

ANÁLISIS DEL TRASPASO Y CONTROL ADMINISTRATIVO DE LAS BASES E INSTALACIONES ANTÁRTICAS DESDE EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO AL MINISTERIO DE DEFENSA DE ARGENTINA

Martín Arqueros Rojas

El 05 de agosto de 2024, durante la celebración del día de la Dirección Nacional del Antártico, en adelante también como DNA, el gobierno argentino anunció por intermedio de su canciller, que el control administrativo de las Bases Carlini (ex Teniente Jubany) y Brown (ex Almirante Brown), además del refugio antártico Casa de Botes Marambio y el depósito Omega Marambio serían traspasados desde la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto¹ al Ministerio de Defensa de Argentina. Ambas reparticiones firmaron un proyecto de convenio que detalla el plan. En caso de implementarse, la totalidad de la administración de las bases antárticas argentinas, que entre temporales y permanentes ascienden a trece (Ministerio de Defensa, 2024), quedarían en manos del Ministerio de Defensa.

Lo anterior suscita diversas interrogantes relacionadas con las obligaciones contraídas por el Estado Argentino y la correcta observancia de lo estipulado en el artículo I del Tratado Antártico.² En segundo lugar, si es que este traspaso es concordante con el ordenamiento jurídico interno. Por último, cabe recordar las negociaciones que permitieron apoyar a Argentina como sede de la Secretaría del Tratado Antártico, ya que el Reino Unido se negaba a entregarles la sede permanente, entre otras consideraciones. En este artículo analizaremos el proyecto de convenio, su resolución y anexos, y tanto sus implicancias jurídicas como políticas.

Antecedentes históricos y normativa vigente

La Dirección Nacional del Antártico es un organismo estatal argentino que tiene entre otras responsabilidades planear, programar, dirigir, coordinar y controlar la actividad antártica argentina. No existe anteriormente en este país una institución parecida. Lo más similar, al menos en Latinoamérica, pero con mucha mayor antigüedad e historia, es la Comisión Antártica Chilena creada en 1906 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1906; y Huneeus, 1648), posteriormente nombrada Consejo de Política Antártica (Jara, 2013), en adelante CPA. Ésta es la institución que guarda mayores similitudes con la DNA, pero cabe recordar que el CPA, es un órgano asesor e



Fotografía: Arón Cádiz Véliz

1 Ha sufrido frecuentes cambios en su denominación. Se llamó Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto hasta el año 2011, en que por medio del Decreto N° 2.082 de la República Argentina, de 11 de diciembre de 2011 pasa a denominarse Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Posteriormente en el año 2019 mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N.º 7/2019, se restituye su anterior denominación, como Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

2 El artículo I del Tratado Antártico estipula:

1. La Antártica se utilizará exclusivamente para fines pacíficos. Se prohíbe, entre otras, toda medida de carácter militar, tal como el establecimiento de bases y fortificaciones militares, la realización de maniobras militares, así como los ensayos de toda clase de armas.
2. El presente Tratado no impedirá el empleo de personal o equipo militares para investigaciones científicas o para cualquier otro fin pacífico.

interministerial no dependiente de ningún ministerio en particular. En cambio, la DNA desde su creación en 1969 hasta el año 2003, formó parte del Ministerio de Defensa, hasta que mediante el Decreto N°207 del Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina, promulgado el 04 de febrero de 2003 y publicado en el Boletín Oficial el día 14 de febrero de 2003 (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2024), se transfirió de este último a la Subsecretaría de Política Exterior dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Un año después se modifica nuevamente su dependencia pasando a ser directamente un órgano asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, mediante la Decisión Administrativa N.º 509, de 15 de octubre del año 2004 (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2024). Posteriormente, en el año 2016 se reestructuró la Cancillería y conforme a lo estipulado por el Decreto N°411, promulgado el 26 de febrero de 2016 y publicado en el Boletín Oficial el día 29 de febrero del mismo año, pasó a estar bajo dependencia de la Subsecretaría de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur (Ministerio de Justicia, 2024a).

