

PONENCIA: Un cuatro de siglo de negociaciones por Malvinas (1982-2007)*

Alejandro Simonoff**

Para analizar las diversas estrategias de negociación impulsadas desde 1983 por nuestro país en la disputa por la soberanía de Malvinas, creemos necesario hacer algunas breves consideraciones históricas en el largo plazo, para luego entrar en el análisis de los sucesos de nuestra historia reciente.

La disputa hasta la guerra

Desde el despojo producido por Gran Bretaña en 1833, la Argentina realizó reclamos bilaterales durante el Siglo XIX y la primera mitad del Siglo XX, tratando de evitar la prescripción del problema. También es bueno señalar que esta cuestión fue poco prioritaria en nuestra agenda externa, ante la decisión de estar en la esfera de influencia inglesa. No casualmente cuando este aspecto dejó de ser central para las vinculaciones del país con el mundo -por los cambios en el sistema internacional-, el tema de la reivindicación de soberanía por Malvinas fue ascendiendo en nuestras preocupaciones externas, ejemplo de ello fueron las reservas hechas, tanto en el marco de la Conferencia Panamericana de La Habana de 1940, como en los orígenes de las Naciones Unidas en la inmediata posguerra.

Desde la primera presidencia de Perón, y los gobiernos que lo siguieron, se tomaron varias medidas referidas al tema, estos fueron casi exclusivamente de orden interno más que externo. Recién con el gobierno de Illia ante la posibilidad de que los isleños proclamasen su independencia de Gran Bretaña, y la disputa territorial quedase reducida a una cuestión abstracta, se impulsó la presentación del problema en el marco del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas.¹ Para ello se fijaron tres objetivos: 1) restablecer la unidad territorial argentina afirmando nuestros derechos soberanos sobre las islas; 2) rechazar todo intento de autode-

* Quiero agradecer la colaboración del Licenciado Federico Gómez sus aportes referidos a la gestiones de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner.

** Doctor en Relaciones Internacionales. Profesor de las Maestrías en Relaciones Internacionales de la UNLP y la UBA. Coordinador del Centro de Reflexión en Política Internacional del IRI (UNLP)

¹ Como señala la tesis principal de Carina Miller, un país como la Argentina en este tema “puede utilizar instituciones internacionales para superar esa desventaja [de negociar con un país más poderoso] y tratar de alcanzar objetivos de política exterior que no puede alcanzar sin la ayuda de un foro internacional.” [MILLER, 2000, 29]

terminación de los isleños por no ser población nativa; 3) lograr una definición del Comité de Descolonización tendiente a lograr el primer objetivo. [LANUS, 1984, II, 181]

La aprobación de la Resolución 2065/65 de la Asamblea General de las Naciones Unidas se fundamentó en el reconocimiento de la situación colonial e invitó a las partes a ponerle fin, por medio de una negociación pacífica. Este fue un acto de perspicacia política al tener un sentido de la oportunidad que dio muestra de un pragmatismo muy significativo.

Desde la sanción de esa resolución, nuestro país sostuvo que el problema de soberanía de las Islas era una cuestión bilateral, sustentada en el principio de integridad territorial y no en el de autodeterminación.² Porque nuestro país entiende que los kelpers no son población originaria sino derivada de la situación colonial, y que otorgarles la autodeterminación sería consagrarla. Ese fue el motivo por el cual nuestro país siempre sostuvo que iban a respetar los "intereses" – se refiere al modo de vida- y no sus "deseos".³

Existen autores, como por ejemplo Carlos Escudé, quienes impugnan esta posición, creyendo ver en el proceso de negociación dos modelos de nación contrapuestos: uno el anglosajón y otro el del *Volkgeist*. Gran Bretaña representa al primer modelo donde los derechos de los ciudadanos están en armonía con los del Estado Nación, y el segundo, como la Argentina, los ciudadanos están por debajo de los intereses del Estado. [ESCUDE, 1992, 177]⁴

El dictador Onganía, al principio siguió adelante con el proceso de negociación, llegó en agosto de 1968 a un acuerdo sobre el texto de un memorando de entendimiento. El documento, como señala Archibaldo Lanús, "contiene el compromiso más explícito por parte del Reino Unido sobre la eventual transferencia al Estado Argentino de la soberanía que ejercía sobre las islas." [LANUS, 1984, II, 197] A pesar de ello, las dilaciones del gobierno militar sobre el contenido del "non paper", llevaron a los ingleses a desestimar la propuesta desaprovechando la oportunidad.⁵ Tras ese fracaso, durante esa dictadura se intentó, ya bajo la gestión de Lanusse, una especie de política de seducción que consistía en viajes regulares a las islas, intercambios educativos, sanitarios, etc., aspectos reclamados por los británicos desde un comienzo.

