

Underbalancing: Malvinas y la política de defensa nacional de Argentina⁵

Underbalancing: Malvinas and the Argentine National Defence Policy

SERGIO GABRIEL EISSA

Universidad de Buenos Aires (UBA) y Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF), Argentina

eissa@yahoo.com

Resumen

El presente trabajo parte del supuesto de que existen al menos tres posturas en la dirigencia política de Argentina respecto a la cuestión Malvinas, lo cual se traduce en una falta de consenso y cohesión entre las elites políticas en torno a esta temática. Si esto es así, debería reflejarse en un *underbalancing* de Argentina, en relación con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Para ello, se analizarán las directivas de política de Defensa emitidas por el Ministerio de Defensa de ese país y las decisiones adoptadas al respecto entre 2007 y 2021, a los efectos de cruzar la información plasmada en esos documentos del Nivel Estratégico Nacional.

5 UNDEFI N° 358/22, Resolución N° 15/22: proyecto de investigación UNDEFI (Programa de Acreditación y Financiamiento de Proyectos de Investigación), Universidad de la Defensa Nacional.

Introducción

En apenas 20 años, Francia pasó de ser la gran potencia triunfadora en la Primera Guerra Mundial (1914-1918) a ser derrotada en menos de un mes en la primavera europea de 1940. Schweller (2004, p. 196) reseña, como frente al rearme alemán en los años 30 del siglo XX, la derecha francesa realizaba proclamas, tales como “mejor Hitler que Blum” o “mejor Hitler que Stalin”. Al respecto, este autor distingue tres facciones frente a la amenaza alemana: la primera consideraba a Hitler como “un bufón”, pero que actuaría racionalmente frente a la insistencia de Francia y el Reino Unido de tener “negociaciones normales”. Un segundo grupo sostenía que Hitler “tenía ambiciones expansionistas”. Por último, una tercera facción “apoyaba las metas expansionistas de Hitler en Europa Oriental y Central” (Schweller, 2004: 195). Esta falta de cohesión y consenso político se reflejó en el desarme de Francia y en una excesiva confianza en la línea Maginot, entre otras medidas que Schweller (2004) considera como ejemplos de underbalancing.

Al igual que en el caso de Francia, podemos agrupar analíticamente las posturas de los actores políticos argentinos en, al menos, tres grupos en torno a la disputa de soberanía sobre las Islas del Atlántico Sur, invadidas y ocupadas ilegal e ilegítimamente por el RUGB (Reino Unido de Gran Bretaña) en 1833. El primer grupo directamente considera que las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur no son argentinas. Por ejemplo, la actual diputada nacional, Sabrina Ajmechet;⁶ el diputado nacional, Fernando Iglesias⁷ (2012); la exministra de

6 “Tanto tiempo y las Malvinas siguen siendo inglesas. Por suerte dejaron de ser un tema” (Ajmechet, 2012); “Las Malvinas no existen. Las Falkland Islands son de los kelpers”; “Las Malvinas no son ni nunca fueron argentinas”; “Quiero que las Malvinas sean del país en el que crezca mi hija. ¿Cuáles son los requisitos para mudarse permanentemente a Londres?”; “La creencia en que las Malvinas son argentinas, es sentimental. Los datos históricos no ayudan a creer eso”; entre otros tuits borrados cuando fue electa (Di Cola, 2021).

7 “Defensa militar. Recursos naturales. Industrias manufactureras. Islas Malvinas:

Seguridad, Patricia Bullrich⁸ y el expresidente, Mauricio Macri (*Página 12*, 2018) se han expresado en contra de la soberanía argentina de las Islas, e intelectuales como Beatriz Sarlo (*Clarín*, 2021); Juan José Sebrelí; Santiago Kovadloff; Rafael Filippelli; Emilio de Ípola; Vicente Palermo; Marcos Novaro y Eduardo Antón (*La Capital*, 2012).

El segundo grupo es heterogéneo. Algunos de los actores políticos prefieren no abordar el tema porque consideran que el conflicto perjudica el alineamiento de la política exterior argentina con los Estados Unidos, en particular, y con Europa occidental, en general, pero no lo manifiestan abiertamente. Mientras que otros piensan que este no tiene una solución favorable para Argentina, la cual se manifiesta en una política de bajo nivel respecto al conflicto o meramente declarativa. Por ejemplo, un ex diputado nacional, funcionario del Gobierno argentino entre 2015 y 2019, afirmó en el marco de otra investigación (Eissa, 2005) que consideraba que las Islas Malvinas debían dividirse en dos, una mitad para la Argentina (la isla más despoblada y cercana al continente) y la otra para el Reino Unido. De esa manera, consideraba, Argentina terminaría limitando con la Unión Europea. Sin embargo, aclaró en esa entrevista, en *off*, que jamás haría pública esa propuesta y negaría categóricamente haberla formulado porque sería el fin de su carrera política. No niegan la soberanía argentina, pero se resignan a la actual situación.

Una tercera postura sostiene sin dudas la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, pero cuyas acciones no se limitan a actos meramente declarativos, sino que sus políticas se han materializado en concreciones unilaterales, bilaterales y en organismos multilaterales. Por ejemplo, dos de los logros más importantes de la diplomacia argentina fueron, en primer lugar, la aprobación por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas de la Resolución N° 2065/6, que reconoció la existencia de una situación colonial

las obsesiones de la 'izquierda' argentina en el Siglo XXI" (Iglesias, 2013).

8 "Daría las Islas Malvinas a la empresa farmacéutica Pfizer" (Gioja, 2021).

e invitó a las partes a iniciar negociaciones, sustentadas en el principio de integridad territorial y no en el de autodeterminación, respetando los intereses de los isleños (modo de vida). En segundo lugar, la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC) de las Naciones Unidas aprobó por consenso las recomendaciones argentinas, presentadas en el año 2009, respecto al límite exterior de la plataforma continental. En estas, la Comisión no se pronunciaría sobre los límites en las Islas Malvinas, Islas Georgias e Islas Sándwich del Sur hasta tanto Argentina y el Reino Unido resolvieran el conflicto limítrofe, reconociendo con ello la existencia del conflicto de soberanía.

La oscilación entre la primera y la segunda de estas tres posiciones mantuvo el statu quo del conflicto entre los dos países, en gran parte de estos últimos 40 años (1982-2022). ¿Cómo explicar esta situación?

José Paradiso (1996) sostiene que los vaivenes de la política exterior argentina se explican por los cambios en el modelo económico de inserción en el mercado internacional. En este sentido, se entiende que los reclamos se hayan mantenido, principalmente en el ámbito bilateral, porque entre mediados del siglo XIX y 1930 predominó el modelo agroexportador, donde Argentina fue un socio privilegiado del RUGB o, en términos de Eric Hobsbawm (1998), “una de sus colonias blancas”.

Por el contrario, y siguiendo este argumento, se entiende por qué los principales logros y políticas más asertivas hayan sido alcanzados durante la vigencia del modelo de industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) entre 1930 y 1975, así como la ya señalada Resolución N° 2065 de 1965 de la Asamblea General de Naciones Unidas, y las negociaciones entre ambos países que se truncaron, del lado argentino, por la muerte del presidente Juan Domingo Perón en 1974 (1973-1974).

Ahora bien, pese a esa asertividad, el RUGB nunca fue una hipótesis de conflicto para el planeamiento militar argentino,

desde la conformación de las Fuerzas Armadas entre 1880-1901 hasta 1981 cuando, frente a la decisión ya tomada de recuperar las Islas por medios militares, se improvisó un planeamiento operacional que ni siquiera fue aplicado (Ministerio de Defensa, 2012).⁹ En otras palabras, no habría una correspondencia entre la política exterior y la política de defensa, como sostiene Eissa (2018), pese al cambio del modelo económico en 1930.

Más cercano en el tiempo, entre 1976 y 2001 predominó en ese país el modelo de valorización financiera, donde la política exterior estuvo fuertemente alineada con los Estados Unidos (Eissa, 2015) y la política de defensa osciló entre la dictadura (1976-1983), el predominio de la política militar entre 1983-1990 (Battaglino, 2010) y el desinterés (1990-2001). La política exterior de acercamiento con el RUGB y de seducción de los isleños tuvieron su correlato en una ausencia de la cuestión Malvinas en la política de defensa (Eissa, 2015).

Ya en el siglo XXI, se produjo un cambio en el modelo de inserción económica (Rougier y Schorr, 2012). Si bien la política exterior fue más asertiva en relación a Malvinas, no hubo un correlato inmediato en la política de defensa, sino más bien un lento despertar estratégico de ella, en cuanto al diferendo entre ambos países (Magnani, 2022). Esta argumentación no se verificó justamente durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), que retrocedió con el modelo económico, volvió a una política de acercamiento con el RUGB y la política de defensa no tuvo ningún rol respecto a esta cuestión.

En síntesis, los argumentos de Paradiso (1996) y Eissa (2018) resultan insuficientes entre 1930 y 1975, y no explican la lenta inserción de la cuestión Malvinas en la agenda de Defensa entre 2003 y 2015, y 2019 y 2021. Entonces, podemos hipotetizar que existe una variable interviniente que ralentiza

9 El plan de la última dictadura (1976-1983) para recuperar las Islas Malvinas había comenzado a ser elaborado en noviembre de 1981. Pese a ello, dicho plan no fue culminado, y la "Operación Rosario" tuvo que realizarse anticipadamente debido a las disputas en el interior del Gobierno entre cada una de las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa, 2012).

o impide el traslado de la asertividad de la política exterior hacia la política de defensa.

A nuestro criterio, la existencia de esos tres grupos entre los actores políticos argentinos se traduce en una falta de cohesión y consenso (Schweller, 2004), que tiene como resultado que Argentina adopte una política de underbalancing en relación al RUGB. Para ello, estudiaremos los documentos estratégicos de la política de defensa de la República Argentina y la implementación de dicha política entre 2007 y 2021 durante esos años.

