



Título:

La Política Exterior Argentina hacia Malvinas  
entre 1983 y 2003 (📖)

Autor:

Agustín Romero

[agustinmromero@yahoo.es](mailto:agustinmromero@yahoo.es)

Octubre de 2003

---

📖 Este trabajo es una síntesis del libro del expositor: Malvinas. La Política Exterior de Alfonsín y Menem, Ed. Universidad de Belgrano, Bs. As.



## Introducción

Sin ninguna duda todos los temas puestos dentro de la agenda de política exterior de un país son importantes, lo que no significa que todos despierten de igual modo el mismo interés y atención por parte de los ciudadanos, ni que tampoco, los gobernantes y políticos hablen de ellos con la misma pasión. El tema de Malvinas es justamente el tema dentro de la política exterior argentina que es seguido con mayor preferencia por parte del común denominador de los argentinos.

El conflicto de las islas Malvinas constituye uno de los temas más importantes de la agenda de política exterior para cualquier gobierno argentino, sin distinción alguna de partidos o ideologías y tal es su importancia que rápidamente los gobernantes se apresuran a anunciar que el tema de Malvinas estará dentro de sus objetivos inmediatos e irrenunciables de su política exterior. Por su propia naturaleza, constituye el tema de política exterior más sensible para los sentimientos nacionales, es por tal motivo, que los distintos gobiernos tratan de incluir el tema Malvinas en cualquier discusión de política internacional, incluidos, los foros multilaterales.

En torno al tema de Malvinas han existido distintos hechos históricos que han marcado hitos, pero sin ningún lugar a dudas, la guerra entre Argentina y el Reino Unido en 1982 es el más importante de las últimas décadas, ya que ese conflicto marcará un antes y un después en la relación bilateral con el país que, de hecho, ejerce la soberanía en las islas.

El presente trabajo focaliza su campo de análisis al estudio de los gobiernos que se establecieron en nuestro país con el restablecimiento de la democracia en 1983 y su accionar en política exterior hacia el tema Malvinas, tratando de resaltar comparativamente los logros y fracasos obtenidos por cada una de las dos administraciones, pero haciendo especial hincapié en el rol desempeñado por el Mercosur.

Es necesario sintetizar cuales fueron las variables internas y externas del Gobierno de Alfonsín y compararlas con las del Gobierno de Menem para hacer un análisis preciso de los aspectos de Alfonsín asume en 1983 en el último período de la guerra fría. Esta es una etapa de expansión, tal vez el último coletazo de la expansión del imperio soviético. En América latina la mayoría de los países poseen gobiernos militares. América Central está imbuida en una fuerte guerra entre y en algunos países. El Cono Sur y más específicamente Argentina tiene en 1978 un fuerte enfrentamiento con Chile que estuvo a punto de desencadenar una guerra por el canal de Beagle. Y en el caso de la Argentina con Brasil la relación es especialmente ambigua. En algunos momentos se ven fuerzas de cooperación y en otros se observan energías que distorsionan la relación. Sin embargo en 1979 se firma tal vez el punto de inicio de un camino de cooperación mucho más fuerte entre estos dos países que es justamente el acuerdo tripartito de 1979. Estas serían, a grandes pinceladas, el marco externo del gobierno de Alfonsín. En el plano interno, encontramos que es la primera etapa de la



democratización. Estamos en un momento en el cual la democracia es incipiente y se ven signos de inestabilidad. Lo que lleva en definitiva a que el gobierno de Alfonsín decida, a mi juicio, tomar la política exterior como una herramienta, como un instrumento para la defensa de la política interna, es decir como una arma para defender la democracia. Por esto, es que el gobierno de Alfonsín le otorga mucha importancia a los foros multilaterales para que sea de alguna forma una caja de resonancia y defensa de la democracia. Por el otro lado, y ya observando que sucedía en el contexto externo del gobierno del Presidente Menem, encontramos que los teóricos de las relaciones internacionales hacemos referencia a un panorama internacional absolutamente distinto: ya no estamos en la Guerra Fría, ha desaparecido el enfrentamiento Este-Oeste. Por otro lado, las democracias del barrio en el cual vivimos estaban consolidadas en casi todo el continente americano, los conflictos en Centroamérica han desaparecido o están por desaparecer, la relación con Brasil se ha fortalecido, el Mercosur ha avanzado y el camino de la cooperación comienza a ser cada vez más fuerte entre Argentina y Brasil, pero entre todos los países del Mercosur en general. Y el último punto a abordar, para que podamos hacer un trabajo comparativo casi idéntico, son las relaciones con Chile. Estas han avanzado lo suficiente. Por esto, las relaciones de cooperación y entendimiento van a confluir a fines del año pasado con el acuerdo sobre los Hielos Continentales y con un entendimiento y un deseo de Chile, al igual que Bolivia, por incorporarse al mercado común del sur.

En el plano interno, son absolutamente diferentes las condiciones dadas en el gobierno de Menem que las circunstancias imperantes en la administración Alfonsín. En el ámbito doméstico, encontramos un período de hiperinflación, que para algunos autores y cito el caso de Escudé, es un punto de inflexión dentro de la política interna. Es considerado un punto de ruptura y, a partir de esto, el de inicio en el marco del fortalecimiento de algunas políticas (como la económica) las que perduran hasta nuestros días.

## 1. Objetivos radicales en política exterior

El sistema de creencias del gobierno de Alfonsín se basó, según Russell, en tres fuentes principales: “los supuestos idealistas clásicos, del pensamiento reformista latinoamericano en general y del radicalismo en particular; y de las concepciones éticas tradicionales del partido radical”.<sup>1</sup>

Teniendo en cuenta ese sistema de creencias, es que el gobierno de Alfonsín se propuso alcanzar los siguientes objetivos básicos generales en materia exterior. En primer lugar, el gobierno radical se dedicó a recuperar parte del prestigio perdido durante el período del Proceso de Reorganización Nacional, principalmente, por las violaciones sistemáticas de los Derechos Humanos y por la guerra de Malvinas.

---

<sup>1</sup>Russell, Roberto: Los ejes estructurales de la política exterior Argentina, en América Latina/Internacional, otoño-invierno 1994, vol. 1 número 2.



En segundo lugar, se propuso resolver los temas pendientes y heredados de los gobiernos militares, especialmente Malvinas y las cuestiones del Canal de Beagle, proteger la democracia que recién se estaba restableciendo, creando lazos renovados con las democracias occidentales y, finalmente, fortalecer los lazos con los países del Cono Sur.

Desde luego que las variables, arriba mencionadas, no determinaron unilateralmente el comportamiento externo de la Argentina, pero sin ninguna duda, estas sirvieron para fijar los objetivos y moldear las acciones en el campo internacional y, dentro de este, especialmente el tema de Malvinas.

Otros objetivos complementarios del gobierno fueron: quebrar el aislacionismo en el que nuestro país estaba sumergido, restaurar la confianza internacional en el comportamiento de la Argentina a través de su democracia y, con respecto a los países vecinos, por un lado desactivar todas las hipótesis de conflicto que fuesen posibles y por el otro, comenzar con algún proceso de integración.

En este marco, América latina en general y los países vecinos en particular fueron el teatro donde se pusieron en escena prácticas, iniciativas, y políticas de cooperación e integración. América latina contaba con dos realidades y desafíos: la consolidación de las incipientes democracias y la realización de la integración.

En forma específica, los caminos seguidos por el gobierno radical para alcanzar su objetivo de recuperar la soberanía de las islas fueron distintos.

## 2. La diplomacia multilateral.

En un primer momento, los radicales pusieron una gran esperanza en la diplomacia multilateral, es por tal motivo que emprendieron acciones diplomáticas paralelas en distintos foros internacionales con el fin de presionar a Gran Bretaña para que se sentase a la mesa de negociaciones. Existía un convencimiento en la cancillería argentina que, en algún momento, los votos obtenidos en los foros internacionales a su favor tendría un efecto de presión sobre el Foreign Office, porque quedaría al descubierto ante la Comunidad Internacional quién quería negociar y quién se oponía sistemáticamente a esta postura. Por tal motivo, realizó un gran esfuerzo para obtener el mayor número de votos posibles en las resoluciones y declaraciones a favor de los reclamos de nuestro país por la soberanía de las islas Malvinas. Los radicales habían decidido aumentar el perfil de nuestro país en el Movimiento de los Países No Alineados y el argumento que utilizó para justificar esta decisión fue la percepción de que su bandera principal era “unir esfuerzos para impedir que nuestros territorios se conviertan en escenarios de conflictos ajenos a sus intereses y, especialmente de la confrontación estratégica entre las superpotencias”.<sup>2</sup> Un ejemplo de esto fue una sesión convocada

---

<sup>2</sup>Diario La Prensa, 8-9-85.



especialmente por el Movimiento de los No Alineados en Nicosia en 1986, para escuchar al canciller argentino Dante Caputo, en la cual se rechazó la declaración unilateral del Reino Unido de una zona de administración y conservación pesquera y las maniobras realizadas en las Malvinas y pidió a ambos países iniciar negociaciones urgentes. Asimismo, la resolución aprobada sin oposición por las 101 naciones que la conformaban recuerda que los No Alineados habían instado al gobierno británico a abstenerse de tomar decisiones que introdujeran cambios unilaterales en la situación mientras durara la controversia y que mostraba la “preocupación por la presencia masiva militar y naval británica en la región”.<sup>3</sup>

Con respecto a las acciones políticas y diplomáticas hacia los vecinos de la región, la mayoría de los países reiteraron su apoyo a la causa argentina y su máxima expresión fueron los distintos pronunciamientos en el seno de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.). La Asamblea General de O.E.A. aprobó sucesivas resoluciones anuales por las que pide a los Gobiernos de la Argentina y el Reino Unido que reanuden las negociaciones con el propósito de encontrar una solución pacífica a la disputa de la soberanía y expresó reiteradamente su preocupación por la falta de progreso en el cumplimiento de las resoluciones pertinente de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Desde el principio de la gestión radical, las Naciones Unidas siempre estuvieron presentes en diversos discursos o declaraciones. El gobierno radical, no desconociendo que nuestro país venía obteniendo resultados muy favorables desde 1964 en distintos órganos de las Naciones Unidas, decidió seguir poniendo un gran énfasis en ese foro. Un ejemplo, de estos éxitos, es por un lado, la Resolución 37/49 de la Asamblea General en la cual se expresa que “el mantenimiento de situaciones coloniales es incompatible con los ideales de paz de la organización”. Reitera que “la disputa por la soberanía de las islas debe solucionarse mediante negociaciones bilaterales”.<sup>4</sup> Otro ejemplo, del apoyo de ese organismo, es la Resolución 2065 del año 1965 de la misma Asamblea, piedra angular del reclamo nacional ya que reconoce una disputa de soberanía entre Argentina y el Reino Unido, donde invita a ambos gobiernos a “proseguir sin demora las negociaciones a fin de encontrar una solución pacífica al problema”.<sup>5</sup> <sup>6</sup> Como consecuencia de la persistencia y obstinación de la diplomacia radical en ese foro, y en consonancia con las Resoluciones aprobadas en la Asamblea General, en forma sistemática desde el año 1984 el Comité de Descolonización de Naciones Unidas viene

---

<sup>3</sup>Ver Bologna, Alfredo: El conflicto de las islas Malvinas, Ediciones Facultad, septiembre 1992, pag. 70.

<sup>4</sup>Resolución 37/49 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

<sup>5</sup>Resolución 2065 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

<sup>6</sup>Para más detalle de esta resolución y su importancia para los reclamos argentinos, ver García del Solar, Lucio en “La resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, piedra fundamental de la estrategia para la recuperación de las islas Malvinas”, en “Contribuciones Argentinas a las Naciones Unidas”, Comisión Nacional de la R. Argentina para el 50 Aniversario de la ONU, Buenos Aires, 1991.



aprobando, por amplia mayoría, sucesivas resoluciones anuales en las que insta a ambos gobiernos a que “reanuden negociaciones a fin de hallar una solución pacífica a la disputa de soberanía que existe entre Argentina y Gran Bretaña, teniendo en cuenta los intereses de los isleños”.