Es importante explicar los sucesivos cambios que ha sufrido la Subsecretaría de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur. En un comienzo se fundó como Secretaría, pero ya en el año 2016 se transformó en la Subsecretaría de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur. Posteriormente en el año 2019, mediante el Decreto N°50 de 19 de diciembre volvió a ser Secretaría de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur (Presidencia de la Nación, 2024a). Sin embargo, este no fue último cambio, ya que en el año 2023 por medio del Decreto N°87 del 26 de diciembre se modificó el anterior, pasando

a denominarse Secretaría de Malvinas, Antártida, Política Oceánica y Atlántico Sur (Presidencia de la Nación, 2024b).

Es así como la DNA es un órgano que forma parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, dependiente de la Secretaría de Malvinas, Antártida, Política Oceánica y Atlántico Sur y, por ende, la administración de las Bases Carlini (ex teniente Jubany), Brown (ex almirante Brown), Refugio Antártico Casa de Botes Marambio y Depósito Omega Marambio que están bajo su control, dependen por consiguiente de la Cancillería argentina.

Proyecto de Convenio entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Ministerio de Defensa

El proyecto de convenio establece como su objeto, “acordar el modo y condiciones de uso de bienes y servicios necesarios para asegurar las actividades científicas en las Bases Carlini, Brown y Refugios Casa de Botes Marambio, Albatros y Elefante, como así también para el despliegue de campamentos que se establezcan en el Plan Anual Antártico correspondiente” (La Política Online, 2024). En el documento del proyecto de resolución se detallan las razones por las que el ejecutivo argentino considera necesario modificar la actual administración de las mencionadas instalaciones.

En primer lugar, es importante tener presente lo indicado por la Ley N°18.513, que establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales para el planeamiento,

Fotografía: Luis Valentín Ferrada



programación, dirección, ejecución, coordinación y control de la actividad antártica argentina. La mencionada ley describe las funciones de la DNA en su título IV, entre los artículos 13 a 21 (Portal del Gobierno Argentino, 2024a), las que consisten en asesorar a la Cancillería argentina en la elaboración de la Política Antártica Nacional, dirigir proyectos, desplegar científicos y técnicos, diagramar proyectos, entre otras acciones. Es una institución coordinadora que centraliza los asuntos antárticos para lograr uniformar los diferentes intereses de los actores antárticos argentinos de modo que puedan lograr ejecutarse en las campañas antárticas de esta nación. Trabaja en estrecha colaboración con el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas Argentinas, las cuales, a través del Comando Conjunto Antártico, en adelante COCOANTAR (Portal del Gobierno Argentino, 2024b), dotan los medios logísticos para actuar en terreno. La citada ley, establece que el COCOANTAR deberá contar en su conformación con una persona designada por la DNA a los fines de determinar las necesidades de apoyo logístico al Plan Anual Antártico, quien oficiará como Componente de la DNA ante el COCOANTAR.

Dicho lo anterior, el actual gobierno argentino pretende traspasar la administración de las mencionadas bases y otras instalaciones antárticas administradas por la DNA al Ministerio de Defensa, debido a que implican la ejecución de actividades de sostenimiento logístico antártico y, que según la Ley N°18.513 (Portal del Gobierno Argentino, 2024c) el Sostén Logístico de la actividad antártica será una responsabilidad de las Fuerzas Armadas, y en razón de lo anterior consideran necesario traspasar el control de todas las instalaciones antes mencionadas y su administración al Ministerio de Defensa. Ésta es la razón oficial esgrimida en el Proyecto de Resolución del Convenio.