El periodo seleccionado obedece a los siguientes criterios:

1. la ministra de Defensa Nilda Garré, que fue nombrada por el presidente Néstor Kirchner (2003-2007) en diciembre de 2005, reglamentó la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional del 26 de abril de 1988, a través del Decreto N° 727 del 12 de junio de 2006, y completó el entramado normativo de la defensa nacional al proponer la firma de los Decretos N° 1691 del 22 de noviembre de 2006, denominado “Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas”, y N° 1729 del 30 de noviembre de 2007, llamado “Ciclo de Planeamiento de la Defensa”. Este último decreto resulta relevante para nuestro trabajo porque puso en marcha el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, cuyo trabajo se inició ese año, aunque formalmente fue puesto en marcha a través de la Directiva de Política de Defensa (DPDN) en 2009 (Eissa, 2015 y Calvo *et al.*, 2022);
2. la ministra de Defensa Nilda Garré fue la primera en ejercer plenamente la conducción civil de la política de defensa, porque, en lo que respecta al planeamiento, hubo experiencias previas que culminaron con la Directiva Estratégica Militar (DEMIL) 1985, modificada parcialmente, y la DEMIL 1999, pero que fueron conducidas por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO);
3. el periodo de estudio abarca gobiernos que han tenido

diferentes posturas diplomáticas con respecto al reclamo de soberanía. Mientras que el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) visualizó, en consonancia con la tesis de José Paradiso (1996), el conflicto de soberanía como un “estorbo” para alinear al país con Estados Unidos y sus aliados, entre ellos el RUGB, los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007), Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y Alberto Fernández (2019-2021) tuvieron una actitud diplomática más asertiva.

En función de lo expuesto, la falta de cohesión y consenso entre las elites políticas argentinas con respecto a la presencia militar ilegal e ilegítima del RUGB en las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur se reflejan en las diferentes políticas que tuvo Argentina durante los gobiernos peronistas (2007-2015 y 2019-2021) y los de centroderecha (2015-2019); en materia de política de defensa, tiene como resultado un *underbalancing* frente a la presencia de la potencia británica en territorio argentino.

Existen numerosos trabajos sobre la cuestión Malvinas. Un primer grupo se dedica a estudiar distintos aspectos de la guerra del Atlántico Sur (1982), entre ellos, destacamos a Schenoni *et al.* (2021); Abelenda y Villalba (2017); Train (2012); y García Solorzano (2012), entre otros. Un segundo grupo realiza un análisis estratégico de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, entre los cuales podemos mencionar a Caplan *et al.* (2015) y Correa Roselló *et al.* (2020), entre otros. El tercer grupo, que es el más numeroso, ha trabajado la cuestión Malvinas con relación a la memoria histórica, entre ellos, los que mencionamos anteriormente, Arias (2013) y Guber (2009), entre otros. Finalmente, tenemos aquellas publicaciones en las cuales podríamos ubicar la presente, que analizan las políticas implementadas a posteriori de la guerra del Atlántico Sur. En este grupo podemos mencionar a Winer (2013) y Magnani (2022); este último resulta relevante con relación a la nuestra porque estudia el vínculo entre la política de defensa y la cuestión Malvinas, a partir de indicadores vinculados a la

doctrina castrense, el planeamiento estratégico y el despliegue militar desde el retorno de la democracia.

El trabajo adoptará una metodología cualitativa para analizar los documentos del Nivel Estratégico Nacional entre 2007 y 2021. Asimismo, se realizará una “triangulación” con las medidas adoptadas en materia presupuestaria y de adquisición de medios y, para ello, se recurrió a una estrategia tanto cuantitativa como cualitativa (entrevistas de actores claves).

Se aclara que este trabajo no indaga por qué existe falta de consenso y cohesión entre las elites frente a la cuestión Malvinas.

Finalmente, el artículo se ordenará de la siguiente manera: en primer lugar, se expondrán algunas herramientas analíticas y los orígenes del conflicto sobre la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, y en segundo y último lugar, se analizarán las percepciones sobre el conflicto plasmadas en los documentos estratégicos de la política de defensa (DPDN 2009, 2014, 2018 y 2021), y algunas acciones de políticas del Nivel Estratégico Nacional.

Algunas consideraciones previas

Sobre la amenaza, sus percepciones y *underbalancing*

Desde la conformación de las Fuerzas Armadas argentinas modernas, a la par de la formación del Estado-Nación en 1880 hasta 1981, el RUGB no supuso una hipótesis de conflicto para el Planeamiento Estratégico Militar (Ministerio de Defensa, 2012).

Cuarenta años después de la guerra del Atlántico Sur y de la continua ocupación ilegal e ilegítima de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, hemos visto *ut supra* que algunos dirigentes argentinos no consideran a esa potencia como una amenaza. ¿Por qué? ¿Ocupa parte de nuestro te-

ritorio? ¿Tiene emplazados medios militares que le permiten proyectar poder sobre el Atlántico Sur, la Patagonia y la Antártida? El realismo clásico y el neorrealismo no nos brindan herramientas para responder a estas preguntas.

En primer lugar, sostenemos, siguiendo a Luis Saint-Pierre (2003), que las amenazas no son lo que se manifiestan, es decir, no son “evidentes”, y que un país “balancee” a otro país porque tiene más armas no es producto de una ley de la naturaleza (Schweller: 2004).¹⁰ La amenaza es una construcción subjetiva entre aquello que se manifiesta (sistemas de armas) y cómo es percibida por el sujeto (la elite de un país). En función de lo expuesto, podríamos sostener que el poder militar de Gran Bretaña e Irlanda del Norte instalado en las Islas del Atlántico Sur (lo que se manifiesta) no ha sido –¿o es?– una amenaza para los intereses vitales (II. VV.) y estratégicos (II. EE.) de Argentina (el sujeto).

Ciertamente, Argentina no es un sujeto. No concebimos al Estado, al país, como una bola de billar, como un actor racional unificado. Este es el principal problema del realismo (Schweller, 2004) porque dentro del Estado hay actores políticos y sociales que inciden en todo el proceso de la toma de decisiones (Eissa, 2015).

En segundo lugar, Randall Schweller (2004, p. 159) sostiene que sin duda se han observado diferentes grados de locura a lo largo de la historia, en los cuales “los países han fallado en reconocer un peligro inminente”. Esta conducta –no reconocer la amenaza o responder de manera inadecuada– es llamada por Schweller como *underbalancing*. El autor cita muchos ejemplos históricos de *underbalancing*¹¹ y explica que no es producto de la naturaleza, sino que es el producto de la competencia y el consenso entre las elites con diferentes ideas sobre la política militar mundial y divergentes visiones de las

10 “Kenneth Waltz ha declarado que como la naturaleza aborrece el vacío, entonces la política internacional aborrece el desbalance de poder” (Schweller, 2004, p. 163).

11 No se estudia ni analiza porque la potencia británica no fue percibida como amenaza antes de 1982.

metas nacionales y desafíos, y los medios que servirían mejor a esos propósitos (Schweller, 2004, p. 163).

Schweller (2004, p. 167) define *underbalancing* como “cuando el estado no balancea o lo hace ineficientemente en respuesta a un agresor peligroso o unappeasable,¹² y los esfuerzos del Estado resultan esenciales para disuadirlo o derrotarlo”.

Claramente el factor sistémico existe y es relevante (Eissa, 2015 y Schweller, 2004), pero si lo consideramos constante entre 2007 y 2021, ¿por qué las elites argentinas brindaron diferentes respuestas? Schweller (2004), desde las teorías de las relaciones internacionales, y más puntualmente desde el realismo neoclásico, sostiene que los factores domésticos son una variable interviniente que “filtra” las presiones del factor sistémico hacia la política exterior y, agregamos, de defensa (Eissa, 2015). A criterio de Schweller, la falta de consenso y cohesión entre las elites son dos de los factores que afectan la decisión de balancear o no.

A los efectos de detectar si existe o no consenso entre las elites, Schweller (2004, p. 171) nos propone cuatro preguntas claves: a) “¿Las elites políticas acuerdan que existe una amenaza externa?”, b) “¿acuerdan sobre la naturaleza y extensión de la amenaza?”, c) “¿acuerdan sobre el remedio político más efectivo y apropiado para lidiar con una amenaza y proteger los intereses estratégicos del Estado?” y d) “¿acuerdan en los riesgos y costos de política doméstica asociados con el rango de opciones de política para balancear la amenaza? Si todas las respuestas son negativas, como en el caso argentino que se detalló anteriormente, tendremos *underbalancing*.

Por último, Schweller (2004, p. 180) entiende a la cohesión de las elites como “el grado en el cual el liderazgo político del gobierno central está fragmentado por persistentes divisiones internas (...) El concepto de cohesión de la elite es una variable continua”, es decir, presenta dos grandes campos que difieren en cuanto a la amenaza. En esta variable, las preguntas claves

12 No puede ser pacificado o satisfecho.

serían:

- “¿existe una lucha entre las elites por el poder en la política doméstica?”;¹³
- “¿existen elites oportunistas en el estado amenazado que desean colaborar con el enemigo para obtener ventajas para acumular poder y ganar la presidencia?”;
- “si existen múltiples amenazas, ¿las elites acuerdan en cómo rankear las amenazas desde las menos a las más peligrosas para la sobrevivencia del Estado y sus intereses vitales?”;
- “¿existen profundos desacuerdos entre las elites respecto a la pregunta sobre con quién debe estar alineado el Estado?” y
- “¿estás las elites divididas sobre la cuestión de si deben dedicar recursos escasos a la defensa?” (Schweller, 2004, p. 181). Si las respuestas son positivas, como hemos visto *ut supra* en el caso argentino, tendremos *underbalancing*.

