



Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente



Edición Nº 9 – Julio de 2026

Capítulo de Derecho Antártico, Gestión y Geopolítica del Atlántico Sur

www.aidca.org/revista

FEDERALISMO, ANTÁRTIDA Y ADMINISTRACIÓN NACIONAL: GEOPOLÍTICA DE LA USURPACIÓN DE COMPETENCIAS EN EL SISTEMA ANTÁRTICO ARGENTINO

*Federalism, Antarctica and National Administration: Geopolitics of Competence
Usurpation in the Argentine Antarctic System*

Por Javier A. Crea¹ y María de los Ángeles Berretino²

¹ Abogado, egresado de la Universidad de Morón. Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos (Universidad de Bolonia), en Derecho Constitucional y en Derecho y Política de los Recursos Naturales y del Ambiente (Universidad de Buenos Aires), y en Derecho Ambiental (Universidad de Belgrano). Maestrando en Defensa Nacional (Universidad de la Defensa Nacional) y en Derecho Constitucional (Universidad de Buenos Aires). Diplomado en Gestión de Proyectos Culturales (Universidad Nacional de Quilmes). Responsable de Extensión e Investigación de la Carrera de Abogacía y de los Posgrados de la Universidad de Morón, Sede Central. Vicepresidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente (AIDCA), donde dirige Institutos y Actividades Académicas y codirige los Institutos de Derecho Antártico y Gestión Polar y de Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Director de la Diplomatura en Derecho Antártico, Gestión y Logística Antártica Ambiental y codirector de la Diplomatura en Misiones de Paz en el Derecho a la Seguridad Internacional (Universidad de Morón–AIDCA). Es Codirector a su vez de la Diplomatura en Infraestructuras Antárticas (Facultad de Ingeniería del Ejército, de la Universidad de la Defensa Nacional y AIDCA). Subdirector del Instituto de Derecho de Ecología, Medio Ambiente y de los Recursos Naturales y Energéticos del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal. Es coautor del *Tratado de Derecho Antártico. La gestión polar ambiental en el marco de los Derechos Humanos* (Cathedra Jurídica, 2022). Ha realizado trabajos de investigación de campo en Chernóbil (Ucrania) y en el continente antártico. Investigador y docente de grado y posgrado. Codirector de la *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente* y miembro del consejo editorial de *Confrontos* (Universidad de Itaúna, Brasil) y de la *Revista Científica Monfragüe* (Extremadura, España). www.aidca.org/javier-crea

² Abogada, egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos (Universidad de Bolonia). Ha realizado los Programas de Actualización en Derecho del Petróleo y Gas Natural y en Derecho del Arte y Legislación Cultural, ambos en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Diplomada en Gestión de Proyectos Culturales (Universidad Nacional de Quilmes). Formada en actualidad y perspectivas futuras en la planificación de actividades en Antártida en el contexto de escenarios de cambios ambientales y en la problemática de los



Sumario

El trabajo analiza, desde una perspectiva constitucional y geopolítica, el modo en que la República Argentina aplica internamente el Tratado Antártico dentro de un Estado federal y muestra cómo la arquitectura actual de la administración antártica nacional, conducida por la Dirección Nacional del Antártico (DNA), el Instituto Antártico Argentino (IAA), el Comando Conjunto Antártico (COCOANTAR) y la Cancillería, ha derivado en un régimen de “federalismo administrado” en el que la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur opera como periferia con títulos dentro del propio Estado. Partiendo del sistema de fuentes del artículo 31 y del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, se sostiene que el Tratado Antártico es un tratado internacional ordinario, con jerarquía supralegal pero infraconstitucional, incapaz de alterar el pacto federal ni el dominio originario de los recursos naturales reconocido en los artículos 121 y 124. Sobre esa base, el artículo examina críticamente la expansión fáctica de competencias nacionales en la Antártida argentina, justificada en nombre del “interés estratégico nacional”, categoría política carente de rango normativo, y reconstruye las formas concretas en que DNA, IAA y COCOANTAR desplazan a la provincia en la conducción de la política antártica. Finalmente, propone leer la práctica administrativa del sistema antártico argentino como una modalidad interna de “soberanía administrada”, en la que el centro nacional no sólo negocia con las potencias polares, sino que administra, condiciona y limita la efectividad del federalismo en el extremo austral del país.

Abstract

This paper examines, from a constitutional and geopolitical perspective, how Argentina internally implements the Antarctic Treaty within a federal state and shows how the current architecture of the national Antarctic administration, led by the National Antarctic Directorate (DNA), the Argentine Antarctic Institute (IAA), the Joint Antarctic Command (COCOANTAR) and the Ministry of Foreign

niños soldados en el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (Universidad de la Defensa Nacional). Presidenta de la Asociación Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente (AIDCA). Codirectora y cofundadora del Instituto de Derecho Antártico y Gestión Polar, Directora del Instituto de Derechos Culturales y codirectora de la Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente. Miembro ordinario del Instituto de Derecho de Ecología, Medio Ambiente y de los Recursos Naturales y Energéticos del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y vocal del Instituto de Derecho Ambiental de la Asociación Argentina de Justicia Constitucional. Fue docente de grado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Coautora del Tratado de Derecho Antártico. La gestión polar ambiental en el marco de los Derechos Humanos, considerado el primer tratado de Derecho Antártico en el mundo. Coordinadora Académica de la Diplomatura en Derecho Antártico, Gestión y Logística Antártica Ambiental, Directora de la Diplomatura en Gestión y Regulación del Turismo Antártico y Coordinadora Académica de la Diplomatura en Misiones de Paz en el Derecho a la Seguridad Internacional, organizadas por la Universidad de Morón y AIDCA. Galardonada por la Embajada de la República Popular China con el Primer Puesto en Cultura China (1999). www.aidca.org/angeles-berretino



Affairs, has produced a regime of “administered federalism” in which the Province of Tierra del Fuego, Antarctica and South Atlantic Islands operates as a “periphery with titles” inside the Argentine state. Building on the sources hierarchy set out in Articles 31 and 75(22) of the National Constitution, the article argues that the Antarctic Treaty is an ordinary international treaty, hierarchically superior to federal and provincial statutes but inferior to the Constitution, and therefore unable to alter the federal pact or the provinces’ original ownership of natural resources enshrined in Articles 121 and 124. On that basis, it critically examines the de facto expansion of federal powers in the Argentine Antarctic sector, justified in the name of “national strategic interest”, a political category lacking normative status, and reconstructs the concrete ways in which DNA, IAA and COCOANTAR displace the province from Antarctic decision-making. Finally, it suggests that the practice of the Argentine Antarctic system should be read as an internal form of “administered sovereignty”, whereby the national centre not only negotiates with polar powers but also manages, conditions and limits the effectiveness of federalism in the southernmost part of the country.

Palabras clave: Antártida; Tratado Antártico; federalismo; sistema de fuentes; Dirección Nacional del Antártico; Instituto Antártico Argentino; Comando Conjunto Antártico; interés estratégico nacional; Tierra del Fuego; periferias con títulos.

Introducción

La Antártida ha sido narrada, durante décadas, como un espacio excepcional, “continente de la ciencia y la paz”, laboratorio natural al margen de la conflictividad política, territorio regido por la cooperación y la racionalidad científica antes que por las lógicas ásperas del poder. Esa imagen, ya desarmada en clave crítica al analizar la ciencia y el ambientalismo como recursos estratégicos dentro del Sistema del Tratado Antártico, se sostiene en un entramado discursivo y normativo que incluye el propio Tratado, el Protocolo de Madrid y una extensa producción bibliográfica que presenta a la gobernanza polar como paradigma de régimen cooperativo ejemplar. Vista desde la geopolítica, sin embargo, la Antártida condensa con nitidez la manera en que las potencias combinan ciencia, logísticas complejas y discursos ambientales para administrar bienes comunes globales, fijar jerarquías y disciplinar periferias. En este contexto, la Argentina ha sido caracterizada como “periferia con títulos”, un país con reclamos históricos y presencia continua, pero con capacidades declinantes para incidir en el futuro del régimen polar.

Este trabajo se propone trasladar esa mirada crítica al plano interno y preguntarse qué ocurre cuando el régimen antártico se aplica dentro de un Estado federal como el argentino. La pregunta no es sólo qué hace el Tratado Antártico con la forma de Estado, sino qué hace la administración antártica nacional con el federalismo argentino cuando implementa el Tratado. En otras palabras, la Antártida deja de observarse únicamente como escenario de desigualdades entre potencias y periferias y pasa a ser también un laboratorio



donde se pone a prueba, y muchas veces se vulnera, la distribución de competencias entre Nación y provincias. La tesis central es que la Dirección Nacional del Antártico (DNA), el Instituto Antártico Argentino (IAA), el Comando Conjunto Antártico (COCOANTAR) y la Cancillería han construido, a lo largo de décadas, una arquitectura de administración antártica nacional que opera de hecho como dispositivo de usurpación de competencias sobre la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

El punto de partida es inequívoco desde el derecho constitucional. En el sistema de fuentes argentino, la Constitución Nacional ocupa el vértice de la pirámide normativa, por debajo se ubican, en un plano de jerarquía equivalente, ciertos tratados internacionales de derechos humanos a los que el artículo 75 inciso 22 reconoce jerarquía constitucional, y recién luego aparecen los demás tratados internacionales, con jerarquía superior a las leyes pero inferior a la Constitución. La Carta de las Naciones Unidas y el Tratado Antártico integran este último grupo, como tratados ordinarios, supraleales pero infraconstitucionales, incapaces de derogar por sí mismos el régimen federal ni de alterar el dominio originario de los recursos naturales que la Constitución reconoce a las provincias. Ninguna cláusula del Tratado Antártico modifica el artículo 121, que establece que las provincias conservan todo el poder no delegado, ni el artículo 124, que consagra su dominio originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio, y ningún “interés estratégico nacional” tiene jerarquía normativa suficiente para hacerlo.