Un cambio, sumamente importante, en Naciones Unidas se produjo en 1985 cuando el gobierno radical decidió modificar el texto de la resolución que la Argentina presentaba todos los años ante la Asamblea General de ese organismo internacional con el objetivo último de aumentar los votos de apoyo. Se emplearon términos más amplios, que abarcaran todos los asuntos sobre el futuro de las islas, sin ninguna mención específica al reclamo de la soberanía para quitarle a los británicos argumentos a favor en su campaña de oposición. Ahora (siempre bajo la visión del gobierno argentino) no quedaba otra alternativa que negociar. Con esto, los estrategas de la Cancillería argentina, intentaban lograr, por un lado, que quedara al descubierto quien tenía una posición intransigente y, por el otro, invertir el concepto de insensatos que la comunidad internacional tenía hacia la Argentina como consecuencia de la guerra de Malvinas y transferírselo al Reino Unido.

Como conclusión se puede señalar que, a pesar, de que Gran Bretaña no fue insensible a los reveses que sufrió en las Naciones Unidas o en los distintos organismos multilaterales y que movilizó sus mejores armas diplomáticas que incluyeron presiones a sus países aliados, para lograr revertir la balanza de los votos adversos, estas resoluciones internacionales no modificaron la política y estrategia del Foreign Office respecto a su posición sobre Malvinas la cual se basó en la posición de fuerza obtenida como resultado de su victoria en la guerra del '82.

### 3. Las “conversaciones” en Berna.

A pesar de la gran importancia que el gobierno radical le otorgaba a los organismos internacionales, esto no significó dejar de lado el diálogo bilateral, por el contrario, la administración de Alfonsín mantuvo contactos directos con los británicos ya sea en reuniones como la celebrada en Berna, Suiza o las comunicaciones secretas mantenidas con el Reino Unido a través del Departamento de Estado de EE.UU. Esta reunión, también, marco un antes y después, ya que el fracaso de la misma selló el cambio del rumbo de las relaciones y negociaciones entre ambos países. Después de este encuentro se hará referencia a él como el síndrome de Berna, ya que se tenía temor de que volviese a ocurrir lo mismo que el 18 de julio.

Sin lugar a dudas fueron dos los factores que a mi juicio fueron fundamentales y que jugaron un rol decisivo a la hora de “concretar” la reunión en Berna. En primer lugar, el empeño realista de Alfonsín por intentar reestablecer relaciones y, en segundo término, los intereses británicos que estaban dispuestos a concretar los vínculos pero bajo sus condiciones. Esto se debe a que las grandes potencias, que poseen intereses estratégicos globales,



intentan tener relaciones con la mayor cantidad de estados posibles y si hubo rompimiento de relaciones, aún como consecuencias de guerras, intentan la normalización de los vínculos tan pronto como sea posible <sup>7</sup>. Además, otro factor que posibilitó la reunión en Berna fue la propuesta argentina al gobierno británico por intermedio de Brasil, país que cuidaba nuestros intereses en Londres, a un diálogo con agenda abierta y sin condiciones. El mensaje argentino era una respuesta a la propuesta que Gran Bretaña había enviado a nuestro país el 26 de enero de 1986, la cual fue calificada como positiva por interpretarla como una excelente posibilidad de intercambio de ideas a nivel oficial directo.

Otro paso importante para llegar a Berna fue el dado por el gobierno de Su Majestad al enviar un nuevo non paper en el cual afirmaba estar preparado para iniciar un diálogo con Argentina sobre el reinicio de las relaciones, pero reiterando dos constantes de ese gobierno: la negativa para que se abarque el tema de la soberanía y el que Argentina declare el cese de hostilidades de jure en forma unilateral. Nuestro país deseaba utilizar este tema como instrumento de negociación con los ingleses, es decir, a cambio de alguna concesión británica.

La idea central que se tenía en cuenta del lado argentino para elaborar la primera reunión oficial era que: se iba a hablar de todos los temas sin excluir ninguno, incluido el de la soberanía. Nuestro país no podía darse el lujo de permitirse que en la primera reunión directa entre ambos gobiernos el tema de la soberanía quede excluido, lo cuál hubiese significado un peligroso antecedente para cualquier tratamiento posterior. Pero tampoco podía desconocer la Cancillería la posición británica que era la de no tocar ese tema.

Después de haber enfatizado este punto en la investigación, mi inferencia es que el acuerdo al cual habían llegado argentinos y británicos era lo suficientemente ambiguo o poco claro, lo que motivaría que ambas partes interpretasen de él lo que más le convenía. La falta de precisión de lo acordado en algún momento saldría a la luz dejando ver lo que cada parte verdaderamente deseaba e intentaba, por el lado del Reino Unido, restablecer relaciones plenas pero bajo sus condiciones, es decir sin tener que tocar el tema de la soberanía de las islas, mientras que por el lado argentino, era inaceptable hablar de cualquier cosa si se excluía el tema de la soberanía. Y así fue, con la consecuencia inmediata de que ambas partes no se iban a volver a reunir oficialmente durante el mandato de Alfonsín. El síndrome Berna marcaría el nuevo rumbo de los contactos y negociaciones entre ambos gobiernos. Por esto Berna significa el punto de inflexión, de esta estrategia radical en las relaciones anglo-argentinas, ya que por un tiempo, se eliminó el diálogo directo a nivel oficial.

---

<sup>7</sup>Sobran ejemplos que sostienen esta afirmación. Solo mencionaré los casos históricos de Estados Unidos y China y Estados Unidos e Irán en el marco de la guerra fría.

#### 4. La declaración unilateral británica.

El Reino Unido había resistido hasta octubre de 1986 la presión ejercida por el lobby de las Falkland Islands para el establecimiento de una zona exclusiva, a través de una declaración unilateral. Pero el gobierno británico encontró en la acción argentina (firma de un acuerdo de pesca con la Unión Soviética y Bulgaria en 1986) la justificación justa para el cambio de su política ya que nuestro país se había negado a cooperar en un acuerdo multilateral, lo cual quedaba demostrado con el tratado pesquero suscrito entre la Argentina y los dos estados comunistas.

Hay que recordar que estábamos en plena guerra fría y que, en consecuencia, un acuerdo de estas características con un estado comunista significaba darle la espalda al bloque liderado por los Estados Unidos, al cual pertenecíamos. La justificación argentina a los tratados que firmó con la URSS fue que nuestro país debía responder a las iniciativas de los ingleses ante la FAO de preservar los recursos pesqueros de la depredación ya que, según se entendía en la Cancillería, esta pretendía internacionalizar el mar adyacente a Malvinas y en consecuencia, se multilateralizaría la controversia, lo que hubiese significado para nuestro país un gran problema. Por esto se buscó realizar actos jurídicos de Derecho Internacional que implicaran el reconocimiento por parte de terceros estados, y como consecuencia de la comunidad internacional, de la soberanía argentina sobre las islas y su consecuente extensión a la zona económica exclusiva. Sin embargo, la declaración británica fue muy cuestionada por sus propios socios comunitarios y por el resto del mundo. En cuanto a los países europeos, sus respuestas hacia nuestro reclamo de soberanía evidencian distintos tonos. Los gobiernos de Francois Mitterand y de Francesco Cossiga confirmaron en 1986 que sus respectivos países votarían a favor de la resolución de Naciones Unidas de negociaciones entre Argentina y el Reino Unido, que incluyeran el tema de la soberanía. Similares expresiones de apoyo se obtuvieron de los gobiernos de Grecia y la República Federal Alemana.

De todos modos, convendría remarcar que “el apoyo a la necesidad de negociaciones entre Argentina y Reino Unido no significa necesariamente tomar partido por la disputa a cerca de la soberanía. En este sentido, la tibieza de las declaraciones europeas respondió a cierta cautela en el manejo del problema, íntimamente ligado al reconocimiento de la importancia esencial del Reino Unido dentro de la OTAN y de la UE”.<sup>8</sup> Sin embargo, el peso específico de estas decisiones no puede ser ignorado.

En distintos grados, el continente americano también miró con preocupación la declaración unilateral inglesa. A nivel regional, tal vez, la resolución más importante en el marco de O.E.A. fue la que lleva el número 459. La ante sala de esta resolución fue la reunión de Ministros de Relaciones

---

<sup>8</sup>Ver Tottilli, Carolina: “Una Vuelta de tuerca”, en América Latina/Internacional, Vol. 4, nº 11, enero-marzo 1987.





Exteriores de Argentina, Brasil y Uruguay, convocada por este último en Punta del Este en los primeros días de noviembre de 1986, en la cual se expresó la solidaridad de estos países con el reclamo argentino. En la resolución de O.E.A. del 11 de noviembre de ese mismo año, moderada por la presión del gobierno de Ronald Reagan, se afirmó entre otros puntos “que la declaración de Gran Bretaña sobre los derechos de pesca agrega otro elemento de tensión y conflicto potencial”, que la conservación de los recursos “no deben ser utilizados o invocados directa o indirectamente como argumento” y que la comunidad internacional ha urgido a las partes a “abstenerse de alterar la situación de facto y a iniciar negociaciones para resolver la disputa”.<sup>9</sup> Sin embargo, el éxito más importante del gobierno radical fue la votación en la Asamblea General de Naciones Unidas a fines del '86, en donde la declaración, aprobada por 116 naciones a favor con 4 votos en contra y 34 abstenciones, reiteró el pedido formulado el año anterior de negociar sobre todos los problemas pendientes, incluido el de la soberanía.<sup>10</sup>

A pesar de estos éxitos, que la diplomacia argentina había conseguido, el 1º de febrero de 1987 Gran Bretaña puso en funcionamiento su área exclusiva de pesca. Esta frustración no mitigó el ánimo argentino y se decidió continuar proponiendo alternativas al diálogo, como única vía de solución al tema de las Malvinas, demostrando una vez más su predisposición a negociar.

Fue entonces, cuando el Canciller Dante Caputo propuso la fórmula del paraguas de la soberanía<sup>11</sup>, el Foreign Office aceptó y se intercambiaron papeles confidenciales a través de Washington para redactar puntillosamente el delicado texto de la fórmula.

Aprobado por ambas partes, la reunión nunca pudo concretarse por distintas razones. La primera, porque la cancillería argentina periódicamente insistía en que la misma debía tener agenda abierta y los británicos desconfiaban (síndrome de Berna) de que por esa vía se introdujese el tema de la soberanía; por los acontecimientos militares internos de Semana Santa, Monte Caseros (la relación tormentosa entre el poder civil y las Fuerzas Armadas argentinas fueron utilizadas por el gobierno del Reino Unido como un argumento para explicar la intransigencia en su postura en las negociaciones) y, finalmente, por la prematura renuncia de Alfonsín a la presidencia. No obstante, esta fórmula permitió la normalización de los vínculos diplomáticos

---

<sup>9</sup>Diario **Clarín**, 12-11-86.

<sup>10</sup>**Financial Time**, 26-10-86. Énfasis del autor.

<sup>11</sup>“Es un mecanismo jurídico que permite a las partes que tienen un reclamo territorial y que asisten a una reunión determinada, establecer acuerdos reservando sus respectivas posiciones de soberanía, las que no serán afectadas por las decisiones que se adopten en tales acuerdos. La figura del paraguas coloca a la disputa, pues, temporariamente entre paréntesis durante la reunión, evitando que surjan discusiones que perturben la buena marcha de los acuerdos que se buscan en ciertos temas específicos. También cubre, por extensión, las acciones que se ejecuten como consecuencia de los mismos”, síntesis de una Conferencia pronunciada por Lucio García del Solar en la Academia Nacional de Ciencias, la cual fue publicada en La Nación. 14 -6-97.

en 1989 (rotos como consecuencia de la guerra de Malvinas) y el avance en las negociaciones bilaterales sobre las áreas de hidrocarburos y pesca.