A nuestro entender, la cohesión y el consenso es en torno a la percepción que se tiene sobre la amenaza. Si el argumento hasta aquí presentado es correcto, el *underbalancing* debería reflejarse en la política de defensa de Argentina con respecto a la presencia del RUGB en las Islas del Atlántico sur.

Ciclo de Política de Defensa Nacional

El Decreto N° 1729 del 27 de noviembre de 2017 aprobó el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN). Este estableció que se inicia con una Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), aprobada cada cuatro años, y culmina

13 No entendemos la lucha política como un problema, salvo que se traduzca en violencia política o en un pluralismo polarizado (Sartori, 1997) que dificulte la gestión de gobierno.

con el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL). Mientras el primer documento es público y adoptado a través de un decreto presidencial, el segundo es secreto y aprobado a través de una Resolución del Ministerio de Defensa. Una vez publicada la DPDN, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO) inicia el subordinado planeamiento estratégico militar (PEM), que se compone de los siguientes documentos: Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM), aprobada a través de una resolución ministerial; la Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL); la Directiva Estratégica Militar (DEMIL); y los Planes de Corto, Mediano y Largo Plazo, a cuya elaboración contribuyen el Ejército Argentino, la Armada Argentina y la Fuerza Aérea Argentina, así como también los planes de campaña. El plan de mediano plazo da origen al Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL), sobre cuya base el Ministerio de Defensa construye el PLANCAMIL (Calvo *et al.*, 2022).

La DPDN explicita “los lineamientos centrales de la política de defensa nacional y de la política militar, determinando los criterios y parámetros que orientarán la organización, el funcionamiento, la planificación, el empleo y la administración de los recursos humanos y materiales de las Fuerzas Armadas de manera sistemática y coherente”. Asimismo, este documento del Nivel Estratégico Nacional (NEN) está dividido en tres capítulos (Decreto 1729/2007):

- Un diagnóstico y apreciación del escenario de defensa y seguridad global y regional.
- Una explicitación de la concepción y posicionamiento estratégico nacional en materia de defensa, y de los lineamientos centrales de la política de defensa nacional.
- La determinación, el establecimiento y actualización de los parámetros y criterios que deberán orientar y dirigir el accionar de las Fuerzas Armadas de la Nación respecto de toda su estructuración y desarrollo orgáni-

co-funcional, doctrina, adiestramiento, planeamiento estratégico, despliegue, capacitación de personal y planificación, administración y empleo de los recursos humanos y materiales disponibles, así como también a las tareas de modernización, recuperación y eventual adquisición de material.

Por último, el CPDN iniciado con la DPDN 2009 culminó con el PLANCAMIL 2011, pero este no fue aprobado expresamente por el entonces ministro de Defensa, Arturo Puricelli (2010-2013). Sin embargo, el documento fue utilizado por el EMCO y el Ministerio de Defensa para determinar las prioridades de inversión, más aún a partir del 2020 cuando se aprobó la Ley N° 27.565 del Fondo Nacional de la Defensa. A la fecha,¹⁴ la asignación de los recursos del FONDEF se realiza en función de las prioridades establecidas en el PLANCAMIL 2011, según lo establecido en la Resolución MD N° 294/2021.

El CPDN, que se inició con la DPDN 2014, fue abortado por decisión del ministro de Defensa, Julio Martínez (2015-2017), y la DPDN 2018 no fue implementada por el ministro de Defensa, Oscar Agüad (2017-2019), por lo que no hubo CPDN.¹⁵

En síntesis, solo se analizarán los documentos estratégicos aprobados por el presidente de la Nación, correspondientes al Nivel Estratégico Nacional (NEN), y no los documentos secretos del Nivel Estratégico Militar (NEM).

14 31 de octubre de 2022.

15 De hecho, a requerimiento del ministro de Defensa, Oscar Agüad, las Fuerzas elaboraron planes que implicaron un fuerte recorte en cada una de las Fuerzas (entrevista reservada a Fuente X (civil) del 27 de octubre de 2022).

Los orígenes de la disputa por las Islas Malvinas¹⁶

El descubrimiento de las Islas Malvinas, localizadas en el Atlántico Sur, a 356,4 km del territorio continental de la República Argentina, ocupando una superficie terrestre de 15.266 km,2 es disputada por varios países, pero más allá de quién las haya descubierto, se tienen las siguientes certezas: en primer lugar, el Tratado de Utrecht de 1713 estableció en su artículo VII que

la navegación y uso del comercio de las Indias occidentales del dominio de España quede en el mismo estado que tenía en tiempo del dicho rey católico Carlos II (...) que por ningún título ni con ningún pretesto se pueda directa ni indirectamente conceder jamás licencia ni facultad alguna á los franceses ni otra nación para navegar, comerciar ni introducir negros, bienes, mercaderías ú otras cosas en los dominios de América pertenecientes á la corona de España (...) Y para que la navegación y comercio á las Indias occidentales queden mas firme y ampliamente asegurados, se ha convenido y ajustado también por el presente , que ni el rey católico , ni alguno de sus herederos y sucesores puedan vender, ceder, empeñar, traspasar á los franceses ni á otra nación tierras, dominios ó territorios algunos de la América española, ni parte alguna de ellos, ni enajenarla en modo alguno de sí, ni de la corona de España. Y al contrario, para que se conserven mas enteros los dominios de la América española, promete la reina de la Gran Bretaña que solicitará y dará ayuda á los españoles para que los limites antiguos de sus dominios de América se restituyan y fijen como estaban en tiempo del referido rey católico Carlos II, si acaso se hallare que en algún modo ó por algún pretesto hubieren padecido alguna desmembración ó quiebra después de la muerte del dicho rey católico Carlos II. (Del Cantillo, 1843, pp. 77-78)¹⁷

16 Existen muchas obras que abordan la historia del conflicto; a mi criterio, la más completa y documentada es la de Kohen y Rodríguez (2015).

17 En castellano original.

A raíz de este Tratado, el Reino Unido de Gran Bretaña, Francia e Hibernia se comprometió a ayudar al Rey Católico de las Españas a restituir su dominio sobre las Américas, y esta le concedió a la primera “la facultad para introducir negros en diversas partes de sus dominios de su Majestad Católica en América (...) por espacio de treinta años” (Del Cantillo, 1843, p. 79).

En segundo lugar, los franceses fundaron el pueblo de Saint-Louis el 17 de marzo de 1764, pero frente a la protesta española, se retiraron en 1766 (Fernández Duro, 1895, pp. 134-135). Paralelamente, los británicos ocuparon la Isla Trinidad el 15 de enero de 1765, desconociendo el Tratado de Utrecht, y John Byron fundó Port Egmont el 8 de enero de 1766 (Allard-ycce, 1909, p. 18).

En tercer lugar, el Rey de España, Carlos III, creó la Gobernación de las Islas Malvinas el 2 de octubre de 1766, y nombró como primer gobernador a Felipe Ruiz Puente, que fundó el Puerto de Nuestra Señora de la Soledad el 2 de abril de 1767 (Archivo General de la Nación, 2019, pp. 30-34). El 25 de febrero de 1768, el Rey de España ordenó que debían desalojarse todos los establecimientos británicos que estuvieran en territorios de la corona española (Ferrer del Río: 1852). Por este motivo, el Reino de España y Gran Bretaña e Irlanda se enfrentaron militarmente el 10 de junio de 1770, enfrentamiento que culminó con la rendición británica y el desalojo del asentamiento (Fernández Duro, 1895, p. 137 y Archivo General de la Nación, 2019, pp. 45-63). Esto ocasionó una crisis diplomática entre ambos países, que finalizó con la Declaración de Masserano-Rochford, firmándose en Londres el 22 de enero de 1771. Este documento afirma

(...) que S. M. Católica se obliga a dar sus prontas órdenes para que en el citado Puerto-Egmont de la Gran Maluina vuelvan precisamente las cosas al ser y estado que tenían antes del 10 de junio de 1770; a cuyo efecto S. M. Católica dispondrá que uno de sus oficiales entregue al que S. M. Británica autorice el puerto y fuerte Egmont con la artillería, municiones y efectos de S. M. Británica y sus súbditos, allí existentes

dicho día, y que se pusieron por inventario. Al mismo tiempo el príncipe de Maserano declara en nombre del Rey su amo que la obligación en que S. M. Católica se constituye de restituir a S. M. Británica la posesión del puerto y fuerte de Egmont no puede ni debe afectar a la cuestión del derecho anterior de soberanía sobre las islas Maluinas (Ferrer del Rio, 1852).¹⁸

A través de esta Declaración, ambos reinos se comprometieron a restaurar el statu quo previo al combate, al solo efecto de reparar la ofensa, y que ello no afectaba de modo alguno la soberanía española sobre las Islas Malvinas (El País, 1982), lo cual no fue objetado por el Gobierno británico. En el marco de estas negociaciones, los negociadores británicos pidieron no incluir en la Declaración una fecha precisa para el desalojo, debido a cuestiones de política doméstica, pero se comprometieron verbalmente a efectuarlo. El desalojo de las fuerzas militares británicas se efectivizó el 22 de mayo de 1774, lo cual fue objeto de un amplio debate en los diarios y en el Parlamento (Kohen *et al.*, 2015, pp. 67-77).

Finalmente, el Reino Unido reconoció la soberanía española mediante la Convención de Nutka de 1790,¹⁹ que pasó a manos de las Provincias Unidas del Río de la Plata en 1816,²⁰ en

18 En castellano del original.

19 En una carta que data de 1767, descubierta en el año 2017, el primer gobernador español de las Islas Malvinas, Felipe Ruiz Puente, “mencionó la necesidad de contar en Malvinas con una capilla y elementos para ponerla en funcionamiento. Las cartas revelan que el gobernador de Buenos Aires envía los vasos sagrados y ornamentos para erigir una nueva capilla en dicha ‘colonia’ así como una imagen de la Virgen de la Soledad, para que sea declarada patrona de la población” (Dinatale, 2018). Las Islas fueron deshabitadas por los españoles recién en 1811.