En este marco, la pregunta por la aplicación del Tratado Antártico en un país federal se resuelve con relativa claridad dogmática. El Estado federal negocia, firma y ratifica el tratado, este se aplica en el territorio argentino, incluyendo el sector antártico, bajo la condición de respetar la Constitución, y la implementación interna debe articularse con el federalismo, no suspenderlo. Sin embargo, la práctica de la administración antártica nacional ha seguido otro camino. En nombre de la unidad de conducción estratégica, del interés estratégico antártico y de la necesidad de actuar con una sola voz en el Sistema del Tratado, se ha consolidado un sistema en el que la Nación se comporta en la Antártida como si fuera un Estado unitario y la provincia fueguina como si fuera una delegación operativa de la Cancillería o de Defensa. Lo que hacia afuera se presenta como soberanía administrada frente al régimen antártico, hacia adentro funciona como federalismo administrado, un federalismo reducido a gesto protocolar y sometido a la lógica centralista de la administración polar.

El artículo se organiza en tres grandes bloques. En primer lugar, reconstruye el sistema de fuentes del artículo 31 y del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, ubica al Tratado Antártico en la jerarquía normativa y expone la estructura del federalismo argentino a partir de los artículos 5, 121 y 124, complementados por la Ley 23.775 de provincialización de Tierra del Fuego. En segundo término, examina la génesis y evolución de la administración antártica nacional, con especial atención a la DNA, el IAA y el COCOANTAR, y muestra cómo un conjunto de normas y prácticas administrativas ha configurado un dispositivo de conducción nacional que desatiende sistemáticamente la presencia constitucional de la provincia antártica. Finalmente, analiza



críticamente el uso del “interés estratégico nacional” como coartada para vaciar competencias provinciales, caracteriza a Tierra del Fuego como periferia con títulos dentro del sistema antártico argentino y propone criterios de control de constitucionalidad y de reconducción institucional que permitan reconstruir un federalismo efectivo en la Antártida.

I. Sistema de fuentes y jerarquía normativa en la Constitución argentina

1. El artículo 31 y la supremacía constitucional

El primer pilar para entender la relación entre Tratado Antártico y federalismo es el artículo 31 de la Constitución Nacional. Esta norma establece que “esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación” y agrega que las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, “no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales”. Tradicionalmente, esta cláusula se ha interpretado como consagratoria de un bloque de supremacía normado por la propia Constitución, integrado por la Constitución misma, las leyes federales dictadas en su consecuencia y los tratados internacionales. Sin embargo, la reforma de 1994 introdujo, a través del artículo 75 inciso 22, un matiz decisivo al distinguir distintos planos dentro de ese bloque supremo.

En efecto, el artículo 31 no establece una igualdad absoluta entre Constitución, leyes y tratados, sino una regla de supremacía frente a las normas provinciales. La forma en que se ordenan entre sí la Constitución y los tratados debe buscarse en el propio texto reformado. La práctica judicial y doctrinaria argentina ha sido uniforme en reconocer que la Constitución ocupa el nivel más alto y que los tratados ordinarios se ubican por debajo. Los tratados no pueden derogar la Constitución y, en todo caso, pueden integrar su interpretación conforme, pero nunca reemplazar la voluntad constituyente. Esa jerarquía no se ve alterada por la consagración de tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional, que se elevan al plano de la Constitución sin superarla ni habilitar por sí solos la modificación de las cláusulas estructurales del federalismo.

Esta visión graduada del bloque supremo resulta elemental cuando se discute la ubicación normativa del Tratado Antártico. Al no tratarse de un tratado de derechos humanos, no haber sido incorporado expresamente a la lista del artículo 75 inciso 22 ni contar con una declaración legislativa específica que lo equipare a la Constitución mediante mayoría agravada, el Tratado Antártico integra el conjunto de los demás tratados y concordatos que gozan de jerarquía superior a las leyes pero inferior a la Constitución Nacional. Cualquier interpretación que le atribuya capacidad para alterar el federalismo, el reparto de competencias o el dominio originario de los recursos naturales se encuentra de inmediato con el límite infranqueable del artículo 31, según el cual la Constitución sigue siendo la norma suprema y los tratados deben ser compatibles con ella si se pretende su aplicación interna.



2. El artículo 75 inciso 22: entre tratados con jerarquía constitucional y tratados ordinarios

El artículo 75 inciso 22, incorporado en la reforma de 1994, concreta la jerarquía normativa de los tratados al enumerar expresamente un núcleo duro de instrumentos de derechos humanos a los que otorga jerarquía constitucional. En su primer párrafo reconoce esa jerarquía, entre otros, a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño. Estos instrumentos integran el bloque de constitucionalidad federal en pie de igualdad con la Constitución, en tanto se consideran complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos.

En el mismo inciso, la Constitución abre la posibilidad de incorporar otros tratados de derechos humanos al nivel constitucional, condicionándolo a que se alcance el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara luego de su aprobación. Esta cláusula incorpora un mecanismo dinámico para ampliar el bloque de constitucionalidad, pero lo hace de manera restringida, sólo para tratados de derechos humanos y mediante una mayoría calificada. Nada semejante ha ocurrido con el Tratado Antártico. Este último no figura en la lista original, no es un tratado de derechos humanos y no ha sido elevado a jerarquía constitucional por vía de la segunda parte del inciso.

El párrafo final del artículo 75 inciso 22 es explícito al señalar que los demás tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes pero inferior a la Constitución. La Carta de las Naciones Unidas, que crea la Organización de Naciones Unidas, integra este grupo y lo mismo ocurre con el Tratado Antártico. Ambos gozan de rango supralegal, prevalecen sobre las leyes nacionales y provinciales en caso de conflicto, pero no pueden desplazar normas constitucionales. En términos de control de constitucionalidad, esto significa que, si una disposición del Tratado Antártico se interpretara de modo incompatible con el federalismo o con el dominio originario de las provincias sobre sus recursos naturales, debería ceder ante la Constitución. La primacía constitucional no es fórmula retórica, sino criterio operativo de solución de antinomias.

3. Tratados ordinarios y control de constitucionalidad

Esta distinción no es un matiz técnico sin consecuencias prácticas. En la medida en que el Tratado Antártico es un tratado ordinario, su validez y aplicación interna están sometidas al control de constitucionalidad como cualquier otra norma infraconstitucional. La Corte Suprema puede, y debe, dejar de aplicarlo en el caso concreto si advierte que su interpretación vulnera cláusulas constitucionales. El control no se limita a las leyes que instrumentan el tratado y alcanza también las prácticas administrativas y reglamentarias que los órganos del Estado desarrollan al amparo de él.



La cuestión cobra especial relevancia cuando se analiza el modo en que la administración antártica nacional invoca el Tratado Antártico y, en general, la política exterior para justificar la centralización de la conducción antártica en la órbita exclusiva del Estado federal. El argumento suele presentarse del siguiente modo, los tratados son competencia nacional, la política antártica es una política exterior sensible, el interés estratégico nacional exige una conducción centralizada, y, por tanto, las provincias, incluida Tierra del Fuego, tienen, a lo sumo, un rol consultivo o administrativo subalterno. Desde el punto de vista constitucional, esta línea de razonamiento es profundamente defectuosa. Confunde la competencia federal para negociar tratados con una supuesta, e inexistente, competencia federal para reordenar el federalismo interno a través de la praxis administrativa.

Desde la óptica de la jerarquía normativa, el control de constitucionalidad debe extenderse a este tipo de prácticas. No se trata de negar que la Nación sea el sujeto internacional que firma y ratifica el Tratado Antártico. Se trata de afirmar que, al implementarlo internamente, el Estado federal está obligado a respetar el reparto de competencias que la Constitución define. El Tratado Antártico no es una reforma encubierta del artículo 121 ni del 124 y su aplicación interna no puede convertirse en coartada para vaciar competencias provinciales ni para administrar la Antártida como si Tierra del Fuego no existiera.

II. De territorio nacional a provincia antártica. Federalismo, dominio originario y la “regla de la provincia” en el ordenamiento argentino.

1. Autonomía provincial y garantía federal

El federalismo argentino se funda en una combinación de soberanía popular, autonomía provincial y unidad estatal. El artículo 5 establece que cada provincia debe dictar para sí una Constitución que asegure el sistema representativo, republicano y federal, y que el gobierno federal garantiza el goce y ejercicio de sus instituciones. Esta cláusula, muchas veces leída en clave político-institucional, tiene también una dimensión competencial, ya que reconoce a las provincias un ámbito de autoorganización que no puede ser anulado por la mera voluntad del poder central.

La garantía federal no consiste sólo en impedir que una provincia viole derechos humanos o abandone el sistema republicano. Consiste también en impedir que la Nación invada, sin base constitucional, competencias que no le fueron delegadas. Bajo esta perspectiva, la intervención ilegítima del centro en materias propias de las provincias no es un simple problema político, sino una lesión directa al diseño federal.

El artículo 121 lleva esta idea al plano material al disponer que las provincias “conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos



especiales al tiempo de su incorporación”. La formulación es terminante y no habla de competencias que la Nación tolere o reconozca graciosamente, sino de poderes que las provincias conservan de origen, salvo delegación expresa. El federalismo argentino se construye, por tanto, bajo un principio de regla y excepción, donde la regla es la competencia provincial y la excepción es la competencia federal consignada de manera específica en el texto constitucional.

El artículo 122 refuerza esta lógica al reconocer a las provincias el derecho a dictar sus propias constituciones, reglar sus instituciones y regirse por ellas sin intervención del gobierno federal, siempre que se mantenga la forma republicana. El conjunto de estas cláusulas configura lo que puede llamarse un federalismo de reserva, según el cual lo que no está delegado no pertenece al centro. En el texto constitucional no existe una cláusula de interés nacional o de razón de Estado que habilite al gobierno federal a apropiarse de competencias cuando las estime estratégicas. La práctica política puede haber inventado esas categorías, pero el derecho constitucional argentino no.

2. Dominio originario de los recursos naturales y territorio provincial

La reforma de 1994 introdujo, además, un elemento crucial para el análisis de la Antártida, el artículo 124, que reconoce a las provincias el “dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. Esta cláusula, lejos de ser decorativa, redefine el vínculo entre Nación y provincias respecto de bienes estratégicos. El dominio originario implica que el título jurídico inicial sobre esos recursos reside en la provincia, de modo que la Nación puede legislar en ciertas materias y coordinar políticas, pero no despojarla de ese dominio sin reforma constitucional. El artículo 124 no distingue entre recursos continentales y recursos antárticos y no establece zonas de excepción.

