

Las Islas Malvinas en la política de defensa argentina: de la relativa relevancia a la relevancia estratégica

The Malvinas Islands in the Argentine defense policy: from relative relevance to strategic relevance

Ezequiel Magnani*

RESUMEN

El lugar que el reclamo de soberanía argentino sobre Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y sus territorios marítimos adyacentes tiene en la política de defensa argentina no ha sido objeto de estudio por los estudios de defensa en dicho país. El presente artículo retoma los principales aportes teóricos de la literatura sobre defensa vinculados a su dimensión estratégica e internacional y establece como argumento central que recién a partir de 2019 la “Cuestión Malvinas” ha sido un factor que incidió con fuerza en el planeamiento y el diseño de la defensa nacional del país. Luego de realizar un análisis empírico sobre indicadores vinculados a la doctrina castrense, el planeamiento estratégico y el despliegue militar; se concluye que luego de la Guerra de Malvinas, recién a partir de 2019 es posible observar un cambio concreto en la política de defensa argentina en lo que respecta a la inclusión de la preocupación por la soberanía de las Islas Malvinas.

* Magister en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. Profesor auxiliar en la Universidad Torcuato Di Tella y titular en la Universidad de Ezeiza. Tesorero y Secretario Académico de la Fundación Meridiano de Estudios internacionales y Política Exterior. Ezequielmagnani11@gmail.com. ORCID: 0000-0002-6099-9325. Recibido: 22/02/22. Modificado 19/05/22. Aceptado 05/08/22.

Palabras clave: Defensa nacional – Islas Malvinas – Relaciones Internacionales – Política exterior – Argentina.

ABSTRACT

The place that the Argentine sovereignty claim over the Malvinas, South Georgia, South Sandwich Islands and their adjacent maritime territories has in defense policy of Argentina has not been studied by defense studies of that country. This article takes up the main theoretical contributions of the literature on defense linked to the strategic and international dimension and establishes as a central argument that only since 2019 the "Malvinas Question" has been a factor that strongly influenced the planning and design of the country's national defense. After carrying out an empirical analysis on indicators linked to military doctrine, strategic planning, and military deployment; The work concludes that after the Malvinas War, only from 2019 it is possible to observe a concrete change in the Argentine defense policy regarding the inclusion of the concern for the sovereignty of the Malvinas Islands.

Keywords: National defense – Malvinas islands – International Relations – Foreign policy – Argentina.

INTRODUCCIÓN

Las Islas Malvinas han sido históricamente relevantes para la República Argentina¹. Su ocupación colonial por parte del Reino Unido de Gran Bretaña (RUGB) el 3 de enero de 1833 ha tenido como correlato una serie de permanentes y seguidas estrategias diplomáticas por parte de Argentina con la intención de poder llevar al RUGB a la mesa de negociación y llegar a un compromiso diplomático que le permita a Argentina volver a tener la administración efectiva de las Islas Malvinas y sus territorios adyacentes, también ocupados ilegalmente². El interés de la Argentina por recuperar la soberanía de los territorios mencionados es de tal magnitud que en 1995 dicho reclamo se estableció en la Constitución Nacional del país. Concretamente, la Disposición Transitoria Primera establece que la Nación Argentina ratifica la soberanía del país sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos insulares correspondientes y, a su vez, deja en claro que la recuperación de los territorios mencionados

debe realizarse respetando el modo de vida de los actuales habitantes y de acuerdo con el Derecho internacional; siendo este “un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino” (1995).

La disputa de soberanía ha tenido como principal punto álgido la Guerra de Malvinas en 1982, en donde el gobierno de facto argentino encabezado por el General Leopoldo Galtieri inició el 2 de abril la recuperación militar de los territorios usurpados que finalizó con la derrota argentina, la caída del gobierno militar y el comienzo de la recuperación democrática en dicho país. No obstante, la confrontación militar, desde la recuperación democrática hasta las primeras dos décadas del siglo XXI las acciones argentinas vinculadas al fortalecimiento de su posición negociadora relativa al reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas ha sido una línea de gobierno llevada adelante principalmente por la Cancillería Argentina, dejando de lado el Ministerio de Defensa como un área gubernamental que puede aportar a los esfuerzos argentinos por fortalecer la posición negociadora del Estado. Esto ha contribuido a que la política de defensa argentina no haya incluido de forma explícita al reclamo de soberanía de las Islas Malvinas como uno de los ejes principales de esta área de gobierno. Si

1 Para más información sobre la disputa de soberanía y las dificultades de lograr una resolución vía negociación diplomática, ver Altieri (2021).

2 En consideración de lo establecido por el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, el territorio del Atlántico Sur cuya soberanía es disputada por Argentina y Gran Bretaña es colocado como no autónomo y actualmente administrado por Gran Bretaña.

bien la mención en la Constitución Nacional vinculada a la recuperación de la soberanía de las Islas Malvinas debe ser llevada adelante respetando el derecho internacional, esto no quiere decir que la política de defensa no tiene ningún rol en el reclamo de soberanía de la Argentina (Altieri, 2020). En otras palabras, la vinculación entre política de defensa y política exterior nos permite pensar que la forma en la que se diseña y ejecuta la defensa nacional en Argentina puede contribuir al fortalecimiento del reclamo del país frente al RUGB. En tal sentido, el argumento del artículo es que a partir de 2019 es posible observar un cambio en la política de defensa argentina en lo que respecta a la consideración del reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas. En concreto, puede identificarse que a partir del inicio de la administración Fernández en 2019 la “Cuestión Malvinas”³ ha sido un factor que incidió en el planeamiento y el diseño de la defensa nacional argentina.

En términos metodológicos, la investigación constituye un estudio de caso vinculado a la política de defensa argentina y pretende dar cuenta del argumento establecido a partir de técnicas cualitativas como la revisión de documentos oficiales y el análisis de declaraciones oficiales por parte de

funcionarios de gobierno. En particular, se utilizan documentos oficiales y públicos vinculados al Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN), los Libros Blancos de Defensa, resoluciones ministeriales y declaraciones y escritos de funcionarios de Estado encargados de llevar adelante el diseño de la defensa nacional. Con respecto al plano teórico, el artículo se apoya en la literatura argentina sobre defensa nacional que indaga respecto de la forma en la que la política de defensa contribuye a lograr los objetivos del Estado en materia internacional. En este caso, la forma en que la defensa aporta al reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas. Además, el artículo también se apoya sobre la vertiente estratégica de la literatura sobre defensa que indaga sobre el proceso de planeamiento estratégico, los objetos referentes que las Fuerzas Armadas buscan proteger y la forma en que se diseña el instrumento militar para poder llevar adelante dicha tarea. En lo que respecta a los indicadores, se presta atención a (i) si se reconoce a las Islas Malvinas y a sus espacios adyacentes como un territorio que constituye una preocupación central para el planeamiento de la defensa, (ii) a la planificación del despliegue del instrumento militar y (iii) a las características de la doctrina castrense. Los valores de cada uno de estos indicadores dan cuenta del nivel de relevancia que tienen las islas del Atlántico Sur en la política de defensa argentina.

3 Al mencionar la “Cuestión Malvinas” en el artículo hacemos referencia al reclamo histórico de la Argentina por la soberanía de las Islas Malvinas, Sandwich del Sur, Georgias del Sur y sus territorios adyacentes.