20 Roger Lorton (2022) afirma insistentemente en su Twitter y blog que las Islas fueron reclamadas por “primera vez por Inglaterra en 1594 (...) [y que los ingleses se establecieron] en 1765 antes de que existiera Argentina”. Al respecto, cabe señalar que tampoco existía el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en 1594 ni en 1765, sino Inglaterra e Irlanda -¿Escocia?-, y Gran Bretaña e Irlanda. Por otro lado, la Constitución de la Nación Argentina (1853-1860) establece en su artículo 35 que “Las denominaciones adoptadas sucesivamente desde 1810 hasta el presente, a saber: Provincias Unidas del Río de la Plata, República Argentina, Confederación Argentina, serán en adelante nombres oficiales indistintamente para la designación del Gobierno y territorio de las provincias, empleándose las palabras Nación Argentina en la forma-

virtud del principio *uti possidetis* (Biangardi Delgado, 2011 y Gálvez Valega, 2004).²¹ En total, se sucedieron más de 30 gobernadores españoles en las Islas.

A lo largo de más de 20 años, los gobiernos argentinos adoptaron decisiones sobre las Islas Malvinas que no fueron objetadas por el RUGB. Así, el 30 de mayo de 1810, apenas cinco días después de la Revolución de Mayo, el presidente de la Primera Junta de Gobierno, Cornelio Saavedra, y el secretario de la Primera Junta de Gobierno, Juan José Paso, ordenaron:

Habiendo notado que después de haberse resuelto en Junta Superior de Real Hacienda que para los gastos y pagamentos se considere en adelante el establecimiento de Malvinas como un buque navegando, y todos los empleados en aquel destino como dependientes del mismo buque, debiendo seguirse la misma razón por la Marina, del mismo modo que las demás embarcaciones de guerra con arreglo a sus particulares y privativas ordenanzas (...); he determinado que en adelante se satisfagan por el Ministro de Marina de este Apostadero todos los sueldos, gratificaciones, jornales y demás gastos que ocurran en dicho establecimiento o pertenezcan a él, sean de la clase que fueren, para conservar la unidad en el modo tan necesaria (...) con esta fecha prevengo a los de Tesorería General del Ejército y Real Hacienda que le remitan copias certificadas de las Reales Ordenanzas que haya en la misma Tesorería General, sobre asignaciones o algunos otros puntos de Malvinas, cuyas noticias sean precisas al citado Ministro, y lo traslade a V. Mercedes para su inteligencia y cumplimiento en la parte que les toca, debiéndose tomarse razón en el Tribunal de Cuentas. (Archivo General de la Nación, 2019: 86-88)

Por su parte, cuando el Capitán General José de San Martín era gobernador de Cuyo, ordenó el 14 de agosto de 1816 que

Se disponga que todos los de alta clase que se hallen presos

ción y sanción de las leyes” (Ley N° 24.430, 1995).

21 “La posesión por uso jurídico se sustenta en la ocupación del territorio a partir de la titulación jurídica, lo que permite que los conflictos de fronteras sean resueltos a través de tratados internacionales” (Gálvez Valega, 2004, p. 131).

en esa jurisdicción de su mando sentenciados a los presidios de Patagones, Malvinas u otros sean remitidos a esta capital con copias de sus respectivas condenas y a la mayor seguridad posible comprendiendo también en ellos a los desertores contumaces en este delito (Archivo General de la Nación, 2022).

Años después, el director Supremo José Rondeau (1819-1820) nombró a David Jewett como coronel del Ejército al servicio de la Marina, el 15 de enero de 1820. En ese cargo, el 6 de noviembre de 1820 David Jewett²² tomó posesión de las Islas en nombre de las Provincias Unidas del Río de la Plata, en un acto público en Puerto Soledad, al que asistieron testigos de varias nacionalidades. La noticia fue publicada en periódicos de los Estados Unidos y el Reino Unido, sin provocar comentarios oficiales por parte de esos países. El RUGB tampoco manifestó pretensión alguna sobre las Islas Malvinas, ni realizó ninguna salvaguarda cuando firmó el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1825 con Argentina (Escudé *et al.*, 2000 y Dirección de Tratados, 1822).

El 10 de junio de 1829, se creó la “Comandancia Política y Militar de las Islas Malvinas y las adyacentes al Cabo de Hornos en el Mar Atlántico”, y se nombró como gobernador de las Islas a Luis María Vernet (Quellet, 1982). Recién el 19 de noviembre de 1831, el Gobierno británico elevaría una nota de protesta a la Confederación Argentina (Escudé *et al.*, 2000). Durante ese mismo año, el día 27 de diciembre la corbeta estadounidense Lexington atacó a la población argentina que habitaba en las Islas (Escudé *et al.*, 2000)²³ y, como consecuencia, la Confederación Argentina publicó el 14 de febrero de 1832 una proclama comprometiéndose a requerir una sa-

22 Gobernadores argentinos: David Jewett (1820-1821); Guillermo Mason (1821); Pablo Areguati (1823-1824), Luis Vernet (1829-1831); Juan Esteban Francisco Messtivier (1832); José María Pinedo (1832-1833); y Jean Simon (1833) (Escudé *et al.*, 2000).

23 Luis Vernet llegó con 50 colonos que se sumaron a los que allí vivían. Al momento del ataque la población ascendía a 150 habitantes aproximadamente, incluyendo los tripulantes de la Fragata Sarandí (Warnick, 2008).

tisfacción, al tiempo que protestaba ante el cónsul estadounidense (Quellet, 1982). Aprovechando esta circunstancia, el 3 de enero de 1833 el Reino Unido, pese a no estar en guerra con la Confederación Argentina, invadió y atacó a los argentinos que allí vivían, y estableció una guarnición militar, desalojando por la fuerza a los pobladores y autoridades argentinas. El 17 de junio de 1833, el ministro plenipotenciario ante la Corona Británica, Manuel Moreno, presentó una nota de protesta, que fue renovada y ampliada en reiteradas oportunidades por el representante argentino en Londres (Quellet, 1982 y *El País*, 1982).

Luego de 1833, la Argentina realizó continuos reclamos al Reino Unido de Gran Bretaña. El 17 de junio de 1833, el embajador argentino Manuel Moreno protestó por la invasión y el ataque, estando ambos países en paz, y reseñó los derechos argentinos sobre las Islas. El 2 de octubre de 1833, Manuel Moreno informó al ministro de Relaciones Exteriores el estado de las reclamaciones por la usurpación de las Islas Malvinas. Estas reclamaciones se sucedieron en 1834, 1835, 1841, 1843 y 1849. Durante los gobiernos conservadores, las protestas continuaron e incluso Argentina le propuso a Gran Bretaña resolver el conflicto a través de un arbitraje (1884, 1885 y 1888) (Archivo General de la Nación, 2020; Del Castillo, 1990 y Maffeo, 2002).

También se impulsaron reclamos en la Conferencia Panamericana de La Habana en 1940 y en las entonces recién creadas Naciones Unidas, organismo en el cual se aprobó la Resolución N° 2065/65 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Dicha norma, adoptada durante la presidencia de Arturo Humberto Illia (1963-1966), y del canciller argentino Miguel Ángel Zabala Ortiz (1963-1966), reconoció la existencia de una situación colonial e invitó a las partes a iniciar negociaciones, sustentadas en el principio de integridad territorial y no en el de autodeterminación, respetando los intereses de los isleños.

En 1966, en un contexto en el cual las Islas eran irrelevantes estratégicamente para los británicos, y en una situación de abandono de las necesidades de la población por parte de la

metrópoli, se iniciaron negociaciones formales entre el Reino Unido y la República Argentina. El 1 de julio de 1971 se firmó la Declaración Conjunta Argentino Británica sobre las comunicaciones entre las Islas Malvinas y el territorio continental argentino. Argentina se comprometió a establecer una línea aérea, que estuvo a cargo de LADE (Líneas Aéreas del Estado), con un servicio bisemanal, lo cual permitió efectuar viajes entre las Islas y el territorio continental. Se construyó una pista de aterrizaje; dos maestras argentinas fueron a las Islas a enseñar el español; se implementó un programa de becas para que hijos de isleños pudiesen venir a estudiar y se los llevó a los principales centros educativos de habla inglesa. A los isleños enfermos se les proporcionó traslado y asistencia médica gratuita en el Hospital Británico, aunque algunos pobladores preferían tratarse en el Hospital de YPF en Comodoro Rivadavia. Este acuerdo fue fundamental, porque en junio de 1974 el Gobierno británico, a través de su embajada en Buenos Aires, le propuso a la Argentina un condominio sobre las Islas que tenía cláusulas, entre las que se destacaban que el gobernador de las Islas sería designado alternativamente por su Majestad Británica y por el presidente de la República Argentina.

La muerte del presidente Juan Domingo Perón, poco tiempo después, frustró este proyecto, que fue retirado días más tarde. Sobre la misma base de la propuesta anterior, el Gobierno británico propuso también lo que se llamó el lease back, “retroarriendo”, sobre las Islas Malvinas. Se acordaron un conjunto de puntos, faltando definir el periodo de duración de la administración provisoria de las Islas que iba a ejercer el Gobierno británico. Hubo una serie de aspectos que no prosperaron en el Parlamento británico, pero las tratativas siguieron y nunca, por lo menos desde la parte oficial británica, se renunció del todo a esa posibilidad (Jastreblansky, 2012).

