

## *Misceláneas Universitarias*

# **“Malvinas: pasado, presente y futuro en clave de soberanía”. Una mirada desde el interés económico nacional**

Augusto Caviglia \*

## **1. Introducción**

El propósito de este ensayo es el abordaje del tema Malvinas desde un punto de vista económico, sin perder el enfoque de las Relaciones Internacionales. El objetivo central es analizar el reclamo soberano por las Islas Malvinas y los espacios marítimos circundantes<sup>1</sup> (desde ahora Atlántico Sur), considerando el potencial económico que proporcionan sus recursos, y entendiendo la importancia geoestratégica de las mismas. Recursos valiosos como la pesca, el petróleo y el gas; y también las actividades económicas derivadas como la acuicultura, el desarrollo naval y de la flota mercante, el turismo; entre otras. Actividades que requieren del crecimiento de las tareas de patrullaje y control, a cargo de la Defensa<sup>2</sup>.

El enfoque trata de abordar la cuestión del Atlántico Sur desde un enfoque integral, especificando en los intereses económicos soberanos y en las limitaciones presupuestarias para el gasto en Defensa Nacional, referido al control de los recursos y sus derivadas actividades económicas.

En un escenario nacional complejo, desde lo económico, la soberanía de Malvinas surge no solo como un derecho legítimo soberano sino también como una oportunidad para resolver muchos de nuestros problemas económicos. Para eso, se debe empezar por una fuerte concientización para dejar de mirar al país desde la costa, creyendo al mar territorial como territorio extranjero, y no asumiéndolo como parte integrante y fundamental de nuestro territorio. Además, debemos dejar de lado el centralismo que nos encierra a pensar que la única riqueza nacional radica en las actividades productivas de la zona central del país, cuando también tenemos enormes riquezas en nuestro mar.

En ese contexto, las Relaciones Internacionales (RRII) juegan un papel clave a la hora de entender las disputas de poder en distintos escenarios globales, en general y, en Malvinas en particular. La presencia ilegal del Reino Unido<sup>3</sup> (RU) en Malvinas, así como los cientos de buques extranjeros que pescan ilegalmente en nuestra Zona Económica Exclusiva (ZEE) y áreas circundantes, son problemas que requieren de una política exterior activa para el

---

\* Alumno de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Correo electrónico: [auguscavi@gmail.com](mailto:auguscavi@gmail.com)

<sup>1</sup> Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur, Antártida y espacios marítimos circundantes.

<sup>2</sup> Las tareas de patrullaje y control de nuestros espacios marítimos son llevadas adelante tanto por la Armada como por Prefectura Naval Argentina (PNA). En este trabajo se hace hincapié en la Defensa, pero se considera a la PNA como parte fundamental en esas tareas, y en las consideraciones presupuestarias.

<sup>3</sup> Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

entendimiento del escenario internacional así como para resolver estos desafíos en el marco del reclamo soberano por Malvinas.

Por eso, mientras el reclamo diplomático continúa, el estado debe tener una sólida política al respecto e instrumentar medidas que acerquen y aceleren el diálogo para la recuperación de nuestros territorios. Se aboga por un plan de recuperación rápido y sostenible, para poder preservar los recursos y el potencial económico frente al extractivismo extranjero, y para consolidar el Estado marítimo e insular argentino.

## 2. Recursos y potencialidad económica

Las Malvinas están ubicadas en el Atlántico Sudoccidental a solo 356.4 km de la Isla de los Estados. Para muchos parece un territorio lejano, pero los kilómetros que separan a las islas del continente son una distancia corta en términos de la extensión geográfica de nuestro país. Sin ir más lejos, la distancia entre las principales ciudades (Córdoba-Buenos Aires) es el doble de esa distancia.

El Estado marítimo e insular argentino se compone, de los 2.791.810 Km<sup>2</sup> de superficie del territorio continental, y se le añaden las superficies de Malvinas 11.410 km<sup>2</sup>, G sur 3.850 km<sup>2</sup>, S Sur 310 km<sup>2</sup>, Shetland del sur 3.687 km<sup>2</sup>, Orcadas 750 km<sup>2</sup>, mas aguas circundantes. Esto sin incluir a la superficie de la Antártida (965.597 Km<sup>2</sup>). (Lerena, 2021).

Se puede observar como el Atlántico Sur es un punto geoestratégico para el control regional y clave en la proyección a la Antártida. No solo la ubicación es valiosa, sino también la inmensa cantidad de recursos que posee la zona. Por eso, el potencial económico que tiene Argentina en esa área es enorme.

Esto queda demostrado con el significativo despliegue militar del Reino Unido (RU) en Malvinas, orientado al aprovechamiento de recursos y manteniendo una posición geopolítica estratégica como centro de operaciones para obturar la circulación hacia la Antártida, así como para limitar el flujo de buques entre el océano pacífico y el atlántico (DPDN, 2021).

Dada este contexto, a continuación, y brevemente, se menciona la cuestión de los recursos y el potencial desarrollo de encadenamientos productivos en función de sus actividades derivadas.

En primer lugar, se puede destacar la presencia de yacimientos de gas y petróleo offshore en la ZEE. Este tipo de recurso energético se está convirtiendo en estratégico en todo el mundo. Las complicaciones para seguir explotando yacimientos convencionales, por su costo o agotamiento, y el encarecimiento del precio internacional del petróleo, generan una oportunidad para explotar el offshore de la plataforma marítima argentina, el cual también puede ser parte de la transición energética hacia energías más limpias.

Una muestra de ello, queda evidenciada en el desarrollo de este recurso que nuestro país viene llevando adelante desde hace algunos años, principalmente en la zona de Tierra del Fuego. El potencial energético que tiene el Atlántico Sur, también quedó demostrado con el descubrimiento de yacimientos frente a las costas de Mar del Plata.

El sector energético es estratégico ya que podría brindar divisas por exportaciones, regalías y por sobre todas las cosas permitirá obtener energía suficiente y más barata que si se continuara importando, más aún en un contexto de escasez de energía y aumentos de sus precios. Por eso, se deben seguir los desarrollos en el mar argentino controlado por nuestro país, y se debe trabajar para recuperar nuestra porción del atlántico usurpada por los británicos, quienes vienen explotando el offshore desde hace algunos años, a través de alianzas con empresas británicas.