El artículo continúa de la siguiente manera. En la próxima sección se realiza un estado del arte sobre la literatura argentina de defensa que indaga respecto de la forma en la que la política de defensa contribuye a lograr los objetivos del Estado en materia internacional. En la tercera sección se desarrolla un repaso de los antecedentes desde el 1983 vinculados a la forma en la que la política de defensa de Argentina contribuyó a lograr los objetivos del Estado en el plano internacional, haciendo un esfuerzo empírico en lo

referido a identificar el rol que tuvo el reclamo argentino sobre la soberanía de las Islas Malvinas en la política de defensa de estos años. En el cuarto apartado se indaga, particularmente, en el lugar que tuvo a partir del 2019 el reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas y sus territorios adyacentes en la política de defensa nacional. Por último, la quinta sección se resume los principales hallazgos empíricos y se presentan los desafíos futuros que tiene esta agenda de investigación vinculada a la defensa nacional.

II. LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL Y SU DIMENSIÓN INTERNACIONAL

Los autores argentinos que han trabajado respecto de la manera en la que los asuntos militares contribuyen a lograr los objetivos del Estado en el plano internacional realizaron sus primeros aportes en la década de 1990, en donde buscaron analizar la forma en la que el rol subsidiario de las Fuerzas Armadas aportaba al posicionamiento externo de la Argentina (Pardo y Tokatlian, 1990; Russell, 1992a, 1992b, 1992c, Paradiso, 1993; Tokatlián y Caravajal, 1995; Tokatlian y Russell, 1998). No obstante, las primeras contribuciones conceptuales en lo referido al término “defensa nacional” y su dimensión internacional tuvieron lugar ya entrado el siglo XXI. Los primeros artículos orientados en esta dirección buscaron destacar el nexo

teórico entre la defensa nacional y la política exterior y lo ilustraron empíricamente a partir del caso argentino (Eissa, 2013; 2017). En concreto, establecen que “la dimensión internacional de la política de defensa se constituye en punto de contacto entre la política de defensa (en términos generales) y la política exterior”⁴, es decir, “las acciones que se realizan desde la política de defensa como contribución a la política exterior de un país” (Eissa, 2013). En palabras de Eissa (2017), la

4 Se entiende a la política exterior como “la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables – político-diplomática, militar-estratégica y económica – y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (Russell, 1990:25).

propia política de defensa nacional tiene una dimensión internacional que es analíticamente distinguible de otras dimensiones como la estratégica (Saín, 2003) y la vinculada a la política militar (Battaglino, 2010).

Luego del establecimiento del nexo teórico entre la defensa y el accionar internacional del Estado, han proliferado dentro de la literatura sobre defensa argentina varios artículos científicos que dan cuenta empíricamente la manera en la que la defensa nacional argentina ha aportado a la estrategia de inserción internacional⁵ del país. Uno de los trabajos más abarcativos ha sido el de Marina Vitelli (2021), quién da cuenta del vínculo conceptual entre la defensa nacional y la política exterior argentina e identifica tres momentos en el que estos han aportado a la readecuación de las relaciones cívico-militares con el propósito de fortalecer la democracia. Otra contribución de carácter holístico sobre la relación entre defensa y política exterior es la desarrollada por Busso y Barreto (2020), en donde analizan el período 2003-2019 e indagan la forma en la que la segunda ha guiado e influenciado el diseño de la primera sobre la base del

modelo de inserción internacional del país. En esta línea, pero con un análisis más acotado en lo que respecta al período de estudio y a la amplitud con el cual se reflejan empíricamente las conexiones entre defensa y política exterior; se destacan los trabajos que han orientado su desarrollo a dar cuenta en momentos puntuales la forma en la que la política de defensa actúa en conjunto con la política exterior. En tal sentido, Gastaldi (2017) muestra la forma en la cual el Consejo de Defensa Suramericano de la Unión de Naciones Suramericanas en su momento representó una plataforma regional en materia de defensa aprovechada por la diplomacia argentina, en donde buscó proyectar a nivel regional su doctrina militar. Asimismo, Eissa (2018) indica que durante el período 2011-2015, la dimensión internacional de la defensa caracterizada por un posicionamiento estratégico defensivo requirió una política exterior activa y ejecutada en sintonía con el diseño de la política de defensa. Sobre esta misma lógica, Battaglino (2019) indaga cómo el cambio en los mecanismos discursivos y de construcción de amenazas –con el objetivo de habilitar el accionar del instrumento militar en la seguridad interior– que permearon a la política de defensa argentina durante la administración Macri (2015-2019) no pueden ser analizados si no se tiene en consideración el acercamiento en materia internacional que la Argentina buscó con Estados Unidos de América.

5 En el trabajo, nos apoyamos en los aportes de Lorenzini (2011) y entendemos a la estrategia de inserción internacional como el “conjunto de orientaciones y lineamientos de la política exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con sus pares en el sistema internacional tanto en la dimensión política, de seguridad como económica” (p. 43).

Con respecto a las precisiones metodológicas, la totalidad de los artículos que trabajan la relación entre defensa y política exterior utilizan una metodología cualitativa vinculada a las técnicas de análisis de documentos oficiales, rastreo de las declaraciones de oficiales de Estado a cargo de las áreas gubernamentales de interés. En algunos trabajos se destaca la utilización de análisis cuantitativos indirectos, en donde se realizan conteos vinculados a la cantidad de tratados firmados, encuentros bilaterales y/o palabras claves mencionadas en los documentos estratégicos.

A pesar del aumento de los estudios orientados a analizar e ilustrar empíricamente de la relación entre política de defensa y política exterior en Argentina, es notable la ausencia de trabajos que indaguen cuál es el lugar que tiene el histórico reclamo sobre la soberanía de las Islas Malvinas en la política de defensa. En consecuencia, en la próxima sección se realiza un repaso de los antecedentes vinculados al rol que tuvo el reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas en la política de defensa argentina desde la recuperación democrática en 1983 hasta el 2019 con la intención de dar cuenta los distintos niveles de protagonismo que la “Cuestión Malvinas” ha tenido en la política de defensa argentina. Luego, se procede a indagar el lugar que el reclamo por la soberanía de las islas tiene en el diseño

actual de la defensa nacional argentina llevada adelante por la administración Fernández desde 2019. Es en este apartado en donde se presta principal atención a los indicadores establecidos en la introducción del trabajo, que se desprenden en materia conceptual de los aportes teóricos vinculados a la vertiente estratégica de la defensa nacional. Esta literatura hace especial énfasis en los intereses vitales de la nación que el instrumento militar debe proteger, los actores que pueden poner en riesgo el cumplimiento efectivo de dicha protección y la manera en la que dicho instrumento se organiza para poder llevar delante de forma correcta esa tarea (Anzelini y Poczynok, 2014; Anzelini, Poczynok y Zacarías, 2017; Magnani, 2021). De esta forma, el reconocimiento a las Islas Malvinas y a sus espacios adyacentes como un territorio que constituye una preocupación central para el planeamiento de la defensa, la consideración sobre el tipo de despliegue del instrumento militar y el análisis de las características de la doctrina castrense son centrales para ilustrar empíricamente el lugar de la “Cuestión Malvinas” en la política de defensa argentina. En otras palabras, se trata de identificar si el territorio cuya soberanía es reclamada por la Argentina está incluido dentro de la dimensión estratégica de la política de defensa del país y, a partir de ello, dar cuenta de la contribución que desde la defensa nacional se realiza al reclamo

de soberanía histórico de la política exterior argentina.