Por último, en el año 2016 la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC) de las Naciones Unidas aprobó por consenso las recomendaciones argentinas presentadas en el año 2009, respecto al límite exterior de la plataforma continental. La Comisión no se pronunció sobre los límites en las Islas

Malvinas, Islas Georgias e Islas Sándwich del Sur hasta tanto Argentina y el RUGB resolvieran el conflicto limítrofe, reconociendo con ello la existencia del conflicto de soberanía. Este trabajo se había iniciado con la aprobación de Ley N° 24.815 en el año 1997, que puso en marcha la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA).

Finalmente, el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) dejó de lado “la disputa por la soberanía, al amparo de un pacto de 1989, pero introduce cambios en la política argentina hacia el Atlántico Sur: el aumento de vuelos y la eliminación de trabas en comercio, pesca, navegación e hidrocarburos”, en el marco del Acuerdo Foradori-Duncan del año 2016 (Gian, 2018).

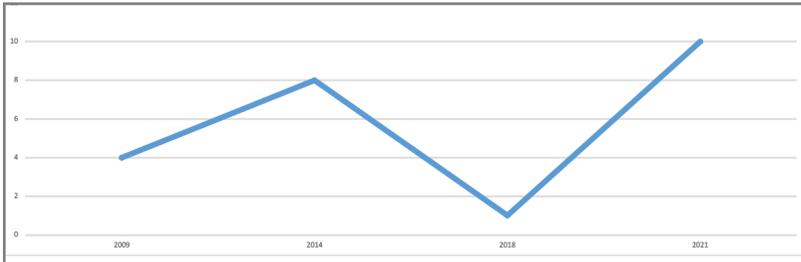
Las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur en la política de defensa entre 2007 y 2019

- Las Islas del Atlántico Sur en las Directivas de Política de Defensa Nacional: el análisis de las DPDN 2009, 2014, 2018 y 2021

En el presente apartado se analizarán las DPDN 2009 (Decreto N° 1714/2009), la DPDN 2014 (Decreto N° 2645/2014), la DPDN 2018 (Decreto N° 703/2018) y la DPDN 2021 (Decreto N° 457/2021). En primer lugar, se procederá a un estudio cuantitativo y, posteriormente, a un análisis cualitativo.

El Gráfico N° 1 muestra cuántas veces se menciona a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur en las DPDN. Se puede observar un incremento en la cantidad de menciones, interrumpida por la drástica reducción que se verificó en la DPDN 2018.

Gráfico N° 1 - Menciones de las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur en las DPDN



Fuente: elaboración propia en base de las DPDN 2009, 2014, 2018 y 2021.

Luego, la Tabla N° 1 refleja en qué capítulos de las DPDN se ha hecho mención a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur. Al respecto, es importante destacar como el conflicto siempre fue tenido presente en el capítulo I, referido a la definición de la actitud y postura estratégica nacional, pero, lo más destacable, es que la DPDN 2021 también aborda, por primera vez, el tema en el capítulo III, correspondiente a los parámetros y criterios que deben orientar el diseño y accionar de las Fuerzas Armadas.

Tabla N° 1

	2009	2014	2018	2021
Menciones	4	8	1	10
	2009	2014	2018	2021
Capítulo I	1	7	0	5
Capítulo II	3	1	1	3
Capítulo III				2

Fuente: elaboración propia en base de las DPDN 2009, 2014, 2018 y 2021.

En el capítulo I, la DPDN 2009 (Decreto 1714, 2009) aborda

la cuestión Malvinas en el subapartado correspondiente a la apreciación del escenario global, en el marco de la persistencia de los enclaves coloniales alrededor del mundo, entre los que se encuentran las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur.

En el caso de la DPDN 2014 (Decreto 2645, 2014), se hace mención a la cuestión Malvinas en el contexto de la persistencia de los diferendos interestatales irresueltos alrededor del mundo, afirmando que se encuentran ilegítimamente ocupadas por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Esta DPDN avanzó mucho más que la anterior, en tanto que, en el subapartado del escenario regional, la cuestión Malvinas aparece en 6 oportunidades. El ítem b), referido al Atlántico Sur como zona de paz y como la presencia militar del RUGB, genera una tensión innecesaria en la región: se rechaza la presencia de armas nucleares y la realización de actos unilaterales, contrarios a lo decidido por las Naciones Unidas en la Resolución N° 31/49; ratifica soberanía legítima e imprescriptible sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, por estos ser parte integrante del territorio nacional, y que la recuperación se hará de acuerdo al derecho internacional y la cláusula transitoria primera de la Constitución Nacional, respetando el modo de vida de sus habitantes.

A su vez, resalta no solo el apoyo de los países de la región y de los organismos regionales al derecho de soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, sino también el que hayan tomado medidas concretas para evitar la exfoliación petrolera e ictícola. Por otro lado, en el ítem g) se abordan los esfuerzos de los países de Suramérica para preservar a la región libre de armas de destrucción masiva, incluido el territorio argentino de las Islas Malvinas, Georgias de Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, que están ilegítimamente ocupados por el RUGB. Por último, en este subapartado, el ítem l) señala que Suramérica cuenta con una muy importante dotación de recursos naturales, algunos de los cuales están siendo explotadas ilegítima-

mente por el RUGB.

En cambio, la DPDN 2018 (Decreto 703, 2018), en su capítulo I, no contempla la apreciación de amenazas a la seguridad y defensa, tanto en el orden internacional como en el regional, a la disputa por la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur.

La DPDN 2021 (Decreto 457, 2021), en su capítulo I, también efectúa menciones a la cuestión Malvinas. La primera novedad radica en que la apreciación del escenario internacional se distingue entre el “Tablero Estratégico-Militar”, el “Tablero Económico-Comercial” y el “Tablero Transnacional”. En el marco de esta división analítica, las Islas del Atlántico Sur son mencionadas en el primer tablero, donde se enfatiza que la situación de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes que, siendo parte integrante del territorio argentino, se encuentran ilegítimamente ocupados por una de las principales potencias militares mundiales, el RUGB. Esto, además de limitar el ejercicio pleno de soberanía por parte de Argentina, le permite proyectar poder sobre un espacio geopolíticamente estratégico, debido a sus riquezas en recursos naturales renovables y no renovables (ictícolas, hidrocarburiíferos, mineros y de biodiversidad), y a su función como centro de operaciones para obturar la circulación hacia la Antártida y limitar la navegación entre los océanos Pacífico y Atlántico.

En el subapartado de apreciación regional, se reitera el reclamo de la soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, afirmando que la recuperación se hará acorde al derecho internacional y a la Constitución Nacional, respetando el modo de vida de sus habitantes. Luego, se alerta nuevamente sobre las tensiones que genera la presencia militar del RUGB, de la presencia de armas de destrucción masiva, lo cual viola la Resolución 41/11 de la Asamblea General de la ONU, en cuanto a respetar al Atlántico Sur como una zona de paz y cooperación. También se vuelven a rechazar los actos unilaterales contrarios a la Resolución 31/49 de la Asamblea General

de Naciones Unidas, y se destaca el apoyo de los países de la región, así como de los organismos multilaterales que han asumido compromisos concretos para evitar que el RUGB continúe explotando los recursos hidrocarburíferos e ictícolas. La novedad radica en la decisión de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC), que se conoció en el año 2016, que por ello no fue incluida en la DPDN 2014 (Decreto 2645, 2014) y que, extrañamente, no es citada en la DPDN 2018 (Decreto 703, 2018). Esta decisión resulta relevante porque reconoció la existencia de una disputa entre Argentina y el RUGB.

El capítulo II es central, pues establece la concepción y posicionamiento estratégico nacional en materia de defensa, y de los lineamientos centrales de la política de defensa nacional. Las DPDN 2009 (Decreto 1714, 2009), DPDN 2014 (Decreto 2645, 2014) y la DPDN 2021 (Decreto 457, 2021) afirman, coincidentemente, que

ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser éstos parte integrante del territorio nacional; asimismo, cabe también señalar que la recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, conforme a los principios del derecho internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino.

La DPDN 2009 (Decreto 1714, 2009) alerta, además, sobre el intento del RUGB de extender su control sobre las 350 millas marítimas, pretensión que se rechaza, así como sobre las decisiones unilaterales de los británicos. Este documento también recuerda que Argentina ha insistido en los organismos y foros internacionales para que se reanuden las negociaciones sobre la soberanía.

La DPDN 2014 (Decreto 2645, 2014) suma un matiz de que ese reclamo para reiniciar las negociaciones bilaterales sobre la soberanía ha sido respaldado por diversos organismos y foros internacionales y regionales.

La DPDN 2021 (Decreto 457, 2021) retoma la línea marcada

por la DPDN 2014 (Decreto 2645, 2014), luego de la sorpresa que significó la DPDN 2018 (Decreto 703, 2018). Más importante aún, establece que

la planificación y construcción de capacidades para la Defensa argentina y el sostén logístico de su actividad antártica deben considerarse como partes integrantes de un mismo sistema geoestratégico a la Patagonia Argentina, al Sector Antártico Nacional, al Atlántico Sur y a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes.

Además, ordena que²⁴

la persistente presencia militar, ilegítima e ilegal del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes **obliga a tomar los recaudos de planificación de capacidades, despliegue y organización acordados por parte de nuestro sistema de Defensa.**

En efecto, la DPDN 2018 (Decreto 703, 2018) se aparta de lo establecido en los documentos estratégicos previos y retoma la política marcada por la política exterior argentina entre 1989 y 2001, es decir, que el alineamiento automático con los EE. UU. y la mejora de las relaciones con el RUGB permitiría recuperar la soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur. Esta postura muestra como la política exterior de Mauricio Macri (2015-2019) retoma los lineamientos de la larga década del 90, tal como se plasmó en el Acuerdo Foradori-Duncan. En definitiva, la DPDN 2018 (Decreto 703, 2018) afirma que²⁵

La República Argentina mantiene su reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y sus espacios marítimos e insulares. **La reciente mejora en la relación con el REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE contribuye al logro de este objetivo nacional**

24 El resaltado en negrita es nuestro.

25 El resaltado en negrita es nuestro.

irrenunciable, ya que favorece un espacio de oportunidad para incrementar la cooperación bilateral y promueve el interés nacional de preservar y explotar los recursos naturales allí existentes.