Un sinnúmero de hechos posteriores, desde el incidente Shackleton (1976) hasta la guerra de 1982 marcaron el desarrollo del problema. Este conflicto bélico fue un acto irracional, pero no por los justos títulos que nos asisten, sino por los oscuros intereses políticos que motivaron la decisión de Galtieri para intentar perpetuarse en el poder.

Las negociaciones en nuestra historia reciente (1982-2007)

² Cabe aclarar que ambos principios están contenidos en la Resolución 1514, sobre Descolonización de territorios coloniales de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1960.

³ A la inversa para los británicos las negociaciones deberían ser entre tres partes (Argentina, Reino Unido y los isleños), y debe aplicarse el principio de autodeterminación.

⁴ En este punto Escudé no reparó en el hecho de que hasta después de la Guerra de 1982, durante 129 años, los kelpers fueron administrados por un gobernador elegido por Londres. Solamente tras este evento, los isleños ganaron cierto status de ciudadanía, completada recién en 2002.

⁵ Esta dilación permitió operar en el parlamento británico al recientemente creado lobby isleño.

En términos generales la Guerra de Malvinas fue el punto terminal de la crisis de desinserción que padeció nuestro país, como así también significó el alejamiento del poder de los militares y tras éste, la posibilidad de conjugar un sistema político estable.

El objetivo de la política hacia Malvinas fijado desde la instauración de la democracia fue volver a la situación anterior a la guerra de 1982. Aunque compartidos por todos los gobiernos, existen cambios entre las distintas administraciones.

Las negociaciones durante la gestión de Alfonsín (1983-1989)

En su plataforma electoral la U.C.R. de 1983 señaló que defendería la integridad territorial "mediante la recuperación de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, sujetas a dominación colonial" y que se impulsaría "su recuperación e integración definitiva al territorio nacional mediante el cumplimiento de las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre esta cuestión, especialmente las 2065 (XX) y 37/9." Y denuncia como una amenaza la seguridad de nuestro país "la instalación de una base militar y nuclear establecida por el Reino Unido en las Islas Malvinas así como la zona de exclusión declarada por ese país." [ALVAREZ GUERRERO, 1990, 183]⁶

El gobierno de Raúl Alfonsín intentó primero una vía de negociación bilateral que fracasó en la reunión en Berna (1984), porque los británicos exigieron "el previo y expreso abandono, por parte de la Argentina, del reclamo de soberanía" [ALFONSIN, 2007, 31] y el cese de hostilidades.⁷ Ambas cuestiones hicieron imposible cualquier diálogo.⁸ Luego de ello, la cuestión tuvo un perfil poco privilegiado y pasó a tratarse en foros internacionales como el Comité de Descolonización y la Asamblea General de Naciones Unidas, donde se buscó "mantener vivo el tema internacionalmente". [CAPUTO, 1986, 6]

Pero con la mejora de las relaciones con Estados Unidos, el gobierno radical buscó su mediación que permitió avanzar en el diseño de lo que posteriormente se plasmó en los Acuerdos de Madrid (1989), la teoría del paraguas de soberanía.

Por otra parte, con la URSS, la firma de los acuerdos pesqueros (1986) lograron el reconocimiento implícito de "la soberanía argentina sobre las aguas, sobre las Islas Malvinas, convirtiéndose en un antecedente fanático..." [CAPUTO, 1989, 264] Pero la firma de este convenio: ... originó más tarde medidas de represalia por parte de Gran Bretaña, que declaró una zona exclusiva de pesca en torno a las Islas Malvinas agravando la disputa existente en torno a la soberanía de éstas. [RAPOPORT, 1988, 192]

⁶ El problema que debieron enfrentar los británicos fueron los gastos para la defensa de las Islas. Estos se reflejaron en la construcción de una fortaleza militar (cuyo costo ascendió a varios miles de millones de dólares) y el mantenimiento de una fuerza para repeler cualquier agresión (donde hasta época muy recientes, la dotación militar superaba ampliamente a la población civil que defendían).