III. ANTECEDENTES DE LA CUESTIÓN MALVINAS Y LA DEFENSA ARGENTINA (1983-2019): LA RELEVANCIA RELATIVA

Administración Alfonsín (1983-1989)

Desde la vuelta a la democracia en 1983, la política de defensa argentina ha tenido un marcado déficit en la inclusión de los territorios del Atlántico Sur disputados con RUGB como una cuestión que debe ser considerada en el diseño y planeamiento de la defensa nacional. Esto es comprensible en la medida que, dentro de las preocupaciones políticas vinculadas al retorno al sistema democrático, la cuestión castrense aparecía como una problemática vinculada al control civil de las Fuerzas Armadas (Fontana, 1984; Battaglino 1999; López, 2001). En tal sentido, la atención y los esfuerzos estuvieron dirigidos a generar mecanismos que permitas fortalecer el control político de los militares. Esta orientación de la política de defensa, si bien continuó con mucho ímpetu en las siguientes décadas (Battaglino, 2010; Diamint, 2008; Saín, 2010; Derghougassian, 2012), tuvo un rol central en la década de 1980 y principios de la década de 1990. En concreto, esta prioridad de la política de defensa es coincidente con los desafíos que la política de defensa tenía en

ese momento, en donde la consolidación del sistema democrático requería imperiosamente el control político de las Fuerzas Armadas. Evidencia de esto fueron las cuatro sublevaciones militares conocidas como “carapintada” que tuvieron lugar entre 1987 y 1990.

No obstante la centralidad del control político en la política de defensa en los primeros años de la recuperación democrática, en 1988 se sancionó la ley de defensa nacional 23.554 que buscó avanzar en el establecimiento legal de la misión, la estructura y la organización del Sistema de Defensa, convirtiéndose en ese momento y hasta la actualidad en la ley rectora de la defensa nacional en Argentina. En el artículo quinto de la ley se establece que “la Defensa Nacional abarca los espacios continentales, Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la República Argentina, así como el Sector Antártico Argentino” (Ley 23. 554; art. V). Si bien la mención a los territorios disputados con el RUGB es la única que se realiza en la ley, no deja de ser relevante en la medida que los incluye dentro del espacio

de acción de la política de defensa. Sin embargo, esta mención no especifica ni profundiza sobre la planificación del despliegue del instrumento militar y a las características de la doctrina castrense. Con respecto a este último indicador, la ley solo establece que se debe tener en consideración la diferencia entre la defensa nacional y la seguridad interior; indicando que el accionar del instrumento militar debe considerar únicamente amenazas provenientes del plano internacional.

Una consideración especial merece la continuación por parte de la Fuerza Aérea Argentina del programa Cóndor II durante el primer gobierno democrático presidido por Raúl Alfonsín (1983-1989). El programa se inició durante la década de 1970 y consistió en el desarrollo de un misil balístico que tenía el rango suficiente para llegar a las Islas Malvinas y su continuación fue permitida por el gobierno de Alfonsín bajo la condición que este pueda ser exportable con la intención de poder financiar el proyecto en un contexto de aguda crisis económica. La vigencia del proyecto implicó la profundización de una relación de confrontación con el RUGB que ya venía afectada por la ausencia de relaciones diplomáticas producto de la Guerra de Malvinas. A pesar del proseguimiento del programa durante los años 80; durante los primeros años de la presidencia de Carlos Menem (1989-1999) éste fue dado de baja con la intención de terminar con una conducta que podía ser

interpretada como confrontativa por Estados Unidos de América y poder reestablecer la relación diplomática con el RUGB (Escudé, 1995).

Administración Menem (1989-1999)

Durante la década de 1990, a la preocupación por el control civil se le sumó la inquietud por la misión principal de las Fuerzas Armadas. La evidente mejora en las relaciones bilaterales con Brasil y Chile, el ocaso de las hipótesis de conflicto y el surgimiento de una incipiente zona de paz en el Cono Sur sudamericano (Kacowicz, 1998; Battagliano, 2012) planteó interrogantes respecto del rol de la política de defensa argentina. Como respuesta, desde la esfera política se buscó profundizar el rol del instrumento militar en las misiones subsidiarias como la participación en misiones de paz (Laferriere y Soprano, 2016; Di Chiaro, 2019). Asimismo, durante esta década el país continuó utilizando a sus Fuerzas Armadas para mantener su compromiso vinculado a la presencia estatal en el continente Antártico. En tal sentido, las Islas Malvinas tuvieron un rol perimido en la política de defensa durante el gobierno de Menem (Magnani, 2019), en donde la defensa nacional se acopló a la estrategia argentina más general vinculada al reclamo por la soberanía de las islas que se denominó como “paraguas de soberanía” (Rapoport y Spiguel, 2005). Esta estrategia buscaba reestablecer los vínculos con el RUGB con el costo de

postergar la cuestión fundamental vinculada a la soberanía de los territorios reclamados por la Argentina (entrevista a Archibaldo Lanús, en Rapoport 2017: 637). Asimismo, durante dicho período el país desistió en realizar reclamos de soberanía en el plano multilateral, colocando la discusión siempre en el ámbito bilateral y bajo la lógica del paraguas de soberanía (Cisneros, en Rapoport, 2016).

En este escenario, la política de defensa argentina durante el gobierno de Carlos Menem dejó de lado el reclamo por la soberanía de los territorios del Atlántico Sur y utilizó a la política de defensa como herramienta para recuperar y fortalecer la relación bilateral con el RUGB. En consiguiente, el Libro Blanco de la Defensa de 1996 establece en el apartado II del capítulo VII “Los principales campos de acción” que, si bien se sostiene el reclamo constitucional imprescriptible sobre la soberanía argentina de los territorios, “la política de Defensa en esta área se basa en las medidas para fortalecer la confianza mutua, previstas por la «Declaración Conjunta de las Delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte»”⁶ (p. 51), firmada por Ar-

gentina y el RUGB en Madrid el 15 de febrero de 1990. En esta misma línea, durante la década se realizaron rondas de contactos militares entre oficiales de las Fuerzas Armadas y diplomáticos de ambas naciones con el “objetivo de lograr la progresiva normalización de las relaciones militares” (p. 51). En concreto, el lugar que tuvieron las Islas Malvinas en la política de defensa durante la administración Menem estuvo vinculado a la preocupación por utilizar al instrumento militar como una herramienta para fomentar la confianza y la cooperación con el RUGB y no como un instrumento para fortalecer la posición negociadora argentina en el reclamo por la soberanía de las islas.

Administraciones Kirchner y Fernández de Kirchner (2003-2015)

Durante las administraciones Kirchner y Fernández de Kirchner (2003-2015), el lugar de las Islas Malvinas en la política de defensa comenzó a tener un rol creciente. En esta línea, en este período se instauró a partir del decreto 1729/2007 el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN)⁷, que

6 La Declaración Conjunta de las Delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte fue la primera reunión bilateral entre ambos países luego de la Guerra de Malvinas. Ésta tuvo como logro central el restablecimiento de las relaciones diplomáticas.

7 En palabras del decreto 1729/2007 que le da origen, el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional “organiza y encuadra el proceso de definición estratégica, insumo de la primera etapa del Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P), a partir del cual deberán programarse y presupuestarse las necesidades del instrumento militar”. Asimismo, dicho ciclo comienza con el dictado de una Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN).

estableció los pasos concretos que debía recorrer el planeamiento estratégico de la política de defensa nacional argentina e implicó el comienzo del planeamiento por capacidades⁸, a diferencia del planeamiento por hipótesis de conflicto⁹ que había utilizado el país durante el siglo XX (Canto, Eissa, Gastaldi & Justibró, 2015).