En el caso de las energías oceánicas, Argentina es uno de los países con mayor potencial en este tipo de fuentes de energía. Dada su amplia línea de costa y su franja oceánica, la influencia de mareas pueden ser aprovechadas fructíferamente. El potencial energético se basa en el aprovechamiento tanto mareomotriz (mareas) como undimotriz (olas). Ambas podrían ser otro importante suministro de energía, aunque aún restan algunas investigaciones para establecer los mejores lugares para evitar o disminuir los impactos ambientales.

Además, el sector de la industria naval y las actividades de logística portuaria funcionan como complementarias a los recursos disponibles en el Atlántico. Dada su capacidad de generar empleos de calidad y la trayectoria naval de nuestro país, el fomento de esta industria es estratégico y de suma importancia. La posibilidad de construir nuestra propia flota pesquera, mercante, e incluso para la Armada<sup>4</sup>, debería ser el objetivo central al cual orientar nuestros esfuerzos.

Se podría mencionar otras actividades como el turismo, la acuicultura, minería y pesca; esta última de gran relevancia y con gran potencial económico y alimenticio, no solo para Argentina sino también para exportación.

Para entender mejor la situación, se le pueden poner cifras a la potencialidad económica de estos recursos, tal como lo muestra la estimación realizada por Baruj y Drucarrof, para 2026-2035 (CIECTI, 2018).

Cuadro 1: Potencial económico, empleo y generación de divisas de actividades vinculadas al océano por sector (2026/2035).

| Sector                                | Potencial económico<br>(en millones de dólares) |                |                  | Empleo directo prospectado<br>(puestos de trabajo incrementales al final de la década) |               |                | Generación de divisas<br>(en millones de dólares) |                |                |                  |
|---------------------------------------|---|----------------|------------------|--|---------------|----------------|---|----------------|----------------|------------------|
|                                       | Escenario                                       |                |                  | Escenario  |               |                | Escenario   |                |                |                  |
|                                       | Bajo  | Medio          | Alto             | Actual   | Bajo          | Medio          | Alto  | Bajo           | Medio          | Alto             |
|                                       |   |                |                  |  |               |                |   |                |                |                  |
| Petróleo                              | 22.394  | 216.016        | 3.255.973        | 17.426   | 900           | 3.600          | 9.000   | 22.394         | 216.016        | 3.255.973        |
| Gas                                   | 19.691  | 20.776         | 28.203           |  |               |                |   | 19.691         | 20.776         | 28.203           |
| Energía oceánica                      | 4.710   | 11.300         | 17.502           | 1.250  | 2.500         | 6.000          | 9.000   | 1.552          | 5.689          | 16.371           |
| Pesca                                 | 18.307  | 19.607         | 20.982           | 22.394   | 0             | 1.161          | 2.322   | 10.984         | 11.764         | 12.589           |
| Acuicultura                           | 59.580  | 297.900        | 595.800          | 26.635   | 26.355        | 263.544        | 501.930   | 59.580         | 297.900        | 595.800          |
| Turismo                               | 24.796  | 32.222         | 33.410           | 286.788  | 58.968        | 130.165        | 127.930   | 2.780          | 3.053          | 3.372            |
| Industria naval y logística portuaria | 1.700   | 1.350          | 1.100            | 11.743   | 2.500         | 1.500          | 0   | 700            | 700            | 700              |
| <b>Total acumulado</b>                | <b>151.178</b>                                  | <b>599.171</b> | <b>3.952.970</b> | <b>366.236</b>   | <b>91.223</b> | <b>405.970</b> | <b>650.181</b>                                    | <b>117.681</b> | <b>555.898</b> | <b>3.913.008</b> |

Fuente: Baruj y Drucarrof en CIECTI, 2018.

<sup>4</sup> Actualmente los astilleros estatales Tandano y Astilleros Río Santiago (ARS), llevan adelante trabajos para recuperar y re-equipar a la Armada, pero se requiere una política más contundente.

Luego de analizar estos números, se puede entender la importancia que tiene nuestro territorio marítimo en términos económicos, tanto para la generación de divisas como de puestos de trabajo; posibilidades económicas que podrían actuar como motivadoras para el empresariado nacional y la sociedad a la hora de incrementar el reclamo soberano por Malvinas.

En términos de empleo, en general, se trata de actividades bien remuneradas y que podrían ser cubiertas por la oferta laboral local. Además, estos empleos podrían motivar una radicación de familias en el sur argentino, lo cual podría revertir su baja densidad poblacional (otro motivo estratégico) y podría descomprimir la concentración demográfica de las grandes urbes del país.

Por su parte, la generación de divisas puede contribuir a la macroeconomía nacional, suministrando una fuente de dólares, tan necesarios en términos de reservas internacionales, y para hacer frente a la serie de compromisos de deuda externa que posee el país. Solo para dar una noción de los números, el escenario más bajo para generación de divisas representa más del doble del empréstito que tomó el país con el FMI<sup>5</sup> en 2018.

Además, estas divisas pueden facilitar la importación de insumos o maquinarias para el desarrollo productivo nacional, actuando como vía para superar la restricción externa, tan perjudicial para la estructura productiva argentina.

### **3. La evolución del gasto en Defensa como síntoma del desinterés por Malvinas**

#### **3.1. Breve historia del gasto en Defensa**

En la tendencia mundial del gasto en Defensa, se puede observar como la mayoría de los países vienen modificando su gasto y Argentina, junto con los países de la región, como Chile y Brasil, enfrentan una reducción del gasto militar expresado como carga militar (en % del PIB). Esa situación contrasta con el incremento del presupuesto militar de las principales potencias del mundo, donde tanto Estados Unidos, como China y Rusia, vienen incrementando ese gasto como parte de la disputa por el poder global.