⁷ Si bien con el gobierno conservador de Margaret Thatcher no existió diálogo directo, con los laboristas se aprobó la llamada Declaración de París de 1986, en donde éstos se comprometieron a tratar el tema cuando fuesen gobierno. En ella se apuntó a "garantizar el modo de vida de los isleños", se utilizó el término "intereses", y sobre el tema de soberanía se señaló "discutir todos los aspectos del futuro de las islas..." [MAKIN, 1986, 26]

Para Escudé esta situación, no sólo complicó las relaciones con Gran Bretaña sino también con Estados Unidos porque existió un desafío al introducir a los soviéticos en la zona, el rechazo a la declaración de poner fin a las hostilidades, el incremento de los patrullajes marítimos en la zona, la fricción producida con Inglaterra al desarrollar el proyecto misilístico Cóndor II. [ESCUDE, 1992, 36-39]

En una misma dirección, Mario Rapoport afirmó que la problemática de Malvinas mostraba por un lado, las dificultades de una estrategia que contemplaba "una parte sustancial de sus relaciones económicas, comerciales y políticas en las dos superpotencias"; y por otro, los márgenes de maniobra "cada vez más reducidos" del gobierno. [RAPOPORT, 1987,91]

Las negociaciones en las presidencias de Menem (1989-1999)

A pesar del tono belicista de la campaña electoral, la gestión menemista decidió por un lado instrumentar la negociación bilateral que se venía esbozando por la mediación norteamericana, y abandonar la estrategia multilateral del radicalismo.

Ello se debió, según Soukiassian a que en un primer momento la decisión del menemismo de privilegiar la estrategia de reiniciar las relaciones bilaterales. Ésta se viabilizó por la construcción de la estructura decisoria para el tema "de la siguiente manera: el Ministro de Relaciones Exteriores Domingo Cavallo, su asesor personal, Aldo Dadone y el Director de Malvinas, José María Otegui", también estuvieron los embajadores Lucio García del Solar y Mario Cámpora. [SOUKIASSIAN, 1994, 115] De este proceso se destacó la aplicación de la fórmula del paraguas de soberanía en los acuerdos Madrid I y II.⁹ La fórmula de paraguas consistió en proteger los derechos de cada parte, en lo que respecta a los archipiélagos y espacios marítimos circundantes que era un escollo para la normalización de las relaciones diplomáticas, consulares y económicas, permitiéndolas.

Pero estas primeras iniciativas se toparon con el anuncio presidencial de febrero de 1992, donde se anunció la intención de llevar a arbitraje internacional la cuestión, aspecto que "no fue debidamente estudiado por la Cancillería." [RAIMUNDI, 1993, 43]

E incluso, como rechazo a esta postura, se produjo la renuncia de Carlos Escudé como asesor del gobierno. Su posición puede sintetizarse en cuatro puntos: 1) los derechos argentinos sobre las islas son reales, "pero mucho más relativos de lo que el público argentino cree"; 2) "La cuestión jurídica es demasiado compleja y ambigua como para que el caso vaya a resolverse jamás en torno a estas consideraciones"; 3) "La solución al problema de la cuestión de soberanía vendrá eventualmente por vía de consideraciones prácticas"; 4) "La única posibilidad ar-

⁸ Aquí fue evidente que la falta de acuerdo con Gran Bretaña por Malvinas complicó otros ámbitos de la política exterior como la famosa "carta europea".

⁹ En el primero de ellos, de octubre de 1989, se estableció la fórmula del paraguas que además de señalar la voluntad de normalizar vínculos diplomáticos; se anunció el cese de hostilidades; la formación de área de preservación pesquera; y, la continuidad de las negociaciones. En febrero del año siguiente se firmó el segundo, donde se reestablecen las relaciones diplomáticas y consulares, además la zona de exclusión fue sustituida por un sistema de información y consulta para el movimiento de unidades navales y aéreas. [CAVALLO, 1995, 362]

gentina de ser incluida en esa solución pasa por demostrarle al mundo, a Gran Bretaña y a los isleños que reúne condiciones mínimas de estabilidad y confiabilidad." [ESCUDE, 1995, 40-1]