Como conclusión, puede marcarse que el gobierno radical puso mucho énfasis en los foros multilaterales, logrando ciertos éxitos en cuanto al apoyo de la comunidad internacional a nuestros reclamos y dejando al descubierto quien se oponía al diálogo desoyendo el pedido internacional para la solución del diferendo, tal como lo sostenía Naciones Unidas. Sin embargo, estos resultados no hicieron que el gobierno del Reino Unido modificara su posición histórica en este conflicto, lo que trajo como consecuencia, que esta estrategia multilateral privilegiada por los radicales mostrara signos de agotamiento. Además de los puntos señalados anteriormente, debe agregarse que, en primer lugar, fue la administración radical la que ideó la fórmula del paraguas de la soberanía, la que luego sería retomada y utilizada por el gobierno de Menem y, en segundo término, la firma de un acuerdo entre el Canciller Caputo y el ex-líder laborista británico Neil Kinnock (uno de los antecesores del actual Primer Ministro Blair al frente del partido Laborista) el 18 de diciembre de 1985 en París, por medio del cual ambos gobiernos se comprometían a reanudar negociaciones por las Malvinas, en el caso de que su partido vuelva al poder. Al finalizar el encuentro en la capital de Francia, Alfonsín y Kinnock habían dado a conocer un comunicado conjunto en el que manifestaron su acuerdo de restablecer relaciones diplomáticas y señalaron dos importantes compromisos:

\* “Su deseo de que se inicien negociaciones para explorar los medios de resolver los problemas pendientes entre los dos países, incluyendo todos los aspectos sobre el futuro de las islas Malvinas,

\* Asimismo, conjuntamente, destacaron la importancia para los habitantes de islas de garantizar de manera efectiva la preservación de sus costumbres, modos de vida y tradiciones”.<sup>12</sup> Pero Kinnock perdió las elecciones frente a John Major, luego de la caída de la ex-Primer Ministro Margaret Thatcher y también la conducción del partido, lo que trajo aparejado que el compromiso se esfumara.

A modo de síntesis, se puede asegurar que a pesar de ciertos éxitos parciales a nivel bilateral o multilateral, no pudo el gobierno de Alfonsín avanzar en su objetivo final: la recuperación de la soberanía, principalmente porque el gobierno militar, a través de la guerra del '82, le había dado fundamentos al Reino Unido para desatender el reclamo continuo de Naciones Unidas de solucionar el diferendo con la Argentina y para comenzar a utilizar, en consecuencia, la política de fuerza y de los hechos consumados en las islas Malvinas. Entre los puntos más importantes, de la tarea, que llevó a cabo el gobierno radical en torno a Malvinas fueron, en primer lugar, el de despejar las dudas de incertidumbre e inseguridad que había dado nuestro país al recurrir a la guerra para recuperar las islas reconociendo y estableciendo que la única

---

<sup>12</sup>Diario **Clarín**, 19-5-97.



alternativa era la negociación pacífica; en segundo término, haber comenzado y marcado el camino del diálogo interrumpido luego de la derrota militar.

## 5. La llegada de Menem al poder.

El 14 de mayo de 1989 triunfa, en una elección libre y democrática, el Frente Justicialista de Unidad Popular (FREJUPO), liderado por el Partido Justicialista, cuya fórmula presidencial estaba encabezada por Carlos Menem. Este hecho no puede pasar inadvertido, si se tiene en cuenta que durante varios años Argentina y toda América Latina estuvo gobernada por gobiernos dictatoriales. Sin ninguna duda se había dado un paso muy importante en la lucha por consolidar la democracia, ya que un gobierno legalmente constituido le entregaba el poder a otro con las mismas características, y se demostraba al mundo que la Argentina empezaba a transitar por los caminos de la legalidad y credibilidad.

## 6. Cambios en la política exterior: “las relaciones carnales” y los vínculos con el Reino Unido de la Gran Bretaña.

Se pueden dar una serie enorme de hechos y datos que rubrican la postura asumida por el gobierno de Menem en torno a nuestra alianza con los Estados Unidos. Pero solamente señalaré, acaso, los más importantes pero, a su vez los más, cuestionados, ya que la oposición llamó a lo que el gobierno denominó alianza estratégica como alineamiento automático: la desactivación del proyecto misilístico Cóndor II, apoyo a la postura norteamericana sobre Cuba, envío de tropas argentinas al Golfo Pérsico para consolidar la coalición internacional liderada por Estados Unidos contra Irak, retiro del Movimiento de Países No Alineados, etcétera.<sup>13</sup> De acuerdo con esta lectura, “el gobierno de Menem a puesto en práctica una política exterior que define como “normal”, “realista” y “pragmática”, términos que utiliza de manera equivalente”.<sup>14</sup>

Desde la finalización de la Guerra de Malvinas hasta 1989 no se habían producido grandes resultados en el objetivo de recuperar la soberanía de las islas. Se había establecido un diálogo de sordos entre nuestro país y el de Gran Bretaña, ya que nosotros reclamábamos y buscábamos: 1) retrotraer la situación a antes de la guerra; 2) que el Reino Unido levante la zona de exclusión pesquera y militar que había impuesto alrededor de las islas; 3) hablar sobre el tema de la soberanía y 4) declarar el cese de hostilidades de

---

<sup>13</sup>Para tener una idea más profunda de la posición del gobierno de Menem con respecto a USA, se recomienda especialmente, el trabajo “Las relaciones argentino-norteamericanas: ¿el fin del desencuentro?”, de Russell, R., Serie de Documentos de trabajo del ISEN, núm. 19, Buenos Aires, Diciembre de 1996 y Tulchin, Joseph: “La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza”, Planeta, Buenos Aires, 1990.

<sup>14</sup>Russell, Roberto: sistemas de creencias..., op. cit., pag. 25.

nuestro país a cambio de algún gesto de buena voluntad de los ingleses. Ellos, por su parte, pretendían: 1) el cese unilateral de hostilidades por parte de la Argentina; 2) no hablar del tema de la soberanía; 3) seguir con “su supuesto de hierro basado en la relación victoria-derrota: el capital previo o cualquier reencuentro debe ser aportado por la Argentina”<sup>15</sup> y 4) continuar con su política de step by step.

Ante tal panorama, y ante los magros resultados en los foros multilaterales, el Gobierno argentino decidió en primer lugar, para destrabar este estancamiento, no privilegiar el ámbito de Naciones Unidas para debatir el tema Malvinas ya que lo consideraban un canal inconveniente.

Descartado (por un tiempo) el plano multilateral, la Cancillería decidió privilegiar el diálogo directo para lo cual utilizó tres canales en forma alternativa: a) las tratativas llevadas a cabo por el entonces presidente del Uruguay, Julio María Sanguinetti quién recibió de Londres el deseo de restaurar las relaciones comerciales y diplomáticas con nuestro país sin tocar el tema de la soberanía de las islas; b) a través del Brasil, quien era el encargado de proteger los intereses argentinos en suelo británico desde la ruptura de relaciones diplomáticas en 1982; y c) por la intermediación del Departamento de Estado, quién ayudó a transformar los non papers en papers.

El primer Canciller del gobierno de Menem, Domingo Cavallo realizó una propuesta muy satisfactoria para Inglaterra. Esta contenía dos puntos centrales, el primero establecía que Argentina declararía el cese de hostilidades en el instante en el que el Reino Unido eliminase todo rastro de hostilidades, entendiéndose como tales la zona de exclusión militar y pesquera alrededor de las islas. Un tiempo después y como gesto de buena voluntad unilateral, se levantaron las restricciones que pesaban sobre las importaciones provenientes del Reino Unido. Este fue el primer paso, de una serie, encaminado a demostrar una vez mas la seriedad y predisposición del gobierno argentino a mejorar sus relaciones bilaterales.

## 7. Hacia el restablecimiento de las relaciones consulares.

Siguiendo los pasos dados por los radicales, pero tratando de no cometer los mismos errores cometidos en Berna, los contactos indirectos entre ambos gobiernos dieron buenos resultados, ya que entre los días 16 y 18 de agosto de 1989 se reunieron los delegados de ambos países en Nueva York. Luego de arduos debates se estableció que: “ambas partes acordaron retornar a las negociaciones con una agenda amplia que abarcarse todo el espectro de las relaciones anglo-argentinas, incluyendo el futuro de las vinculaciones diplomáticas y consulares. Además, convinieron que las discusiones se

---

<sup>15</sup>Ver Russell, Roberto y Corigliano, Francisco: “El gobierno de Menem y las negociaciones sobre Malvinas”, en América Latina/Internacional, Vol. 6-nº 22, 1989, pag. 280.

realizarían bajo los términos de una fórmula que pusiese a cubierto la posición de cada parte respecto de la soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur”.<sup>16</sup> El lugar acordado para el encuentro fue Madrid en los días 17 y 18 de octubre.

Dando muestra otra vez de buena voluntad, el gobierno argentino dio otro paso sin precedente, rompiendo una tradición que se venía dando principalmente después de 1982, pospuso la solicitud para que el tema Malvinas fuese debatido en el ámbito de la Asamblea General de Naciones Unidas. Desde ese año se viene repitiendo una tradición que consiste en postergar hasta el próximo año el tratamiento de la cuestión Malvinas con el fin de que se mantenga el tema en la agenda del organismo. No obstante los buenos pasos dados, el gobierno inglés seguía aferrado a su principio de victoria-derrota, ya que no estaba dispuesto a hacer ninguna concesión importante ni mucho menos a realizar progresos integrales en el corto plazo, dejando de lado su política de step by step, es decir, ir de a poco. Primero, debíamos demostrar que éramos un país confiable, luego se deberían normalizar las relaciones diplomáticas, etc., etc. hasta llegar, algún día, a hablar de los temas relacionados con la soberanía de las islas. De esta manera, el gobierno inglés tiró rápidamente por la borda las considerables expectativas que se habían creado en el gobierno de Menem, es decir, de normalizar totalmente las relaciones diplomáticas entre ambos países y lograr avances substanciales de manera acelerada.

## 8. La fórmula del paraguas de la soberanía. Sus consecuencias.

### A) Hacia un acuerdo en materia pesquera.

Siguiendo lo acordado en Nueva York, oficialmente el 17 y 18 de octubre de 1989 se concreta la primera reunión bilateral entre Argentina y el Reino Unido en la capital de España. Como resultado de varios días de intensa negociación se llegó al siguiente texto: “a) el reconocimiento implícito del concepto del paraguas, al aclarar que ninguno de los dos países había cambiado de posición en cuanto a sus reclamos de soberanía; b) el restablecimiento de relaciones consulares a nivel de consulados generales; c) la creación de dos grupos de trabajo, uno para crear confianza mutua y otro para efectuar propuestas sobre intercambio de informaciones, medidas de cooperación y de conservación de la pesca; d) la reanudación de las comunicaciones aéreas y marítimas entre ambos países; e) el compromiso del gobierno británico para facilitar el establecimiento de vínculos de cooperación entre la Argentina y la CEE; f) la promoción de relaciones comerciales y financieras y el levantamiento de prácticas restrictivas en estas áreas; g) la reducción por parte de Londres de la zona de exclusión pesquera, la cual pasó

---

<sup>16</sup>Ver, Texto del acuerdo en Diario **Página 12 y Clarín**, 16 y 19-8-89, respectivamente.





a coincidir a partir de ese momento con el anillo de protección militar; y h) el acuerdo para una nueva reunión sustantiva, a realizarse en Madrid con fecha establecida para los días 14 y 15 de febrero de 1990”.<sup>17</sup> Con el transcurrir del tiempo, ambos países fueron cumpliendo lo pactado en Madrid. Entre otros pasos, en este sentido, uno que merece una atención especial es el que tiene relación con la formación de dos grupos de trabajo, uno sobre pesca y otro para intercambiar propuestas para crear medidas de confianza mutua y evitar litigios en el plano militar.

Otro paso importante que se dio para cumplir lo acordado fue la suspensión de la ley promulgada por el gobierno militar durante la guerra del '82, la cual declaraba la indisponibilidad en territorio argentino de todos los bienes del Reino Unido, de la Corona, de los súbditos británicos no residentes en nuestro país y de toda empresa o entidad por ellos controlada de manera directa o indirecta. Siguiendo lo pactado en la primera reunión de Madrid, se realiza la segunda ronda de conversaciones, también en esta capital. A esta reunión se la bautizó con el nombre de Madrid II. En esta oportunidad, ambos gobiernos decidieron dar otro gran paso en pos de seguir avanzando para transmitirse confianza mutua y demostrar la verdadera voluntad de proseguir en lo concertado: se restablecieron las relaciones diplomáticas.