La Ley 23.775 de provincialización de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur incorporó al entonces Territorio Nacional como provincia y, con ello, proyectó el federalismo argentino sobre el espacio antártico argentino. El artículo 1 de la ley, luego modificado para precisar el alcance del territorio, reconoce como provincia a un espacio que incluye expresamente la Antártida Argentina, aun cuando ese territorio se encuentre sometido al régimen del Tratado Antártico. Desde la óptica constitucional, esto significa que la Provincia de Tierra del Fuego no es una simple autoridad administrativa de aplicación, sino sujeto pleno del pacto federal, con dominio originario sobre los recursos naturales existentes en el territorio que la ley le atribuye y con todas las prerrogativas derivadas de los artículos 121 y 124.

Este dato altera radicalmente la discusión sobre competencias en la Antártida. Ya no se habla de un territorio nacional ajeno al federalismo, como ocurría con los viejos Territorios Nacionales antes de su provincialización. Se trata de una provincia, con Constitución propia, instituciones propias, recursos propios y un título constitucional sobre el espacio antártico argentino. Que ese espacio se encuentre sujeto al régimen del Tratado Antártico no modifica su inserción en la estructura federal y, por tanto, no convierte a Tierra del Fuego en mero brazo ejecutor de decisiones tomadas en Buenos Aires.



El Tratado podrá condicionar ciertos usos, prohibir actividades mineras, regular la ciencia y congelar reclamos hacia afuera. Lo que no puede hacer, sin violentar la Constitución, es despojar a la provincia del dominio originario ni autorizar a la Nación a comportarse como único administrador soberano de ese territorio. La administración antártica nacional está obligada a operar dentro de este marco y cualquier práctica que ignore la condición provincial de Tierra del Fuego transforma el régimen antártico en instrumento de recentralización interna, ajeno al espíritu del federalismo argentino.

3. La regla y la excepción en la interpretación de competencias

Si el federalismo argentino se construye a partir de la regla de la competencia provincial y de la excepción federal, la interpretación de los artículos 5, 121 y 124 debe seguir una lógica de “pro provincia”, de modo que ante la duda se presume que el poder corresponde a la provincia. La Nación sólo puede justificar su intervención cuando exhibe una delegación clara, ya sea en la Constitución o en un pacto interno realizado conforme a ella. En materia de política exterior y tratados, esa delegación existe, ya que el artículo 75 confiere al Congreso la facultad de aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales, y el artículo 99 inciso 11 habilita al Presidente a celebrar tratados y concordatos y a negociar, con posterior aprobación del Congreso. Pero nada en esas cláusulas habilita a la Nación a rediseñar el federalismo interno.

La confusión se produce cuando se extrapola la competencia federal para representar internacionalmente a la República a un poder general de coordinación interna que, en los hechos, se transforma en absorción de competencias provinciales. El argumento se formula, a veces, en términos de unidad de política exterior y se sostiene que, para preservar la posición de la Argentina en el Sistema del Tratado Antártico, es indispensable una única voz, un mando unificado y una estructura nacional que concentre todas las decisiones. Esa lectura puede tener racionalidad política, pero carece de fundamento constitucional para desplazar competencias que no fueron delegadas. La unidad de política exterior se ejerce sobre la base del pacto federal, no en su contra.

En este sentido, el federalismo funciona como límite al uso expansivo de categorías políticas como “interés estratégico nacional”, “seguridad nacional” o “política de Estado”. Ninguna de ellas aparece en la Constitución como carta blanca para intervenir en materias reservadas a las provincias. No existe una cláusula de emergencia federal permanente que habilite al Estado nacional a suspender el federalismo en la Antártida. Cuando la administración antártica nacional actúa como si esa cláusula existiera, no está aplicando la Constitución, sino sustituyéndola por un relato estratégico que, en el mejor de los casos, puede ser políticamente comprensible, pero jurídicamente inadmisibles.



III. El Tratado Antártico como tratado ordinario en un Estado federal

1. Naturaleza, contenido y jerarquía del Tratado Antártico

El Tratado Antártico, firmado en Washington el 1 de diciembre de 1959 y en vigor desde 1961, se ha convertido en el pilar de la gobernanza polar contemporánea. Sus disposiciones más conocidas incluyen el uso exclusivo de la Antártida para fines pacíficos, la prohibición de ensayos nucleares y de eliminación de desechos radiactivos, la libertad de investigación científica, el intercambio de información y de personal científico y el congelamiento de los reclamos de soberanía territorial mediante el célebre artículo IV. A lo largo de las décadas, el Tratado ha sido complementado por otros instrumentos que conforman el Sistema del Tratado Antártico, entre los que destacan la Convención para la Conservación de las Focas Antárticas (1972), la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (1980) y el Protocolo de Madrid sobre Protección del Medio Ambiente (1991).

Desde el punto de vista del sistema de fuentes argentino, el Tratado Antártico es un tratado internacional ordinario. No integra la nómina de tratados con jerarquía constitucional enumerados en el artículo 75 inciso 22, no es un instrumento de derechos humanos en sentido estricto y no ha recibido, por parte del Congreso, una declaración especial que le otorgue jerarquía constitucional mediante mayoría agravada. Su posición en la pirámide normativa es clara, ya que tiene jerarquía superior a las leyes, nacionales y provinciales, pero inferior a la Constitución. Esto significa que goza de una supremacía relativa en el orden jurídico interno, pero esa supremacía está condicionada por la compatibilidad con las cláusulas constitucionales, incluida la forma de Estado.

Esta ubicación jerárquica tiene implicaciones concretas. La Nación no puede invocar el Tratado Antártico para justificar normas o prácticas administrativas que violen el federalismo y la distribución de competencias. La obligación de cumplir de buena fe con el tratado frente a otros Estados coexiste con la obligación de respetar la Constitución frente a las provincias y frente a la ciudadanía. Si se generara una tensión insalvable entre ambas, el remedio no podría consistir en sacrificar el federalismo en nombre de la estabilidad del Sistema del Tratado, sino en reabrir el debate en los foros internacionales, renegociar cláusulas o, en casos extremos, revisar la continuidad del vínculo internacional. Cualquier otro camino implicaría convertir un tratado ordinario en una reforma constitucional encubierta.

Además, la lectura del Tratado Antártico como instrumento neutro en materia de organización interna del Estado es coherente con su propio diseño. El texto se concentra en usos pacíficos, investigación científica y congelamiento de reclamos, pero no pretende definir cómo cada país estructura su relación entre centro y periferias ni cómo distribuye potestades entre sus niveles de gobierno. Las tensiones que se producen entre administración nacional y provincias al aplicarlo no se originan en el tratado mismo, sino en decisiones políticas internas que utilizan su lenguaje como justificación.



Por ello, el problema constitucional relevante no es la existencia del Tratado Antártico, sino la forma concreta en que la administración antártica argentina ha decidido implementarlo. Convertir un régimen de cooperación internacional en argumento para reducir el federalismo a una formalidad protocolar significa instrumentalizar un tratado orientado a la paz y la ciencia para recentralizar el poder en clave geopolítica. La tesis de este trabajo es que ese desplazamiento no es inevitable, que responde a opciones institucionales identificables y que puede ser corregido si se vuelve a colocar al Tratado donde corresponde, por encima de las leyes pero por debajo de la Constitución.

2. El artículo IV del Tratado Antártico y las reclamaciones de soberanía

El artículo IV del Tratado Antártico ha sido interpretado muchas veces como una cláusula de neutralización de soberanías. En realidad, su texto es más matizado. Establece que ninguna de las disposiciones del Tratado debe interpretarse como renuncia a derechos soberanos ni como detrimento de las posiciones jurídicas de los Estados que formulan reclamos, prohíbe la formulación de nuevos reclamos o la ampliación de los existentes mientras el Tratado esté en vigor y dispone que ningún acto o actividad realizada bajo su amparo constituirá fundamento para asentar, reforzar o negar un reclamo. Se trata, en suma, de una congelación de la conflictividad, no de una extinción de los títulos.

Desde la óptica argentina, esta cláusula ha sido leída como una garantía. El Tratado no obliga a renunciar al Sector Antártico Argentino ni impide mantener la narrativa histórica y jurídica que lo respalda. Tampoco define cómo se distribuyen internamente las competencias sobre ese sector. El Estado argentino ingresa al Tratado con la forma federal que la Constitución le da y se compromete internacionalmente sin renunciar a ella. Nada en el artículo IV autoriza a la Nación a modificar la posición de las provincias sobre la base de la proyección antártica y nada en el Tratado sugiere que, por el hecho de congelar los reclamos hacia afuera, deba congelarse también el federalismo hacia adentro.

En este sentido, resulta significativo que la Ley 23.775, sancionada en 1990, tres décadas después de la entrada en vigor del Tratado, decida provincializar un territorio que incluye explícitamente el sector antártico argentino. El legislador argentino, plenamente consciente de la existencia del Tratado y de su artículo IV, no consideró que la provincialización de Tierra del Fuego fuese incompatible con el régimen internacional, sino que la promovió como afirmación de la presencia constitucional de la República en su extremo austral. Si el Tratado Antártico hubiese tenido la capacidad de impedir esa provincialización, el Parlamento habría estado actuando en contra de un compromiso internacional.

No fue el caso, y ello refuerza la tesis de que el Tratado no altera la estructura federal ni el reparto interno de competencias. La congelación de la conflictividad internacional no se traduce en congelación de la dinámica constitucional interna, y la decisión de convertir un antiguo territorio nacional en



provincia demuestra que, para el propio Estado argentino, la proyección antártica es compatible con la plena vigencia del federalismo en el sur.

3. Política exterior, tratados y competencias internas

Es cierto que la negociación y la celebración de tratados internacionales son competencias del Estado federal. El artículo 75 inciso 22 otorga al Congreso la facultad de aprobar o desechar tratados concluidos por el Poder Ejecutivo con otros Estados y organizaciones internacionales, y el artículo 99 inciso 11 atribuye al Presidente la capacidad de celebrar tratados y concordatos y de negociar, con posterior aprobación legislativa. Las provincias no son sujetos de derecho internacional en este plano, no pueden celebrar tratados con Estados extranjeros ni con organismos internacionales y cualquier intento de hacerlo sería inválido desde la óptica del derecho internacional clásico.