El reestablecimiento de las relaciones permitió el avance en temas económicos, temas prioritarios en la agenda inglesa.¹⁰ Estas negociaciones con Gran Bretaña generaron críticas, sobre todo aquellas referidas a los hidrocarburos y la pesca. En el caso del petróleo, con la firma de una Declaración Conjunta sobre Cooperación en actividades petroleras en el Atlántico Sudoccidental, mostró dificultades, ya que posee una declaración firmada por ambos países y sendas declaraciones interpretativas de cada una de las partes.¹¹ La primera sostuvo el compromiso de ambas partes a no extender el conflicto, se creó una Comisión Conjunta de Hidrocarburos, se proclamó la participación de empresas de ambos países y la abstención de realizar cualquier acción que pueda frustrar estos emprendimientos. La declaración unilateral argentina señaló que dicho instrumento no implicó reconocimiento argentino del reclamo británico en la zona, que se abstendrá de tomar medidas discriminatorias de los derechos de las empresas que trabajen en la zona, y que este mecanismo no implica la aceptación del derecho a convocar a una licitación.¹²

La concreción de este instrumento generó una dura polémica sobre los beneficios y los alcances obtenidos con él, ya que además de los puntos indicados, se reconoció el pago voluntario de un canon para la Argentina por la incorporación en la zona de explotación de áreas que no estaban en litigio.

El ex Canciller Caputo señaló que con la firma de este acuerdo, el paraguas de soberanía es insuficiente para proteger los intereses argentinos. Porque, según el autor, "concedemos nuestra soberanía sobre un recurso" y que la misma quedó reducida a una cuestión "abstracta, inasible e indefinible mientras se concede otra, concreta, tangible y precisa como la explotación de la cuenca petrolífera de las Malvinas." [CAPUTO, 1995, 26] Aunque desde el oficialismo, o mejor dicho desde fuentes cercanas a él, se dice que este acuerdo, sobre todo el derecho al cobre virtual "representa un enorme e inesperado logro diplomático." [ESCUDE, 1995, 17] Pero además, la existencia de petróleo llevó a que:

... la cuestión dejara de ser una discusión sobre recursos naturales que sirven para el financiamiento de los kelpers para convertirse en un interés estratégico británico que para el siglo XXI necesitará de fuentes de hidrocarburos sustitutas a las del Mar del Norte. [SANTORO, 1994, 44]

¹⁰ El Reino Unido buscó desde la finalización del conflicto el reestablecimiento de las relaciones bilaterales, eso lo logró con los Acuerdos de Madrid en 1989 y 1990. A partir de allí consiguió seguridad jurídica para las inversiones en el área de disputa, cosa que también reafirmó con los acuerdos pesqueros y petroleros en los noventa. Este punto fue clave para lograr la sustentabilidad económica de las islas, y su actual bonanza.

¹¹ Tómese en cuenta fue una declaración, y no un tratado, lo que denota la evasión del trámite parlamentario debido a la ambigüedad de los contenidos de la misma.

¹² Clarín, 29 de Septiembre de 1995, 19.

En esas negociaciones se observó la debilidad de la posición del gobierno argentino frente a la defensa de los derechos soberanos del país. La administración menemista no supo aprovechar el interés británico por restablecer el comercio y el flujo de inversiones en nuestro país, apostando todo a un viaje presidencial que, más allá de un innegable valor simbólico, no sirvió para obtener avances palpables en nuestra posición. Esta forma de vinculación tuvo un dato positivo, el permiso para los viajes de los familiares de los caídos argentinos en la guerra de 1982.

La gestión de Menem incorporó una nueva estrategia denominada de "seducción" hacia los kelpers. Para su ejecución, fue necesario primero el desplazamiento del Director de Malvinas, quien podría poner "reparos" a esta acción, incluso, como señala Soukassian con la llegada de Di Tella "el círculo decisorio se hizo extremadamente confuso" [SOUKIASSIAN, 1994, 115]. En segundo lugar, el gobierno manifestó "que iba a tener en cuenta tanto los intereses como los deseos de los kelpers" cometiendo un error histórico. [SANTORO, 1994, 41]¹³

Pero, qué fue la estrategia de seducción, fue una forma de acercamiento a los isleños que poseyó un lado simpático – el envió a fin de año de libros como El Principito o Winnie The Phoo – y otro riesgoso, ya que declaraba ambiguamente que no considera a los isleños como parte de las discusiones, pero por otro lado proporcionó toda una serie de señales para involucrarlos. En este marco fue preocupante el grado de avance de los kelpers en el manejo de algunas cuestiones relativas a las islas, incluso la idea de la independencia se muestra más firme por los recursos que se explotan, como lo señaló Carlos Perez Llana, "nuestro país sigue facilitando las cosas... a los kelpers."¹⁴