En términos históricos, con el fin de la guerra fría, desde la década del 80, se comenzó a vislumbrar una disminución de la asistencia y del gasto militar, a nivel internacional. Esto se debe, principalmente, a la disminución de las hipótesis de conflicto, a nivel global, así como a la “apuesta” por la paz en el periodo de hegemonía estadounidense. Por supuesto, esta situación atravesó momentos de fragilidad, hasta llegar a lo que pareciera ser una ruptura con la invasión a Ucrania en febrero de 2022.

En el plano regional, contribuyeron a este fenómeno tanto los procesos de transición democrática como la articulación y cooperación militar entre países<sup>6</sup>.

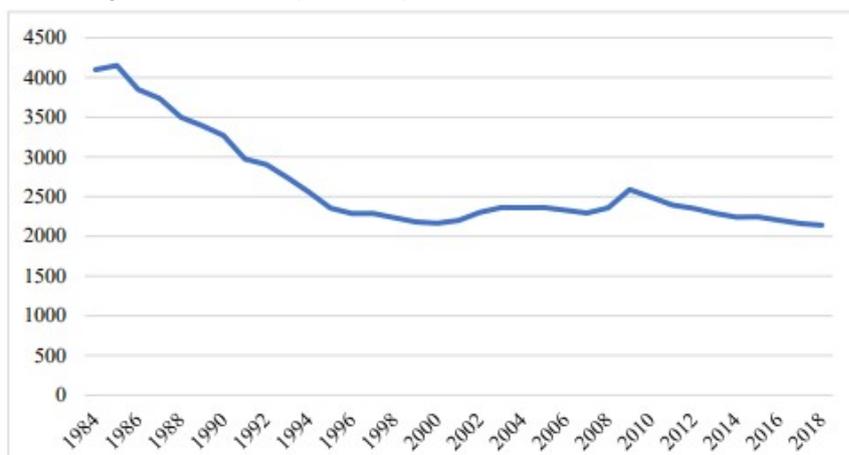
En el siguiente gráfico, se puede ver con claridad como la carga militar mundial comienza a descender a partir del año 1984, pasando de representar un 4% del PIB al 2% en los 2000 (Martínez Schandeler, 2020).

---

<sup>5</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI).

<sup>6</sup> Las Fuerzas Armadas de países latinoamericanos realizan distintos ejercicios combinados como el Salitre, Cruz del Sur, Arandú, Fraternal, entre otros.

Grafico 1: Evolución de la carga militar mundial (1984-2018)



Fuente: Martínez Schandeler en base a datos del Banco Mundial

Además, según el Departamento de Estado de los Estados Unidos, para el año 2014, el gasto en Defensa en relación al producto mostraba diferencias según las distintas regiones del planeta. En un orden descendente ubicamos a América con un 3.8%, África 2.2%, Europa y Oceanía con un 2%. Por supuesto, siendo promedios que no son tan precisos como en el caso americano donde, descontando a jugadores importantes, el promedio para Sudamérica baja al 1.7% (Eissa, s.f).

Considerando solo el caso argentino, resulta importante hacer una pequeña síntesis histórica para entender la evolución del gasto militar.

Nuestro país, desde su origen, ha tenido una fuerte tradición militarista mayormente promovida por hipótesis de conflicto con países vecinos y fuertemente impulsada durante los golpes de estados militares que se dieron durante el siglo XX y con un crecimiento exponencial en la década del 70, obteniendo su punto máximo con la Guerra de Malvinas.

Desde ese momento, la sociedad y el estado argentino comenzaron un proceso de desmilitarización que tuvo efectos diversos. Uno de los principales fue la subordinación de las FFAA a la autoridad civil emanada por un proceso democrático. Otro, en simultáneo, fue la desarticulación de la pendiente hipótesis de conflicto con Chile y el inicio de la integración y cooperación con Brasil. (Battaglino, 2013 en Martínez Schandeler, 2020).

Esa situación marcó una clara diferencia con lo que ocurrió en el mismo momento en países vecinos, sobre todo Chile. Nuestro país tuvo una política fuerte de condena a los golpes de estado, con juicios y castigos en el marco de una política de DDHH. Pero en otros países latinoamericanos se hicieron presente las transiciones negociadas, sin ningún tipo de condenas.

A su vez, desde el retorno democrático, la política de Defensa ha trascendido por un proceso de establecer un marco normativo para el sistema de Defensa Nacional, propio de una nación democrática con sus respectivas instituciones.

Así fue como se llegó al “Consenso Básico” entre 1985-2001, luego que el Congreso reconociera la gravedad de la situación del Sistema de Defensa Nacional en 1996. Los pilares de este consenso fueron un conjunto de leyes como Ley N° 23.554 de Defensa Nacional (1988), la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior (1992), y la Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional (2001), y su modificatoria de 2014, entre otras. Este acuerdo programático entre partidos y

académicos, tuvo como principios liminares la supresión de hipótesis de conflictos con los países de la región, el gobierno civil de la política de Defensa y la separación orgánica y funcional de la Defensa Nacional y la seguridad interior (Eissa, s.f).

A su vez, el sistema “se orienta estructural y organizativamente hacia la disuasión de potenciales agresiones externas por parte de fuerzas armadas de otros Estados, siguiendo lo dispuesto por la Resolución 3.314 (1974) de la Asamblea General de las Naciones Unidas” (DPDN, 2021).

Finalmente, pese a las marchas y contramarchas, y a los problemas de reglamentación o implementación, se terminó consolidando cierto sistema de Defensa. Pero claro, este consenso no es unánime, y ha sufrido críticas.

Esta discusión, que parecía saldada, empieza a cobrar impulso con el paso del tiempo, y más aun con el nuevo escenario internacional y regional. Por eso, es preciso definir una política de Defensa, democrática y pacífica, sustentada en un plan estratégico, con objetivos claros respecto al control del Atlántico Sur y orientado a la recuperación de Malvinas. Seguramente, este tipo de política generaría un replanteo sobre cuestiones normativas y presupuestarias.

Se puede decir que una constante ha sido la no consideración de la Defensa Nacional como una cuestión relevante en la agenda pública. No figura entre las prioridades de políticas públicas ni de los habitantes de la República Argentina, y eso es una gran limitación a la hora de plantear una política seria al respecto.