Pero el hecho de que la Nación sea el sujeto internacional no implica que pueda decidir, sin condicionamientos internos, cómo implementar el tratado en el territorio. La política exterior se ejerce dentro del marco de la Constitución, no por encima de ella. El federalismo no desaparece cuando el Estado firma un tratado, sino que se vuelve más complejo. La Nación se compromete frente a otros Estados a adoptar ciertas medidas, pero la forma en que esas medidas se articulan con las competencias provinciales debe definirse conforme al sistema interno. La función del tratado no es convertir al Estado federal en soberano absoluto del territorio, sino obligar a sus órganos a coordinar esfuerzos para cumplir con los objetivos internacionales.

En el caso del Tratado Antártico, ello significa que la Nación puede, y debe, organizar un sistema de conducción de la política antártica que le permita actuar de manera coherente en los foros del Sistema del Tratado. Tiene la facultad de fijar la posición internacional de la República, de asumir compromisos sobre usos pacíficos, investigación científica y protección ambiental y de liderar la estrategia diplomática frente a otros Estados. Lo que no puede hacer, sin violentar el diseño federal, es convertir esa conducción internacional en un poder interno ilimitado sobre un territorio que ya ha sido provincializado y que forma parte de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Esa organización de la política antártica no puede desconocer que la Antártida Argentina integra el territorio de una provincia ni puede vaciar de contenido las competencias que la Constitución le asigna. Tierra del Fuego no es una oficina desconcentrada del Estado nacional, sino un sujeto del pacto federal con poder de autoorganización y con un título constitucional sobre el espacio que la ley le atribuye. El diseño institucional actual, con la DNA, el IAA y el COCOANTAR funcionando de hecho como un gobierno antártico nacional, parece haber olvidado esta premisa básica. La política exterior se ha convertido en excusa para construir, en la práctica, un enclave de administración unitaria dentro de un Estado federal, en el que la provincia aparece como invitada eventual y no como actor necesario en la implementación interna del Tratado.



IV. Génesis y consolidación de la administración antártica nacional

1. Del Instituto Antártico Argentino a la Dirección Nacional del Antártico

La administración antártica nacional no nació con la configuración actual. Su historia es, en buena medida, la historia de una progresiva centralización de decisiones en manos de órganos nacionales que fueron ocupando de facto el lugar de una autoridad polar casi soberana. El Instituto Antártico Argentino (IAA), creado en 1951, fue el primer gran hito de esa construcción. Concebido como organismo científico, el IAA tenía por misión planificar y desarrollar la investigación argentina en la Antártida, coordinar campañas, formar cuadros técnicos y proyectar la presencia nacional en clave de ciencia y prestigio. Aunque su dependencia formal osciló con el tiempo, siempre se lo pensó como un instrumento del Estado nacional para articular la dimensión científica de la política antártica.

Con el paso de las décadas, la creciente complejidad del sistema del Tratado Antártico y la necesidad de coordinar múltiples agencias impulsaron la creación de una estructura más abarcativa, la Dirección Nacional del Antártico (DNA). Esta Dirección, hoy dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, se presenta oficialmente como el órgano responsable de la programación, planeamiento, coordinación, dirección, control y difusión de la actividad antártica argentina, con el objetivo de asegurar el cumplimiento de los objetivos, políticas y prioridades de la Política Nacional Antártica. La DNA se convirtió así en el vértice civil de conducción del programa antártico e integró en su órbita al propio IAA como brazo científico.

El discurso institucional que acompaña a la DNA subraya su rol rector, su capacidad de elaborar el Plan Anual Antártico científico-técnico, su función de articulación entre Cancillería, Defensa y organismos científicos y su papel de interfaz con la Secretaría del Tratado Antártico, cuya sede se encuentra en Buenos Aires desde 2004. Poco o nada se dice, en cambio, sobre cómo esa rectoría se relaciona con el federalismo y con la condición de Tierra del Fuego como provincia antártica. La DNA habla de “actividad antártica argentina” en términos exclusivamente nacionales, como si la Antártida fuese un espacio administrado por un solo nivel de gobierno. Esa omisión semántica anticipa una omisión jurídica, en la arquitectura de la administración antártica nacional, la provincia aparece como actor difuso, nunca como sujeto pleno de competencias.

2. La radicación de la conducción antártica en Cancillería

La decisión de radicar la DNA y el IAA en la Cancillería argentina no es neutra. Supone colocar la conducción estratégica de la Antártida en manos del ministerio encargado de la política exterior y refuerza la lectura de que la cuestión antártica es ante todo una cuestión internacional. Esta elección tiene virtudes



evidentes, porque permite articular de manera directa la actividad científica y logística con las negociaciones en el sistema del Tratado y concentrar experiencia diplomática especializada.

Al mismo tiempo, esa decisión tiene costos cuando se la examina desde el federalismo. La centralidad de la Cancillería tiende a desplazar la mirada sobre la Antártida como parte de un territorio provincial y a consolidar la idea de que la política antártica se decide exclusivamente en Buenos Aires. Así, la dimensión interna del problema queda subordinada a la lógica externa, y las tensiones de competencias se perciben como cuestiones menores frente al objetivo de mantener una posición sólida en el régimen polar.

En la medida en que la política antártica se piensa como un capítulo de la política exterior, las provincias tienden a percibirse, y a ser percibidas, como actores secundarios, con voz limitada en decisiones que se creen reservadas a la Nación. La conducción compartida entre Cancillería y Defensa, tan criticada en clave de eficiencia operativa, se complementa con una virtual ausencia de conducción federalista. No hay, en el diseño institucional, un espacio donde el federalismo tenga asiento propio y pueda intervenir de manera sistemática en la definición de la política antártica interna.

La Cancillería negocia, la DNA planifica, el IAA investiga y el COCOANTAR ejecuta. La provincia, cuando aparece, lo hace como anfitriona logística, como gobierno local de una capital que sirve de puerta de entrada al continente blanco, pero no como titular de competencias constitucionales sobre el territorio antártico incorporado por la Ley 23.775. En la práctica, Tierra del Fuego es tratada como soporte operativo de la política nacional, y no como sujeto político con derecho a intervenir en la conducción de un espacio que forma parte de su propio ámbito provincial.

Esta invisibilización se acentúa cuando se observan los documentos oficiales de política antártica. El Plan Anual Antártico, por ejemplo, se elabora en la órbita de la DNA como instrumento de planificación de las actividades científicas y logísticas del año, en coordinación con Defensa y otros organismos. En esos documentos se describen bases, campañas, proyectos, prioridades y recursos, pero se diluye el rol institucional desempeña la provincia o cómo se integra su perspectiva en la selección de prioridades. Tierra del Fuego aparece, en todo caso, como localización, puerto, aeropuerto, ciudad de salida, y no como actor que participa en la toma de decisiones.

3. El Comando Conjunto Antártico: institucionalización de la conducción operativa

En 2018, el Decreto 368 creó el Comando Conjunto Antártico (COCOANTAR) con carácter permanente, con la misión de planificar, conducir y ejecutar las operaciones antárticas argentinas, integrando medios del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. El decreto destaca la necesidad de contar con una estructura específica que asegure continuidad, previsión y eficacia en el sostén



logístico, el mantenimiento de bases y refugios, las operaciones de transporte y abastecimiento y el apoyo a la investigación científica. Se trata, sin duda, de un avance en términos de profesionalización y de racionalización operativa, evitando improvisaciones anuales y fragmentación de esfuerzos entre fuerzas.

Desde la óptica del federalismo, sin embargo, el COCOANTAR refuerza la tendencia a concebir la Antártida como un teatro de operaciones exclusivamente nacional. El Comando depende del Estado Mayor Conjunto; su horizonte de responsabilidad es “el componente antártico”; sus decisiones afectan directamente la presencia argentina en bases y refugios; pero en ningún punto de su norma de creación aparece mencionada la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur como actor relevante. No hay obligación de coordinar con la provincia planes de infraestructura, decisiones sobre capacidad instalada, prioridades logísticas o usos potenciales de los recursos naturales en el marco del régimen antártico. El Comando gestiona sobre un espacio que la Constitución integra a una provincia, pero su diseño jurídico lo trata como si fuera un espacio nacional puro.

Esta disociación se expresa con particular claridad en el terreno simbólico. La narrativa institucional del COCOANTAR enfatiza la reafirmación de la soberanía argentina, el respaldo a la ciencia nacional y el compromiso con el Tratado Antártico. Se alude a la presencia de más de una docena de bases, a los 120 años de ciencia argentina en la Antártida, al esfuerzo de las Fuerzas Armadas y del personal civil. Pero en ese relato la provincia antártica no existe. La soberanía que se reafirma es la de la Nación; el territorio que se administra parece pertenecer a un sujeto sin subdivisiones internas. El federalismo desaparece detrás de un discurso nacionalista que, si bien tiene potencia movilizadora, borra el dato constitucional de que ese espacio integra una provincia concreta con dominio originario sobre sus recursos.

4. La tríada DNA–IAA–COCOANTAR como autoridad polar de facto

La combinación de la DNA como órgano rector, del IAA como brazo científico y del COCOANTAR como brazo operativo configura, en los hechos, una tríada de autoridades que concentra la conducción integral de la política antártica argentina. Cancillería aporta la legitimidad de la política exterior; Defensa, la autoridad militar y logística; la ciencia, el capital simbólico indispensable en el régimen del Tratado Antártico. La provincia de Tierra del Fuego, al mismo tiempo, se ve reducida a un rol doblemente periférico: es periferia geográfica que sirve de plataforma y periferia institucional que observa cómo las decisiones estratégicas se toman a cientos de kilómetros, en Buenos Aires, por órganos nacionales que rara vez la consideran co-protagonista.

