo investigación científica. 4. Comité para la Protección del Medio Ambiente: se establece por el Protocolo. Cada Parte tendrá derecho a participar como miembro y tener 1 representante que podrá estar acompañado de expertos y asesores. 5. Inspección: con el fin de promover la protección del medio ambiente antártico y de sus ecosistemas, las Partes Consultivas del TA tomarán medidas individual o colectivamente para realizar inspecciones por observadores que serán designados por las Partes Consultivas y durante las Reuniones Consultivas del TA. 6. Acciones en respuesta en casos de emergencias medioambientales: cada Parte acordó el disponer de una repuesta rápida y efectiva por problemas que puedan surgir por aplicación de programas de investigación científica, turismo y otras actividades gubernamentales o no; cada Parte va a establecer planes de emergencia para responder a los incidentes que puedan tener efectos adversos para el medio ambiente antártico o sus ecosistemas. 7. Cumplimiento del Protocolo: cada Parte tomará medidas adecuadas en el ámbito de su competencia para asegurar el cumplimiento de este Protocolo, incluyendo la adopción de leyes, reglamentos y medidas coercitivas.

Como puede observarse, si bien hay cambios que se producen en el conocimiento existente generando un valor agregado, estos no generaron una alteración en las normas y principios básicos del régimen (Krasner, 1982). Sin modificar las bases, estos cambios en la dinámica externa, van moldeando el régimen en sus reglas y procedimientos. En el caso del STA fueron ampliando el régimen internacional adaptándolo a la realidad. Por ejemplos las cuestiones ambientales que desde la década del setenta se incluyeron en la agenda internacional y mellaron el régimen antártico.

En cuanto a la traslación de estas reglas y procedimientos en la política nacional, hasta los años setenta, Argentina utilizó el régimen para fines internos, es decir, haciendo un "malabarismo político" -como establece Colacrai, dentro del que se dictó la Ley 18513 de 1969 que *"fijó las bases jurídicas, orgánicas y funcionales para el planeamiento, la programación, la dirección y el control de la actividad antártica argentina"* (Colacrai, 2013:271) y además se creó la Dirección Nacional del Antártico (DNA) y dentro de su órbita el Instituto Antártico Argentino (IAA), dentro del Ministerio de Defensa. Esta decisión evidencia una visión estratégica centrada en la defensa nacional, ya que funcionalmente, en ese momento, el Ejército era el que más peso tenía. Sin embargo, esto va mutando hacia la década del ochenta, porque a nivel internacional la crisis petrolera de 1973, los nuevos problemas internacionales como la escasez alimentaria o los desfases en salud en distintos puntos del planeta, así como presiones vinculadas a la nueva legislación del Derecho del Mar, unidos a la competencia en el Cono Sur, mostraban a la región como una potencial problemática internacional, particularmente para los países del sur, reavivando doctrinas geopolíticas y geoestratégicas.

Si el poder implica control sobre recursos o potencial para afectar resultados de una relación de interdependencia, entonces se vincula con dos elementos: sensibilidad y vulnerabilidad. La primera entendida como los grados de respuesta dentro de una estructura política dada, la que se da mediante interacciones dentro de los principios y normas que rigen el Régimen Internacional. Ésta fue afectada por las problemáticas en los foros mundiales, porque generó que los costos de transacción cambiaran para los



Observatorio de Política Exterior Argentina

Estados Parte en términos de las circunstancias mundiales y que tuvieron que sentarse a redefinir reglas y procedimientos, lo cual no hubiera sido posible sin sensibilidad. La segunda refiere a las circunstancias en las que no se actúa bajo las mismas normas, es decir, cambios son precisos en las bases, entonces cuando la sensibilidad afecta la estructura, es posible que sean precisas nuevas políticas en la estructura. Esa disponibilidad relativa y ese costo de las alternativas que los actores deben encarar, se llama vulnerabilidad (Keohane, Nye, 1988).

En este asunto, la vulnerabilidad del Régimen Antártico se vio incrementada en tanto se identificaron diversas hipótesis sobre la explotación de recursos para suplir los de otras regiones de la tierra, pudiendo florecer problemas de soberanía, y en el contexto de gobiernos militares que llevaban a cabo actividades en las bases nacionales allí implantadas. Esto ponía en peligro la norma y principio base de la soberanía concurrente. Sin embargo, los intentos internacionales de cambiar las norma y principio base fueron resistidos, gracias a la implementación de reglas y procedimientos que permitieron su sostenimiento.