Si bien el documento inicial del CPDN, la Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN), permite establecer los lineamientos políticos generales que tendrá la política de defensa en su dimensión estratégica, durante el período 2003-2015 no se observa una marcada inclusión de las Islas Malvinas en lo referente al planeamiento y el despliegue. No obstante, tuvieron lugar contribuciones desde el punto de vista doctrinario y de atención política que implicaron una parcial inclusión del reclamo de soberanía en la política de defensa.

Con respecto a la cuestión doctrinaria, la sanción del decreto 727/2006 contribuyó a especificar el ámbito de acción del instrumento militar, limitándolo a actuar frente a agresiones de origen externo y entendiendo a éstas como “el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea compatible con la Carta de Naciones Unidas (Art 1, decreto 727/2006). En términos doctrinarios, el decreto es relevante en la medida que establece que “el Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria (...), supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior” (Art 3, decreto 727/2006). Esto incluyó a la planificación y el adiestramiento, la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios y las actividades relativas a la producción de inteligencia e hipótesis de empleo. En otras palabras, el decreto estableció que la doctrina y el planeamiento debían dejar de lado cualquier potencial empleo contra actores no estatales y, en consecuencia, que el instrumento militar debía prepararse para repeler de forma disuasiva y/o efectiva únicamente agresiones de origen estatal. Ahora bien, esta precisión normativa con implicancias doctrinarias fue complementada con un aumento de la atención política, en el marco de la defensa nacional, a la disputa de soberanía con el RUGB. En la DPDN del 2009 hay 4 referencias a las Islas Malvinas; mientras que en

8 Como mencionan Canto, Eissa, Gastaldi & Justibró (2015), en el planeamiento por capacidades, “los planificadores de la defensa en lugar de señalar “quién”, han priorizado la identificación del “cómo”, es decir, reconocer modos genéricos de agresión y establecer las capacidades necesarias para enfrentar tales tipos de amenazas” (p.11).

9 El planeamiento por hipótesis de conflicto consiste en evaluar cuales son las amenazas militares externas del país e intentar balancear las capacidades propias con las de dicho actor amenazante. A diferencia del planeamiento por capacidades, se trata de identificar primero el “quién” para luego buscar balancear capacidades.

la del 2014 hay 8. En el documento del 2009, la mención a las islas destaca que la política de defensa suscribe al reclamo legítimo e imprescriptible sobre los territorios del Atlántico Sur y destaca a la zona como un enclave colonial británico, una disputa territorial no resuelta y como potencialmente rica en recursos pesqueros e hidrocarburíferos. Además, destaca la explotación unilateral británica de dichos recursos. Por su parte, la DPDN del 2014 incluye las preocupaciones y observaciones del anterior documento y se le agregan dos elementos importantes, el primero vinculado a la progresiva militarización de las Islas Malvinas por parte del RUGB y el segundo relativo a los intentos de regionalización del reclamo argentino con la intención de mejorar su posición negociadora vía el apoyo regional. En consecuencia, el documento establece que “la solidaridad de los países de la región con la República Argentina se manifiesta en la conversión de la “Cuestión Malvinas” en una auténtica causa regional”, en donde “los países del MERCOSUR y Estados asociados han asumido compromisos concretos para no facilitar las actividades de naves que tengan por fin apoyar de manera directa las actividades hidrocarburíferas que afecten los derechos de la República Argentina”, destacándose el impedimento del “ingreso a sus puertos de embarcaciones que enarboles la bandera ilegal de las Islas” (DPDN, 2014:6). En esta línea, el documento también destaca que “el llamado por resolver pacíficamente el conflicto mediante las negociaciones bilaterales es

respaldado por foros regionales y multilaterales” (DPDN, 2014: 9) y resalta la importancia de la Organización de Estados Americanos, la Unión de Naciones Suramericanas, el Mercado Común del Sur y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

En concreto, los cambios en materia doctrinaria relativos a la atención a las amenazas externas de origen estatal, la atención política a la ocupación colonial británica de los territorios reclamados por la Argentina y el apoyo de los países de la región al reclamo argentino son indicadores de una progresiva y parcial atención de la política de defensa hacia las Islas Malvinas. En otras palabras, las buenas relaciones con los Estados de la región y la eliminación del planeamiento por hipótesis de conflicto, la preocupación política por la presencia del RUGB en territorio nacional y la precisión normativa vinculada a que el accionar del instrumento militar solo puede considerarse ante amenazas externas estatales nos indica que la política de defensa durante este período estuvo atravesada por la preocupación vinculada a la presencia ilegal del RUGB en las Islas Malvinas y territorios adyacentes. Sin embargo, como fue mencionado, durante esta etapa no se observa un direccionamiento concreto de la política de defensa hacia los territorios cuya soberanía es reclamada por Argentina, siendo la inclusión de estos territorios en la estrategia de defensa aún parcial e indirecta.

Administración Macri (2015-2019)

La administración Macri se caracterizó por un congelamiento general del reclamo de soberanía argentino sobre los territorios del Atlántico Sur, hecho que también se vio reflejado en la política de defensa. De forma similar a la administración Menem, se buscó privilegiar las buenas relaciones bilaterales con el RUGB por sobre el reclamo histórico de soberanía.

La principal acción de política exterior que reflejo la postura de argentina durante este período respecto del reclamo de soberanía fue el llamado “Acuerdo Foradori-Duncan” firmado el 13 de septiembre de 2016, cuya Declaración Conjunta destacaba los ámbitos de cooperación en los que la Argentina y el RUGB se comprometían a llevar adelante. En el apartado correspondiente al Atlántico Sur, la declaración establecieron que la fórmula de soberanía del párrafo 2 de la Declaración Conjunta firmada en 1989 bajo la administración Menem se aplicaba al comunicado de 2016 y, a su vez, “se acordó adoptar las medidas apropiadas para remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las Islas Malvinas, incluyendo comercio, pesca, navegación e hidrocarburos” al mismo tiempo que “ambas Partes acordaron que serían establecidas conexiones aéreas adicionales entre las Islas Malvinas y terceros países. En este contexto acordaron el establecimiento de dos escalas adicionales mensuales en territorio continental argentino”

(Cancillería Argentina, 2016). Esta nueva posición argentina frente al reclamo de soberanía se caracterizó por la intención de no seguir con la estrategia de regionalización del reclamo de soberanía, no restringir el contacto de las Islas Malvinas con el continente¹⁰ y tratar el tema únicamente de forma bilateral con el RUGB. Además, dicha postura fue reforzada con la eliminación de leyes nacionales y resoluciones del Ministerio de Energía que tenían como objetivo poner trabas al desarrollo de las islas vía el entorpecimiento la exploración y explotación hidrocarbúfera en los territorios adyacentes a las islas¹¹.