Finalmente, en el capítulo III de la DPDN, que establece cuáles son los parámetros y criterios que deberían orientar y dirigir el accionar de las Fuerzas Armadas de la Nación respecto de toda su estructuración y desarrollo orgánico-funcional, doctrina, adiestramiento, planeamiento estratégico, despliegue, capacitación de personal y planificación, administración y empleo de los recursos humanos y materiales disponibles, así como también a las tareas de modernización, recuperación y eventual adquisición de material, se menciona la cuestión Malvinas, lo cual implica que la ocupación británica debe ser tenido presente para el diseño y planeamiento de las operaciones de las Fuerzas Armadas.

En primer lugar, la DPDN 2021 (Decreto 457, 2021) ordena que, en lo que refiere al despliegue, debe tenerse en cuenta la

zona de probable empleo; extensión geográfica del país; presencia en zonas de baja densidad poblacional; disposición de los objetos de valor estratégico; extensión del área marítima y fluvial; proyección sobre la Antártida y presencia de una potencia extrarregional que ocupa ilegal e ilegítimamente las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes.

Asimismo, debe tener en consideración para el despliegue que el escenario sur

constituye un sistema geoestratégico que comprende a la Patagonia Argentina, al Sector Antártico Nacional, al Atlántico Sur y a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes.

En síntesis, la DPDN 2021 (Decreto 457, 2021) ordena planificar el diseño y las operaciones de las Fuerzas Armadas, priorizando el escenario sur y su ocupación ilegal e ilegítima por el RUGB, y permitiendo el despliegue de sus capacidades militares en todos los sectores de dicho escenario. Además,

esa concepción supone que las Islas, el Atlántico Sur, la Patagonia y el Sector Antártico argentino se encuentran relacionados sistémicamente, es decir, la presencia militar del RUGB no significa solamente que se encuentra ocupando parte de nuestro territorio desde 1833, sino que desde allí amenaza la soberanía y la libertad de movimiento de Argentina en todos los componentes de este escenario sistémico.

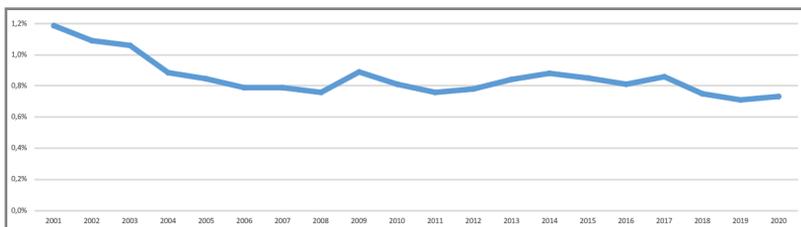
Presupuesto²⁶ y medios

En primer lugar, existen varias maneras de analizar el presupuesto de la política de defensa, tema que se ha abordado en otro trabajo (Eissa, 2020). Tanto si se analiza la inversión en defensa con relación al PBI como si se estudia la evolución de la función defensa a partir de los datos de las Cuentas de Inversión, se observará una disminución entre 1990, cuando se consolidó el control civil de las Fuerzas Armadas (Eissa, 2015), y el año 2001. A partir de este año, difieren los resultados. De acuerdo al Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), la inversión en relación al PBI osciló entre el 0,9 y 0,7%, correspondiente este último registro –el más bajo de la historia– al año 2019 durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019).²⁷ En cambio, si se toman los datos de la función defensa, que se corresponden únicamente a aquellos programas y proyectos vinculados con los aspectos de adiestramiento, alistamiento, sostenimiento logístico y operacional, la inversión aumenta entre el 2003 y el 2013, vuelve a subir a partir del año 2016 y se desploma en el 2018 (Eissa, 2020) (Ver Gráficos N° 2 y 3).

26 Todos los datos publicados corresponden a gastos devengados, es decir, gasto efectivamente realizado, no solo el que se presupuestó.

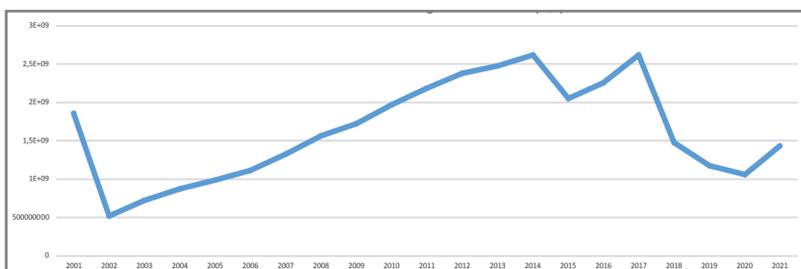
27 Los datos que publica SIPRI son contruidos a partir de la información que brinda, en el caso argentino, el Ministerio de Defensa, y corresponde al gasto devengado total de la Jurisdicción. Es decir, no toma el gasto en la función defensa devengado (Entrevista reservada a Fuente R (civil), 10 de noviembre de 2022). Por otro lado, los datos de SIPRI entre el 2007 y la actualidad no son certeros (SIPRI, 2022).

Gráfico N° 2 - Inversión en Defensa % PBI



Fuente: elaboración propia en base a datos de SIPRI (2022).

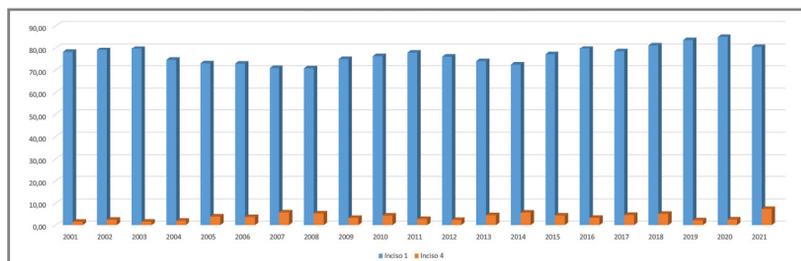
Gráfico N° 3 - Inversión en Defensa según función Defensa (U\$S)



Fuente: elaboración propia en base a las Cuentas de Inversión 2001-2021.

Ahora bien, ¿cuánto de esa inversión en defensa se destina a sueldos y pensiones (Inciso 1) y cuánto a adquisiciones, modernización y recuperación (Inciso 4)? (Ver Gráficos 4 y 5).

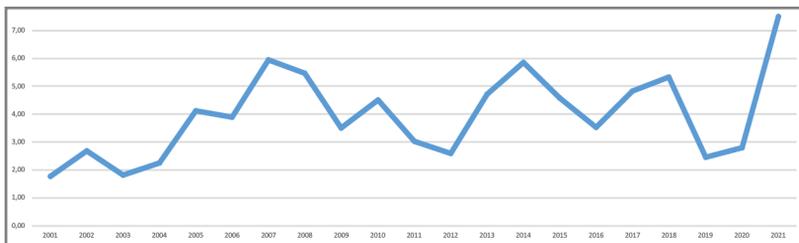
Gráfico N° 4 - Inversión en Defensa según Inciso (% sobre 100)



Fuente: elaboración propia en base a las Cuentas de Inversión 2001-2021.

Como se puede observar, la mayor parte del presupuesto en defensa se destina a sueldos y pensiones (Inciso 1) en torno al 80% del total, el cual se incrementó entre 2015 y 2019 debido al aumento en la cantidad de oficiales superiores (Eissa, 2018b). Si analizamos únicamente el Inciso 4, este claramente refleja los proyectos de modernización encarados a partir del 2012 y el impacto del FONDEF desde el año 2020 (Ley 27.565 y Resolución 294, 2021).

Gráfico N° 5 - Inversión en Inciso 4 como % del total



Fuente: elaboración propia en base a las Cuentas de Inversión 2001-2021.

Finalmente, ¿hubo adquisición, modernización y recuperación de medios que estuvieran relacionados directa o indirectamente a la cuestión Malvinas? Y, asimismo, ¿se tuvo en cuenta esta problemática estratégica? ¿Se tuvo en cuenta lo dispuesto en la DPDN 2021 (Decreto 457, 2021)?

Debe tenerse presente que la DPDN 2021 (Decreto 457, 2021) entiende que el espacio geográfico donde se encuentran las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur no se limita solo a ellas, por ello lo caracteriza como el escenario estratégico sur, de características sistémicas, que abarca también a la Patagonia argentina, al Atlántico Sur y a la Antártida.