Después de duras negociaciones se llegó a firmar en Londres la “Declaración Conjunta sobre Conservación de Recursos Pesqueros” el 28 de noviembre de 1990 en la que se señala que: “Con el fin de contribuir a la conservación de los recursos pesqueros, los dos gobiernos acordaron iniciar la cooperación en esta materia sobre bases ad hoc, esto se realizaría: a) mediante el establecimiento de la “Comisión de Pesca del Atlántico Sur”... para evaluar el estado de los recursos pesqueros en esa zona...b) mediante la prohibición total temporaria de pesca comercial por buques de cualquier bandera en el área marítima descrita en el Anexo a esta declaración”.<sup>18</sup>

A pesar de que la Declaración prohibía expresamente la pesca en zona de Conservación, el gobierno del Reino Unido estableció unilateralmente una área de administración pesquera denominada corona que coincidía con la de la Zona de Prohibición pactada en el documento jurídico del 28 de noviembre de 1990, en la cual se reservaba el derecho a abrir en esa superficie la pesca comercial. Sin perjuicio de todos estos gestos y esfuerzos, el 22 de agosto de 1994 el gobierno del Reino Unido tomó otra medida unilateral, rechazando lo que había acordado en la Declaración Conjunta del '90. Ese día extendió su jurisdicción marítima al Noroeste de las islas Malvinas en una zona que ellos consideran un gap entre el límite Noroeste de la llamada Falklands Outer Conservation Zone (FOCZ) y otro de 200 millas náuticas medidas desde la costa continental. En este gap, el Reino Unido es el único que pesca y patrulla.

---

<sup>17</sup>Diario **Clarín y Ambito Financiero**, 20-10-89.

<sup>18</sup>Ver “Declaración Conjunta sobre Conservación de Recursos Pesqueros”.





Nuestro gobierno rechazó formalmente esta medida, comunicó el desconocimiento de la misma a las empresas pesqueras, a las Cancillerías de sus respectivos países y, obviamente, al Reino Unido, por considerar que esta decisión se extiende a espacios marítimos sobre los cuales nuestro país ejerce una jurisdicción en forma indisputada. Otro acto unilateral del Reino Unido, el cual sirvió para congelar cualquier acuerdo nuevo de pesca en el Atlántico Sur hasta el presente, fue la decisión de cobrar licencias a los buques que pesquen en aguas de las islas Georgias.<sup>19</sup>

Sin lugar a dudas, el acercamiento bilateral fue exitoso y vital, ya que además de los logros mencionados anteriormente, se lo necesitaba como paso previo para mejorar nuestra relación con la CEE, dañada por el veto impuesto por el Reino Unido dentro de ese organismo, lo que nos imposibilitaba acceder a su mercado, a sus líneas de créditos, etc. En efecto, a principio de 1990, se acuerda en Bruselas con la CEE un tratado<sup>20</sup> que le otorga a nuestro país muy buenas oportunidades en lo tecnológico, cultural, comercial y financiero. Además, unos años más tarde se firma el Acuerdo sobre Relaciones en materia de Pesca marítima entre nuestro país y el bloque regional europeo. Y en segundo término, por el logro obtenido por el gobierno de Menem en dos oportunidades con respecto al voto en la Unión Europea en el tema pesca en el Atlántico Sur. En dos ocasiones (1993 y 1996) el gobierno inglés había intentado firmar un acuerdo de pesca de la Unión con los kelpers, y de esta manera, Gran Bretaña lograba un reconocimiento de hecho para su posición en el conflicto en Malvinas. Pero Argentina obtuvo el respaldo de España, quien es miembro conjuntamente con Inglaterra de la Unión, para evitar ese acuerdo.

## B) El acuerdo petrolero con el Reino Unido.

La potencial existencia del oro negro en las aguas adyacentes a las islas Malvinas ha posibilitado la existencia de conflictos adicionales a los ya planteados (en los apartados anteriores) en nuestras relaciones bilaterales con el gobierno del Reino Unido, me refiero, al de la soberanía y al de la pesca.

El primer problema en torno a este tema se le planteó a la administración del presidente Menem cuando el 21 de noviembre de 1991 el gobierno británico, respetando su política de hechos consumados y actos unilaterales, autorizó a las autoridades de las islas Malvinas a conceder licencias a empresas privadas para que realicen tareas de prospección sísmica. La reacción de nuestro país no se hizo esperar y se manifestó en

---

<sup>19</sup>Área protegida por el Convenio para la Conservación de Recursos Vivos Marítimos Antárticos -CAMELAR- organismo que se creó hace 16 años con un afán ecológico, no cobra permisos de pesca, sino que, entre otras facultades, estipula un calendario de zafra y topes de captura para distintas especies. Como extensión del Tratado Antártico, suscrito por numerosos países, entre ellos el nuestro y el Reino Unido, se constituyó en Naciones Unidas esta Comisión).

<sup>20</sup>Acuerdo Marco de Cooperación del 2 de abril de 1990.



distintos frentes. Un día después, anuncia la promulgación de la ley 23.968 sobre la línea de base y delimitación de espacios marítimos.

La segunda decisión unilateral del gobierno británico fue a fines de diciembre de ese mismo año, cuando informó el otorgamiento de licencias de prospección sísmica a dos empresas. Y finalmente, el 17 de marzo de 1993 entregó a las compañías que realizaban la prospección notas de aliento (Letters of Comfort) por medio de las cuales les garantiza que, si se encuentra petróleo dentro de área de 150 millas que rodean a Malvinas, podrán explotarlo.

Luego de complicadas negociaciones en Nueva York, se llegó a una declaración conjunta con el Reino Unido el 27 de septiembre de 1995, en donde se establecía una zona de cooperación integral en donde ambos esperan alentar actividades petroleras y gasíferas en las aguas sudoccidentales del Atlántico.

Entre los puntos centrales del acuerdo, suscrito por el canciller argentino Di Tella y el británico Malcolm Rifkind, se puede mencionar el que ambos gobiernos acordaron “cooperar para alentar actividades de prospección y eventual explotación petroleras y gasíferas, costa afuera del Atlántico sudoccidental”.<sup>21</sup> Además, la declaración compromete la creación de una Comisión Conjunta y define hasta seis bloques cada uno de una extensión aproximada de 3500 kilómetros cuadrados.

Otro aspecto que merece ser destacado, es que la zona de cooperación abarca aguas que son indisputadamente argentinas y otras en las cuales ambas partes manifiestan tener derechos. Pero, gracias a la fórmula del paraguas de soberanía acordado en Madrid I, nada en el contenido de la Declaración Conjunta será entendido como un cambio en las posiciones que ambas partes poseen con respecto a la soberanía territorial y marítima sobre las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur. En el mismo acto de suscripción del acuerdo, nuestro país hizo pública una declaración unilateral en la cual se destacan los siguientes puntos, entre otros: “La declaración crea una Comisión Conjunta de Hidrocarburos encargada de coordinar las actividades en la zona..., ambas partes crearán las condiciones adecuadas para una participación substancial de empresas de ambos países”.<sup>22</sup>

Indudablemente el acuerdo presenta características, hasta el momento sin precedentes, ya que el tratado habla de un área de cooperación conjunta (entre ambos gobiernos) pero la licitación no será conjunta sino coordinada, lo que requiere de un mecanismo que trabaje de modo acompasado.

Indudablemente, son los habitantes de las islas, los que en forma substancial, han avanzado en materia de exploración petrolífera ya que,

---

<sup>21</sup>Ver, Declaración Conjunta sobre “Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental”.

<sup>22</sup>Diario **Clarín**, 28-9-95.

solamente seis días después de la declaración conjunta argentino-británica, hicieron una convocatoria unilateral internacional para explorar las aguas de las islas Malvinas. A esta licitación, en la que entregaron en forma unilateral licencias de exploración en áreas al norte y al este de las islas, lo cual (de descubrirse petróleo) les va a significar una importantísima fuente de ingreso para financiar parte de los gastos de defensa que el Reino Unido tiene en las islas, acudieron 40 empresas petroleras de todo el mundo (de la que fue excluida YPF). Estas compañías dieron su respuesta definitiva sobre la participación en la exploración recién en julio de 1996. Fue allí cuando el gobierno isleño aprobó e instrumentó el segundo paso de la licitación. Una vez ganada la licitación, las empresas adjudicatarias alquilaron en forma conjunta la plataforma petrolera Borgny Dolphin, a fin de trasladarla desde el Mar del Norte hacia Malvinas y de esta manera, reducir costos en la tarea de perforación necesaria para determinar si había petróleo. En efecto, las primeras exploraciones se realizaron en abril de 1998 mientras que los primeros resultados de la investigación aparecieron a la luz siete meses después derrumbándose el mito petrolero de las islas Malvinas. Efectivamente, las empresas que exploraban la zona decidieron irse con los barriles vacíos ya que una fuente perteneciente a la empresa transnacional Shell anunció que encontró “rastros de hidrocarburos, pero no en cantidades viables comercialmente”.<sup>23</sup> Ahora las empresas tendrán la tarea de evaluar los datos obtenidos para establecer si se justifica, desde el punto de vista económico, regresar a las aguas de Malvinas poniendo en apuros las eventuales ganancias petroleras que esperaban los isleños.

## 9. La nueva estrategia argentina: la “política de seducción”

En el marco multilateral, como ya se ha expresado con anterioridad, la primera decisión tomada por el gobierno de Menem fue la de no promover el debate en la Asamblea General de Naciones Unidas del tema de Malvinas, por considerar que se habían hecho avances en el diálogo bilateral, lo suficientemente importantes, como para debatir el tema en ese organismo, en otras palabras, consideraba que se gastaba mucho en este foro sin lograr grandes resultados excepto resoluciones favorables. En consecuencia, el gobierno argentino decidió (como se menciona arriba) dialogar directamente con el Reino Unido por las Malvinas. Esta estrategia la encuadró dentro de lo que se denominó política de seducción, con la cual se pretendía mejorar las relaciones con Gran Bretaña y los isleños.

La política de seducción estaba basada en dos premisas fundamentales: que el Gobierno y los parlamentarios británicos no se decidirán a negociar la soberanía de las Malvinas si sus habitantes no respaldan ese curso de acción; y que el rechazo de esos habitantes al acercamiento con nuestro país no es monolítico. Sobre la base de estas ideas se desarrollaron un conjunto de

---

<sup>23</sup>Diario **Clarín**, 24 -11-98.



iniciativas que no prosperaron como por ejemplo indemnizar a los isleños a cambio de la soberanía de las islas o la soberanía compartida. La figura que explicaría la política de seducción es la de círculos concéntricos. En efecto, en un primer círculo, se quería "cautivar" a la comunidad internacional (entiéndase la Unión Europea), en el otro círculo se encontraba el gobierno de Gran Bretaña y, finalmente, a los isleños. La estrategia era intentar, con el tiempo, cerrar las circunferencias a través de la seducción.

Como queda claro, el gobierno había tomado la decisión de bilateralizar el diálogo por las Malvinas, tal vez cansado de obtener solamente apoyos de la comunidad internacional expresados a través de distintas resoluciones de Naciones Unidas o de OEA pero sin que esto mueva un ápice la política de Londres hacia las islas, o quizá impactado por las conquistas maravillosas alcanzadas por la diplomacia China, precisamente luego de la victoria inglesa sobre la Argentina, en su objetivo de recuperar Hong Kong.

Si fue de esta manera, la administración del presidente Menem hizo cálculos equivocados de la fuerza y el poder que tiene nuestro país en el concierto internacional y de nuestro país frente a la diplomacia con mas tradición del mundo. En consecuencia, y haciendo un breve ejercicio comparativo, podríamos formularnos la siguiente pregunta con respecto a unos de los acontecimientos que conmocionaron al mundo en 1997: ¿Porqué China pudo recuperar Hong Kong en un diálogo directo con el Reino Unido sin tener que pasar por Naciones Unidas y nosotros no?. La respuesta es muy fácil de enunciar pero compleja para explicar. La respuesta es: porque Argentina no es China y porque Malvinas no es Hong Kong. Procederé a continuación a mencionar solamente los puntos centrales de esta cuestión, marcando las principales diferencias entre las situaciones de Malvinas y Hong Kong: 1) nacionalidad de los habitantes de cada territorio; 2) su importancia económica; 3) el tratado firmado entre el Reino Unido y Hong Kong el 19 de diciembre de 1984; y finalmente, 4) asimetría de fuerzas entre nuestro país y Londres (la oposición basó sus críticas justamente en este punto).

En consecuencia, se le critica desde la oposición (Alianza UCR-FREPASO) no haber evaluado correctamente las asimetrías de poder que mantenemos con la potencia europea. Como consecuencia, se le pide con insistencia la vuelta al foro político más representativo del mundo -la Asamblea General de Naciones Unidas- donde nuestro país obtuvo triunfos muy importantes y de la cual nunca deberíamos habernos apartado, a pesar de los avances en materia bilateral. Sin embargo, desde el gobierno se sostiene que una de las bases de la actual política exterior es precisamente el haber comprendido cabalmente las asimetrías de poder con el Reino Unido y, que en consecuencia, se decidió entre otros puntos: eliminar todas las confrontaciones con el país europeo (menos las que tienen que ver con el interés nacional definido en términos económicos) y bajar el perfil que nuestro país había adoptado en Naciones Unidas.