En materia de defensa nacional, la administración Macri se caracterizó

10 De hecho, como fue establecido en la Declaración Conjunta de 2016, en noviembre de 2019 comenzaron los dos vuelos mensuales entre las Islas Malvinas y Córdoba. Esto da cuenta que las negociaciones

11 Se eliminó la Ley 24.922 del “Régimen Federal Pesquero”; la Ley 26.875 que constituye el “Área Marina Protegida” y la Ley 27.037 que establece el “Sistema Nacional de Aguas Marinas Protegidas”. Con respecto a las resoluciones de la Secretaría de Energía, se destacan aquellas que prohibían las operaciones en Argentina de aquellas empresas que en forma directa o indirecta sean titulares, accionistas, contratistas o beneficiarias de empresas que operen ilegalmente en la Plataforma Continental Argentina sin haber obtenido la autorización previa (ver Resolución de la Secretaría de Energía 407/2007, decretos 256/2010, 2063/2012 y Resoluciones de la Secretaría de Energía 128, 129, 130, 131 y 132 del 2012; Resolución 260/2013 y resoluciones 456, 457, 458, 459, 474 y 481 del 2013) (Barrios y Lavallén Ranea, 2016: 472-477).

por una merma en su atención al reclamo soberano de las islas del Atlántico Sur y un cambio en su doctrina que alejó la posibilidad del país de contribuir a la “Cuestión Malvinas” mediante la política de defensa. Los hitos más importantes de la política de defensa en este período fueron el Decreto 683/2018 y el 703/2018. El primero implicó una modificación del decreto 727/2006 e impactó en la doctrina castrense dándole un potencial rol a las Fuerzas Armadas en actividades relacionadas a la lucha contra amenazas no convencionales como el terrorismo y el narcotráfico. En concreto, la modificación en materia doctrinaria se efectuó en el artículo primero, a partir del cual el instrumento militar dejó de estar legalmente habilitado únicamente para disuadir de forma o efectiva “agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s”, en donde se entendía “como 'agresión de origen externo' el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país (...)” (Decreto 727/2006). De esta forma, a partir del artículo primero del Decreto 683/2018, el empleo del instrumento militar dejó de requerir que la agresión de origen externo sea perpetrada “por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s” (Decreto 727/2006), sino que éste pasaba a poder ser utilizado frente amenazas externas no estatales. En esta línea, otro cambio

relevante introducido por el Decreto 683/2018 fue la modificación del artículo tres que le prohibía al Sistema de Defensa Nacional “contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento (...) supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior” (Decreto 727/2006). En consecuencia, este cambio normativo estableció un marco menos prohibitivo¹² para el empleo del instrumento militar, siendo el aspecto principal a resaltar el hecho de que no quedaba claramente establecida la imposibilidad legal de diseñar el sistema de defensa en función de una amenaza externa no estatal y vinculada a la seguridad interior.

No solo los cambios doctrinarios alejaron a la política de defensa argentina del reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas al considerar a las amenazas no convencionales como actores a los cuales el sistema de defensa debía prestar atención, sino que también fue la poca relevancia que se le dio a la disputa de soberanía en la DPDN del 2018. El decreto 703/2018 fue el que estableció la nueva Directiva en julio de dicho año y solo mencionó en una oportunidades al reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas, marcando la ilegitimidad de la posición del RUGB pero sin destacar ninguna

12 Para una lectura avanzada sobre los cambios doctrinarios y la lógica de la política de defensa argentina durante la administración Macri, ver (Anzelini 2017, 2019)

preocupación sobre su presencia en el Atlántico Sur en lo que hace a la explotación de recursos naturales y militarización de la zona. A diferencia de la DPDN de 2014, no hay mención a la estrategia de regionalización del reclamo que se caracterizó por la búsqueda de apoyo en los foros multilaterales. Por el contrario, se destaca que “la reciente mejora en la relación con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contribuye al logro de este objetivo nacional irrenunciable”;

entendiendo que la profundización del vínculo “favorece un espacio de oportunidad para incrementar la cooperación bilateral y promueve el interés nacional de preservar y explotar los recursos naturales allí existentes” (DPDN, 2018). En otras palabras, se considera que la forma en que la política de defensa puede contribuir a la Cuestión Malvinas es a partir de no entorpecer la profundización del vínculo bilateral con el RUGB.

IV. LA CUESTIÓN MALVINAS Y LA POLÍTICA DE DEFENSA ARGENTINA EN LA ACTUALIDAD (2019-2022): LA RELEVANCIA ESTRATÉGICA

A partir de 2019 con el inicio de la administración Fernández, es posible observar una conducta distinta del país frente a la “Cuestión Malvinas”. A diferencia de la administración anterior, se buscó volver a instalar el reclamo argentino en la agenda pública a medida que se avanzaba en políticas públicas orientadas a intentar fortalecer la posición del país ante el reclamo. En este sentido, se avanzó en agosto del 2020 con la creación del Consejo Nacional de Asuntos Relativos a las islas Malvinas mediante la Ley 27.558 y, en términos operativos, se constituyó con la intención de que contribuya “a darle sustento a la posición argentina ante los foros multilaterales, en base a aspectos geográficos, ambientales, históricos, jurídicos y políticos” (Cancillería Argentina, 2021a). En ese mismo mes se aprobó por unanimidad

en ambas cámaras del Congreso Argentino la Ley 27.757 que estableció la nueva demarcación del límite exterior de la plataforma continental argentina de acuerdo con lo presentado ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, incluyendo áreas sobre las cuales no se pronunció por su situación, como Antártida. Esta ley fue enviada para su aprobación por la administración Fernández y, tras su aprobación, Daniel Filmus, el entonces secretario de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur de la Cancillería Argentina remarcó que “La ley (...) es el resultado concreto de una política de Estado que Argentina ha venido desarrollando ininterrumpidamente por más de dos décadas” (Cancillería Argentina, 2021b). Cabe destacar que la posición de Chile respecto a esta delineación ha sido de reserva en

lo referido a la representación de la pretensión territorial argentina en la Antártida (que es incluida en la Ley 27.757), sin perjuicio de la cooperación entre ambos países. Esta postura ha llevado a Chile a presentar su posición de manera diplomática ante la Argentina en el 2009 y a solicitar en 2016 que la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de Naciones Unidas no se pronuncie sobre la soberanía territorial de la Argentina en dicha zona en la medida que existen pretensiones territoriales contrapuestas. Dado que la cuestión de la soberanía en la Antártida¹³ está regulada por el Sistema del Tratado Antártico, las posturas diplomáticas del país vecino de la Argentina se remiten a documentos y notas firmadas¹⁴ también por la Argentina y el resto de los Estados que tienen pretensiones de soberanía en la Antártida (Australia, Francia, Nueva Zelanda, Noruega y

el Reino Unido), en donde se ratifica la vigencia y el congelamiento de los reclamos de soberanía de todos los Estados. Por último, otro factor más que indica el cambio de postura frente a la “Cuestión Malvinas” por parte de la administración Fernández a partir del 2019 fueron las sanciones impulsadas a empresas petroleras¹⁵ que exploraban ilegalmente hidrocarburos en la Plataforma Continental Argentina con licencias otorgadas por el RUGB (Argentina, 2021a).

Ahora bien, esta postura de la administración Fernández también se vio reflejada en un cambio en la orientación de la política de defensa en la medida que comenzó a estar guiada por una mayor preocupación por la Cuestión Malvinas y la consecuente presencia británica en el Atlántico Sur. Esto puede ser ilustrado en la relevancia estratégica de las Islas Malvinas y el Atlántico Sur para el planeamiento de la defensa, en los cambios en la doctrina de las Fuerzas Armadas y en las prioridades del despliegue del instrumento militar.

En consideración de la doctrina, una de las primeras acciones, en junio del 2020, de la administración Fernández en materia de política de defensa fue establecer el decreto 571/2020 que derogaba los decretos 683/2018 y

13 La postura de Chile ante la delimitación de la Plataforma Continental Argentina no solo incluye las reservas en lo que respecta al territorio Antártico sino que, también, la demarcación Argentina al sureste del punto F del Tratado de Paz y Amistad. A su vez, el Estado chileno adoptó dos decretos el 23 de agosto de 2021 representando una plataforma continental que se extiende al este del meridiano 67° 16' (sureste del punto F del Tratado de Paz y Amistad). Ambos países se han comprometido a solucionar mediante vía diplomática esta materia.