Implicancias políticas y jurídicas del convenio

Existe preocupación por el eventual traspaso de las bases, refugios y materiales logísticos de la DNA, entidad bajo la cual dependen, ya que se teme pueda interpretarse internacionalmente como un proceso de militarización de la Antártica, y que repercuta negativamente en la posición argentina (Taglioni, 2024a). Cabe mencionar que el artículo I del Tratado Antártico señala que, “La Antártida se utilizará exclusivamente para fines pacíficos. Se prohíbe, entre otras, toda medida de carácter militar, tal como el establecimiento de bases y fortificaciones militares, la realización de maniobras militares, así como

los ensayos de toda clase de armas”. La pérdida del control administrativo de las bases genera también preocupación en la comunidad científica y diplomática sobre el impacto que este cambio podría tener en la autonomía operativa de la DNA, especialmente en cuanto a que estas bases son centros para la investigación científica y demuestran el compromiso de Argentina con la protección del medioambiente antártico.

El referido convenio entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Ministerio de Defensa consta de diversas partes, entre los que destaca el denominado “Protocolo de uso de bienes y servicios para bases antárticas Carlini y Brown, refugio antártico Casa de Botes Marambio y Depósito Omega Marambio”, que tiene por objetivo, según el documento oficial, “acordar el modo y condiciones de uso de bienes y servicios necesarios para asegurar las actividades científicas en las Bases Carlini, Brown y Refugios Casa de Botes Marambio, Albatros y Elefante, como así también para el despliegue de campamentos que se establezcan en el Plan Anual Antártico correspondiente”. El documento continúa detallando las instalaciones allí presentes.

Desde el Ministerio de Defensa han indicado que el traspaso se debe a un ahorro de presupuesto, que según ellos al centralizar el conjunto de la actividad en un solo Ministerio permite el ahorro de hasta el 80% del personal de la DNA (De Vedia, 2024). La administración de bases como Carlini y Brown, junto con otras instalaciones, son cruciales para la consolidación de la DNA como la autoridad de aplicación ante los países miembros del Tratado Antártico. Por lo tanto, este traspaso afectaría la capacidad de la DNA para cumplir sus responsabilidades en la región (Taglioni, 2024b). Es tal la preocupación, que el Senado argentino solicitó un informe a la Cancillería para que precise las características de este traspaso, observando que éste iría en contra de los principios del Tratado Antártico, del cual Argentina es signatario (Taglioni, 2024b).

En cuanto a la concordancia con el ordenamiento jurídico interno, este traspaso violaría la Ley N°18.513, que otorga a la DNA el deber de dirigir y controlar la actividad antártica. Además, el artículo 14 de la mencionada ley aclara que la DNA debe contratar los bienes y servicios para la actividad antártica, mientras que el COCOANTAR debería distribuir los suministros de acuerdo con las necesidades identificadas por ésta, que es la entidad con el conocimiento y la comprensión necesarios para garantizar el desarrollo de la actividad

científica del Instituto Antártico Argentino, en adelante IAA, dependiente de la DNA (Taglioni, 2024c). Cabe tener presente que la Ley N°18.513 designa a la DNA como la autoridad a cargo de la protección ambiental bajo las leyes N°24.216 y N°25.260. Entrega al citado departamento la representación de la Argentina ante el Consejo de Administradores de Programas Antárticos Nacionales (COMNAP) y la Reunión de Administradores de Programas Antárticos Latinoamericanos (RAPAL).

Por otra parte, en el citado convenio si bien se acuerda cierta cantidad de plazas científicas, actualmente ya existen problemas respecto a la planificación y negociación de estas, y con la ejecución del traspaso al Ministerio de Defensa, la DNA perdería gran poder de negociación (Taglioni, 2024a).