En el 2003 el Decreto N° 207/2003 se plantea que la Dirección Nacional del Antártico y el Instituto Antártico Argentino pasan a ser órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, lo cual está vigente hoy en día (Colacrai, 2013). Esa separación de la cuestión antártica del Ministerio de Defensa, ha permitido tener la Secretaría en el país gracias a la no interferencia militar, tal como asume Parodi (2007:12): *"¿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."*

Colacrai identifica el año 2011 como un momento en el que Argentina se consolida como parte importante del régimen, y se le da un nuevo empujón de confianza al buscarse la Secretaría del Tratado Antártico y un impulso a la Ciencia como base fundadora de este espacio de paz, en términos de verla como modo de avanzar en la cuestión antártica y reinvertir en ampliar las capacidades científicas y técnicas. Se empezó a trabajar más en conjunto el Ministerio de Defensa con los profesionales especializados Ministerio de Relaciones Exteriores para consensuar enfoques y puntos de vista, tanto científico como logístico para poder coaligar la política nacional con la internacional respecto del continente blanco. *"Estos esfuerzos se concretaron en el Decreto N° 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 (...)"* (Colacrai, 2013:274).



Observatorio de Política Exterior Argentina

Sin embargo, Herrero Lo Giudice plantea que en términos actuales, la caída de las capacidades argentinas se observan como parte de la falta de materiales, infraestructura, equipamiento poco avanzado, etcétera, muestra que la región ha sido relativamente relegada de la Política Exterior Argentina en algún punto. Del mismo modo, menciona la carencia de obras de mejoramiento del puerto de Ushuaia, privatización de la terminal aérea de Río Gallegos, subinversión de las FFAA, material aéreo que incluye los C-130 “Hércules” sin condiciones óptimas para reabastecimiento y evacuaciones médicas de emergencia, incendio del rompehielos ARA Irizar 122 y por ello alquilar a Rusia para sostener las campañas, entre otras (Herrero Lo Giudice, 2012).

Con lo cual, afirmamos que desde la vuelta a la democracia en 1983, Antártida se vio paulatinamente limitada en su rol en la agenda de política exterior en tanto reclamo soberano, así como de la estrategia de desarrollo. Sin embargo, pueden ser resaltados los recursos persistentes para la inclusión y priorización de la temática en la Política Exterior, que Argentina mantuvo a lo largo del tiempo, ya sean geográficos (por la cercanía, junto con Chile), como económicos (ya que allí hay muchos intereses en términos de recursos), militares (aunque con capacidad restringida, ya formaba parte el Min. de Defensa como primer encargado, y las bases hoy como muestra el Plan 2017 siguen siendo encargadas a ellos), demográficos (por ser poco poblada no tiene interferencia en asuntos internos entonces no se convierte en eje de campaña para políticos por ejemplo), o diplomáticos. Hoy en día muchos de estos aspectos se ven plasmados en la Campaña y el Plan de 2017.

La diplomacia ha ocupado un rol significativo y el tema ha vuelto a estar en la mesa de Política Exterior. Asimismo, se ha hecho cargo el mismo aparato militar de las operaciones y se han ampliado las bases de cooperación con expertos en el tema y profesionales relativos, como se ve en las colaboraciones del Plan.

5. Reflexiones finales

La Campaña Antártica de verano y el Plan Antártico 2017 han relanzado un tema de Política Exterior Argentina de gran envergadura para el país. No puede desecharse, a su vez, la relación intrínseca en términos de soberanía que la Antártida tiene con las Islas Malvinas, ello demuestra que nada de lo que se diga acerca de la soberanía ha podido darse por sentado ni por acabado.

Al revisar la bibliografía referente a la Teoría de los Regímenes dentro del abanico de Teorías de las Relaciones Internacionales, se ha podido ver que diversos incentivos llevan a los Estados a cooperar, y que no siempre se explican por una naturaleza egoísta o puramente cooperativa de las Partes que lo llevan adelante, sino que en este caso, el régimen antártico surge con una impronta realista en la medida que favorece la contención de los intereses de las potencias en el contexto de la Guerra Fría, pero se desarrolla y sostiene a partir de una cooperación multidimensional entre las Partes que permite que actores con menores recursos de poder en términos realistas puedan construir poder circunstancial como producto de su experiencia en otros aspectos, incluso en materia de investigación y tecnología.