### **3.2. Los problemas presupuestarios**

Los cambios entre una histórica tradición militarista y el posterior accionar de la política en función de adaptar las fuerzas armadas al sistema democrático, llevaron a pensar el nuevo rol de la Defensa en términos presupuestarios.

Así surgió la idea de pensar al gasto en Defensa desde la teoría económica. Existen debates sobre la definición de la Defensa como bien público, puro o no puro, o como falla de mercado. Posturas neoclásicas la ubican como bien público puro, pero otras posturas críticas dan por tierra esta idea.

En este trabajo se adopta el enfoque crítico, el cual no considera a la Defensa como bien público ni como falla de mercado. Por eso, es necesario analizarla contemplando las necesidades del país y de los ciudadanos, el planeamiento estratégico, de recursos, y el presupuesto, entre otras (Meneghetti, s.f).

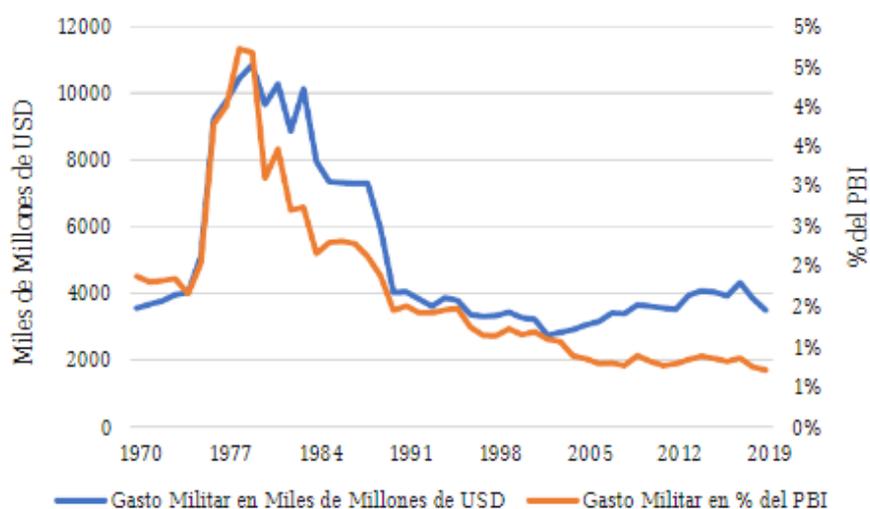
Más allá de la discusión de teoría económica, lo fundamental es pensar la Defensa en términos de su finalidad. En ese sentido, y siguiendo la normativa de 1988 (Ley N °23.554), la finalidad de la Defensa implica garantizar la soberanía, independencia, e integridad territorial. Esto, involucra no sólo esfuerzos militares sino también políticos y económicos.

Lo importante, en términos económicos es que compite por la asignación presupuestaria junto a otras partidas. El problema surge ante las antes mencionadas crisis económicas recurrentes y el peso de la deuda social, ambos actuando como limitantes para la expansión del gasto en Defensa. Con una económica prácticamente estancada, o en caída, un incremento de presupuesto en Defensa implica la disminución de partidas en otras áreas, probablemente más sensibles socialmente. Por eso es fundamental el incremento de la torta a repartir, es decir,

aumentar los recursos de la economía y con ello su PBI. Por eso, cobra mayor relevancia la pronta recuperación del Atlántico Sur ocupado por Reino Unido.

Dejando de lado los aspectos teóricos, podemos analizar lo que ha ocurrido con el presupuesto de Defensa en nuestro país. Para eso, el siguiente grafico muestra la evolución del gasto en Defensa, tanto en dólares como porcentaje del PIB, para el periodo 1970-2019.

Grafico 2: Evolución del gasto militar en dólares y porcentaje del PBI, en Argentina (1970-2019).



Fuente: SIPRI 2020 en Martínez Schandeler.

De este grafico se desprende que el punto máximo se dio en 1979 con U\$S 10.846 M y 4.7% del PBI. A partir de 2004, este gasto osciló entre el 0.7%-0.9%.

Las variaciones en el presupuesto se explican por la historia del país. Se puede ver el fuerte incremento durante la dictadura 1976-1983, llegando a su pico durante la Guerra de Malvinas, pero que ya había sido fuerte con el Conflicto del Beagle.

El periodo democrático (1983-2016) estuvo marcado por una clara disminución del gasto, por motivos ya explicados, pero hubo algunas modificaciones. Durante la década de los 80, se pasó del 4.5% del producto al promedio histórico del 2%, algo lógico por el contexto, pero sin haber realizado las reestructuraciones y modernizaciones necesarias.

En la década del 90 y durante el breve gobierno de la Alianza, la situación empeoró por el contexto macroeconómico y las ideas imperantes en ese momento. Así, la Defensa no pudo escapar del proceso de achicamiento del Estado. Posteriormente, en el periodo 2002-2015, se detuvo la tendencia descendente del presupuesto en Defensa Nacional, hasta dejarlo constante en torno al 1%. Además, se logró, al menos, que la inversión en ese concepto acompañara el gasto total de la Administración Pública Nacional (Eissa, s.f).

Por supuesto, esta reducción no fue gratis. La baja del gasto trajo consigo la disminución en la industria bélica nacional, la cual era la más desarrollada de la región. Consecuencias que hasta la actualidad cuesta revertir. Este efecto se ve también en la composición del gasto, siendo que en promedio casi el 80% del presupuesto es gasto en personal y solo el 20% se dirige a la inversión. (Donadio, 2016, en Eissa).

Dada esta situación, sería muy difícil llevar adelante una política de estado para la recuperación de Malvinas. Para eso, hace falta de planificación y recursos. Pasar a una política de incremento significativo de la Defensa para garantizar la soberanía en el Atlántico Sur puede generar efectos en la política exterior. Por ejemplo, desde un enfoque de las RRII, una teoría realista estructural definiría como externalidad negativa cualquier incremento del gasto militar sobre otros países de la región, que podrían sentirse amenazados. Por ese motivo, se debe tener en cuenta el escenario internacional y los intereses extranjeros presentes en esta región.