## 10. Nueva fórmula para recuperar la soberanía de las islas: la respuesta británica y la de los kelpers.

El 29 de diciembre de 1996 el presidente Menem, aprovechando el contexto internacional a su favor, haciéndose una autocrítica por los magros resultados de la política de seducción y respondiendo a las críticas que le habían propinado desde la oposición en el mismo sentido, propuso desde la Provincia de La Rioja compartir la soberanía de las islas Malvinas, dando de esta manera por cerrado el paraguas de la soberanía. Inmediatamente después del anuncio del Presidente Menem, el Canciller argentino Di Tella se reunió con su par británico Malcom Rifkind, en la residencia de invierno del segundo en Chevening el 10 y 12 de enero de este año, para hablar no solo de “temas como el petróleo, comunicaciones y pesca, sino también se intentó avanzar en una suerte de agenda para cerrar el paraguas y fijar una fecha en la que se empezaría a discutir sobre la soberanía de las islas”.<sup>24</sup> Además, Di Tella explicó que “la propuesta era que los términos de ese futuro diálogo giraran alrededor de un condominio argentino-británico”.<sup>25</sup> Cuando Rifkind escuchó el tema soberanía, según Di Tella, “puso el grabador y repitió la fórmula. El Reino Unido no está preparado para discutir la posibilidad de transferir o de compartir la soberanía sobre el archipiélago”.<sup>26</sup> Otro punto que merece una atención especial en esta reunión fue el sentimiento de frustración y engaño que se llevaron de la cita los representantes isleños. En efecto, ellos habían llegado con la idea de que nuestro país iba a renunciar en público a sus reclamos de soberanía. Ante tamaño desengaño, los kelpers patearon el tablero y se fueron de la reunión. Es importante no olvidarse que desde 1982 los kelpers tienen en sus manos una porción sustancial de la salida al tema Malvinas, por tal motivo es de esperar que, por un lado, se insistan en este tipo de reuniones trilaterales y, por el otro, que se eviten esas situaciones de sentimiento de estafa en el futuro. Sin embargo, debe recordarse que el problema de Malvinas es entre la Argentina y Gran Bretaña y que los isleños pueden formar parte de esta última delegación.

Con respecto al contexto internacional, ¿porqué este era el momento oportuno para las sorprendentes propuestas del Presidente Menem y para reunirse con los británicos y kelpers en el castillo de Chevening?. Menem quiso explotar dos situaciones que, a priori, parecían favorables. La primera de ellas había sido la difusión de un documento por parte de la Cancillería británica en el que se consideraban indefendibles e insatisfactorias desde el punto de vista jurídico las reivindicaciones de soberanía del Reino Unido sobre las islas Malvinas, y en las que alertaba que la ocupación de ese país en 1833 fue en un acto de agresión injustificable.<sup>27</sup> A pesar de que la posición argentina haya quedado fortalecida, luego de la publicación de este documento que data de

---

<sup>24</sup>Diario **Clarín**, 11-1-97.

<sup>25</sup>Diario **Clarín**, 17-1-97.

<sup>26</sup>Diario **Ambito Financiero**, 14 -1-97.

<sup>27</sup>Diario **La Voz del Interior de Córdoba**, 5 -1-97.



1946 y que fuera redactado por expertos en el contencioso con nuestro país, el Ministro de Defensa de Inglaterra, Michael Portillo, en declaraciones efectuadas en una visita a las islas Malvinas y respondiendo a la propuesta de soberanía compartida realizada por Menem unos días atrás, dijo que su gobierno está “empeñado en defender las islas y que Gran Bretaña siempre ha dejado en claro que la soberanía no sólo no se comparte ni se entrega, sino que no está en discusión”.<sup>28</sup> Y, por las dudas, agregó que en este tema, para Londres “la Argentina sigue siendo una amenaza”.<sup>29</sup>

## 11. La llegada del Laborismo al gobierno en el Reino Unido.

### A) La esperanza argentina.

En cuanto a la segunda cuestión, nuestro gobierno tenía la mirada puesta en la eventual llegada al poder del partido laborista en las elecciones que se producirían en Inglaterra el 1º de mayo de 1997, lo cual, según el gobierno Justicialista, albergaba esperanzas de que cambien la posición de Inglaterra con respecto a la soberanía en las islas. Bajo esta hipótesis, lo que intentaba hacer el gobierno argentino con la reunión de los cancilleres en Chevening era “involucrar a los conservadores en la apertura de la agenda bilateral hacia la soberanía de Malvinas para que, ya en la oposición, los actuales funcionarios de Major no acorralen a sus sucesores laboristas”.<sup>30</sup>

El tema Malvinas pasaba inadvertido, por suerte para el gobierno argentino, dentro de los programas y propuestas que presentaban los partidos en el marco de la campaña proselitista en el Reino Unido, pero para nuestra desazón, esto cambió radicalmente, no por una chicana impuesta por los conservadores a los laboristas, sino por un grueso error surgido de las propias filas del estado argentino. Durante la campaña electoral en el Reino Unido el Ministro de Defensa Argentino, Jorge Domínguez, declaró a la revista especializada en estrategia Janes Defense Weekly que “la posición inglesa será modificada. Yo creo que después del 1º de mayo comenzará una nueva fase sobre las Malvinas con un gobierno laborista”.<sup>31</sup> Ante semejante yerro, la dura respuesta laborista (inusual en el laborismo en sus relaciones con América latina) no se hizo esperar. En un comunicado, revisado personalmente por Tony Blair y Robin Cook, y publicado en la tarde del 22 de abril, el laborismo dijo que “no cederá ni un milímetro en los reclamos de soberanía sobre las islas” y desmintió cualquier encuentro con el Canciller Di Tella. Los laboristas fueron muy precisos: “si los argentinos están anticipando algún cambio en la posición británica, se están equivocando e ignorando el claro mensaje que hemos dado a los isleños y al gobierno argentino en estos años”.

---

<sup>28</sup>Diario **Clarín**, 4 -1- 97.

<sup>29</sup>Diario **Clarín**, 11-1-97.

<sup>30</sup>Diario **Ambito Financiero**, 14 -1-97.

<sup>31</sup>Diario **Clarín**, 24 - 4 -97.





La victoria del gobierno británico encabezado por Tony Blair, movilizó esperanzas argentinas en torno de un cambio en la política británica. Sin embargo, Gran Bretaña sigue manteniendo que los habitantes de las islas tienen derecho a decidir qué bandera quieren tener sobre el territorio. Mientras no cambien de opinión, será inglesa. Para asegurarles ese derecho, Gran Bretaña mantiene una guarnición de 2000 hombres en las islas, a un costo anual de 115 millones de dólares (pero gracias al dinero obtenido por el cobro de licencias de pesca y, al posible, de las licencias de explotación petrolera, los kelpers pagan gran parte de estos costos de su defensa. Sin embargo, el actual gobierno ha decidido, por razones presupuestarias, reducir el número de sus efectivos apostados en las islas pero modernizando su estructura militar para que no se vea disminuido su poder defensivo). Teniendo en cuenta las anteriores declaraciones y los pensamientos de la mayoría de los funcionarios argentinos, se desprende que no habrá modificaciones en el corto plazo en la cuestión de la soberanía de las islas.

## B) Preocupación de los kelpers frente al gobierno del Reino Unido.

Sin embargo, el nuevo laborismo preocupa en las islas por distintos motivos. En efecto, según el Gobernador de Malvinas, Richard Ralph, “el nuevo gobierno laborista británico va a procurar que los contactos entre las islas y la Argentina sean más estrechos”.<sup>32</sup> En este mismo sentido, el consejero legislativo, Richard Stevens expresó que “nos dicen que lo mejor para nuestros intereses es acercarnos a un vecino agresivo que nos quiere invadir”.<sup>33</sup> Un mes antes, este mismo consejero había expresado que “no queremos tener vínculos directos con la Argentina...Menem todavía sigue insistiendo que las Malvinas serán argentinas en el año 2000”.<sup>34</sup> También preocupa, por un documento polémico que recibió el canciller británico Robin Cook en agosto del '97 y entre sus autores figuraba un laborista, Martin O'Neil. Entre las soluciones factibles aparecidas en el memorando, elaborado por el Consejo del Atlántico Sur el cual está formado por legisladores, académicos y políticos ingleses y dos argentinos, enumera las siguientes:

- . “la independencia total de las islas.
- . su integración al Reino Unido o a la Argentina.
- . que las Malvinas pasen a ser un territorio administrado por el Tratado Antártico.

.la firma de un contrato por el cual la Argentina le daría las islas “en alquiler” al Reino Unido por un período limitado de tiempo (al estilo de lo que sucedió con Hong Kong)”.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup>Diario **La Nación**, 1-6-97.

<sup>33</sup>Ibid.

<sup>34</sup>Diario **Clarín**, 2-5-97.

<sup>35</sup>Idem.



El nuevo gobierno británico tratará de concretar dos cuestiones importantes en torno de la cuestión Malvinas, para congraciarse y satisfacer (al menos) dos reclamos permanentes de nuestro país: la necesidad de comunicar las islas con el continente argentino y el derecho que los ciudadanos argentinos tienen de visitar las islas con sus propios pasaportes.

El restablecimiento de las comunicaciones con el continente eran indispensables si los isleños deseaban desarrollar la industria del petróleo en el área, pero nadie descartaba que podían elegir a Chile y/o Uruguay antes que a nuestro país. Esto quedó demostrado cuando el 5 de agosto de 1997, se realizó el primer vuelo de la empresa Lan Chile a las Islas Malvinas y de esta manera volvieron a quedar comunicados con el resto de América del Sur. Esta comunicación servía para que los isleños realizaran un puente aéreo a Londres. Es justamente en el tema de los vuelos a las islas Malvinas donde el Mercosur vuelve a jugar un rol vital a favor de los reclamos soberanos argentinos sobre el archipiélago austral. Efectivamente, como respuesta a la detención en Inglaterra del ex dictador chileno Pinochet por violación a los derechos humanos el gobierno del presidente Frei decidió, entre otras cosas, recomendar a la empresa Lan Chile que no renueve el contrato que tenía con las islas Malvinas el cual expiraba el 1º de abril del presente año. La empresa luego de evaluar la relación costo-beneficios de mantener el puente aéreo con las islas decidió finalmente no renovar el contrato. De esta forma los isleños pierden, entre lo más importante, el único vínculo aéreo que tenían con el continente el cual le permitía, entre otras cosas, abastecerse de verduras y frutas frescas. Ante esta situación, los kelpers intentaron restablecer el vínculo perdido a través de Uruguay o Brasil, sin embargo los socios del Mercosur decidieron una vez más respaldar el reclamo argentino sobre las islas Malvinas y la pretensión argentina de normalizar las comunicaciones entre nuestro país y el archipiélago austral, suspendidas desde 1982. Por tal motivo, resolvieron apoyar la política argentina de "cielos abiertos" (expresión usada frecuentemente por nuestra cancillería), es decir que no exista discriminación hacia nuestro país. En efecto, los cancilleres de Chile, Uruguay y Brasil fueron claros al decirles a los isleños que no facilitarán que ningún vuelo con destino a Puerto Argentino o proveniente de él haga escala en sus respectivos países sin que toque previamente territorio argentino. Esta es la respuesta que nos dieron los socios del Mercosur a la actitud de solidaridad que asumió nuestro país (posición imitada luego por el resto de los miembros del bloque) con Chile ante la detención de Pinochet en Londres manifestando su oposición a la violación del principio de la territorialidad de las leyes.

### C) Posición de los isleños frente a la política de seducción.

Desde que Londres fijó su posición de que no hará nada sin el tener en cuenta el deseo e interés kelper, ellos se han convertido en una de las tres patas (las otras dos son Londres y Buenos Aires, respectivamente) en las discusiones por la soberanía de las islas. Teniendo en cuenta este punto, la política de seducción también ha demostrado ser un fracaso ya que, excepto



las críticas y risas por la política ingenua que sé esta usando hacia ellos, no se consiguió aún moverlos ni un milímetro a los isleños de la posición asumida después de la guerra del '82. Una vez finalizada la guerra en el Atlántico Sur, los isleños fijaron y mantienen la negativa a dialogar con la Argentina, a restablecer las comunicaciones con nuestro país (eligiendo en su lugar a Chile), a permitir el ingreso de ciudadanos argentinos con su pasaporte, entre otros puntos. La posición de los isleños es que no tienen nada que discutir con la Argentina, que no desean relacionarse con nuestro país y que ellos ya no son una colonia (británica) sino un territorio dependiente del Reino Unido.