Esta política fue fuertemente cuestionada desde la oposición parlamentaria, la cual sostiene que el gobierno delegó la soberanía de las Islas. [BECERRA, 1996,16] Y desde el mismo gobierno, el ex Ministro Camilión, si bien dijo que "tiene el claro mérito de haber hecho fluido el diálogo... [Aunque] Londres no ha mostrado signo alguno de flexibilidad en la cuestión central". [CAMILION, 1997, 17]

Hacia 1996 la política de seducción entró en un período de estancamiento. Por un lado el gobierno tomó la decisión de volver a los foros internacionales y empezó a barajar otras estrategias como la indemnización a los kelpers o la soberanía compartida para impulsar nuevamente el tema.

No fue la llegada del laborismo en 1997 que había generado cierta esperanza en torno al tema¹⁵ sino el encarcelamiento del dictador Pinochet, lo que revitalizó la estrategia. El pedido de extradición del Juez español Baltasar Garzón, motivó que Chile suspendiera los vuelos regulares hacia las Islas, dejándolas incomunicadas. Este último suceso coincidió con la visita de Me-

¹³ El gobierno cambió la postura tradicional de nuestro país que privilegiaba sus "intereses" por una forma de aproximación a los habitantes de las islas que no ha dado los resultados esperados.

¹⁴ Hoy, La Plata, 21 de Febrero de 1996, 5.

¹⁵ A pesar de las declaraciones de los años ochenta, en julio de 1997 el Canciller Di Tella se reunió con el nuevo par británico, el laborista Robin Cook y en dicha reunión éste concluyó que sobre el tema Malvinas "no habrá cambio sustancial sin el visto bueno de los malvinenses" [IGLESIAS, 1997, 7]

nem a Gran Bretaña –evento en el cual el gobierno había hecho una fuerte apuesta- y reduciéndola a una gira protocolar, aunque permitió el inicio de nuevas conversaciones para regularizar la situación.

El reinicio del diálogo hizo creer en la aparición de una política de estado.¹⁶ Esto se observó en la intervención del Parlamento argentino, donde oficialismo y oposición acordaron sobre ella, y permitió avanzar en la negociación sobre los vuelos desde el continente, pero tuvo un corte por la composición de la delegación británica¹⁷, y por la exigencia de utilizar pasaporte para los argentinos que vayan a Malvinas.¹⁸

Un dato más fue que en la Reforma de la Constitución Nacional de 1994 se incorporó, como una disposición transitoria, el mandato de considerar “legítima e imprescriptible” nuestra soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares. Pero además plantea que la recuperación de dicho territorios constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino.

Las negociaciones en la gestión de la Alianza (1999-2001)

En su Plataforma la Alianza diseñó una política hacia Malvinas que seguiría con las negociaciones bilaterales iniciadas tras los Acuerdos de Madrid, pero que abandonaría la política de seducción del menemismo, y también retomando el camino multilateral, reimpulsando la Resolución 2065/64 en la Asamblea General de la ONU. [ALIANZA, 1999, 19-23]

En su discurso de asunción, De la Rúa señaló como uno de sus seis objetivos para su política exterior, proseguir el mandato constitucional de recuperar la soberanía de las Islas Malvinas. [DE LA RUA, 1999, 6] Estos lineamientos fueron reafirmados por Rodríguez Giavarini en su discurso de nombramiento de las nuevas autoridades de la Cancillería en diciembre de 1999, cuando remarcó, que buscaría la soberanía de las Islas por medios pacíficos y que se mantendrían negociaciones en dos niveles: bilaterales con el Reino Unido y multilaterales con la ONU, la OEA, etc. [RODRIGUEZ GIAVARINI, 1999]¹⁹

El abandono de la política de seducción llevó a la crítica del ex Canciller Guido Di Tella quien señaló que “no hubo avances en los últimos años respecto de la soberanía de Malvinas” y además de calificó a la gestión de instrumentar una “política de hostilidad [que] no lleva a na-

¹⁶ Esto fue a pesar de las expectativas puestas por el Canciller Di Tella de que con el viaje a Londres en 1999 para firmar el acuerdo se estuvo “estrenando la idea de política de Estado” [En: www.ianacion.com.ar/99/04/01/p.01.html]

¹⁷ Integrada, además de los miembros del Foreign Office por Consejeros de las Islas que llevaron a la oposición a no suscribir el tratado por convertir el diferendo bilateral – posición histórica de la Argentina – en uno trilateral – posición histórica británica-.