14 Si bien esta postura está expresada en el Tratado Antártico, también puede verse el espíritu de la posición de estos países en la Nota Verbal N° 247 de 2004 de las Misiones diplomáticas permanentes de estos Estados en Naciones Unidas.

15 *Chrysaor Holdings Limited* y *Harbour Energy Plc* con sede en el RUGB y *Navitas Petroleum LP* con sede en Israel.

703/2018 de la administración anterior y reestablecía los decretos 727/2006 y 1691/2006¹⁶. En el texto de la normativa que deroga los decretos correspondientes a la administración Macri y reintroducen los decretos del 727 y 1691 de 2006 se aportan justificaciones de índole doctrinaria. El argumento principal es que, como fue mencionado en el apartado anterior, la interpretación de “amenaza de origen externo” ya no como perpetrada únicamente por un actor estatal, sino potencialmente originada por actores no convencionales como grupos terroristas o redes de narcotráfico trajo cambios doctrinarios que alejaban al instrumento militar de lo que debía ser su misión principal. En esta línea, en el decreto 571/2020 se indica que el cambio doctrinario buscado por la administración anterior “alteró un criterio esencial de organización de las FFAA consistente en que su misión principal, cual es la de conjurar y repeler toda agresión externa perpetrada por Fuerzas Armadas de otros Estados, debía estructurar doctrinaria, orgánica y funcionalmente su funcionamiento” (Decreto 571/2020). En esta misma línea, se indica que al incluir en su campo de acción a amenazas de origen

externo que se encuentran por fuera de la lógica estatal, se “pone en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta como el instrumento Militar que se encuentra funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales” (Decreto 571/2020).

En este marco, la reafirmación doctrinaria que indica que las Fuerzas Armadas deben encargarse únicamente de amenazas estatales de origen externo es una condición necesaria para poder utilizar a la política de defensa como herramienta que permita contribuir a fortalecer la posición argentina en la disputa de soberanía con el RUGB. Esencialmente, la presencia de un sistema de defensa cuya doctrina, organización, funcionamiento y equipamiento esté orientado a funciones de tipo policial vinculadas a la lucha contra amenazas no convencionales es contrario a un planeamiento direccionado a fortalecer la posición de un Estado frente a una disputa territorial con otro actor estatal. En tal sentido, las modificaciones introducidas por el decreto 571/2020 son importantes para poder incluir a la disputa territorial con otro Estado en el planeamiento de la política de defensa.

Ahora bien, la DPDN publicada en julio el 2021 difiere de las directivas pasadas en la medida que especifica la manera en la que la política de defensa

16 Este decreto es la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas y establece la misión principal y las subsidiarias del instrumento militar argentino junto con las condiciones de su empleo efectivo y la orientación de sus capacidades materiales y de su equipamiento.

debe contribuir al reclamo histórico sobre la soberanía de las islas del Atlántico Sur y sus territorios adyacentes. En este sentido, marca un quiebre absoluto con la DPDN de 2018 y retoma aspectos de las directivas de 2009 y 2014 y los profundiza, desarrollando el rol que la política de defensa debe tener frente a la presencia ilegal del RUGB en el Atlántico Sur.

Para comenzar, en la DPDN del 2021 realiza diez referencias a las Islas Malvinas, retomando las preocupaciones de las dos primeras directivas ligadas a la imprescriptibilidad del reclamo soberano argentino, la explotación ilegal de recursos naturales y la militarización de la región producto del accionar unilateral del RUGB. Asimismo, la nueva directiva destaca el apoyo regional a la Argentina en su reclamo de soberanía y la estrategia del país vinculada a ganar apoyo de la mayoría de las naciones en los ámbitos multilaterales. Sin embargo, a diferencia de los gobiernos anteriores, la administración Fernández incluyó en su DPDN la necesidad de diseñar la política de defensa en materia de adquisición de capacidades, organización y despliegue teniendo en consideración la presencia del RUGB en el Atlántico Sur. En concreto, el documento estratégico menciona que

“la persistente presencia militar, ilegítima e ilegal del REINO UNIDO

DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE en las ISLAS MALVINAS, GEORGIAS DEL SUR, SÁNDWICH DEL SUR y los espacios marítimos e insulares correspondientes obliga a tomar los recaudos de planificación de capacidades, despliegue y organización acordos por parte de nuestro sistema de Defensa” (DPDN, 2021: 19).

Esta preocupación por el despliegue, la organización y la planificación de la defensa en función de la presencia del RUGB se ve reforzada al plantear al Atlántico Sur y, en consecuencia, a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y sus espacios marítimos insulares correspondientes como parte “de un mismo sistema geoestratégico” (p. 20) con la Patagonia Argentina y el sector antártico nacional. En concreto, en el punto cuatro de la directiva referido al despliegue, se pondera a la “presencia de una potencia extrarregional que ocupa ilegal e ilegítimamente las ISLAS MALVINAS, GEORGIAS DEL SUR, SÁNDWICH DEL SUR y los espacios marítimos e insulares correspondientes” (p. 26) como uno de los criterios ordenadores a la hora de planificar y diseñar el despliegue del instrumento militar dentro del territorio nacional. Esta orientación de la política de defensa vinculada a una mayor preocupación por contribuir a fortalecer la posición de la Argentina en la disputa de soberanía también puede ser ilustrada en

las palabras del entonces ministro de Defensa Agustín Rossi el 1º de mayo de 2021 durante la ceremonia del 39º aniversario del bautismo de fuego de la Fuerza Aérea Argentina (FAA), en donde destacó que la presencia del RUGB en las Islas Malvinas “es un posicionamiento geopolítico por parte de Gran Bretaña y eso es un hecho que (...) debemos tener en cuenta al momento de desarrollar nuestra política de defensa” (Argentina, 2021b).

En consideración de esta preocupación vinculada a la presencia británica es que puede interpretarse la creación en febrero de 2021 del Comando Conjunto Marítimo mediante la resolución 244/2021 del Ministerio de Defensa. Dentro de los argumentos que justifican dicha creación y que están mencionadas en la resolución se destaca que “la Ley N° 23.554 establece que la Defensa Nacional abarca los espacios continentales, Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la República Argentina, así como el Sector Antártico Argentino” (p. 1) y que, además, “el Atlántico Sur constituyen un área de valor estratégico en virtud de sus reservas de recursos naturales, por ser una vía de comercio internacional y constituir una puerta natural de los intereses nacionales hacia el Continente Antártico” (p. 3). En tal sentido, la constitución del Comando Conjunto Marítimo integrado principalmente por medios

proporcionados por la Armada República Argentina (ARA) se enmarca en un escenario en donde la política de defensa le brinda mayor atención al Atlántico Sur y, en consiguiente, a la presencia ilegal del RUGB en las Islas Malvinas. En definitiva, la misión principal del nuevo comando tiene como objetivo conducir “las operaciones de vigilancia y control en los espacios marítimos y fluviales en forma permanente a fin de contribuir a la preservación de los intereses vitales de la Nación Argentina” (p. 6), en donde la mención a los “intereses vitales” incluye necesariamente a la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional argentina; la cual establece que la recuperación de los territorios usurpados por el RUGB en el Atlántico Sur es un “objetivo irrenunciable del pueblo argentino”.