Cada vez que tienen la posibilidad de hacer escuchar sus sentimientos (que es la base de su actitud), los kelpers dicen lo siguiente. “Es el deseo del pueblo de las Falklands que no haya relaciones directas con la Argentina hasta que el gobierno argentino no cese en su ilegítimo reclamo sobre las islas Falklands. Si la Argentina decidiera en el futuro reconocer los derechos de autodeterminación de los habitantes de las islas Falklands y cese en su reclamo sobre las islas, se podría llegar a una rápida normalización de las relaciones. Esto, sin embargo, parece improbable”.<sup>36</sup> Es por tal motivo que la estrategia de nuestro país debe seguir insistiendo en sentarse a dialogar con ellos, ya que gran parte de la solución al tema de la soberanía de las islas no se concretará sin el visto bueno y la participación de los isleños. El gobierno argentino parece que se ha dado cuenta de esta realidad. Es justamente por esto que el paso dado en Chevening es importante porque por primera vez las tres partes en el conflicto de la soberanía, primero Argentina y el Reino Unido y desde 1982 los kelpers, se han reunido para tratar de encontrar una solución al conflicto, mas allá de los magros resultados del cónclave.

#### D) Camino a seguir.

Dentro de los pasos que, a mi juicio, debería seguir nuestro país (para alcanzar en este caso el objetivo de recuperar la soberanía de las islas australes) es el dado en el foro internacional más representativo del mundo, Naciones Unidas, en donde alcanzó un objetivo importante a través del apoyo dado por los miembros del Mercosur. Una de las bases del accionar de nuestro país en el contexto internacional debe acentuarse sobre el trabajo mancomunado con nuestros socios del bloque subregional. En efecto, el Comité de Descolonización de Naciones Unidas aprobó por consenso, por 18 miembros presentes de los 24 que integran el cuerpo, una resolución similar a la que aprueba desde la década del '60 en la que, entre otras cosas, llama a las partes a consolidar el proceso de dialogo. Sin embargo, la resolución de Naciones Unidas de 1996 es importante porque por primera vez hubo una postura compartida por los países del Cono Sur. Fue Chile en esta oportunidad un aliado excepcional de nuestro país porque no solo que siguió con su línea de apoyo tradicional a nuestros reclamos sobre las islas Malvinas sino que en

---

<sup>36</sup>Ver Teggart, Wendy: “Las Islas Falkland en el presente”, en Revista Archivos del Presente, *op. cit.*, pag. 43.

esta ocasión acentuó su rol ya que promovió la discusión en la Asamblea General de ese organismo internacional, en otros términos, elevó el nivel de apoyo. Además, Brasil jugó un rol fundamental ya que en esta ocasión actuó como vocero del Mercosur.

El pronunciamiento del bloque del sur en el ámbito de Naciones Unidas, guarda relación con la declaración suscrita el 25 de junio de ese mismo año en la reunión de presidentes del Mercosur en San Luis-Argentina, en la cuál se reafirmó el respaldo a “los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía sobre la cuestión de las islas Malvinas”. El canciller Di Tella destacó, con gran alegría, que “este es un triunfo de nuestra política exterior que desmiente a los que decían que estábamos aislados”. A su vez subrayó que “esta es la primera declaración política del Mercosur (también adhirieron los presidentes de Chile y Bolivia) hacia afuera y significa un mensaje sobre el interés de los países de la región por involucrarse en los problemas del Atlántico Sur”.<sup>37</sup> En la última reunión del Comité Especial de Descolonización sobre la cuestión de las Malvinas de junio del año pasado, nuestro país además de alcanzar, como es habitual desde 1993, otra resolución por consenso (sin la necesidad de votación) en favor del reclamo de soberanía sobre las islas Malvinas, y donde se insta a ambos gobiernos a resolver el litigio, disfrutó de otro gran avance.

## 12. En busca de la intermediación de Estados Unidos.

Finalmente, el gobierno de Menem consiguió (según su esquema de política exterior) un logro en materia de política exterior como gratificación a la actuación junto a Estados Unidos integrando la coalición liderada por ese país en la guerra del Golfo y en las acciones para el mantenimiento de la paz bajo el mandato de la O.N.U. en distintos conflictos internacionales. Esta recompensa, que solamente tienen seis países en el mundo se llama: aliada extra-NATO. El objetivo de la Cancillería, que estaba detrás de ello, podría tener que ver con su estrategia hacia Malvinas y servirse de la alianza para que, por un lado, Menem conversase con Clinton sobre el tema Malvinas, en la visita que realizó a nuestro país a mediados de octubre de 1997 y reclamarle que interceda o medie en el tratamiento del tema Malvinas entre nuestro país y Gran Bretaña, y por el otro, mostrarle al Reino Unido lo confiable y seguro que es nuestro país para de esta manera lograr que Londres levante el embargo militar que pesa sobre nuestro territorio, impuesto desde la guerra por las islas. Nuestra Cancillería entendió que a través de esta alianza con la coalición militar occidental, la Argentina ha demostrado ser un país confiable, serio y previsible en el escenario internacional.

Cuando nuestro país intenta que Estados Unidos intervenga en la disputa que tenemos por la soberanía de las islas con los británicos, la estrategia de la diplomacia argentina no es la de meter una cuña en la

---

<sup>37</sup>Idem.

excelente relación estratégica entre los norteamericanos y sus socios europeos sino que persigue dos objetivos bien diferenciados. Por un lado, intentar avanzar más allá del apoyo tradicional a la resolución 2065 de Naciones Unidas la cual insta a las partes en conflicto a negociar una solución pacífica y, por el otro y en consecuencia, intentar cambiar el rol de meros oyentes pasivos que tienen los norteamericanos en el tema Malvinas por uno de mayor protagonismo, que demuestre la real convicción a un llamado a las partes a cumplir con la resolución.

La síntesis de este apartado es que los Estados Unidos no quieren intervenir en la disputa territorial que mantienen dos buenos socios suyos, entienden que es una cuestión entre la Argentina y el Reino Unido. Lo real y concreto es que la potencia del norte solamente intervino directamente en la disputa en el Atlántico Sur en dos ocasiones críticas. La primera de ellas fue cuando Argentina invadió Malvinas y el secretario de Estado Alexander Haig intentó en vano evitar que se desencadenara una guerra. La segunda oportunidad fue cuando se produjo una gran tensión alrededor de las islas como consecuencia de los acuerdos pesqueros que nuestro país había alcanzado con la entonces Unión Soviética y Bulgaria.

Finalmente, con respecto a la política exterior diseñada por la administración Menem en general y, en especial, hacia el conflicto por las islas en el Atlántico Sur el profesor norteamericano Joseph Tulchin señaló<sup>38</sup> que la política exterior seguida por el canciller Di Tella es la correcta hacia el tema de Malvinas, incluso, la búsqueda de la intermediación de EE.UU., pero que no encontró los resultados positivos que esperaba, no por culpa de la Argentina sino por la del país del norte.

### 13. El viaje de Menem a Londres.

Un capítulo especial merece el viaje del presidente Menem a Londres. En efecto, con este viaje se cierra un capítulo que comenzó a escribirse, en el ámbito interno, con el restablecimiento y la consolidación de la democracia con el gobierno de Alfonsín y con los sucesivos pasos diplomáticos y políticos dados por ese gobierno que sirvieron de base para que Menem haya sido el segundo Presidente argentino que viajó a Inglaterra en la segunda mitad de este siglo y el primero después de la guerra en el Atlántico Sur. Sin embargo, ¿cuál era la idea que estaba detrás del viaje presidencial? ¿Avanzar en el tema de la soberanía de las islas, produciendo grandes cambios en este tema?. La respuesta al segundo interrogante estaba en claro aún antes del viaje del primer mandatario. En efecto, el canciller Di Tella admitió que “no habrá avances en el tema Malvinas durante la gira presidencial, ya que la visita tiene un espíritu de reconciliación, para generar confianza con las autoridades británicas”.<sup>39</sup> Teniendo en cuenta lo anteriormente establecido entonces

---

<sup>38</sup>En un diálogo mantenido con este expositor.

<sup>39</sup>Diario La Nación, 22-10-98.



volvemos a la pregunta inicial ¿Para qué viajaba el Presidente a Londres? La respuesta puede descubrirse en dos sitios. En primer lugar, en una carta escrita por el propio Presidente donde fija, con toda claridad, que este viaje establece “todo un símbolo: la voluntad para normalizar definitivamente las relaciones con el Reino Unido, situación ineludible en un mundo plural, global y competitivo donde las naciones se vinculan cada vez más, se integran y buscan la preservación de sus intereses a partir de fórmulas cooperativas y asociativas que les permiten mutuos beneficios”.<sup>40</sup>

Con relación al tema Malvinas se puede mencionar un logro concreto. Efectivamente, dentro de esta cuestión se ubica el acuerdo firmado por Menem y Blair, titulado Cooperación Argentino-Británica -Agenda de Acción, en el que sobre salen los siguientes párrafos:

. Cada gobierno reafirma su conocida posición con relación a la soberanía de las islas australes

. reafirmaron su apoyo a las Naciones Unidas y su compromiso de resolver el diferendo a través de medios pacíficos y

.el mantenimiento de un diálogo constructivo sobre un conjunto de cuestiones antárticas de interés mutuo, incluida la sede del Tratado Antártico y la pesca ilegal

. ambos gobiernos continuarán cooperando en las Naciones Unidas, tanto en el Consejo de Seguridad como en las operaciones de mantenimiento de la paz (como por ejemplo, las fuerzas conjuntas de Chipre, Bosnia y Kuwait).

Con respecto al acuerdo es necesario dar claridad a ciertos aspectos. El primero de ellos tiene que ver con la reiteración, que hizo cada uno de los gobiernos, de la postura tradicional al tema de la soberanía. Nada nuevo bajo el sol. Esto estaba claro aún antes de viaje del presidente, ya que ambas cancillerías habían trabajado conjuntamente en los mínimos detalles de los pronunciamientos que harían ambos mandatarios al respecto, es decir, la Argentina reclamando sus derechos históricos y el cumplimiento de la resolución 2065 de Naciones Unidas mientras que el Reino Unido repitiendo su fórmula: no discutir en absoluto el tema de la soberanía y defender el deseo de autodeterminación de los isleños.

En segundo término hay que precisar que en el acuerdo de entendimiento ambos mandatarios establecen su apoyo a Naciones Unidas. Pero ¿Qué significa esto? ¿Que ambos mandatarios reconocen la necesidad de respetar y cumplir la resolución 2065 de ese organismo internacional? o ¿Qué ambos reconocen y respetan la necesidad de aplicar y defender el principio de autodeterminación de los pueblos que impulsa esa organización en distintos conflictos y que pretenden los isleños?. En este punto quiero ser enfático. El presidente argentino debió presionar más para que en el

---

<sup>40</sup>Diario **Clarín**, 23-10-98.





documento firmado aparezca el llamamiento realizado en 1965 por Asamblea General, ya que es la piedra angular del reclamo nacional porque reconoce una disputa de soberanía entre Argentina y el Reino Unido, e invita a ambos gobiernos a proseguir sin demora las negociaciones a fin de encontrar una solución pacífica al problema.

Había dos objetivos inmediatos que como mínimo se esperaban traer en las valijas para no volver con las manos vacías desde Londres. El primero de ellos tenía que ver con el levantamiento del embargo militar que impuso el Reino Unido a nuestro país desde el conflicto en el Atlántico Sur porque ya no se justifica. En relación con este tema lo que se obtuvo fue el compromiso del primer ministro Blair de que se iba a estudiar la situación con una actitud positiva mientras su canciller, Robin Cook, calificó al embargo como estúpido. A mi juicio, no pasará demasiado tiempo para que el embargo sea levantado.

Referente al tema militar, merece un párrafo especial el Memorándum firmado por el ministro de Defensa argentino Jorge Domínguez y su par británico George Robertson para mejorar las relaciones en este sector. Ambos Ministros se comprometieron a llevar a cabo ejercicios militares conjuntos con el fin de capacitar y entrenar a las Fuerzas Armadas de ambos países. Además, el Reino Unido se comprometió a enviar representantes para que participen como instructores de los cursos del Caecopaz (centro de entrenamiento para misiones que funciona en Campo de Mayo).