Se percibe un sistema internacional donde los actores se disputan intereses permanentemente, donde la Defensa y la competencia por el poder parecieran ser las únicas formas de sobrevivir y garantizar la obtención de esos intereses. El poder tanto como capacidad material y como poder latente (económico).

Por todas estas razones, es fundamental el reequipamiento y/o reestructuración de nuestras fuerzas armadas, sobre todo de la Armada, para incrementar el control de nuestro Atlántico Sur. No podemos seguir condicionados por el funesto accionar pasado de ciertas cúpulas militares. La sociedad civil debe volver a confiar en nuestras instituciones castrenses, porque esa falta de confianza es la que impide incrementar el presupuesto significativamente. Debemos confiar en las nuevas generaciones de hombres y mujeres de nuestras fuerzas que fueron y son educados en un ambiente democrático y que están dispuestos a defender tanto a la democracia como a la patria.

#### **4. Desafíos para el control del Atlántico Sur.**

##### **4.1. Un territorio internacionalizado**

Actualmente, estamos frente a una situación de un Atlántico sur internacionalizado, donde no solo se encuentra la presencia inglesa, sino que también de cientos de buques extranjeros que pescan ilegalmente en nuestro mar. Se estima que entre 300 y 400 buques arriban cada año para depredar nuestro ecosistema marino, pescando en nuestra propia ZEE o utilizando prácticas para usufructuar nuestros recursos desde el límite a la ZEE. Nuestra obligación, por Ley 24.543, implica no solo cuidar los recursos de la ZEE sino también los recursos migratorios (Infobae, 17/9/22).

Esta internacionalización es responsabilidad del accionar del RU que, luego de los Acuerdos de Madrid<sup>7</sup>, llevó adelante una política de concesiones de licencias ilegales de pesca, en el área bajo su administración, las cuales permitieron la llegada de buques de distintas nacionalidades, particularmente españoles.

Una presencia ilegal que se acrecienta con el paso del tiempo, creciendo no solo en lo militar, como base de la OTAN en el Atlántico Sur y punto geoestratégico, sino también en lo económico. No solo la gravedad de tener ocupados nuestros territorios nuevamente, desde 1982, sino que además desde esa fecha se extrajeron 40 M toneladas por U\$S 160MM. Una cifra sideral que podría ser de gran ayuda para resolver nuestros problemas económicos y la falta de divisas (Lerena, 2021).

---

<sup>7</sup> Entre Argentina y RU, para restablecer relaciones diplomáticas tras la Guerra, los cuales prevén una zona de exclusión determinada por RU, con la inclusión de las islas Georgias y Sándwich del Sur.

Frente a este panorama, la flota pesquera argentina privada tiene alrededor de 520 barcos, donde el 43% de la flota está obsoleta. Además, solo el 33% de las principales empresas exportadoras del sector pesquero son de capitales nacionales. Y a esa situación de fragilidad, se le suma una Prefectura Naval y una Armada que trabaja arduamente pero que terminan siendo insuficientes por falta de recursos tanto para equipo como de logística (Palsur, 2019).

Esta situación nos lleva a perder 2.500 millones de dólares anuales en mercadería no declarada o pescada de manera ilegal en aguas argentinas (Lerena, 2021). Frente a esto surge otro problema producto de no contar con un empresariado pesquero local importante. De tenerlo, podrían no solo competirles a las empresas extranjeras sino también generar presión a las autoridades desde un interés económico genuino que conduciría a una mayor presencia militar y civil.

La internacionalización del atlántico empieza a ser un tema que excede lo estrictamente regional y se cola en la disputa global entre Estados Unidos y China, donde se ve el accionar chino como una seria amenaza en la región.

A modo de sintetizar la situación actual, podemos decir que los argentinos vivimos de espaldas al mar, desde lo económico, lo cultural y en el reclamo soberano histórico. Mientras tanto, una gran cantidad de naciones usufructúan nuestros recursos y se disputan nuestro territorio. Será difícil tener avances en la recuperación de Malvinas si no cambiamos ese desinterés por un profundo interés desde lo nacional, lo histórico y cultural, promovido también por lo económico.

#### 4.2. Una Política de Defensa del siglo XXI

Como se ha venido analizando, nuestro país tiene la difícil tarea de encuadrar la política de Defensa tanto a la política exterior como a las restricciones presupuestarias. Pero dadas estas limitaciones, la Defensa Nacional no puede dejar de lado su principal propósito, el cual sigue siendo garantizar la soberanía e integridad de la nación, preservando sus intereses dentro de un contexto internacional.

En ese sentido, la presupuestación es clave, pero elaborar un plan es aún más importante. Presupuestar sin planear se acerca a la improvisación y planear sin considerar restricciones económicas es un ejercicio teórico sin sentido (Eissa s.f).

Algunos debaten sobre aumentar el presupuesto sin planificar, lo cual podría ser absorbido por la coyuntura y el corto plazo. Nuestro sistema de Defensa, en lo operacional, fue diseñado en un contexto de Guerra Fría (años 60), basado en cuatro hipótesis de conflicto: la colaboración en la lucha contra el comunismo internacional, el enemigo ideológico interno y las tradicionales hipótesis con Brasil y Chile, todas situaciones inexistentes en el presente.

En la actualidad, con un sistema de Defensa elaborado en democracia y ya sin hipótesis de conflicto, queda pendiente la recuperación de Malvinas y el control total de nuestra ZEE. El planteo para la recuperación de estos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, se hace en un marco pacífico y bajo principios del Derecho Internacional.

Sin embargo, la presencia militar británica en el Atlántico Sur genera una tensión innecesaria e injustificada en toda la región. Por tal motivo, “resulta indispensable reforzar las capacidades disuasorias de nuestro país sobre este espacio marítimo estratégico” (DPDN, 2021), para

preservar nuestros recursos y garantizar nuestra soberanía, en una situación de internacionalización y usurpación de nuestro territorio.

Para eso, es necesario una capacidad militar que se integra por Medios Materiales (Sistemas de Armas), Inteligencia, Recursos Humanos, Infraestructura, Logística, Adiestramiento, Doctrina y Organización (CUINAP, 2020). Para concretarla, es prioritaria la elaboración de un plan que defina a quien y que equipamiento comprarle, y cuales producir nosotros mismos.