En concreto, (i) los cambios doctrinarios que centran la atención de la defensa argentina en amenazas externas de origen estatal, (ii) la mayor atención al Atlántico Sur y a la ocupación ilegal británica y (iii) la consideración del sistema geoestratégico Patagonia, sector antártico argentino e islas del Atlántico Sur como uno de los criterios ordenadores del despliegue del instrumento militar junto con la creación del Comando Conjunto Marítimo; ilustran que la “Cuestión Malvinas” ha sido un factor que incidió en el diseño de la defensa nacional argentina a partir del 2019.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El reclamo de la Argentina por la soberanía de las islas del Atlántico Sur es una cuestión que se ha mantenido como una de las principales preocupaciones del país en materia de política exterior desde el final de la Guerra de Malvinas en 1982 hasta la actualidad. No obstante, el lugar de la “Cuestión Malvinas” en la política de defensa nacional hasta el presente no ha sido trabajado por la literatura argentina sobre defensa nacional. El presente artículo se propuso indagar sobre la forma en la que el reclamo argentino de soberanía por las Islas Malvinas es incluido en la política de defensa de este país.

El argumento del trabajo sostuvo que es posible observar, a partir del inicio de la administración Fernández en 2019, un cambio en el planeamiento y el diseño de la política de defensa argentina en lo que respecta a la consideración del reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas. En esta línea, se realizó un estado del arte en donde se rastrearon los artículos que indagan sobre la relación entre defensa nacional y política exterior y se incluyó a los estudios que profundizan sobre las cuestiones estratégicas de la defensa nacional. De esta forma, se sostuvo que a partir de los conceptos e indicadores que dichos artículos mencionan se puede evaluar la forma en la que la “Cuestión Malvinas” fue

incluida en el planeamiento y en el diseño de la política de defensa. En concreto, el presente trabajo centró su atención en los aspectos doctrinarios de las Fuerzas Armadas, las cuestiones referidas al despliegue del instrumento militar y a la atención y/o ponderación que tuvieron las Islas Malvinas y la consecuente ocupación ilegal del RUGB en los documentos estratégicos de Argentina.

Con respecto a la parte empírica de la investigación, se procuró indagar de forma general el rol principal que cada gobierno argentino desde la Guerra de Malvinas le dio a su instrumento militar y, de forma particular, la manera en la que la preocupación por el reclamo de soberanía de las islas estuvo presente en su política de defensa. Los hallazgos sugieren que desde 1982 hasta el presente hubo una progresiva inclusión de la “Cuestión Malvinas” en la política de defensa. No obstante, los avances en esa dirección no estuvieron exentos de retrocesos parciales. Por ejemplo, la administración Alfonsín continuó con el programa Cóndor II y estableció que la Ley 23.554 de defensa nacional debía incluir a los territorios del Atlántico Sur cuya soberanía es disputada con el RUGB. Sin embargo, el gobierno posterior decidió congelar el reclamo de soberanía y utilizando a las Fuerzas Armadas únicamente para consolidar

la confianza y la cooperación con el RUGB. De la misma forma puede ser visto lo sucedido en el siglo XXI, en donde si bien las administraciones Kirchner y Fernández de Kirchner incluyeron parcialmente al reclamo de soberanía en su política de defensa vía cambios doctrinarios y mayor atención en los documentos estratégicos; la administración Macri realizó modificaciones doctrinarias que alejó la atención de la política de defensa del RUGB y destacó los desafíos vinculados a las amenazas no convencionales como el terrorismo y el narcotráfico, entre otras cosas como la menor atención al reclamo de soberanía en los documentos estratégicos.

Si bien es cierto que la incorporación de la “Cuestión Malvinas” a la política de defensa argentina estuvo atravesada por impulsos parciales y retrocesos, a partir del 2019 puede identificarse un avance decidido a la inclusión del reclamo de soberanía en la política de defensa. Como fue evidenciado a lo largo del apartado cuatro, el progreso puede verse tanto desde el punto de vista doctrinario como de las preocupaciones ilustradas en los documentos estratégicos y el despliegue militar. En primer lugar, se volvió a considerar en la doctrina que el adiestramiento, la organización y el equipamiento del instrumento militar debe realizarse en función de agresiones estatales externas y no en consideración de amenazas no estatales que suponen una preparación distinta del

instrumento militar. En segundo lugar, se ponderó fuertemente a la presencia del RUGB en el Atlántico Sur como una preocupación que debe incidir en el planeamiento y diseño de la defensa nacional. En tercer lugar, se destacó que el despliegue debe realizarse tomando como uno de sus criterios a los territorios usurpados por el RUGB. Es en esta línea en la que puede interpretarse la constitución del Comando Conjunto Marítimo y su misión de defender los intereses vitales de la Argentina en el Atlántico Sur.

Por último, es necesario destacar que estos avances de la administración Fernández se dieron tomando como punto de partida a contribuciones en materia de defensa nacional realizadas por administraciones pasadas. Por ejemplo, los cambios doctrinarios no hubiesen sido posibles sin los avances normativos de la Ley 23.554 de defensa nacional del gobierno de Alfonsín y las especificaciones mencionadas en el decreto 727/2006 de la administración Kirchner. Asimismo, la creación del Comando Conjunto Marítimo adquiere sentido a partir de claridad de los lineamientos estratégicos establecidos en la DPDN del 2021, cuya inclusión en el CPDN fue posible a partir del decreto 1729/2007 vigente desde la administración Fernández de Kirchner.

El avance en la inclusión de la “Cuestión Malvinas” en la política de defensa argentina desde el final de la Guerra de Malvinas hasta el presente

fue ilustrado empíricamente a lo largo del artículo. No obstante, persisten interrogantes que podrán guiar futuras investigaciones vinculadas a este tema, ¿de qué forma se fue modificando la adquisición de capacidades militares con la gradual inclusión de las Islas Malvinas en la política de defensa? ¿La inclusión de la “Cuestión Malvinas”

operó en la cooperación para la defensa de Argentina con las grandes potencias? La consideración de estas preguntas y su posterior indagación empírica pueden ser insumos para seguir profundizando este tema hasta el momento poco trabajado por la literatura argentina sobre defensa nacional.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Altieri, Mariana. (2020). El sistema de defensa argentino. “Acerca de la importancia del Atlántico Sur y Malvinas como enclave geopolítico”, en Magnani, Ezequiel y Barreto Maximiliano (eds.), *Puntos axiales del sistema de defensa argentino. Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional*. Editora de la Universidad Nacional de Rosario: Rosario, pp. 65-86.
- Altieri, Mariana. (2021). “Disputas territoriales prolongadas y su irresolubilidad”. *Estudios Internacionales*, vol.53, n° 198, pp. 33-61. doi:10.5354/0719-3769.2021.58479
- Anzelini, Luciano & Poczynok, Iván. (2014). “El Planeamiento Estratégico Militar en la Argentina (2003-2013): Reflexiones en torno al gobierno político de la defensa”. *Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, vol. 3, pp.143-167.
- Anzelini, Luciano, Poczynok, Iván. & Zaccarías, María Elina. (2017). “Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno a la democracia (1983-2015)”. *Serie Documentos de Trabajo*. Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, vol. 4, pp.1-68.
- Anzelini, Luciano. (2017). ¿Fundamentos técnicos o tamicos ideológicos? Reflexiones sobre la misión principal de las Fuerzas Armadas argentinas. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*. 4, pp.103-125.
- Anzelini, Luciano. (2019). “Between discourse and effective action: the contradictions of Macri’s defense policy”. *Revista Científica General José María Córdova*, vol. 17, n° 25, pp. 69-90. DOI: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.386>
- Argentina. Cancillería Argentina. (2016). Comunicado Conjunto. Recuperado el 21 de febrero de 2022 de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-9>
- Argentina. Argentina.gob. (2021a). Martínez y Filmus anuncian proceso de sanciones a empresas petroleras que exploran ilegalmente hidrocarburos en la Plataforma Continental Argentina. Recuperado el 21 de febrero de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/martinez-y-filmus-anuncian-proceso-de-sanciones-empresas-petroleras-que-exploran>