El segundo de los objetivos perseguidos era recibir el compromiso del gobierno británico que eliminaría la oposición para que nuestro país sea la próxima sede de la Secretaría del Tratado Antártico. El resultado fue alguna vaga promesa de que el tema se analizaría, en otros términos, pateó para adelante la definición de dos temas que eran prioritarios para la Cancillería argentina. Tal vez dos de las más notorias consecuencias del viaje son que, por un lado, la visita de Menem generó la apertura de un debate latente en la prensa, en los formadores de opinión y en los intelectuales ingleses sobre el futuro de las islas Malvinas. En efecto, estos actores en general reaccionaron a favor de la visita presidencial descartando los discursos nacionalistas y conservadores propios de los primeros años posteriores al conflicto de 1982 y algunos medios llegaron a cuestionar la postura kelper calificándola de intransigente.

## 14. Hacia una política de Estado.

Finalmente, quisiera destacar que los grandes partidos políticos argentinos hablan hoy de la necesidad de establecer una política de Estado en torno a la cuestión Malvinas, la cual no se establecerá de la noche a la mañana, pero es un paso fundamental que se haya generado un debate en torno a dicho asunto. De este concepto se pueden inferir algunos requisitos necesarios para definir una política de Estado; la legitimidad social y la continuidad y compromiso en el tiempo. A mi juicio, es necesario agregar la



coincidencia en la necesidad de establecerla y la de un común denominador para pactar su contenido.

Los dos grandes partidos políticos argentinos, aunque tienen percepciones distintas en este tema, están tratando de encontrar consenso para sostener una sola voz en esta cuestión. Solucionando el frente interno nos presentaríamos ante los ingleses como una unidad y dándole solidez al reclamo, cosa que hacen ellos frente a nosotros. Además, y tal vez la cuestión de fondo, porque todo gobierno y oposición están de acuerdo con la necesidad de establecer una política exterior de Estado pero no se ponen de acuerdo (y no lo harán en el corto plazo) sobre el contenido de la misma. Existen diferencias de fondo, de concepción y no de matices entre las dos fuerzas políticas más grandes. La posición del gobierno de Menem era que no es necesario que exista un consenso absoluto en todos los temas que tiene que ver con Malvinas. La Cancillería proponía ir avanzando en aquellos puntos donde haya coincidencias, dejando para más adelante los puntos que presentan discrepancia. Por último, a pesar de que la tarea de establecer una política de Estado hacia Malvinas no se presente como una cuestión sencilla es necesario destacar lo beneficioso que será para el país el esfuerzo que se está realizando, ya que los países que tienen una verdadera vocación de desarrollarse y ser importantes en el sistema internacional deben contar con una política exterior que vaya más allá del partido gobernante porque los intereses nacionales son permanentes mientras que los gobiernos pasan.

La discusión en torno al establecimiento de una política de Estado hacia Malvinas no fue mérito ni de Menem ni de su viaje a Londres sino de la madurez política que se percibe que esta buscando la clase dirigente argentina, aunque más no sea, en algunos temas. En consecuencia es necesario imitar el trabajo realizado en otras áreas de cuestiones en donde existe una política de Estado, como por ejemplo, la continuidad y fortaleza del Mercosur ya que desde la firma del Tratado de Asunción ha habido cambios de gobiernos en los distintos países miembros sin embargo este hecho no tuvo ningún impacto sobre el proceso de integración, la consolidación de la democracia, el plan de convertibilidad económica, respeto y protección de los Derechos Humanos, la adhesión a la no-proliferación nuclear y misilística, participación activa de las fuerzas armadas en las misiones de mantenimiento de la paz de O.N.U., colaboración entre las fuerzas militares de los países del Cono Sur y, finalmente, la firma del acuerdo el 16 de diciembre de 1998 entre nuestro país y Chile que cierra el último litigio fronterizo en los Hielos Continentales y en cuyo acto estuvo presente el ex presidente Raúl Alfonsín.

## 15. El último acuerdo con Londres

Pese a que nuestro país ha hecho todos los esfuerzos necesarios para demostrar al gobierno británico (de turno) que somos un país confiable, seguro y apegado a las normas del derecho internacional, ello no ha influido sobre los británicos para que se sienten a dialogar con nuestro país en forma concreta



sobre el tema de fondo, que es, el de la soberanía de las islas. El gobierno de Menem no pudo mover un milímetro a los distintos gobiernos británicos en su posición de no hablar de este tema y, menos aún, arrancarles alguna concesión. La réplica del gobierno de Menem a las distintas críticas se resume en tres razonamientos bastantes simples que encuentran sustento en la asimetría de poder entre las partes y en el hecho de que Gran Bretaña ganó la guerra y ejerce una jurisdicción efectiva sobre las áreas disputadas. Primero, se sostuvo que para recuperar las islas es preciso negociar no sólo desde el derecho sino desde la autoridad que el país ganará a medida que afiance la democracia, la estabilidad económica y su compromiso con la paz y la seguridad internacionales. Segundo, se consideraba que la estrategia más aconsejable es la de mantener hasta donde sea posible una actitud negociadora y de conciliación. Para la administración Menem, la dureza sólo servía para hacerles el juego a los duros tanto en Londres como en las islas. Se sostiene que las posiciones "acomodacionistas" expresan el cambio producido en la sociedad argentina y la madurez alcanzada en los últimos años. Por último, y en lo que hace a las medidas dirigidas hacia los isleños, se destaca que la política de seducción no consistía en "encantar" a los isleños sino, en buscar y desarrollar emprendimientos conjuntos para que ellos lleguen por su cuenta a formarse una opinión acerca de dónde residen sus mejores intereses.

En este sentido, merece un párrafo especial el acuerdo firmado en Londres el 14 de julio de 1999 por los gobiernos de la Argentina y Gran Bretaña que posibilita entre otras cosas la entrada de ciudadanos argentinos al territorio de las islas presentando sus pasaportes, la construcción en el cementerio de las islas de un monumento en memoria de los soldados argentinos muertos en la guerra del '82, además que ambos gobiernos tomen medidas cooperativas para evitar la pesca furtiva de especies ictícolas en el Atlántico Sur y la reanudación de vuelos hacia las islas haciendo escala en territorio argentino. Otro requisito para viajar y que merece no pasar inadvertido es que recién después del 16 de octubre del mismo año lo podrán hacer desde el territorio continental argentino. Sin embargo, que tiene de especial esta frase. Tácitamente se está reconociendo que hay una Argentina insular y, en consecuencia, un reclamo por la soberanía del archipiélago austral. Lo que es de fundamental importancia y cabe ser destacado es que el presente acuerdo está protegido por el principio del "paraguas de la soberanía" establecido en el tratado suscrito por nuestro país y el Reino Unido en 1989 el cual crea un mecanismo jurídico que permite a las partes que tienen un reclamo territorial establecer acuerdos reservando sus respectivas posiciones de soberanía las que no serán afectadas por las decisiones que se adopten en tales tratados.

La presencia en la delegación oficial argentina de legisladores de la oposición refuerza el proyecto de establecer una política de Estado. Sostener este proyecto resultará beneficioso para el país ya que los estados que tienen una verdadera vocación por desarrollarse y ser importantes en el sistema internacional, deben contar con una política exterior que vaya más allá del



partido gobernante porque los intereses nacionales son permanentes mientras que los gobiernos pasan.

El acuerdo también fue firmado por los representantes de los isleños quienes formaron parte de la delegación del Reino Unido porque el tratado contempla el mandato de la Constitución argentina de respetar los intereses y no los deseos de los habitantes de las islas. Es sin duda que las distintas medidas de cooperación, de ayuda, de confianza, de consolidación de los vínculos comerciales y socio-culturales entre los habitantes de las islas y los argentinos y el apego a los principios de la Carta de Naciones Unidas que obligan a la búsqueda de una solución pacífica de las controversias son los que pueden ayudar en un futuro a recuperar la soberanía de las islas. En la concepción filosófica de este acuerdo están encerradas estas ideas.

Los diplomáticos que negocian un acuerdo internacional tratan de seguir un axioma de la teoría de los juegos en el que en un juego de dos personas de suma cero, una estrategia racional se basa en el principio minimax: cada jugador debería buscar llevar al máximo la ganancia mínima de la cuál él puede asegurarse, o minimizar la máxima pérdida que necesita sostenerse. Si ambas partes hacen esto tenderán a equilibrar las ganancias y las pérdidas a largo plazo. Habrá un punto de convergencia entre las posturas de cada una de las partes que negocian, entonces será allí cuando se acuerde. Este fue el criterio seguido por los representantes argentinos y británicos y es lo que no me permite evaluar al presente acuerdo como un juego de suma cero en el cual lo que gana nuestro país necesariamente lo pierde el Reino Unido o viceversa. Sin lugar a dudas a la hora de considerar las variables que ayudaron a concretar este acuerdo debe mencionarse el muy buen nivel de relaciones que mantenemos con el Reino Unido y un hecho fortuito que sirvió de catalizador. La decisión adoptada por el gobierno chileno de suspender los vuelos a las islas Malvinas como represalia a la detención de Pinochet (por orden de una autoridad española) por parte del gobierno del Reino Unido y no la política de seducción la que permitió llegar al acuerdo. No obstante, debo destacar los rápidos reflejos que tuvo el canciller argentino para, a partir de la decisión chilena, lograr encolumnar a los miembros y asociados del Mercosur detrás de los objetivos de la política exterior de nuestro país. Otra vez el Mercosur jugó un papel fundamental. En efecto, la Argentina logró en junio de este año una declaración en la que se apoya sus reclamos de soberanía y el restablecimiento de los vuelos con las Malvinas bajo el principio de la no-discriminación, acentuando de esta forma la segunda resolución de carácter estrictamente político adoptada en la reunión de los Presidentes del Mercosur en la ciudad puntana de Potrero de Funes en 1996. Esta declaración y la decisión de impedir que algún vuelo con destino a Puerto Argentino o proveniente de él haga escala en sus respectivos países sin que toque previamente territorio argentino fueron las que permitieron a nuestro país ir a la mesa de negociación con el Reino Unido con un sólido elemento de presión y obtener resultados que aún generan polémicas. El acuerdo pretende integrar a los pueblos, establecer un clima de confianza y aniquilar viejos prejuicios y rencores. Sin embargo, las manifestaciones antiargentinas ocurridas en Puerto



Stanley ante el primer grupo de argentinos que habían arribado cumpliendo lo pactado en Londres minan el espíritu conciliador y de entendimiento y van en contra de las corrientes actuales de pensamiento las que le otorgan a los vínculos de cooperación e integración un rol vital en el actual sistema internacional.

Al considerar las consecuencias que provoca el acuerdo, desde el Poder Ejecutivo y la Cancillería se sostuvo que la principal derivación es que coloca a nuestro país en una situación similar a la que tenía antes de la guerra del '82. Sin embargo, esta afirmación merece un análisis más profundo. Efectivamente, el gobierno y la oposición discutían si era lo mismo que los visitantes argentinos que viajen ahora a las islas deban hacerlo con sus pasaportes mientras que antes del conflicto lo hacían con un Certificado provisorio o "carta blanca" expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores de nuestro país. También discutían si era lo mismo viajar con la empresa LanChile dos veces por mes desde Río Gallego o a través del servicio que brindaba Líneas Aéreas del Estado (LADE) dos veces por semana y desde Comodoro Rivadavia como ocurría antes de la guerra. Sin embargo, a mi juicio no abordan el punto más importante que marca la gran diferencia de lo que ocurría en la situación pre bélica y en la actual. Este "olvido" tal vez se debe al hecho de que tanto el gobierno del presidente Alfonsín y como el del presidente Menem reconocían que tenían una deuda con la sociedad argentina en la cuestión de las Malvinas y en consecuencia prefirieron no tocarlo. En consecuencia, se puede ver que antes de la guerra se discutía sobre la soberanía de las Malvinas mientras que desde 1982 ese tema está completamente vedado. Sólo bastan un par de ejemplos. Uno de los más prósperos se produjo entre los años 1966 y 1968 en el cual, a través de reuniones formales e informales y confidenciales, el objetivo era lograr algún tipo de compromiso del Reino Unido sobre el tema de la transferencia de la soberanía que ejercía en las islas. El resultado de estas conversaciones concluyó con el Memorándum de Entendimiento de agosto de 1968 donde el párrafo más importante dice que el gobierno del Reino Unido reconocerá, como parte de una solución final, la soberanía de la Argentina sobre las islas a partir de una fecha a ser convenida. Este es el documento más explícito en el cual el Reino Unido se compromete sobre la eventual transferencia a nuestro país de la soberanía que ejercía sobre las Malvinas. La herencia de la guerra es muy difícil de olvidar y por ello el margen de nuestro espacio de negociación es todavía mucho más estrecho que en la etapa pre-bélica. La política de seducción debe ser reemplazada ya que el presente tratado ha demostrado que los isleños responden cuando sus verdaderos intereses (los pesqueros y de comunicación) se ven afectados y no a las fotos o a la propuesta de indemnización realizada desde nuestra Cancillería.