Con una clara planificación estratégica, de largo plazo, el Estado argentino podría volver a destinar recursos a la inversión en la Armada. Por ejemplo, hoy solo el 2% del presupuesto actual va dirigido a ese rubro (Idesa, 2017), cuando debería ser un punto fundamental dada nuestra extensa porción marítima.

En ese sentido, el Fondo Nacional para la Defensa (FONDEF) es una herramienta muy importante, la cual ha permitido reequipar a las FFAA.

Este fondo, creado por la Ley N° 27.565, busca revertir décadas de deterioro de las capacidades materiales, con el objetivo de favorecer la sustitución de importaciones, el desarrollo de proveedores, promover la innovación productiva con mayor escalonamiento tecnológico, e incrementar acciones de investigación y desarrollo (Ley N° 27.565).

En este ensayo, importa más el equipamiento de la Armada, por ser la fuerza que tiene jurisdicción en la zona de interés<sup>8</sup>. Para esa fuerza, el FONDEF ha servido para incorporar helicópteros, modernizar buques, iniciar un programa de construcción de remolcadores para la Armada, y para la terminación de una lancha LICA para la instrucción de cadetes en astilleros estatales. Sin embargo, se necesita de una política de estado que institucionalice este tipo de fondos y que se oriente a equipar con mayor potencia a las fuerzas armadas, y con instrumentos más modernos y tecnológicos.

A su vez, resulta relevante destacar la incorporación de nuevos buques para la Armada, como fueron los buques multipropósitos rusos y los patrulleros franceses. Ambos tipos de buques son importantes, pero se requiere de una política para el desarrollo de la industria naval argentina, dado el potencial de la misma, su historia y capacidades; y para evitar cualquier tipo de dependencia externa a la hora de administrar un territorio tan extenso.

Por eso, se torna fundamental continuar desarrollando y promoviendo la industria nacional para la Defensa, en astilleros, fabricas e instituciones de Ciencia y Tecnología como INVAP, CITEDEF, y otros. Instituciones militares y/o civiles que han participado o pueden hacerlo en incrementar las capacidades de Defensa.

### 4.3. Propuestas

Dada la situación planteada en este trabajo, se proponen algunas medidas, entre las cuales podemos distinguir entre las medidas de política externa y las de política interna.

Por el lado de la política exterior, se debe continuar con las acciones diplomáticas en el marco de la resolución 2065/65 de UN. En términos de nuevas acciones, aparece la posibilidad de fortalecer el vínculo con los estados ribereños de África Occidental que tengan ZEE en el Atlántico Sur, para cooperar y para conformar una zona de paz. Estos estados ya han declarado a esa área como zona de paz y cooperación, prohibiendo la introducción de armas de destrucción masiva. Nuestro país es miembro del foro de países ribereños del Atlántico Sur, y

<sup>8</sup> También se incluye en el análisis a la PNA, pese a ser una fuerza de Seguridad.

conforman la “Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur” (ZPCAS), pero se debe incentivar aún más la cooperación y los trabajos conjuntos (DPDN, 2021).

En función de los intereses nacionales sobre Malvinas, la política exterior regional debe hacer foco en la relación con Brasil, Chile y Uruguay; como política de estado más allá de los vaivenes políticos internos que pueden llegar a generar descoordinación en la labor diplomática. Nuestro país, junto con Brasil y Uruguay, tienen control, en teoría, del litoral marítimo occidental del atlántico sur. En la práctica, esto se ve alterado por la presencia ilegal del Reino Unido.

Por ese motivo, se debe promover el interés sudamericano por esta área. En ese sentido, la diplomacia debería trabajar en establecer una política rioplatense con Uruguay, y en reforzar la relación con Chile, con temáticas comunes como la Antártida.

Los esfuerzos en ese sentido se han evidenciado en mecanismos de confianza mutua y cooperación militar, como se ha mencionado. Por ejemplo, en el vínculo con Chile se enmarca el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG) y el “2+2”, que involucra a los Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores de ambos países<sup>9</sup> (DPDN, 2021).

Por su parte, el vínculo con Uruguay posiblemente sea el más complejo, en la cuestión del Atlántico Sur, y donde deben incrementarse y fortalecerse los vínculos para fomentar la cooperación. La situación del puerto de Montevideo como base logística de los buques pesqueros ilegales, así como las recurrentes exposiciones de la delegación de pobladores británicos de Malvinas en la “Expo Prado”, lo cual genera cierto grado de tensión y requiere de un arduo trabajo diplomático para revertirla. (Infobae, 9/10/22).

Por otro lado, la política interna debería trabajar, como se mencionó, en establecer una política de estado para las Fuerzas Armadas, y en especial para la Armada, para fortalecer su equipamiento para el control de nuestra soberanía en el Atlántico.

Esto incluso en el marco de la política exterior regional donde “resultaría valioso relanzar proyectos de desarrollo y fabricación en el ámbito de las industrias regionales para la Defensa, que permitan distribuir los costos de desarrollo tecnológico y la carga financiera de la producción, además de beneficiarse del conocimiento acumulado y ampliar los mercados”<sup>10</sup>(DPDN, 2021).

A su vez, el estado debe darles continuidad a las políticas de incentivo promoción para el desarrollo de la industria naval, civil y militar, y la flota mercante nacional. Hubo intentos, como las leyes de marina mercante y de promoción de industria naval en 2017, pero fueron vetadas por el Ejecutivo en sus principales artículos. No se puede estar cambiando de políticas y de rumbo permanentemente, por eso la necesidad imperante de una política con continuidad.

Por último, en materia de política exterior, se deberían desechar todos los acuerdos con el RU que puedan ser interpretados ya sea como reconocimiento legítimo de los británicos en Malvinas o pretendan una soberanía mixta. Esto debería conducir a una revisión de los acuerdos desde los de Madrid hasta el Foradori- Duncan.

---

<sup>9</sup> Todas acciones en el marco de un proceso de relaciones bilaterales iniciado, en democracia, con el Tratado de Paz y Amistad de 1984, y que se ha institucionalizado.