- Argentina. Argentina.gob. (2021b). Rossi: “Hoy Malvinas es un territorio usurpado por una potencia militar que tiene más soldados británicos que isleños y que permanentemente ofende a la Argentina”. Recuperado el 21 de febrero de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/rossi-hoy-malvinas-es-un-territorio-usurpado-por-una-potencia-militar-que-tiene-mas>
- Argentina. Cancillería Argentina. (2020a). El Consejo Nacional de Asuntos Relativos a las islas Malvinas avanza en el diseño de políticas de Estado. Recuperado el 21 de febrero de 2022 de <https://cancilleria.gob.ar/es/el-consejo-nacional-de-asuntos-relativos-las-islas-malvinas-avanza-en-el-diseno-de-politicas-de-argentina>
- Argentina. Cancillería Argentina. (2020b). Por unanimidad, Diputados aprobó dos leyes claves para Malvinas. Recuperado el 21 de febrero de 2022 de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/por-unanimidad-diputados-aprobo-dos-leyes-claves-para-malvinas>
- Arteaga Martín y Fojón Lagoa. (2007). El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España. Madrid, Instituto universitario “General Gutiérrez Mellado” de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.
- Battaglino, Jorge. (1999). “Algunas precisiones sobre el origen de la teoría de las relaciones civiles-militares”. *Revista PostData*, vol. 5, pp. 43-59.
- Battaglino, Jorge. (2010). “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”, en Roberto Gargarella; María Victoria Murillo; Mario Pecheny (eds.), *Discutir Alfonsín. Siglo XXI: Buenos Aires*, pp. 161-184.
- Battaglino, Jorge. (2012). “The coexistence of Peace and conflict in South America: toward a new conceptualization of types of peace”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 55, n° 2, pp. 131-151.
- Battaglino, Jorge. (2019). “Threat Construction and Military Intervention in Internal Security. The Political Use of Terrorism and Drug Trafficking in Contemporary Argentina”. *Latin American Perspectives X*, pp. 1-15.
- Busso, Anabella y Barreto, Maximiliano Luis. (2020). “Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019)”. URIVO. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, vol. 27, pp. 74-93.
- Canto, María Belén, Eissa, Sergio. y Gastaldi, Sol. (2015). “Postura estratégica y planeamiento para la defensa en la Republica Argentina. Un aporte para el debate”. *Serie documentos de trabajo, Escuela de Defensa Nacional*, vol. 31, pp. 4-17.
- Decreto 727/2006
- Decreto 1691/2006
- Decreto 1729/2007
- Decreto 256/2010
- Decreto 2063/2012
- Decreto 683/2018
- Decreto 703/2018
- Decreto 571/2020
- Derghougassian, Khatchik. (2012). “Evolución de la política de defensa”. Khatchik Derghougassian (ed.), *La defensa en el Siglo XXI. Argentina y la seguridad*

- regional. Capital Intelectual: Buenos Aires.
- Diamint, Rut. (2008). "La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina", *Revista Nueva Sociedad*, vol. 213, pp. 95-11.
- Di Chiaro, Paola. (2019). "Argentina y las Operaciones de Paz: las Fuerzas Armadas como instrumento de la política exterior", *Revista Relações Internacionais e Comércio Exterior da Estácio*, vol.1, n° 1, pp. 93-106.
- Directiva Política de Defensa Nacional, 2009
- Directiva Política de Defensa Nacional, 2014
- Directiva Política de Defensa Nacional, 2018
- Directiva Política de Defensa Nacional, 2021
- Eissa, Sergio. (2013). "Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda", *Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 3, pp. 171-191.
- Eissa, Sergio. (2017). "Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico", *Relaciones Internacionales*, vol. 53, pp. 246-265. doi.org/10.24215/23142766e021
- Eissa, Sergio. (2018). "La relación entre la política de defensa y su dimensión internacional. El caso argentino (2011-2015)", *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, vol. 5, n° 2, pp. 137-164
- Escudé, Carlos (1995), *El realismo de los estados débiles: La política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Fontana, Andrés (1984), *Fuerzas Armadas, partidos políticos y transición a la democracia*, Buenos Aires: CEDES.
- Gastaldi, Sol. (2017). "El CDS como plataforma de la diplomacia de defensa Argentina (2008-2015)", *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, vol. 4, n°2, pp. 175-197.
- Kacowicz, Arie M (1998), *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*, Albany: State of New York Press.
- Lafferriere, Guillermo Horacio. y Soprano, Germán Flavio. (2016). "Participación militar argentina en misiones de paz. Desafíos para la política de Defensa e influencia en la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas (1990-2013)", *Revista de Relaciones Internacionales*, vol. 50, pp. 273-297.
- Ley 23.554/1988, Congreso de la Nación Argentina
- Libro Blanco de la Defensa Argentina, 1996
- López, Ernesto. (2001). "Latin America: Objective and subjective control revisited", en David Pion-Berlin (ed.), *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*. Estados Unidos de América: The University of North Carolina Press.
- Magnani, Ezequiel. (2019). "Los Estados Periféricos frente a sus intereses geopolíticos: el caso de la Argentina con el Atlántico Sur", *Revista POSTData*, vol. 24, n° 1, pp. 139-176.
- Magnani, Ezequiel. (2021) "La Dimensión Estratégica de la Política de Defensa: apuntes para su conceptualización

- desde el caso argentino, *Revista SAAP*, vol. 15, n°1, pp.103-129.
- Rapoport, Mario y Claudio Spiguel (2005), *Política Exterior Argentina: Poder y conflictos internos (1880-2003)*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Rapoport, Mario (2016), *Historia oral de la política exterior argentina (1966-2016)*, Buenos Aires, Octubre.
- Resolución Ministerio de Energía 128/2012
- Resolución Ministerio de Energía 129/2012
- Resolución Ministerio de Energía 130/2012
- Resolución Ministerio de Energía 131/2012
- Resolución Ministerio de Energía 132/2012
- Resolución Ministerio de Energía 260/2013
- Resolución Ministerio de Energía 456/2013
- Resolución Ministerio de Energía 457/2013
- Resolución Ministerio de Energía 459/2013
- Resolución Ministerio de Energía 474/2013
- Resolución Ministerio de Energía 481/2013
- Resolución Ministerio de Defensa 244/2021
- Russell, Roberto. (1992a). “Lo nuevo del nuevo orden mundial”, Trabajo presentado en el Seminario ‘La política exterior argentina en la post Guerra Fría’, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Russell, Roberto (1992b), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, Roberto (1993c), *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Saín, Marcelo. (2003), “Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armadas argentinas frente a las ‘Nuevas Amenazas’ (1990–2001)”, en Ernesto López y Marcelo Saín (eds.), *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, pp.173-220.
- Saín, Marcelo (2010), *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones-civiles militares en la democracia argentina*. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Tokatlián, Juan Gabriel y Pardo, Rodrigo. (1990). “La teoría de la interdependencia: ¿una alternativa al realismo?”, *Estudios Internacionales*, vol. 91, pp.339-382.
- Tokatlián, Juan Gabriel y Caravajal, Leonardo. (1995). “Autonomía y política exterior en América Latina: un debate abierto, un futuro incierto”, *Revista CIDOB D’Afers Internacionals*, vol. 28, pp. 7-31.
- Vitelli, Marina. (2021). “Política exterior y política de defensa argentina en tres momentos: logros del pasado y desafíos del presente”, *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, vol. 1, n° 2, pp. 138-145.