## Conclusión

En síntesis, el gobierno de Alfonsín logró: reencauzar el rumbo pacífico de nuestro reclamo por las islas, mejorando nuestra imagen ante el mundo y





sentando las bases, que luego serían utilizadas para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y para el avance en materia comercial, de petróleo y pesca. Sin embargo no hubo progresos en el objetivo último de recuperar la soberanía de las islas y retrocedió, en la posibilidad de un diálogo bilateral directo después del suceso de Berna. A pesar, de esto sentó las bases fundacionales para el posterior establecimiento del Mercosur el cual nos daría su total apoyo a los reclamos soberanos argentinos en el archipiélago austral no solo en los foros internacionales sino ante los propios ingleses.

En cuanto a las dos presidencias de Menem, son varios los puntos que sirven para demostrar que hubo ciertos avances pero también algunos retrocesos en su política hacia Malvinas. Hay que señalar entre los primeros el haber dado señales claras de que la única forma en que reclamaríamos nuestros derechos soberanos sobre las islas sería de acuerdo a las normas del derecho internacional. En este punto se puede ver claramente como el gobierno de Menem continuó con la política y posición adoptada por el gobierno radical. Sin embargo, el punto central que marcará un cambio con respecto a la administración de Alfonsín y el avance más significativo del gobierno de Menem es el restablecimiento de relaciones diplomáticas con el Reino Unido en 1990.

Además, hay que reconocer ciertos progresos del gobierno del presidente Menem en: las discusiones sobre pesca en la región y haber concretado la primera visita de un Ministro de Defensa de nuestro país al Reino Unido, luego de la guerra de 1982.

Existe además, otro aspecto que debe ser tenido en cuenta para valorar los avances de la política exterior de Menem hacia el tema Malvinas. Me estoy refiriendo al apoyo, en distintos grados, otorgado por dos de los más grandes bloques político-económicos del mundo, Mercosur y la Unión Europea, a nuestro país. Con respecto al primer bloque regional, hay que recordar el pronunciamiento político realizado por los Presidentes del Mercosur en junio de 1996, a la que adhirieron Chile y Bolivia, reafirmando el respaldo a los legítimos derechos de nuestro país en la disputa de la soberanía de las Malvinas y, con respecto a la U.E., su negativa a firmar un tratado de pesca con los kelpers, a iniciativa del Reino Unido, lo que hubiera traído aparejado un reconocimiento de hecho de su posición en el Atlántico Sur. No hay que olvidarse de las resoluciones que año tras año emite el Comité de Descolonización de Naciones Unidas convalidando y legitimando, ante la comunidad internacional, la posición de nuestro país. Por otro lado, la administración Justicialista reconoció que los kelpers tienen derecho a opinar sobre el futuro de las islas y que en consecuencia, cualquier decisión sobre este tema debe contar con su participación y posterior aprobación. En tal sentido, el gobierno de Menem ha entendido este punto y en consecuencia ha progresado en ese sentido, llevando a cabo un par de reuniones con los ingleses y los isleños. A mi juicio, lo que debería ser incorporado en la estrategia a seguir es que los isleños participen de las reuniones pero como





observadores y no como la tercera parte en las discusiones ya que el tema de Malvinas es un conflicto bilateral.

Una de las críticas más severas que recibió el gobierno de Menem, es que no promovió el debate de Malvinas en el ámbito de la Asamblea General y los concentró en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, ya que entendió que se habían logrado avances substanciales en el ámbito bilateral, lo que no hacía necesario seguir insistiendo en ese foro. A su vez, se le critica desde la oposición (Alianza UCR-FREPASO) no haber evaluado correctamente las asimetrías de poder que mantenemos con la potencia europea. Como consecuencia, se le pide con insistencia la vuelta al foro más representativo del mundo -la Asamblea General de Naciones Unidas- donde nuestro país obtuvo triunfos muy importantes y de la cual nunca deberíamos habernos apartado, a pesar de los avances en materia bilateral. Sin embargo, desde el gobierno se sostiene que una de las bases de la actual política exterior es precisamente haber comprendido cabalmente las asimetrías de poder con el Reino Unido y que, en consecuencia, se decidió entre otros puntos: eliminar las confrontaciones con el país europeo y bajar el perfil que nuestro país había adoptado en Naciones Unidas. Seguramente parte del diseño intelectual de esta política exterior se basó en las interpretaciones realizadas por los encargados de tomar las máximas decisiones en esta materia, sobre la célebre historia de Tucídides sobre la Guerra del Peloponeso, en la que el autor observa el comportamiento de dos estados: Esparta y Atenas.<sup>41</sup> En efecto la justificación de este punto, asimetrías de poder entre nuestro país y el Reino Unido, sería la interpretación literal del diálogo meliano.

A las anteriores críticas, se le suma la llamada política de seducción, la cual no trajo ningún resultado positivo lo que valió que el propio canciller y presidente hayan tenido que reconocer su fracaso y aclarar que esta estrategia no se iba a aplicar más, y su lugar sería reemplazada por la llamada toma y daca.

Existe un área en la cual la administración Menem no pudo lograr avances significativos no obstante ser el más trascendental para los intereses de nuestro país; el de la soberanía. El gobierno del presidente Menem no pudo mover un milímetro a los distintos gobiernos británicos en su posición de no hablar de este tema y, menos aún, arrancarles alguna concesión.

Otro aspecto problemático es el de la pesca en el Atlántico Sur. Hoy en día, cada país fija sus cupos de pesca. El día 3 de septiembre del 1999 nuestro país y Gran Bretaña firmaron una Declaración Conjunta en la que se comprometen a tomar medidas para evitar la pesca furtiva (un sólo ejemplo basta: 50 buques taiwaneses fueron detectados en un sólo día en el mes de abril de 1999. Esta es una de las flotas pesqueras que más practica la pesca ilegal y la depredación de los recursos en una escala masiva. Según fuentes de las islas, la flota taiwanesa ha declinado tomar licencias, prefiriendo pescar

---

<sup>41</sup>Ver, Tucídides, Historia de la Guerra del Peloponeso, Editorial Guadarrama, Madrid, 1976, El debate de Melían.



en alta mar combinando con la pesca ilegal en las islas y en la zona económica exclusiva de la Argentina continental).

Pese a que nuestro país ha hecho todos los esfuerzos necesarios para demostrar al gobierno británico (de turno) que somos un país confiable, seguro y apegado a las normas del derecho internacional, ello no ha influido sobre los británicos para que se sienten a dialogar con nuestro país en forma concreta sobre el tema de fondo, que es, el de la soberanía de las islas.

Con respecto a los gobiernos de Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde no hubieron políticas ni estrategias sobresalientes para destacar en el tema Malvinas.

## Propuestas de cursos de acción para Malvinas.

La experiencia marca ciertos parámetros, que a mi entender, deberían ser seguidos o al menos ser tenidos en cuenta en nuestra política exterior cualquiera sea el partido político gobernante, para acercarnos más hacia la recuperación de la soberanía de las islas. Estos son:

1) Es de esperar que el gobierno nacional insista en la búsqueda del apoyo brindado por los socios del Mercosur. Hoy se pueden evaluar los resultados positivos que recibió nuestro país por haber prestado atención y dedicación política brindada a la región la cual fue descuidada durante varias décadas.

2) También, que nuestro país vuelva a recuperar el rol y la confianza que se le habían asignado a los foros internacionales para plantear el tema de la soberanía, ya que ellos sirven como caja de resonancia de los reclamos argentinos y son escuchados por toda la comunidad internacional. Además, a cualquier Miembro Permanente del Consejo de Seguridad no le es fácil justificar y seguir adelante con una política contraria a las resoluciones de la organización que él encabeza.

3) Cabe aguardar que el gobierno siga insistiendo en el tipo de reuniones como las que comenzaron en Chevening, ya que allí radica una de las claves de las mayores posibilidades que tenemos para avanzar en la solución del tema de la soberanía, pero con los isleños como observadores y no como la tercera parte en la discusión porque el tema Malvinas es un conflicto bilateral.

4) Seguir con este tipo de reuniones pero sin reconocerles a los kelpers su pretendido derecho a la autodeterminación, y presionándolos donde más les duele: el acuerdo de pesca a largo plazo y petróleo, en otras palabras, seducirlos con alternativas o propuestas interesantes (por ejemplo, cobrar, solamente, el 3 por ciento de regalías petrolíferas, ayudándolos en la lucha contra la pesca furtiva o asegurándoles que el Estado argentino respetará lo establecido en la cláusula primera de la Constitución Nacional: "el modo de



vida de los habitantes”) y no con cosas insignificantes: indemnizaciones, postales, videos, tarjetas de fin de año, fotos, entre otras.

5) No hacerles mas concesiones a los ingleses hasta que no acepten y respeten, por un lado, la resolución 2065 de Naciones Unidas y, por el otro lado, los acuerdos internacionales suscritos por ese estado (hago referencia aquí, especialmente, a CAMELAR) ya que nuestro país ha demostrado buena voluntad con gestos concretos, respeto por las normas internaciones, a cambio de violaciones de tratados internacionales, actos unilaterales por parte de ellos. En otros términos, utilizar los “futuros” acuerdos de pesca a largo plazo, petróleo y de comunicación con el continente (que son los únicos verdaderos temas que preocupan hoy a los ingleses e isleños), como monedas de intercambio.

6) Se deben pensar en alternativas ingeniosas e imaginativas en cuanto a la disputa del tema central, elaborando un traje a medida o una solución compatible con lo que reclama la Constitución Nacional (recuperación de la soberanía sobre el archipiélago a través de vías pacíficas y respetando el modo de vida de sus habitantes), caso contrario será necesario una reforma de la misma. En otras palabras, el modelo de solución del caso de Hong Kong debe servir de ejemplo para nuestra disputa.

7) Que el tema Malvinas sea presentado como una cuestión nacional y no gubernamental. En tal sentido, se debería crear un grupo de expertos que se dedicasen a esclarecer en el ámbito nacional o internacional la postura y las bases de los reclamos argentinos, para demostrar que nuestras reivindicaciones van mas allá del accionar del gobierno de turno.

8) Que, a partir del punto anterior, se formule una verdadera estrategia, a mediano y largo plazo con pasos sucesivos hacia las islas y no acciones improvisadas que surjan por una mala lectura de la realidad o por la mala implementación de una política, porque esa es la sensación que existe en la sociedad. En otras palabras, elaborar una política de Estado en torno al tema Malvinas.

9) Finalmente, se ha avanzado mucho en distintos temas de nuestras relaciones bilaterales (aumento del comercio, soldados ingleses bajo las órdenes de militares argentinos en Chipre, aumento de las inversiones, etc.), pero no en lo que constituye el central foco de disputa. No hay que confundir medios (mejorar las relaciones en todos los temas para aumentar la confianza y los vínculos) con fines (resolver la cuestión de la soberanía de las islas). Con respecto a los primeros ya se avanzó pero no hay que quedarse únicamente con eso. Por consiguiente hay que tener siempre presente las diferencias entre ambos términos (cosa que no parece muy clara en este gobierno, en forma especial).

Por último y antes de concluir, me gustaría remarcar un punto que considero central. La hipótesis de nuestra Cancillería siempre fue que tarde o temprano sería abordado el tema de la soberanía como consecuencia de haber creado un clima favorable para tal situación. Ahora ese tiempo ha



llegado. Nuestro país debe presionar a fondo (con los argumentos más fuertes que tenemos: resoluciones de Naciones Unidas, acuerdos de pesca y petróleo, entre otros) al gobierno británico para hablar finalmente, del tema de la soberanía ya que actualmente no hay más gestos unilaterales por hacer o para mejorar nuestros lazos bilaterales. En esos y otros temas se avanzó, todo lo posible.