<sup>10</sup> Algunas experiencias de este tipo fueron la Reunión Regional de Intercambio Militar (RRIM); y la participación de la Fábrica Argentina de Aviones (FAdeA) como proveedor de partes para el avión militar Embraer KC-390 (DPDN, 2021).

Otra medida tiene que ver con las multas y sanciones a los buques que pescan ilegalmente. Por supuesto, se debe continuar con el control sobre el Atlántico, pero deberían incrementarse las actividades de control y vigilancia, así como de capturas de buques. Actualmente, se capturan solo 2 buques en promedio por año<sup>11</sup>, cuando arriban alrededor de 400 por año, para pesca ilegal. Además del incremento en la presencia de nuestras fuerzas y de las capturas, se debe fortalecer las medidas con el aumento en las multas y su actualización permanente, e incluso considerar la incautación de la pesca/mercadería y la posible detención de los tripulantes (lo cual requiere una reforma del Código Penal).

En esa línea, en el año 2020, se modificó la Ley de Pesca (Cancillería, 2/9/20) para actualizar el monto de las multas, en base al precio del litro del gasoil, que no se actualizaban desde 1998. Sin embargo, hasta el momento, ningún buque extranjero fue sancionado con las nuevas tarifas. Entonces, se requiere la fórmula del nuevo esquema con buenos niveles de aplicación, lo cual no solo serviría para fortalecer la posición argentina, sino también nos permitiría obtener fondos que podrían ser asignados para solventar algunos de los gastos necesarios planteados en este trabajo. Una posibilidad, sería que los fondos tengan asignación específica, donde una parte (60%) este dirigido a continuar con la tarea de control y captura, y el resto (40%) para un fondo destinado al desarrollo de la industria naval. Esto permitiría tener más recursos para continuar con las actividades de control y captura, así como para equipar a la fuerza con equipamiento moderno, y tener financiamiento suficiente para suministrar insumos necesarios para la logística.

Otra medida, más práctica, tiene que ver con llevar adelante una tarea conjunta entre las empresas pesquera nacionales y la Armada. Esta es una idea de Lerena, quien propone ubicar toda la flota congeladora en la milla 200 con combustible libre de impuestos pescando con el apoyo de la Armada (Lerena, 2021). Esto podría impulsar aún más el desarrollo pesquero, el cual permitiría fortalecer al empresariado nacional vinculado a esta región y crearía intereses y preferencias tanto de trabajadores como empresarios, con sus vínculos en la sociedad civil, para robustecer el reclamo argentino por Malvinas.

Todas estas medidas, podrían enmarcarse en un Ministerio del Mar o secretaria de estado, que sea la encargada de entender sobre las prácticas de extracción, explotación, investigación, tecnología, calidad, sanidad y seguridad de los recursos naturales (Lerena, 2021).

Por supuesto, estas son algunas posibles medidas a las que se debería apuntar, ajustándolas a la realidad presupuestaria de nuestro país. Posiblemente sean sujetas a críticas, y quizás la más importante podría ser el planteo de una posible militarización por parte de Argentina. El problema de esa crítica es que omite que la zona de Malvinas ya está militarizada e internacionalizada.

Por todo esto, el reclamo soberano por Malvinas debe persistir en lo diplomático y sostenerse en las políticas internas que permitan acelerar y presionar sobre los procesos de diálogo y acuerdo. Mientras tanto, este tipo de políticas podrían generar grandes efectos positivos en toda la economía nacional a la par que generarían una gran visibilización del tema.

Para eso, resulta fundamental que se haga una primera visibilización sobre la población, gobernantes y referentes internacionales, que puedan actuar como impulso motor para iniciar

---

<sup>11</sup> En las últimas 3 décadas se capturaron 80 buques: 15 de Corea del Sur, 12 de China, 11 de Taiwan, y 11 de España (PNA, s.f).

este tipo de medidas. En ese sentido, un gran paso ha sido el reconocimiento y difusión, en la cartografía y en escuelas, de nuestro país en su carácter de bicontinental y marítimo.

## 5. Conclusión

A modo de cierre, se puede decir que la recuperación de las Malvinas y el pleno ejercicio del control sobre nuestra ZEE en el Atlántico Sur, implica algo más que el reclamo diplomático. Nuestro país lleva más de 40 años esperando que RU se sienta a dialogar, en el marco de la resolución 2065 de Naciones Unidas, y aún no ha ocurrido. Por esa razón, las medidas planteadas en este trabajo podrían servir para generar presión para provocar el diálogo, a la par que nos permitiría desarrollar muchas áreas de la economía y aprovechar buena parte de nuestros recursos.

La disponibilidad de una gran cantidad de recursos, energéticos y alimenticios, entre otros, puede funcionar como un gran incentivo para el interés económico nacional, público y/o privado en el marco de la recuperación de nuestros territorios. Ese potencial económico debe ser conocido por todos, así como se conoce sobre la ocupación ilegal por parte de los británicos.

Entender que esa porción del Atlántico nos pertenece, implica una responsabilidad para protegerla de países extranjeros que realizan actividades extractivas ilegales. Para preservar el territorio, la biodiversidad y los recursos, resulta esencial la planificación de la Defensa en este sentido, acompañada por un incremento considerable en el gasto para equipar a nuestras fuerzas en las tareas de vigilancia, patrullaje y control.

Estas iniciativas podrían fortalecer la posición argentina a la hora de dialogar. Pese que algunos consideren a la resolución 2065/65 como la única forma de resolver el conflicto y de recuperar las islas. La falta de resultados ha dejado en evidencia las insuficiencias de esa estrategia.

Además, con un mayor control de la zona bajo actual control nacional, por parte de la Armada y Prefectura, puede generar más recursos por recaudación de multas a la pesca ilegal, los cuales pueden servir para reequipar a las FFAA.