¹⁸ Esto generó una polémica en la Argentina ya que ningún ciudadano argentino necesita pasaporte para transitar dentro del país, y este hecho podría implicar la aceptación de que las Islas forman parte de otro territorio.

¹⁹ El abandono de la estrategia de seducción generó preocupación en los isleños y por ello en su mensaje de Navidad de 1999, el premier Blair, elogió la continuidad de los acuerdos firmados por el menemismo a principios de ese año, sobre comunicación, visitas de argentinos a las islas y el control de la pesca furtiva, como una forma de darles tranquilidad.

da excepto a más hostilidad”.²⁰ Incluso el principal soporte ideológico de la política de los noventa, Carlos Escudé, atacó esta estrategia al considerar a la diplomacia multilateral “apenas un instrumentos muy secundario para el objetivo estratégico propuesto.” [ESCUDE, 2000] Estas perspectivas le adjudicaron las:

... responsabilidades al Ministro Rodríguez Giavarini por haber roto la comunicación que se había estructurado entre la Cancillería y el gobierno malvinense durante los años de la gestión Di Tella, lo cual –según se decía- quebraba la tarea de acercamiento a la población insular. [MIRANDA; 2003, 66]

En el plano bilateral existieron varios encuentros entre el Presidente argentino y el Primer Ministro inglés, Tony Blair, de ellas destacamos dos. La primera fue noviembre del 1999, antes de la asunción de De la Rúa, en la Conferencia de los partidos socialdemócratas realizada en París, donde sólo se mencionó el tema. Otra tuvo lugar en Iguazú en julio de 2001 en donde los laboristas ingleses sostuvieron que fue un punto más del proceso de normalización definitiva de las relaciones bilaterales tras la guerra de 1982. Se trataron temas comerciales de interés, tanto para los británicos con respecto a las inversiones en el país (acompañaron a esa delegación representantes de Jaguar, British Petroleum, Shell, Rolls-Royce entre otras) como argentinos por la crisis doméstica y a la depresión económica que sirvieron, según los británico, para mantener al margen el espinoso problema del futuro de las Islas Malvinas.²¹ Pero para el gobierno aliancista era necesario generar un ámbito de confianza con los ingleses que permitiese avanzar en este tema.

Así fue que temas como los de las inversiones o las posiciones similares en la OMC, o el hecho de compartir operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, o incluso las diversas reuniones de la Internacional Socialista, -donde los partidos de la colación y el laborismo comparten ese foro-, para que se permitiese un acercamiento que a la larga abriría el diálogo sobre la cuestión de soberanía.²²

Mientras tanto los kelpers llamaron unilateralmente a licitación petrolera en febrero y abril de 2000, lo que motivó el rechazo argentino con la afirmación de la soberanía y un llamado a Gran Bretaña a negociar. Además en ese año existieron varios incidentes con buques pesqueros argentinos en la zona de exclusión.

En el plano multilateral, en el año 2000 y 2001, se realizaron las presentaciones ante el Comité de Descolonización de Naciones Unidas, donde se reclamó la soberanía y la voluntad de saldar la controversia mediante una negociación pacífica. Para Rodríguez Giavarini:

²⁰ Estas declaraciones merecieron una replica del Canciller Rodríguez Giavarini: “La etapa de los chistes en ingles, los regalos y los juegos de palabras con los isleños llegó a su fin, se terminó... Reivindicar el reclamo de soberanía no significa ninguna hostilidad...” [En: Clarín, 15 de julio de 2000, 7]

²¹ Daily Telegraph, 29 de julio de 2001.

²² El gobierno intentó establecer parámetros de negociación similares a los de China. En el caso de Hong Kong. En esa fórmula, los británicos se comprometieron en 1984 a la entrega del territorio a la República Popular China, sobre la base de un acuerdo donde se reconocen las particularidades de esa ciudad y sus habitantes por cincuenta años a partir de la transferencia, producida en 1997, cuando se restituyó el territorio.