En función de lo expuesto, podemos hacer las siguientes consideraciones preliminares sobre la adquisición, recuperación y modernización de medios: en primer lugar, es relevante destacar que la compra de las aeronaves SEM V representa claramente una mirada sobre el conflicto, lo cual no pode-

mos soslayar. De acuerdo al informe de la SIGEN (2022), el gobierno de Mauricio Macri sabía que: a) los aviones tenían componentes británicos; b) las horas remanentes de vuelo de las células eran menores a las SUE que ya tenía la Armada Argentina, y c) no estaban en condiciones de volar. La idea había sido ponerlos en condiciones en Argentina, lo cual fue imposible debido al embargo que pesa sobre estos y otros componentes militares sensibles por decisión del RUGB.²⁸ Si hubiera sido otro avión de caza multirol navalizado y desplegado en Río Grande, el impacto estratégico hubiera sido significativo. En este sentido, los proyectos BIM 049 para recuperar el Sistema de Armadas A4-AR y BIM 036 para la modernización del KC/C-130 Hércules tienen un impacto indirecto en la recuperación de las capacidades de las Fuerzas Armadas.²⁹

En segundo lugar, la Resolución MD N° 1138/2022 creó la Guarnición Militar Conjunta en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, la cual está integrada por un radar terrestre RPA en Tolhuin; una Base Aérea Militar y la Base Naval Integrada Ushuaia. Esta decisión se deriva directamente de lo dispuesto en la DPDN 2021 (Resolución 1138, 2022). Asimismo, la reapertura de la Base Petrel en la Antártida también fue ordenada por la misma norma del Nivel Estratégico Nacional (Decreto 809, 2021).³⁰

Reflexiones finales: hacia el sur, hacia el mar y hacia la Antártida

Una constante de la política exterior argentina es que esta no ha cejado en el reclamo ante el RUGB y diversos foros y organismos internacionales y regionales desde que la potencia británica invadió y ocupó las Islas Malvinas, Georgias del

28 Entrevista reservada a Fuente H (civil), 10 de noviembre de 2022.

29 Entrevista reservada a Fuente H (civil), 10 de noviembre de 2022.

30 Entrevista reservada a Fuente H (civil), 10 de noviembre de 2022.

Sur y Sándwich del Sur el 3 de enero de 1833. No obstante, ello no se tradujo en la adopción de una hipótesis de conflicto hasta fines de 1981. El peso del Modelo Agroexportador entre mediados del siglo XIX y 1930, que convirtió a Argentina en un socio privilegiado del RUGB, es una posible explicación (Paradiso, 1996) de que este no haya sido percibido como una amenaza.

En cambio, a partir del cambio de modelo de inserción económica en 1930, y hasta 1975, alumbró el mayor logro de la diplomacia argentina en 1965. Si el argumento de Eissa (2018) fuera correcto, debería haberse traducido también en la política de defensa. Sin embargo, esto no sucedió hasta 1981 frente a las urgencias derivadas de la decisión de recuperar militarmente las Islas del Atlántico Sur. Al principio de este trabajo, se sostuvo que esta era una primera pista de la presencia de una, al menos, variable interviniente.

Durante los años que siguieron a la guerra del Atlántico Sur, Argentina retomó sus reclamos en las Naciones Unidas. La política exterior alineada automáticamente con los Estados Unidos se tradujo no solo en un acercamiento con el RUGB y una política de seducción con los isleños, sino que la cuestión Malvinas fuera completamente obviada en la política de defensa.

Luego del año 2001, la política exterior volvió a ser asertiva, salvo durante el macrismo (2015-2019), pero la incorporación de la cuestión Malvinas en la agenda de defensa fue gradual.

El análisis de este trabajo se ha centrado entre los años 2007 y 2021, que, sobre la base de lo construido con anterioridad y reconstruyendo lo abandonado durante los años 90, se inició una etapa en el año 2003 que muestra una política exterior más asertiva. Sin embargo, ello no se tradujo inmediatamente en una política de defensa que contemplara la presencia militar del RUGB como una amenaza.

A partir del año 2007, se estableció la conducción civil de la política de defensa, y su planeamiento comenzó a ser dirigido por el Ministerio de Defensa. En este contexto, la cuestión Malvinas empezó a tener más relevancia en la política de defensa,

proceso incremental que culminó con la orden de planificar el diseño y el despliegue de las Fuerzas Armadas, teniendo en cuenta la presencia militar del RUGB en las Islas Malvinas, según dispuesto en la DPDN 2021. Sin embargo, bastó con un cambio de Gobierno entre 2015 y 2019 para que la cuestión Malvinas volviera a la política declarativa de forma. Este vaivén se debe a la presencia, como se mencionó anteriormente, de la variable interviniente; la falta de cohesión y consenso entre las elites políticas argentinas respecto a la cuestión de Malvinas explicaba la ausencia de percepción del RUGB como una amenaza. En consecuencia, el resultado fue una política de defensa que responde al modelo de *underbalancing* de Schweller (2004) entre 2007 y 2021.

Un segundo punto es que esa variable interviniente actúa bloqueando y filtrando lentamente la cuestión Malvinas hacia la agenda de defensa. Esto se verifica no solo por las DPDN, sino también por la lectura del presupuesto y la adquisición, modernización y recuperación de medios.

Ahora bien, ¿es la falta de cohesión y consenso la única explicación a esta gradualidad? Nuestra hipótesis es que no, pero la respuesta es ya parte de otra investigación. Por ejemplo, algunas preguntas que quedarían para otro trabajo son: ¿los documentos estratégicos militares seguirían ignorando al RUGB como una amenaza, como hicieron hasta 1981? ¿Cuál es la percepción de dicha amenaza entre los actores del Ministerio de Defensa y entre las propias Fuerzas Armadas?

Finalmente, si a la persistencia de esa falta de cohesión y consenso se le sumara la falta de percepción de amenaza entre los actores de la política de defensa (civiles y militares), podríamos aventurar que el despertar estratégico, que señala Magnani (2022), es precario y que el *underbalancing* podría continuar en el futuro.

- Abelenda, F. y Villalba, V. (2017). Guerra de Malvinas: un análisis de documentos de archivo del Ejército. *Aletehia*, 8(15): 1-20. Recuperado el 30 de octubre de 2022 de https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.8220/pr.8220.pdf.
- Allardyce, W. L. (1909). *The story of Falkland Islands. Being an Account of Their Discovery and Early History (1500-1842)*. Port Stanley, Islas Malvinas: The Government Printing Office. Recuperado el 17 de junio de 2018 de <https://www.nationalarchives.gov.fk/jdownloads/People/Culture%20and%20Early%20History/The%20Story%20of%20the%20Falkland%20Islands%20by%20W%20L%20Allardyce%20-%201909.pdf>.
- Archivo General de la Nación (2019). *Islas Malvinas. Documentos históricos de la soberanía argentina. Períodos colonial y nacional*. Buenos Aires: Ministerio del Interior de la República Argentina. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/agn_-_malvinas_-_documentos_historicos.pdf. Consultado el 27 de octubre de 2022.
- Archivo General de la Nación (2020). “Selección de Documentos Históricos”. Buenos Aires: Archivo General de la Nación. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/interior/archivo-general/malvinas-200/seleccion-documental>. Consultado el 8 de septiembre de 2022.
- Archivo General de la Nación (2022). “Oficio del Capitán General San Martín”. Buenos Aires: Ministerio del Interior de la República Argentina. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/conoce-la-carta-en-la-que-san-martin-se-refiere-las-islas-malvinas>. Consultado el 8 de septiembre

de 2022.

Arias, A. I. (2013). La construcción de la memoria de los combatientes de Malvinas en torno al 30º aniversario de la guerra. *Aletheia*, 3(6): 1-16.

Battaglino, J. (2010). “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”. En R. Gargarella, M. Murillo y M. Pecheny (Comps.), *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Biangardi Delgado, C. A. (2011). *Cuestión Malvinas. Atlántico Sur, Plataforma Continental y Antártida. Propuesta para la construcción de una Política de Estado*. Tesis de maestría del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de la Plata, Argentina. Recuperada de http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/maestria/tesis/tesis_biangardi.pdf.

Calvo, J., Salesi, A. y Eissa, S. (2022). La dinámica del primer ciclo de planeamiento de la defensa nacional. En S. Eissa y A. Albarracín Keticoglu (Comps.), *Planeamiento de la defensa nacional. La experiencia argentina (2007-2013)*. Buenos Aires, Argentina: UNDEF Libros.

Caplan, S. y Eissa, S. (2015). Análisis estratégico del Sistema Malvinas, Antártida y Atlántico Sur. *Serie: Documentos de trabajo N° 8*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de la Defensa Nacional.

Clarín (2021). Sarlo, B. “Las Malvinas son territorio británico”. *Clarín*. Buenos Aires. Recuperado el 8 de septiembre de 2021 de https://www.clarin.com/politica/beatriz-sarlo-malvinas-territorio-britanico-_0_5NQZ7j1tJ.html.

Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA) (2022). “Resumen de las Recomendaciones de la Comisión de Límites de la Plataforma Conti-

mental (COPLA)”. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de la Relaciones Exteriores y Culto. Recuperado el 27 de octubre de 2022 de <http://www.plataformaargentina.gov.ar/es/resumen-de-las-recomendaciones-de-la-comisi%C3%B3n-de-l%C3%ADmites-de-la-plataforma-continental-clpc>.

Correa Roselló, D., Ponte, G. y Altamura, O. (2020). Malvinas: el triángulo dominante. Análisis geográfico militar de un archipiélago argentino. *Revista Defensa Nacional*, 4: 235-260.

Cuentas de inversión (2022), “Cuentas de Inversión 2001-2021”. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Economía. Recuperado el 10 de noviembre de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/cgn/cuentainversion>.

Decreto N° 809 (2021). *Modificación presupuestaria, República Argentina*. Recuperado el 10 de noviembre de 2022 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/355000-359999/357215/norma.htm>.

Decreto N° 457 (2021). *Directiva de Política de Defensa Nacional, República Argentina*. Recuperado el 27 de octubre de 2022 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/350000-354999/352107/norma.htm>.

Decreto N° 703 (2018). *Directiva de Política de Defensa Nacional, República Argentina*. Recuperado el 27 de octubre de 2022 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312871/norma.htm>.

Decreto N° 595 (2017). *Modificación presupuestaria, República Argentina*. Recuperado el 11 de noviembre de 2022 de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/168327/20170801>.

Decreto N° 2645 (2014). *Directiva de Política de Defensa Na-*

cional, República Argentina. Recuperado el 27 de octubre de 2022 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/240966/norma.htm>.

Decreto N° 1714 (2009). *Directiva de Política de Defensa Nacional, República Argentina*. Recuperado el 27 de octubre de 2022 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/160013/norma.htm>.

Decreto N° 1729 (2007). *Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, República Argentina*. Recuperado el 27 de octubre de 2022 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/134992/norma.htm>.