Crear que la recuperación de nuestros territorios puede darse solo a través de la cooperación pareciera algo ingenuo. Debemos poner el foco en pensar al Atlántico Sur desde una visión nacional, donde se puedan incrementar los grupos de presión de la sociedad civil. Por eso, las medidas planteadas en este trabajo apuntan a generar intereses económicos y/o políticos-sociales, que actúen como agentes de presión y se anexionen a los ya existentes como los veteranos, académicos, y fuerzas armadas.

Por último, cabe destacar que vivimos en un mundo incierto donde las amenazas transnacionales están dando lugar, nuevamente, tanto a la geopolítica como al balance de poder, y en ese sentido es fundamental que Argentina haga esfuerzos por incrementar su presencia en el Atlántico Sur para mejorar su posición en una futura mesa de diálogo. Recuperar un territorio invadido requerirá de grandes esfuerzos. Continuar con una política pasiva, no nos conducirá a ningún resultado positivo.

## 6. Bibliografía

ARGENTINA INNOVADORA (2020). “Energías del mar”. Plan nacional de ciencia, tecnología e innovación productiva. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/energias\\_del\\_mar\\_2016\\_arg\\_innovadora\\_2020.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/energias_del_mar_2016_arg_innovadora_2020.pdf)

- CANCILLERÍA (3/9/2020). “Diputados aprobó por unanimidad la actualización de las multas a la pesca ilegal”. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/diputados-aprobo-por-unanimidad-la-actualizacion-de-las-multas-la-pesca-ilegal>
- CIECTI (2018). “Estimaciones del potencial económico del océano en la Argentina” [http://www.ciecti.org.ar/wp-content/uploads/2018/04/IT10-Pampa-azul\\_vDigital\\_16-abril-2018.pdf](http://www.ciecti.org.ar/wp-content/uploads/2018/04/IT10-Pampa-azul_vDigital_16-abril-2018.pdf)
- CUINAP (2020). “Presupuesto y equipamiento en la política de defensa argentina (1983-2019)”. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap\\_22.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap_22.pdf)
- DEL ARENAL, Celestino (1983) “Poder y relaciones internacionales. Un análisis conceptual”. Revista Estudios Internacionales.
- DIAZ, José. J. (3/8/2021). “INVAP y su aporte a la Defensa y Seguridad”. Pucará. <https://www.pucara.org/post/invap-y-su-aporte-a-la-defensa-y-seguridad>
- DIRECTIVA DE POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL (DPDN 2021). Anexo. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infoleg/dec457.pdf>
- Econojournal (S.f). “El offshore en Mar Argentino, un recurso clave para cambiar el perfil energético del país”. <https://econojournal.com.ar/2022/04/el-offshore-en-mar-argentino-un-recurso-clave-para-cambiar-el-perfil-energetico-del-pais/>
- EISSA, Sergio G. (s.f). “La política de defensa argentina desde el retorno de la democracia. Una mirada presupuestaria”. <https://www.undef.edu.ar/libros/wp-content/uploads/2021/02/EISSA-FERRO.-Defensa-Nacional-Nro.-1-arti%CC%81culo-5..pdf>
- FRENKEL, Alejandro (2/4/2022). “Desarrollo pesquero, otra forma de pensar la política sobre Malvinas”. <https://www.tiempoar.com.ar/politica/desarrollo-pesquero-otra-forma-de-pensar-la-politica-sobre-malvinas/>
- IDESA (2017). “Sólo el 2% del presupuesto de la Armada va a inversiones”. Informe N°733 (4/12/17). <https://idsa.org/solo-el-2-del-presupuesto-de-la-armada-va-a-inversiones/>
- INFOBAE (10/9/2022). “Malestar del gobierno con Uruguay por un stand británico de las Malvinas en una feria agroindustrial de Montevideo”. <https://www.infobae.com/politica/2022/09/10/malestar-del-gobierno-con-uruguay-por-un-stand-britanico-de-las-malvinas-en-una-feria-agroindustrial-de-montevideo/>
- INFOBAE (17/9/2022). “Milko Schwartzman, experto en pesca ilegal en América Latina: “Los países miran para otro lado por presión de China o por afinidad ideológica”. <https://www.infobae.com/america/medio-ambiente/2022/09/17/milko-schwartzman-experto-en-pesca-ilegal-en-america-latina-los-paises-miran-para-otro-lado-por-presion-de-china-o-por-afinidad-ideologica/>
- LEY N° 23.554 (26/4/98). “Ley de Defensa Nacional”. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>
- LEY N° 24.922 MODIFICACIÓN. Régimen federal de pesca, Ley N° 27.564 y modificatorias. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48357/texact.htm>
- LEY N° 27.565 (1/10/20). “Fondo Nacional para la Defensa (FONDEF)”. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/342746/norma.htm>
- LERENA, Cesar. A (2021). “Malvinas 1982-2022. Una gesta heroica y 40 años de entrega”. <https://www.oetec.org/nota.php?id=2298&area=2>

- MARTINEZ SCHANDELER, Evelin (2020). “Evolución del gasto militar en la Argentina desde la teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas (1970-2019)”.
- MASÍA, Marcelo López (27/7/2020). “El valor de la energía mareomotriz en la Patagonia” <https://www.carbono.news/energia/el-valor-de-la-energia-mareomotriz-en-la-patagonia/>
- MENEGHETTI, Karina (s.f). “La defensa no es un bien público puro ni una falla de mercado. Desafiando los supuestos de la teoría económica neoclásica”.
- PALSUR (6/9/19). “El gobierno federal debe avalar los créditos para renovar la flota pesquera nacional”. <https://palsur.com.ar/nota/458/el-gobierno-federal-debe-avalar-los-creditos-para-renovar-la-flota-pesquera-nacional>
- PREFECTURA NAVAL ARGENTINA (PNA) (s.f). “Preguntas frecuentes” de la Prefectura Naval Argentina, en Ministerio de Seguridad. <https://www.argentina.gob.ar/prefectura-naval/resumen-operativo/preguntas-frecuentes#:~:text=La%20PNA%20lleva%20capturados%2080,hace%20m%C3%A1s%20de%20tres%20d%C3%A9cadas.>
- WILHELMY, Manfred. (1988). *Política Internacional: enfoques y realidades*.



Esta obra está bajo una licencia internacional <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>