La materialización y legitimidad del Régimen Internacional, por caso el STA, se dan gracias a la coherencia entre las bases del mismo o su forma (normas y principios) y el proceder del mismo o su contenido (reglas y procedimientos). Pero además, por los resultados para las Partes que el Régimen otorgue.



Observatorio de Política Exterior Argentina

Por lo cual, procuramos visibilizar los beneficios de la cooperación que Argentina tiene al formar parte del STA, especialmente tras haber obtenido la sede de la Secretaría. Las normas y principios que el TA y el Protocolo construyeron, no han mutado. Argentina adhirió a ello y lo muestra en la Campaña y el Plan de 2017. Sin embargo, el proceder del régimen a través de reglas y procedimientos sí ha mutado en el tiempo, y también lo ha acatado Argentina: de una visión puramente geoestratégica a una visión de sustentabilidad ambiental. Desde los inicios, y a lo largo de ese cambio, Argentina ha adaptado las reglas y procedimientos internamente para mantener coherencia con las normas y principios establecidos. El cambio de órbita del IAA y de la DNA han sido reflejo de ello, así como la legislación interna para coordinar los esfuerzos del marco jurídico internacional.

Bibliografía

Fuentes Primarias: Documentos oficiales

○ DIRECCIÓN NACIONAL DEL ANTÁRTICO (2017). Plan Anual Antártico 2017 Científico Técnico y de Servicios. Disponible en: <http://www.dna.gob.ar/userfiles/adjuntos/PLAN%20APROBADO%202017%20FINAL.pdf>

○ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA* (2017) Malcorra: “El Programa Antártico Argentino es uno de los más activos del mundo”. Información para la Prensa N°: 007/17. 09 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.mrecic.gov.ar/malcorra-el-programa-antartico-argentino-es-uno-de-los-mas-activos-del-mundo>

○ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2017) En la Antártida, Malcorra visitó la base Carlini y destacó el trabajo de los científicos argentinos. Información para la Prensa N°: 010/17, 13 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.mrecic.gov.ar/en-la-antartida-malcorra-visito-la-base-carlini-y-destaco-el-trabajo-de-los-cientificos-argentinos>

○ PROTOCOLO DE MADRID (1991) PROTOCOLO AL TRATADO ANTÁRTICO SOBRE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

○ SITIO WEB ARMADA ARGENTINA, MINISTERIO DE DEFENSA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. Disponible en: <http://www.ara.mil.ar/>

○ SITIO WEB DIRECCIÓN NACIONAL DEL ANTÁRTICO. Disponible en: www.dna.gob.ar

○ TRATADO ANTÁRTICO (1959) Conferencia de la Antártida, Washington DC, 15 de octubre de 1959.

Fuentes Secundarias

○ COLACRAI, Miriam (2013). La Política Antártica Argentina y su compromiso con el Tratado Antártico. En Boletín del Centro Naval Número 836 Mayo/Agosto 2013 pp.267-276.

○ FERRADA WALKER, Luis Valentín (2012). Evolución del Sistema del Tratado Antártico: Desde su génesis geoestratégica a sus preocupaciones ambientalistas. En Revista de Derecho, N° 18, Universidad San Sebastián, Santiago, 2012, 187 pp. 131-151.

○ HERRERO LO GIUDICE, Juan Ignacio (2012). La Antártida y el STA: Pasado, presente y futuro de la región antártica desde la perspectiva argentina. Universidad de Belgrano.



Observatorio de Política Exterior Argentina

- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1987). Power and Interdependence Revisited. En *International Organization*, Vol. 41, No. 4 (Autumn, 1987), pp. 725-753.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1989). Poder e Interdependencia. La política mundial en transición. GEL. Buenos Aires.
- KRASNER, Stephen (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. En *International Organization*, Vol. 36, No. 2, *International Regimes* (Spring, 1982), pp. 185-205.
- MORALES, Fernando (2016). Con la zarpada del aviso ARA Puerto Argentino, comenzó la campaña antártica 2016-17. En Infobae. Disponible en: <http://www.infobae.com/sociedad/2016/12/12/con-la-zarpada-del-aviso-ara-puerto-argentino-comenzo-la-campana-antartica-2016-17/>
- PARODI, Sebastián (2007). La Antártida: ¿un raro caso de continuidad en la línea de Política Exterior Argentina? En Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.
- POMPEO, Fulvio (2014) Antártida: una política permanente. En *La Política Online*. Disponible en: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/78751/>