Esta tríada funciona, internamente, como una suerte de “gobierno antártico nacional” que planifica, decide y ejecuta sobre un territorio que la Ley 23.775 incorporó a una provincia. No hay un Estatuto Federal Antártico que regule la participación de Tierra del Fuego en la conducción; no hay un Consejo Federal Antártico con capacidad decisoria; no hay, siquiera, obligaciones formales de consulta previa o de consentimiento provincial en decisiones clave.



El “interés estratégico nacional” ha ocupado, en la práctica, el lugar que la Constitución reserva al pacto federal: se lo invoca para cerrar filas, para justificar la centralización, para descalificar reclamos periféricos. Pero no posee rango normativo; es lenguaje político usado como si fuera fuente de derecho.

V. El “interés estratégico nacional” como categoría política sin rango normativo

1. La inexistencia de una cláusula de “razón de Estado” en la Constitución

Uno de los argumentos más recurrentes para justificar la centralización de la conducción antártica en manos de la Nación es el del “interés estratégico nacional”. Se sostiene, de manera más o menos explícita, que la Antártida es un espacio de interés vital para la República, que en ella se juegan cuestiones de defensa, recursos, posicionamiento internacional y prestigio científico, y que, por tanto, corresponde al Estado federal reservarse un control casi exclusivo sobre las decisiones que la conciernen. Este razonamiento puede resultar persuasivo en el plano político, pero carece de respaldo en el texto constitucional.

La Constitución argentina no contiene una cláusula genérica de razón de Estado que permita al gobierno federal suspender el federalismo en determinadas materias o territorios por considerarlos estratégicos. No hay, en su articulado, una norma que autorice a la Nación a absorber competencias provinciales por considerar que está en juego un interés nacional superior. El único mecanismo previsto para alterar el reparto de competencias es la reforma constitucional, que exige el procedimiento del artículo 30, con declaración de la necesidad de reforma y convocatoria a una Convención Constituyente.

Fuera de ese camino, cualquier tentativa de reordenar las competencias en nombre del interés estratégico se configura como práctica política sin base normativa. Que una materia sea percibida como vital para el país no la transforma automáticamente en competencia federal, ni otorga al centro un poder residual para intervenir donde la Constitución no lo habilita. La geopolítica puede señalar zonas sensibles, pero no crea, por sí sola, nuevas facultades para la Nación.

El interés estratégico nacional es una categoría de la teoría política y de la geopolítica, no una fuente formal del derecho constitucional. Puede orientar la decisión política, pero no habilita, por sí mismo, a vulnerar normas de jerarquía constitucional. Cuando se lo invoca para justificar la exclusión de Tierra del Fuego de espacios de co-decisión antártica, se lo está usando como comodín para suplir la ausencia de una cláusula constitucional de excepción. En un Estado de derecho, esa sustitución es inadmisibles, las razones de Estado no pueden derogar el Estado de razones.



2. Confusión entre unidad de representación internacional y unidad de decisión y ejecución interna

Otro eje de confusión frecuente reside en la equiparación entre unidad de representación internacional y unidad de decisión y ejecución interna. Es cierto que, en el plano internacional, la República Argentina debe hablar con una sola voz. El sujeto de derecho internacional es el Estado federal y las provincias no son, en sentido clásico, sujetos soberanos. De allí se deduce, correctamente, que la negociación y la ratificación de tratados corresponden al Congreso y al Poder Ejecutivo nacionales. Pero de ello no se sigue que la unidad de representación externa implique concentración de todas las decisiones y ejecuciones internas en manos de la Nación.

El federalismo moderno está acostumbrado a esta tensión. En materias como medio ambiente, comercio, derechos humanos o integración regional, los Estados federales negocian tratados que luego deben aplicar en su territorio, articulando las competencias nacionales y subnacionales. La unidad de voz externa no suprime la diversidad interna de competencias, sino que obliga al sujeto internacional a diseñar mecanismos internos de coordinación que respeten el reparto constitucional. Lo mismo debería ocurrir con el Tratado Antártico, la Nación negocia y asume compromisos, pero la implementación y ejecución interna de esos compromisos debe respetar la autonomía y el dominio originario de Tierra del Fuego en tanto provincia antártica.

Confundir unidad de representación con unidad de decisión y ejecución es pasar por alto esta distinción esencial. Que la Cancillería sea la responsable de fijar la posición argentina en el Sistema del Tratado no la convierte en autoridad única para decidir qué se hace, cómo se hace y quién participa dentro del territorio provincial. La ejecución de las políticas antárticas supone decisiones sobre uso de puertos, impacto ambiental, infraestructura, recursos humanos y ordenamiento territorial que afectan directamente a la provincia y que no pueden ser legítimamente definidas como si ésta no existiera. La coordinación es necesaria, pero debe ser cooperación entre niveles de gobierno, no subordinación absoluta de uno al otro.

Al reducir la cuestión antártica a política exterior, la administración nacional desplaza del debate las preguntas por el federalismo. Presenta la Antártida como objeto de la diplomacia y de la defensa, no de la organización interna, y sugiere que la necesidad de responder rápidamente a desafíos geopolíticos y ambientales justifica dejar en manos de Cancillería, DNA y COCOANTAR la totalidad de las decisiones. La provincia, cuando participa, lo hace como actor político subordinado, invitado al diálogo, nunca como titular de competencias propias que la Nación esté obligada a respetar. En términos constitucionales, esa configuración confunde coordinación con absorción y termina usando la unidad de representación internacional como pretexto para imponer una unidad de decisión y ejecución interna incompatible con el federalismo argentino.

3. Interés estratégico y disciplina de periferias internas



En la lectura terribiliana de la geopolítica ambiental, causas nobles como la protección del ambiente o la lucha contra el cambio climático funcionan como herramientas para condicionar el desarrollo del sur global y administrar bajo criterios de las potencias los bienes comunes globales. Algo similar ocurre, hacia adentro del Estado argentino, con el interés estratégico nacional. Esta categoría, utilizada sin cautela, opera como mecanismo de disciplina sobre periferias internas, provincias alejadas del centro, con pocos recursos relativos y gran dependencia de la asignación presupuestaria nacional.

En el caso de Tierra del Fuego, el discurso del interés estratégico nacional se superpone con la vulnerabilidad estructural de una provincia joven, geográficamente extrema, económicamente condicionada y fuertemente dependiente de las decisiones nacionales en materia de defensa, logística, infraestructura y política exterior. Cuando la provincia plantea la necesidad de participar de modo más intenso en la conducción antártica, la respuesta implícita suele ser que la unidad nacional y la estrategia exigen que la última palabra la tenga la Nación. El federalismo pasa a verse como un lujo teórico, casi como un obstáculo que sería irresponsable anteponer a la causa Antártida.

El resultado es un proceso de disciplina interna. La provincia se ve conminada a alinearse con las decisiones nacionales so pena de ser acusada de poner en riesgo la política antártica de Estado. Sus reclamos por competencias, participación o recursos son rápidamente enmarcados como demandas localistas que amenazan con fragmentar una política que se supone debe ser una sola. En esta lógica, el interés estratégico nacional deja de ser una categoría de análisis para convertirse en un instrumento de silenciamiento de voces federales. La periferia con títulos se ve disciplinada por un centro que invoca la geopolítica para justificar su propia ampliación de poder interno.

4. El vacío doctrinario frente al interés estratégico

Parte de la responsabilidad de que esta lógica se consolide recae también en la doctrina jurídica. Buena parte de la literatura sobre derecho antártico, derecho internacional y derecho constitucional ha aceptado sin mayor examen la centralización antártica en manos de la Nación como un dato casi obvio, derivado de la naturaleza internacional del Tratado y del carácter estratégico del territorio. En muchos trabajos se da por sentado que, si la cuestión es internacional, la conducción debe ser nacional, sin detenerse en la pregunta por cómo se articula esa conducción con el federalismo y con las competencias provinciales.

Pocas veces se han interrogado, con rigor dogmático, las implicancias de esa centralización sobre el federalismo o sobre las competencias de Tierra del Fuego. Hay análisis profundos sobre ciencia, ambiente, geopolítica y régimen polar, pero escasean las lecturas que coloquen en el centro el reparto interno de poderes. El resultado es una doctrina que, aun cuando critica aspectos del Sistema del Tratado o de la política exterior, termina convalidando, por omisión, la idea de que la Antártida es asunto exclusivo del Estado nacional.



Mientras la doctrina antártica se concentraba en analizar el régimen del Tratado, la jurisprudencia escaseaba y la práctica administrativa se consolidaba, el interés estratégico nacional ocupó un espacio heurístico que el derecho constitucional federal no supo o no quiso disputar. La categoría de interés estratégico funcionó como clave interpretativa disponible, y fue utilizada para explicar y justificar la centralización, allí donde podría haberse invocado el principio de reserva provincial o el dominio originario sobre el territorio provincializado.

El debate jurídico llegó tarde. Cuando los juristas comenzaron a advertir las tensiones entre administración nacional antártica y federalismo, el sistema institucional ya estaba cristalizado. La DNA, el IAA y el COCOANTAR operaban desde hacía años como autoridades polares de facto y la provincia, mientras tanto, había interiorizado su rol periférico. Revisar ese esquema hoy exige no sólo crítica doctrinaria, sino también disposición a reabrir discusiones políticas e institucionales que el consenso estratégico había dado por cerradas.

VI. Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur como periferia con títulos dentro del Estado argentino

1. De territorio nacional a provincia antártica

La provincialización de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur en 1990 significó, formalmente, el cierre de una etapa en la que amplios espacios australes se encontraban bajo régimen de Territorio Nacional, administrados directamente por la Nación. La Ley 23.775 reconoció a ese espacio la condición de provincia y lo integró plenamente al federalismo argentino, con las mismas garantías que las provincias históricas. La inclusión explícita de la Antártida en el nombre provincial no fue un detalle simbólico y buscó afirmar la proyección constitucional de la República sobre el sector antártico argentino, más allá de las limitaciones derivadas del Tratado.