Otro aspecto crucial para tener en cuenta respecto a esta modificación en la administración antártica argentina es la que dice relación con la actual sede de la Secretaría del Tratado Antártico. En sus primeros años hasta 1991, el Tratado Antártico operaba con una Secretaría no permanente. A esto se sucedieron casi una década de intensas negociaciones, en las que el Reino Unido se opuso a votar a favor de establecer esta última en Argentina, a menos que esta asumiera el compromiso inoclaudicable de que la DNA, como autoridad de aplicación ante el Sistema del Tratado Antártico (STA), no dependiera del Ministerio de Defensa. Es así como Argentina asumió esta obligación de desmilitarización de la Antártica, y en el año 2003 transfirió la DNA y el Instituto Antártico Argentino desde la Secretaría de Asuntos militares del Ministerio de Defensa a la Subsecretaría de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, mediante el Decreto N°207 del año 2003. Esto culminó con el establecimiento de la Secretaría Permanente del Tratado Antártico en Buenos Aires, inaugurada el 07 de septiembre de 2004 (Agencia Comunas, 2024).

Una preocupación importante para el personal de la DNA como del IAA son la reciente serie de incidentes en las bases, atribuidos a negligencia del personal militar. Entre estos incidentes se incluyen el incendio de la Jefatura en Base Carlini, que destruyó toda la instalación; la muerte de un suboficial del Ejército en Base Esperanza debido a una explosión ocasionada por restos de material inflamable; el fallecimiento de un suboficial de la Fuerza

Aérea Argentina en la Base Marambio tras ser golpeado por un portón del hangar; y un ataque violento entre compañeros de dotación de la misma base. Estos eventos han intensificado la preocupación sobre la administración total de las instalaciones antárticas en manos del Ministerio de Defensa a través del COCOANTAR (Taglioni, 2024c).

En el fondo la necesidad para el logro del objetivo de mejora de su administración para la reducción de gastos se contradice con los antecedentes más inmediatos. Todo parece indicar que la intención es centralizar en Defensa el control de la actividad antártica argentina. Las bases bajo la órbita tanto de Cancillería como de Defensa sufren los mismos inconvenientes. Problemas que difícilmente se solucionen sólo traspasando su administración. Existe una falta de presupuesto adecuado para abastecer al personal tanto científico como militar que operan en las bases, con elementos básicos (Taglioni, 2024c). En síntesis, no existe una ventaja operacional que amerite el traspaso de bases e instalaciones desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto al Ministerio de Defensa.

Por otra parte, si bien han existido problemas en la administración de bases por parte del Estado Argentino, es importante destacar que la labor para desplegarse en la Antártica es mancomunada entre diversos actores, entre los que destaca el COCOANTAR, como sostenedor logístico del Programa Antártico Argentino. Tanto Chile como Argentina disponen de las capacidades de sus fuerzas armadas para lograr operar en Antártica, pero también lo realizan otros países. Es el caso del Reino Unido que, si bien en gran parte opera mediante personal civil, también existen materias en que las Fuerzas Armadas Británicas cumplen tareas de vigilancia y apoyo logístico a las actividades antárticas. La Royal Navy brinda apoyo logístico a personal científico, provee combustible y otros elementos necesarios para la operatividad de las bases británicas en Antártica (Royal Navy, 2024). Mismo caso con Australia, que también depende de la capacidad de su fuerza aérea para abastecer a sus bases en el Continente Austral (Gibson, 2024).

La planificación, ejecución y cumplimiento de los objetivos que se proponen al inicio de las campañas antárticas de los distintos programas antárticos requiere un esfuerzo mancomunado de distintos operadores. Es fundamental que todos cumplan su parte, pero siempre en concordancia con los principios establecidos en el Tratado Antártico.