Del Cantillo, A. (1843). *Tratados, convenios y declaraciones de paz y de comercio que han hecho con las potencias extranjeras los monarcas españoles de la casa de Borbón. Desde el año de 1700 hasta el día*. Madrid, España: Imprenta de Alegría y Charlain.

Del Castillo, L. C. (1990). Sucesión de Estados en el caso Malvinas. En CARI (Ed.), *Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur Perspectiva Histórico-Jurídica*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI).

Di Cola, E. [@eduardodicola]. (26 de julio de 2021). *1-Mientras la ONU desde 1965 tiene establecido que: "el caso Malvinas es una de las formas de colonialismo al que debe ponerse fin", el PRO-UCR lleva junto a Vidal como candidata a Dip Nac a Sabrina Ajmechet quien públicamente sostiene que las Malvinas son inglesas*. [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/eduardodicola/status/1419635347512832002/photo/1>.

Dinatale, M. (2018). Malvinas: Archivo General de las Indias certificó más documentos que sustentan la soberanía la argentina. *Infobae*. Recuperado el 6 de diciembre de 2018 de <https://www.infobae.com/politica/2018/11/03/malvi->

nas-el-archivo-general-de-indias-certifico-mas-documentos-que-sustentan-la-soberania-de-la-argentina/.

Dirección de Tratados (2022). *Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre el Reino Unido y las Provincias Unidas del Río de la Plata*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Recuperado el 27 de octubre de 2022 de https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=laSmmw.

Eissa, S. G. (2020). *Presupuesto y equipamiento en la política de defensa argentina (1983-2019)*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de Administración Pública.

Eissa, S. G. (2018). La relación entre la política de defensa y su dimensión internacional. El caso argentino (2011-2015). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 5(2): 137-164.

Eissa, S. G. y Ferro Ariella, P. (2018). La política de defensa argentina. Una mirada presupuestaria, en *Defensa Nacional*. *Revista Defensa Nacional*, 1: 99-148.

Eissa, S. G. (2015). ¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010). Buenos Aires, Argentina: Arte y Parte.

Eissa, S.G. (2005). *Hielos Continentales. Las variables internas en la política exterior argentina*. Santiago de Chile: Fundación Síntesis.

El País (1982). Un documento clave. *El País*, Madrid, España. Recuperado el 7 de diciembre de 2018 de https://elpais.com/diario/1982/05/12/internacional/390002403_850215.html.

Entrevista reservada a fuente H (Civil), 10 de noviembre de 2022.

Entrevista reservada a fuente R (civil), 10 de noviembre de 2022.

Entrevista reservada a fuente X (civil), 27 de octubre de 2022.

Escudé, C. y Cisneros, A. (2000). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina: GEL (Grupo Editorial Latinoamericano).

Fernández Duro, C. (1895). *Armada Española desde la unión de los Reinos de Castilla y Aragón*. Madrid, España: Instituto de Historia y Cultura Naval.

Ferrer del Río, A. (1852). *Historia del Reinado de Carlos III de España*. Madrid, España: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

Gálvez Valega, A. (2004). El utti possidetis y la Corte Internacional de Justicia. *Revista de Derecho*, 21: 131-138.

García Solorzano, N. I. (2012). *Análisis del sistema defensivo de Puerto Argentino en la Guerra de Malvinas desde la táctica superior* (Tesis de licenciatura). Escuela Superior de Guerra “Tte. Gral. Luis María Campos”, Universidad de la Defensa Nacional, Argentina.

Gian, D. (7 de abril de 2018). Las Malvinas y Macri: la soberanía puede esperar. *Revista Noticias*. Recuperado el 24 de junio de 2018 de <http://noticias.perfil.com/2018/04/07/las-malvinas-y-macri-la-soberania-puede-esperar/>.

Gioja, J. L. [@joseluisgioja]. (27 de abril de 2021). *Patricia Bullrich, presidenta del PRO, admitiendo que daría las Islas Malvinas a la empresa farmacéutica Pfizer*. [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/joseluisgioja/status/1387232518424965122>.

Guber, R. (2019). *De chicos a veteranos. Nación y Memorias*

de la Guerra de Malvinas. Buenos Aires, Argentina: IDES (Centro de Antropología Social) y Ediciones al Margen.

Hobsbawm, E. (1998). *La Era del Imperio, 1875-1914*. Buenos Aires, Argentina: Crítica.

Iglesias, F. (2012). *La cuestión Malvinas: crítica al nacionalismo argentino*. Buenos Aires, Argentina: Aguilar.

Iglesias, F. [@feriglesias]. (23 de enero de 2013). *Defensa militar. Recursos naturales. Industrias manufactureras. Islas Malvinas: las obsesiones de la “izquierda” argentina en el Siglo XXI*. [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/FerIglesias/status/294110901374681088>.

Jastreblansky, M. (29 de marzo de 2012). La propuesta secreta de los ingleses a Perón por las Malvinas. *La Nación*. Recuperado el 8 de marzo de 2016 de <http://www.lanacion.com.ar/1455991-la-propuesta-secreta-de-los-ingleses-a-peron-por-las-malvinas>.

Kohen, M. y Rodríguez, F. (2015). *Las Malvinas entre el derecho y la historia. Refutación del folleto británico “Más allá de la historia oficial. La verdadera historia de las Falklands/Malvinas*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba y EUNSa.

La Capital (2012). Intelectuales argentinos se pronuncian a favor de la autodeterminación de los kelpers. *La Capital*. Recuperado el 8 de septiembre de 2022 <https://www.lacapital.com.ar/politica/intelectuales-argentinos-se-pronuncian-favor-la-autodeterminacion-acuten-los-kelpers-n377783.html>.

Ley N° 24.430 (3 de enero de 1995). *Constitución de la Nación Argentina*. Consultado el 8 de septiembre de 2022 en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/130000-134999/134992/norma.htm>.

Ley 27.565 (17 de septiembre de 2020). *Fondo Nacional de la Defensa, República Argentina*. Consultado el 27 de octubre de 2022 en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=78025BE9139B12459AF0BFF7F6D8F296?id=342746>.

Maffeo, A. J. (2002). Negociaciones por Malvinas: continuidades y quiebres. *Revista de Relaciones Internacionales*, 23: 1-9.

Magnani, E. (2022). Las Islas Malvinas en la política de defensa argentina: de la relativa relevancia a la relevancia estratégica. *Estudios Internacionales*, 202: 127-151.

Ministerio de Defensa. (2012 [1982]). Informe Rattenbach. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Defensa de la República Argentina.

Página 12 (3 de abril de 2018). Cuando Macri decía que las Malvinas serían un gasto. *Página 12*. Recuperado el 28 de octubre de 2022 de <https://www.pagina12.com.ar/105482-cuando-macri-decia-que-las-malvinas-serian-un-gasto>.

Paradiso, J. (1996). *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires, Argentina: GEL (Grupo Editor Latinoamericano).

Quellet, R. (1982). *Historia política de las Islas Malvinas*. Buenos Aires, Argentina: Escuela Superior de Guerra Aérea.

Resolución 1138 de 2022 (Ministerio de Defensa). Creación de una Guarnición Militar Conjunta en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico sur, República Argentina.

Resolución 294 de 2021 (Ministerio de Defensa). Pautas para la Asignación y Destino de los Recursos del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) y para la Elaboración del Plan

- Anual de Inversiones del FONDEF, República Argentina.
- Rougier, M. y Schorr, M. (2012). *La industria en los cuatro peonismos. Estrategias, políticas y resultados*. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.
- Saint-Pierre, H. L. (2003). Una reconceptualización de las “Nuevas Amenazas”: de la subjetividad de la percepción a la seguridad colectiva. En E. López y M. Saín (Comps.), *“Nuevas Amenazas”. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil* (pp. 21-55). Quilmes, Argentina: UNQUI Editorial.
- Sartori, G. (1997). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Schenoni, L., Braniff, S. y Battaglino, J. (2021). ¿Fue la crisis de Malvinas una guerra de distracción? Una reinterpretación del declive argentino a través de la teoría de prospectiva. *Revista Defensa Nacional*, 6: 122-170.
- Schweller, R. L. (2004). Unanswered Threats. A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing. *International Security*, 29(2): 159-201.
- Sindicatura General de la Nación (SIGEN) (2022). *Evaluación de la Gestión de Compras mediante Convenios Internacionales*. Buenos Aires, Argentina: Sindicatura General de la Nación-Presidencia de la Nación.
- SIPRI Databases (2022). SIPRI Military Expenditure Database. Consultado el 10 de noviembre de 2022 <https://milex.sipri.org/sipri>.
- Train, H. (2012). Malvinas: un caso de estudio. *Boletín del Centro Naval*, 834: 231-262.
- Warnick, S. (2008). *The reluctant colonization of the Falkland*

Islands, 1833-1851: a Study of British Imperialism in the Southwest Atlantic (Tesis de maestría). Recuperada de <https://scholarship.richmond.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1703&context=masters-theses>.

Winer, S. (2013). Política del gobierno argentino en torno de la “cuestión” Malvinas y su incidencia en la región. *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, 20(57): 129-151.

Palabras clave: *Argentina – Gran Bretaña - Islas Malvinas – política de Defensa – Underbalancing*

Keywords: *Argentina – Great Britain - Malvinas Islands – Defence Policy – Underbalancing*

Abstract

This work will try to address that there are at least three different positions in the political leadership of Argentina regarding the Malvinas issue, which translates into a lack of consensus and cohesion among the political elites about it. If this is so, this case might be suffering from underbalancing, this is, Argentina in relation to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Therefore, in this work there will be an analysis of the Defence Policy directives issued by the Ministry of Defence of that country and the decisions adopted from them between 2007 and 2021, in order to put together the information embodied in the documents of the National Strategic Level.