Sin embargo, la transición de Territorio Nacional a provincia no fue acompañada por una reconfiguración profunda de la administración antártica nacional. Las estructuras nacionales que se habían consolidado durante la etapa territorial continuaron operando con la misma lógica centralista, ahora en un contexto en el que el federalismo reclamaba su lugar. Ni la Ley 23.775 ni su reglamentación se ocuparon, con suficiente precisión, de redefinir la relación entre la provincia y la administración antártica nacional. El resultado fue una asimetría, en el plano formal, Tierra del Fuego adquirió derechos plenos, pero en el plano práctico las estructuras nacionales siguieron tratando a la Antártida como si fuera, en lo esencial, un espacio administrado exclusivamente por la Nación.

Este desfase abrió el camino para que Tierra del Fuego se convirtiera, en el terreno antártico, en una periferia con títulos, una jurisdicción que posee



títulos constitucionales y legales sobre un territorio, y sobre sus recursos, pero que carece de las herramientas institucionales y materiales para hacerlos valer frente a un aparato nacional que se autoconcibe como gestor exclusivo de la política polar.

2. La provincia como plataforma logística, no como sujeto de decisión

En la práctica, el lugar que ocupa Tierra del Fuego en el sistema antártico argentino es el de gran plataforma logística. Ushuaia se ha consolidado como puerto y aeropuerto de salida hacia la Antártida y la provincia invierte recursos, provee servicios, soporta costos ambientales y económicos y se presenta como puerta de entrada al continente blanco. Esa centralidad geográfica y operativa ha sido reconocida en discursos políticos y en documentos de promoción turística, pero rara vez se ha traducido en reconocimiento explícito de competencias provinciales vinculadas a la conducción de la política antártica.

La centralidad geográfica no se convierte en centralidad institucional. La mayoría de las decisiones estratégicas sobre bases, programas científicos, infraestructura, grandes contratos, turismo antártico o posición en foros internacionales se toman en Buenos Aires, en ámbitos nacionales donde la provincia tiene participación secundaria o, directamente, no tiene participación institucionalizada. La lógica predominante es la de una administración que utiliza el territorio provincial como soporte, sin integrarlo de manera orgánica en los órganos donde se define qué se hace en la Antártida, con qué prioridades y bajo qué criterios de distribución de beneficios y cargas.

Esta disociación entre rol logístico y rol político reproduce, dentro del Estado argentino, la lógica que el régimen del Tratado Antártico impone a las periferias con títulos. Se valora su presencia, se agradece su continuidad y se reconoce su historia, pero se les niega la capacidad de fijar la agenda. En el caso de Tierra del Fuego, la provincia sostiene la materialidad de la política antártica, asume la presión sobre su infraestructura y convive con los impactos ambientales y económicos de ser plataforma polar, mientras las grandes líneas de acción se deciden en mesas a las que llega, en el mejor de los casos, como invitada.

Tierra del Fuego presta su territorio como base de operaciones y sostiene puertos, aeropuertos y servicios que hacen posible la proyección antártica argentina, pero no integra orgánicamente la conducción estratégica de la administración antártica nacional. Allí donde en otros órdenes se ha institucionalizado el federalismo a través de consejos federales o instancias de co-gobernanza, en el ámbito antártico el vacío es casi absoluto. No existe un consejo federal antártico ni un órgano permanente en el que la provincia participe con voz y voto en la definición de las políticas que se ejecutan desde su propio territorio.



El resultado es una configuración en la que la provincia aparece como gran soporte logístico de una política que no decide. La combinación de centralidad funcional y marginalidad institucional consolida la figura de la periferia con títulos, una Tierra del Fuego constitucionalmente titular de un espacio y materialmente imprescindible para la política antártica, pero subordinada en la toma de decisiones a un centro nacional que se comporta como si el federalismo tuviera una frontera invisible en el límite del continente.

3. Competencias provinciales invisibilizadas

Más allá del discurso, la provincia posee competencias concretas que se ven invisibilizadas por la administración nacional. En tanto jurisdicción con dominio originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio, Tierra del Fuego tiene un interés jurídico directo en cualquier decisión que afecte potencialmente a esos recursos, aun bajo el régimen del Tratado Antártico. Las decisiones sobre investigación de recursos vivos marinos, sobre regulación del turismo antártico, sobre gestión de residuos o sobre uso de infraestructuras pueden tener impacto en bienes que la Constitución le reconoce como propios y que forman parte de su base económica y ambiental.

Asimismo, la provincia tiene competencia en materias como ambiente, ordenamiento territorial, policía local y, en ciertos casos, promoción de actividades económicas. Nada impide que, en coordinación con la Nación y respetando el Tratado, ejerza estas competencias de manera activa en relación con el sector antártico. Un esquema de cooperación federal podría incorporar a Tierra del Fuego en la definición de criterios de turismo responsable, en la evaluación de impactos ambientales sobre su litoral y en la planificación de infraestructuras que conectan el continente con la Antártida. La ausencia de ese esquema no responde a límites jurídicos del Tratado, sino a opciones políticas que prefieren mantener la conducción concentrada en niveles nacionales.

Sin embargo, la práctica actual la relega a un rol meramente declarativo. La provincia puede dictar normas y expresar su posición, pero el margen de aplicación práctica de esas normas en el ámbito antártico queda mediado, y muchas veces neutralizado, por la presencia dominante de estructuras nacionales. Las decisiones centrales sobre campañas, bases, contratos y prioridades científicas se adoptan sin que las competencias provinciales sean consideradas como elementos vinculantes, de modo que la intervención de Tierra del Fuego se diluye en comunicados y acuerdos de buena voluntad.

En los hechos, la provincia es dueña de sus recursos en el papel y la Nación decide qué se hace, cuándo y cómo en el territorio que alberga esos recursos. Esta distancia entre título jurídico y poder efectivo sintetiza la figura de la periferia con títulos, un sujeto que conserva en la Constitución las palabras que reconocen su dominio y su autonomía, pero que enfrenta, día a día, una práctica administrativa que lo trata como actor accesorio en las políticas que más profundamente lo afectan.



4. Periferia con títulos dentro de la propia República

La categoría de “periferia con títulos”, utilizada para describir la posición de la Argentina en el régimen antártico internacional, encaja con inquietante precisión en la situación de Tierra del Fuego dentro del sistema antártico argentino. En nuestros trabajos anteriores empleamos esa expresión para señalar la condición de un país que posee títulos históricos y jurídicos sobre un espacio valioso, pero que participa en un régimen polar donde las potencias centrales fijan la agenda y administran los bienes comunes globales. Aquí, la misma lógica se reproduce hacia adentro, aplicada a una provincia que sostiene la presencia antártica pero no controla su rumbo.

Igual que el país a nivel global, la provincia posee títulos históricos y jurídicos sobre un territorio y sobre recursos de alto valor estratégico, pero se encuentra atrapada en una estructura institucional que la relega a funciones de sostenimiento y legitimación, sin capacidad real para definir políticas. La expresión periferia con títulos, que en el plano internacional descree de la idea de igualdad plena en el Sistema del Tratado, se transforma en clave para leer la relación entre centro nacional y provincia antártica, en la que el título existe, pero la voz que lo ejerce es tenue.

Esta paradoja desnuda una incoherencia profunda. Se trata de un Estado que reclama frente al mundo el respeto de sus títulos en el Sector Antártico Argentino, pero que, puertas adentro, minimiza el alcance de los títulos constitucionales de su propia provincia antártica, en muchas oportunidades con la tácita anuencia provincial. En el discurso internacional, la Argentina se presenta como garante del derecho, de la ciencia y de la paz; en el debate interno, admite sin demasiado pudor que la política antártica es asunto exclusivo de la Nación y que las provincias, incluso la que lleva la Antártida en su nombre, deben limitarse a acompañar. La consecuencia es una doble periferización, Argentina es periferia con títulos en el régimen antártico y Tierra del Fuego es periferia con títulos dentro de la República.

VII. Control de constitucionalidad y caminos de reconducción institucional

1. De la descripción al juicio de antijuridicidad

Si se acepta que el Tratado Antártico es un tratado ordinario, que la Constitución consagra un federalismo basado en la regla de la competencia provincial y la excepción federal y que Tierra del Fuego es una provincia antártica con dominio originario sobre sus recursos, la centralización extremada de la administración antártica nacional no puede seguir siendo descrita sólo en términos de modelo de gestión. En ese marco, la arquitectura institucional que concentra la conducción en órganos nacionales deja de ser una opción meramente organizativa y pasa a ser un fenómeno que debe ser sometido al escrutinio del control de constitucionalidad. El problema ya no es sólo político ni



técnico, es jurídico, porque pone en cuestión el cumplimiento de normas de jerarquía superior que estructuran la forma de Estado.

La pregunta que corresponde formular es si la práctica institucional de la DNA, del IAA, del COCOANTAR y de la Cancillería respeta o no las cláusulas de los artículos 5, 121, 124 y 75 inciso 22 de la Constitución. No basta con que el diseño institucional funcione operativamente ni con que la política antártica proyecte una imagen coherente hacia afuera. Es necesario examinar si las decisiones que se toman, los planes que se aprueban y los reglamentos que se dictan reconocen efectivamente la condición provincial de Tierra del Fuego, su dominio originario sobre los recursos existentes en su territorio y la reserva de poderes no delegados que el texto constitucional consagra. Un sistema que, de facto, excluye a la provincia de la conducción de un espacio que forma parte de su territorio puede ser eficiente, pero no por ello dejar de ser inconstitucional.

Desde esta perspectiva, la usurpación competencial puede adoptar formas abiertas o encubiertas. No es necesario que exista una ley que declare expresamente que la Nación absorbe competencias provinciales en la Antártida. Basta con que, en la práctica, los órganos nacionales se comporten como si tales competencias no existieran, mediante actos administrativos, planes, reglamentos y decisiones operativas que ignoran o minimizan la posición de la provincia. La ausencia de mecanismos de participación formal, la inexistencia de estructuras federales de co-decisión y la exclusión de Tierra del Fuego de espacios estratégicos de planificación pueden configurar, en conjunto, una violación al federalismo, aunque el discurso se mantenga dentro del lenguaje de la cooperación y del interés nacional.