Bibliografía

- AGENCIA COMUNAS (2024), “Militarización de la Antártida: violación de un Tratado Internacional que pone en jaque la Política Antártica Nacional”. 13 de agosto de 2024. Agencia Comunas. Disponible en: <https://www.agenciacomunas.com.ar/militarizacion-de-la-antartida-violacion-de-un-tratado-internacional-que-pone-en-jaque-la-politica-antartica-nacional/> [consulta: 9.oct.2024].
- DE VEDIA, Mariano (2024). “El Gobierno quiere evitar la duplicación de gastos en las bases antárticas y le recorta las atribuciones a Cancillería”. La Nación. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-quiere-evitar-la-duplicacion-de-gastos-en-las-bases-antarticas-y-le-recorta-las-nid04092024/> [consulta: 28. oct. 2024].
- GIBSON, Jano (2024). “Defence completes C-17 Globemaster airdrop to resupply Mawson Station in Antarctica”. ABC News. Disponible en: <https://www.abc.net.au/news/2024-06-02/adf-resupply-air-drop-to-mawson-station-antarctica-winter-season/103918674> [consulta: 29.oct.2024].
- LA POLÍTICA ONLINE (2024), Convenio de Traslado de Bases en la Antártida de Cancillería a Defensa. Disponible en: https://www.scribd.com/document/760877254/Convenio-de-Traslado-de-Bases-en-La-Antartida-de-Cancilleria-Defensa#from_embed [consulta: 9.oct. 2024].
- LEÓN WOPPKKE, Consuelo y Mauricio Jara Fernández (2013). Esbozando la Historia Antártica Latinoamericana. Encuentros de historiadores antárticos latinoamericanos, LW Editorial: Viña del Mar.
- HUNEEUS GANA, Antonio (1948). Antártida, Imprenta Chile: Santiago de Chile.
- MINISTERIO DE DEFENSA (2024), “Bases Conjuntas Antárticas”. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/armada/antartida/bases-antarticas> [consulta: 9.oct.2024]
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (1906). Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Santiago de Chile: MINREL.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO (2024), “Dirección Nacional del Antártico”. Disponible en: <https://cancilleria.gob.ar/es/iniciativas/dna/direccion-nacional-del-antartico> [consulta: 9.oct.2024].
- MINISTERIO DE JUSTICIA (2024a), “Información Legislativa”. Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=100093> [consulta: 9.oct.2024].
- MINISTERIO DE JUSTICIA (2024b), “Información Legislativa”. Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259002/texact.htm> [consulta: 9.oct.2024].
- PORTAL DEL GOBIERNO ARGENTINO (2024a), “Ley N.º 18.513”. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-18513-63921/texto> [consulta: 9.oct.2024].
- PORTAL DEL GOBIERNO ARGENTINO (2024b), Decreto N.º 368 del año 2018. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-368-2018-309436/texto> [consulta: 9.oct.2024].
- PORTAL DEL GOBIERNO ARGENTINO (2024c), “Ley N.º 18.513”. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-18513-63921/texto> [consulta: 9.oct.2024].
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2024a), Boletín Oficial de la República Argentina Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224026/20191220> [consulta: 9.oct.2024].
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2024b), Boletín Oficial de la República Argentina. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/301354/20231227> [consulta: 9 de oct.2024].
- ROYAL NAVY (2024), “Royal Navy ice patrol ship completes Antarctic mission”. Disponible en: <https://www.royalnavy.mod.uk/news/2024/march/08/240308-protector-completes-antarctic-mission> [consulta: 29.oct.2024].
- SECRETARÍA DEL TRATADO ANTÁRTICO (2024). Tratado Antártico. Disponible en: https://documents.ats.aq/keydocs/vol_1/vol1_2_AT_Antarctic_Treaty_s.pdf [consulta: 28.oct.2024].

TAGLIONI, Augusto (2024a). “Bronca con Mondino por el traslado a Defensa de dos bases de la Antártida”. La Política Online. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/politica/antartida/> [consulta: 28.oct.2024].

TAGLIONI, Augusto (2024b). “Preocupación en Chile por posible avance militar argentino en la Antártica”. La Política Online. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/politica/antartida-2476/> [consulta: 28. oct. 2024].

TAGLIONI, Augusto (2024c). “Tensión entre Cancillería y Defensa por el manejo de las bases en la Antártida:

‘La logística de Petri es lamentable’. La Política Online. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/politica/antartida-7657/> [consulta: 28.oct.2024].

Sobre el autor

Martín Arqueros Rojas

ORCID: 0009-0005-4941-6028

Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Ayudante del Departamento de Derecho Internacional Público de la Universidad de Chile

Correo: martinarqg@gmail.com