El lenguaje de la política pública tiende a suavizar estas tensiones bajo expresiones como coordinación, unidad de criterio o política de Estado, pero el control de constitucionalidad exige mirar detrás de esas fórmulas. Si la coordinación se traduce en subordinación unilateral, si la unidad de criterio se impone sin instancias federales de deliberación y si la política de Estado se construye sobre la base de la invisibilización de una provincia titular de derechos constitucionales, lo que se está produciendo no es un simple ajuste organizativo, sino una recentralización incompatible con el pacto federal. La categoría de usurpación competencial, aplicada a este caso, remite precisamente a esa distancia entre la letra de la Constitución y la práctica de la administración antártica nacional.

2. Instrumentos de reacción provincial

Frente a este cuadro, la provincia no se encuentra desarmada. La Constitución y el derecho público ofrecen instrumentos que permiten reencauzar la situación y someter la arquitectura de la administración antártica a examen constitucional. No se trata sólo de reclamar en el plano político, sino de activar herramientas jurídicas que obliguen al Estado nacional a revisar prácticas que han naturalizado una Antártida administrada como si el federalismo fuese prescindible.



Antes de pensar en la confrontación, el federalismo ofrece una vía prioritaria, la concertación. En nuestros trabajos anteriores hemos insistido en que el federalismo sano no se reduce a una suma de autonomías aisladas, sino que se realiza como sistema de cooperación institucional entre Nación y provincias, basado en reglas claras y en espacios estables de diálogo. Un federalismo de concertación implica que, ante materias estratégicas como la Antártida, la primera respuesta no sea el litigio ni la imposición unilateral, sino la creación de ámbitos donde se acuerden criterios, se compartan diagnósticos y se distribuyan responsabilidades de manera compatible con la Constitución.

En ese esquema, la reforma de la administración antártica debería comenzar por reconstruir la confianza y la cooperación entre el centro nacional y Tierra del Fuego. Consejos federales, comisiones mixtas y acuerdos de coordinación son instrumentos que, bien diseñados, pueden evitar que la defensa del interés nacional se presente como antagónica del ejercicio de las competencias provinciales. Solo cuando la concertación fracasa, cuando los espacios de diálogo se cierran o se convierten en ritual vacío, resulta justificado avanzar hacia vías más confrontativas, como el control de constitucionalidad o la impugnación judicial de prácticas centralistas.

Una vía posible es la jurisdiccional. Tierra del Fuego puede plantear ante la Corte Suprema conflictos de competencias con el Estado nacional y pedir que se declare la inconstitucionalidad de normas o prácticas que desconozcan sus atribuciones en el ámbito antártico. Podría, por ejemplo, cuestionar actos administrativos que la excluyan de órganos de planificación estratégica, impugnar reglamentos que asignen a la Nación potestades exclusivas sobre actividades desarrolladas en su territorio o pedir que se declare la nulidad de planes que omitan toda participación provincial. Ello daría ocasión a que el máximo tribunal se pronuncie sobre la compatibilidad entre la actual administración antártica y el federalismo, y sobre el alcance del dominio originario y de la reserva de poderes no delegados en un territorio provincializado sometido al régimen del Tratado. La discusión dejaría de girar en torno a criterios de oportunidad política y se trasladaría al plano del control de constitucionalidad.

Otra línea de acción pasa por el Congreso. La provincia puede impulsar, a través de sus representantes, la creación de órganos federales específicos para la conducción antártica, con participación efectiva de Tierra del Fuego en la definición de planes, prioridades y líneas de política. Un consejo de carácter federal concebido para la materia antártica obligaría a la DNA, al IAA y al COCOANTAR a coordinar sus decisiones con una instancia en la que la provincia tenga voz y voto y en la que se articulen las perspectivas científicas, diplomáticas, defensivas y federales. Esta institucionalización del federalismo no exige reforma de la Constitución, sino voluntad legislativa de asumir que el federalismo debe plasmarse en estructuras concretas y no quedar reducido a declaraciones programáticas. Es probable que esta vía enfrente resistencias, por la inercia centralista y por el temor a “fragmentar” la política antártica, pero justamente por eso resulta clave que el debate se ordene en clave constitucional y no sólo estratégica.



También el derecho público provincial ofrece herramientas útiles. Mediante leyes propias, convenios interjurisdiccionales y acuerdos con otras provincias, Tierra del Fuego puede visibilizar su posición y generar presión política para reformular el sistema actual. La previsión del artículo 124, que permite a las provincias celebrar ciertos convenios internacionales en materias de su competencia con conocimiento del Congreso, muestra que el constituyente imaginó un federalismo activo en el plano externo. Explorar este tipo de instrumentos, en coordinación con la Nación, contribuiría a reposicionar a la provincia en el escenario antártico y a introducir la idea de que la defensa de los intereses estratégicos nacionales puede y debe incluir la participación de las provincias titulares del territorio desde el cual esos intereses se proyectan.

Naturalmente, ninguna de estas vías está exenta de límites. La Corte puede optar por una interpretación prudente que evite pronunciamientos contundentes sobre la administración antártica, el Congreso puede dilatar la creación de órganos federales en nombre de la eficiencia y la Cancillería puede ver con recelo cualquier mecanismo que parezca restarle control sobre la política polar. Sin embargo, la existencia de obstáculos no deslegitima el uso de las herramientas disponibles. Por el contrario, refuerza la necesidad de que la provincia insista en que la lógica de la soberanía administrada y de la periferia con títulos no se reproduzca hacia adentro del país. Reposicionar el debate en términos de control de constitucionalidad, construcción institucional y federalismo de concertación es, en este contexto, una forma de recordar que la política antártica de Estado no puede edificarse sobre la negación silenciosa del federalismo que la Constitución dice defender.

3. Reconstruir un federalismo antártico

Más allá de los instrumentos concretos, lo que está en juego es la necesidad de reconstruir un “federalismo antártico” coherente con la Constitución y con la idea de federalismo de concertación. Ello implica, al menos, tres movimientos complementarios. Primero, reconocer explícitamente, en las normas que regulan la DNA, el IAA y el COCOANTAR, el carácter provincial antártico de Tierra del Fuego y su derecho a participar en la conducción de la política antártica, superando la figura de la provincia como mera plataforma logística. Segundo, crear instancias federales de coordinación y decisión en materia antártica, donde Nación y provincia puedan deliberar de manera estructurada y no meramente informal, sobre la base de reglas claras de participación, consenso y responsabilidad compartida. Tercero, revisar los discursos institucionales para incorporar el federalismo a la narrativa de la política antártica, abandonando la idea de que la unidad de política exterior exige invisibilizar a las provincias y naturalizar un federalismo administrado.

Este giro, asentado en un federalismo de concertación y no sólo de confrontación, no debilitaría la posición de la Argentina en el Sistema del Tratado Antártico; al contrario, la fortalecería. Un Estado que respeta internamente su federalismo cuando administra espacios estratégicos gana legitimidad para reclamar, en foros internacionales, el respeto de sus títulos y de su orden constitucional, y puede mostrar que la forma federal no es un obstáculo para la



coherencia de la política polar sino su condición de posibilidad. Un país que marginaliza a su propia provincia antártica cuando habla de Antártida se presenta, implícitamente, como un actor que exige hacia afuera lo que no practica hacia adentro, reproduciendo hacia el interior la lógica de la “periferia con títulos” que denuncia en el plano internacional. Reconstruir un federalismo antártico efectivo es, en este sentido, una tarea de coherencia constitucional tanto como una estrategia de reposicionamiento geopolítico.

Planteado así, el problema deja de ser una disputa técnica entre organismos y se revela como una cuestión de calidad democrática y de control de constitucionalidad. Un federalismo antártico consistente con los artículos 5, 121, 124 y 75 inciso 22 no puede aceptar que la administración polar quede entregada, sin contrapesos, a estructuras nacionales que ignoran o minimizan la presencia de la provincia en el pacto federal. Reorientar la arquitectura institucional, introducir órganos de concertación y someter a escrutinio judicial y político las prácticas que consolidan la usurpación competencial son pasos indispensables para que la Argentina deje de administrar la Antártida como un enclave unitario y la integre, de hecho y no sólo de nombre, al federalismo que su Constitución proclama.

4. Entre la política de Estado y el Estado de derecho

La expresión “política de Estado” ha sido utilizada con frecuencia para defender la continuidad de la presencia argentina en la Antártida. Se afirma que la política antártica debe mantenerse a salvo de los vaivenes partidarios, de las crisis coyunturales y de las disputas menores. Esta idea, razonable en sí misma, no puede convertirse en coartada para desatender el Estado de derecho ni para relativizar el federalismo. Una política puede ser de Estado sin dejar de someterse a la Constitución; no hay contradicción entre continuidad estratégica y respeto federal, del mismo modo que no existe incompatibilidad entre una conducción firme y el sometimiento a controles y límites jurídicos.

El desafío consiste, precisamente, en conjugar ambos planos. La Argentina necesita una política antártica de largo plazo, basada en capacidades científicas, logísticas y diplomáticas robustas, capaz de sostener presencia ininterrumpida y de negociar con potencias que manejan la ciencia y el ambientalismo como recursos estratégicos de poder. Pero esa política sólo será sostenible si se construye sobre el respeto al federalismo de concertación, al dominio originario de la provincia antártica y al principio de juridicidad administrativa. Mientras el interés estratégico nacional se utilice como atajo para justificar la usurpación competencial y la marginalización de Tierra del Fuego, la política de Estado estará edificada sobre arena: será frágil ante impugnaciones internas, contradictoria con el modelo constitucional que la República dice encarnar y vulnerable frente a críticas externas que señalen la distancia entre el discurso federal y la práctica centralista.

En última instancia, una auténtica política antártica de Estado exige algo más que continuidad material de bases y campañas: requiere coherencia entre la forma en que la Argentina reclama hacia afuera el respeto de sus títulos y la



forma en que respeta hacia adentro los títulos constitucionales de su propia provincia antártica. Sólo cuando la conducción nacional de la Antártida se reconcilie con el federalismo, deje de tratar a Tierra del Fuego como periferia con títulos y acepte someter sus decisiones al control de constitucionalidad, podrá decirse que la política antártica argentina es verdaderamente una política de Estado y no, simplemente, una política de gobierno prolongada en el tiempo.

Conclusión. Política de Estado, Estado de derecho y federalismo congelado

El análisis del vínculo entre federalismo, Tratado Antártico y administración antártica nacional permite extraer conclusiones que obligan a repensar la manera en que la Argentina se mira a sí misma cuando mira a la Antártida. La primera es dogmática: en el sistema de fuentes argentino, la Constitución es suprema; los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional la acompañan en ese nivel; los demás tratados, incluido el Tratado Antártico, tienen jerarquía supralegal pero infraconstitucional. Ningún compromiso internacional, por noble que sea su objetivo, puede derogar el federalismo ni el dominio originario de las provincias sobre sus recursos naturales sin pasar por el filtro de una reforma constitucional.

La segunda es competencial: la provincialización de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur proyectó el federalismo argentino sobre el sector antártico, reconociendo a la provincia un título constitucional pleno sobre ese espacio. Desde entonces, la Antártida Argentina dejó de ser un territorio nacional administrado en exclusiva por la Nación para convertirse en parte del territorio de una provincia que conserva todos los poderes no delegados. Cualquier modelo de administración antártica que ignore este dato incurre en una forma de usurpación competencial, aunque se presente bajo el ropaje de la eficiencia, la unidad de conducción o el interés estratégico nacional.

La tercera es institucional: la tríada formada por la Dirección Nacional del Antártico, el Instituto Antártico Argentino y el Comando Conjunto Antártico, bajo la égida de Cancillería y Defensa, ha configurado un dispositivo de conducción que opera de facto como un gobierno antártico nacional, con muy escasa participación estructural de Tierra del Fuego. La provincia cumple un rol logístico indispensable, pero carece de espacios formales de co-decisión en materias que afectan directamente a su territorio y a sus recursos. Se ha convertido, así, en periferia con títulos dentro del propio Estado argentino: titular formal en el mapa constitucional, actor subordinado en la práctica administrativa.

La cuarta es geopolítica: el “interés estratégico nacional”, categoría central en el discurso sobre la Antártida, no posee rango normativo en la Constitución. No puede derogar el federalismo ni justificar, por sí solo, la absorción de competencias provinciales. Su uso indiscriminado, tanto en documentos oficiales como en debates públicos, funciona como una forma de razón de Estado de baja



intensidad que desplaza el debate jurídico y naturaliza la centralización. Lo que se presenta como unidad estratégica es, muchas veces, un unitarismo encubierto que convierte a la provincia antártica en un actor disciplinado más, al que se le reconoce utilidad pero no poder, presencia pero no voz.

La quinta, finalmente, es propositiva: si la Argentina pretende tomarse en serio tanto su política antártica como su Constitución, debe avanzar hacia la construcción de un federalismo antártico explícito y de un federalismo de concertación real. Ello exige revisar las normas de creación y funcionamiento de la DNA, del IAA y del COCOANTAR para incorporar a Tierra del Fuego como sujeto necesario de la conducción; crear instancias federales de decisión y coordinación con reglas claras de participación provincial; y someter la praxis de la administración antártica nacional al control de constitucionalidad. Sólo así será posible alinear la narrativa externa de un país que defiende sus títulos en la Antártida con la realidad interna de un Estado que respeta los títulos constitucionales de su propia provincia antártica.

Desromantizar la Antártida implica, en este plano, desromantizar también el interés estratégico nacional y la idea rutinaria de “política de Estado”. No se trata de negar la importancia geopolítica del continente blanco ni de minimizar la necesidad de una política de Estado robusta; se trata de recordar que, en un Estado de derecho federal, ninguna política, por estratégica que sea, puede construirse contra la Constitución. Mientras la administración antártica argentina continúe administrando el sur como si fuera un espacio de soberanía exclusiva del centro, la periferia con títulos no será sólo una categoría internacional: será, también, la condición de una provincia a la que se le reconoce en el nombre lo que se le niega en la práctica. La verdadera política antártica de Estado empezará el día en que la Argentina deje de congelar su propio federalismo en nombre de la soberanía que dice defender.

Bibliografía

- Abruza, A. D. (2013). El Tratado Antártico y su sistema. *Boletín del Centro Naval*. Buenos Aires.
- BALBÍN, Carlos F. (2015). *Manual de Derecho Administrativo* (3ª ed. ampliada). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley.
- BIDART CAMPOS, Germán J. (1996–1997). *Manual de la Constitución reformada*, Tomos I–III. Buenos Aires: Ediar.
- CALANDÍN, Eduardo (2024). La diplomacia científica en la Antártida. Un nuevo orden. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, Capítulo Derecho Antártico y Gestión Polar, Vol. 5. Buenos Aires: AIDCA.



- CASSAGNE, Juan Carlos (2024). *Curso de Derecho Administrativo* (14^a ed. actualizada y ampliada, 2 tomos). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley / Thomson Reuters.
- COMADIRA, Julio R. (2008). *Cuestiones de responsabilidad del Estado y del funcionario público*. Buenos Aires: Astrea.
- CREA, Javier A. (2024). La Defensa Nacional Argentina y su marco normativo. Análisis actualizado conforme al Decreto 614/2024. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, Capítulo Derecho Constitucional, Vol. 5. Buenos Aires: AIDCA.
- CREA, Javier A. (2024). Integridad territorial y derechos soberanos argentinos. La Defensa Nacional y su ámbito de aplicación conforme al Límite Exterior de la Plataforma Continental Argentina establecido en la Ley 27.557. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, Capítulo Derecho Constitucional, Vol. 5. Buenos Aires: AIDCA.
- CREA, Javier A. y Berretino, Maria de los Á. (2022). *Tratado de Derecho Antártico. La gestión polar ambiental en el marco de los Derechos Humanos*. Buenos Aires: Cátedra Jurídica.
- CREA, Javier A. y Berretino, Maria de los Á. (2023). La gestión polar ambiental en el marco de los Derechos Humanos. En L. Manauta (Ed.), *Antártida. La Patria Blanca*. Buenos Aires: Unión del Personal Civil de la Nación.
- CREA, Javier A. y Berretino, Maria de los Á. (2025). Ciencia, ambiente y poder en la Antártida. Geopolítica de la exclusión y periferias con títulos en el régimen del Tratado Antártico. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, Capítulo Derecho Antártico y Gestión Polar, Vol. 8. Buenos Aires: AIDCA.
- FERRO, Mariano Damián (2022). Sistema del Tratado Antártico y Régimen de Protección Ambiental. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, Capítulo Derecho Antártico y Gestión Polar, Vol. 1. Buenos Aires: AIDCA.
- GORDILLO, Agustín (2013). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, Tomo 1, Parte general (11^a ed.). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Fraga, J. A. (1980). *El mar y la Antártida en la geopolítica argentina*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Publicaciones Navales.
- HERNÁNDEZ, Antonio María (2014). *Federalismo y constitucionalismo provincial*, 3^a ed. actualizada. Buenos Aires: Abeledo-Perrot / Thomson Reuters.



INSTITUTO DE DERECHO ANTÁRTICO Y GESTIÓN POLAR. (2024-2025). Documentos de trabajo sobre política antártica como política de Estado. Buenos Aires, Argentina: AIDCA.

LUQUE, Carlos D. (2024). *El federalismo en la Argentina. A 30 años de la reforma constitucional de 1994*. Suplementos de El Derecho. A 30 años de la reforma constitucional, Buenos Aires: El Derecho.

LOIANNO, Adelina (coord.) (2020). *Lecciones de Derechos Humanos*. Buenos Aires: Erreius.

MIDÓN, Mario A. R. (2013). *Manual de Derecho Constitucional Argentino* (3ª ed.). Buenos Aires: La Ley.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto (2012). *Constitución de la Nación Argentina comentada* (5ª ed. act.). Buenos Aires: Víctor P. de Zavalía.

SABSAY, Daniel A. y ONAINDIA, José M. (2020). *La Constitución de los Argentinos*. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994 (8ª ed. act.). Buenos Aires: ERREIUS / Errepar.

SAGÜÉS, Néstor P. (1999). *Elementos de Derecho Constitucional*, 2 tomos, 3ª ed. Buenos Aires: Astrea.

TERRIBILE, H. A. (2024, 27 de junio). La “nobleza” del ambientalismo y los intereses argentinos en el mar. *Infobae* Sección Opinión.

TERRIBILE, H. A. (2025, 17 de mayo). *La soberanía sumergida. Por qué Argentina necesita una estrategia marítima en el Atlántico Sur*. Fortín. Revista Digital de la Defensa Nacional.

Normativa

Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945 y en vigor desde el 24 de octubre de 1945.

Código Civil y Comercial de la Nación, Ley 26.994, en particular arts. 73, 74, 77 y 78 sobre domicilio real, legal y cambio de domicilio.

Constitución de la Nación Argentina (texto según reforma de 1994), en particular arts. 1, 5, 31, 41, 75 inc. 22, 99 inc. 11, 121, 122 y 124.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), firmada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y en vigor desde el 18 de julio de 1978.



Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCAMLR), adoptada en Canberra el 20 de mayo de 1980 y en vigor desde el 7 de abril de 1982.

Decreto N° 368/2018 del Poder Ejecutivo Nacional, que crea el Comando Conjunto Antártico en el ámbito del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y le asigna la planificación, gestión y ejecución del sostén logístico del componente antártico.

Decreto N° 614/2024, que actualiza la Directiva de Política de Defensa Nacional.

Decreto N° 7.338/1951, creación del Instituto Antártico Argentino.

Decreto N° 905/1990, que observa parcialmente la Ley 23.775.

Ley N° 17.671 de Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano Nacional.

Ley N° 18.513 de Actividad Antártica Argentina, que fija la orientación superior para la actividad antártica y crea la Dirección Nacional del Antártico.

Ley N° 19.549 de Procedimientos Administrativos.

Ley N° 23.775 de Provincialización de Territorios — Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Ley N° 24.449 de Tránsito.

Ley N° 27.557, que aprueba el límite exterior de la Plataforma Continental Argentina.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y en vigor desde el 23 de marzo de 1976.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y en vigor desde el 3 de enero de 1976.

Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente (Protocolo de Madrid), firmado en Madrid el 4 de octubre de 1991 y en vigor desde el 14 de enero de 1998.

Tratado Antártico, firmado en Washington el 1 de diciembre de 1959 y en vigor desde el 23 de junio de 1961.