Los avances de la relación se miden también en el entendimiento logrado en el año 2001 para vuelo de aeronaves y el tránsito de embarcaciones civiles privadas entre el territorio continental y las Islas Malvinas, la decisión de un estudio de factibilidad para el desminado de las Islas Malvinas, la reunión de la Comisión de Pesca que busca evitar la pesca ilegal en nuestras aguas, así como la realización de cruceros binacionales de investigación científica. [RODRIGUEZ GIAVARINI, 2003,]

Además de los pasos señalados en la Cancillería, se creó la Secretaria de Asuntos del Atlántico Sur, a cargo de la embajadora Susana Ruiz Cerruti, para recopilar y analizar la posibilidad de llevar el diferendo a la Corte Internacional de Justicia, como forma explorar una nueva alternativa al asunto.

Esta línea mereció críticas de varios analistas, como Carlos Soukassian quien -en una línea similar a la de Escudé- señaló que "es imposible llegar a una respuesta definitiva y categórica acerca de quién tiene el derecho de soberanía sobre las Islas Malvinas." Cuando la Argentina ocupó las islas en 1820 "obtuvo un rudimentario título sobre las Islas, basados en expectativas" y que el Reino Unido "puede hacer un caso fuerte de haber perfeccionado su título por la ocupación continua y eficaz y la subsiguiente incorporación formal de la isla al Imperio Colonial Británico."

Otra variable, para nada menor, indicada por el autor fue "la composición de la Corte y las nacionalidades de sus jueces". Y finalmente las similitudes entre Malvinas y Gibraltar, ya que la resolución del primero complican al segundo que ocupa un lugar de mayor relevancia estratégica.[SOUKASSIAN, 2000, 98]²³ Por estos motivos, esta estrategia se abandonó en junio de 2001.

Debemos rescatar como un logro importante de la gestión De la Rúa, fue el fin del veto británico para que la sede de la Organización del Tratado Antártico funcionase en Buenos Aires. Esto se logró bajando el perfil en la agenda sobre el tema y con cierto reacomodamiento en las bases antárticas. Para el Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, esto fue producto de "un diálogo firme y realista [que] ha permitido la cooperación y el entendimiento en otros frentes" [RODRIGUEZ GIAVARINI, 2003,]

La Presidencia provisional de Duhalde (2001-2003)

Aquí se pudo observar una continuidad de la política exterior llevada a cabo por el anterior gobierno anterior. Se reivindicó la soberanía sobre las Islas, y se continuó con la política de negociaciones tanto bilaterales (Argentina y el Reino Unido) y multilaterales (en organismos internacionales como el Comité de Descolonización de la ONU). En el ámbito bilateral se aprobó la construcción del monumento a los caídos en la guerra. Es necesario tener en cuenta que este gobierno debió enfrentar situaciones delicadas tanto en el plano interno (situación política,

²³ En el caso de Gibraltar, el gobierno español desde 1982 decidió la promoción económica a la discusión de la soberanía, y la integración de los habitantes de la Roca a las discusiones. El punto culminante fue la sanción de una constitución gibraltense que afirmó la autodeterminación de los habitantes y alejó aún más las pretensiones españolas de soberanía.

económica, social, etc.) como externo (la guerra en Irak, negociaciones con los organismos internacionales de crédito, MERCOSUR, etc.), por lo que se puede llegar a comprender su reducido accionar.

La presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007)

En la propuesta electoral Néstor Kirchner, el tema de soberanía por Malvinas aparece destacado, se plantea la necesidad “volver a multilateralizar y a las políticas de alianzas, así como incrementar nuestra permanencia e ingreso en foros internacionales para conseguir apoyos”, además la califica como una cuestión “inclaudicable” para nuestro país. [KIRCHNER y DI TELLA, 2003, 210 y KIRCHNER, 2003]

El día de su asunción, 25 de mayo del año 2003, el Presidente Néstor Kirchner planteó que reclamaría la soberanía tanto en el ámbito bilateral, como lo hizo en la XXIII Reunión de la Comisión de pesca del Atlántico Sur (2003), y en el ámbito de foros internacionales, ya sea el caso del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, como en otros, en la OEA, o el MERCOSUR.

Pero el gobierno argentino debió enfrentar varios temas, como la renuencia de los Kelpers de permitir vuelos de bandera nacional hacia las islas, la explotación indiscriminada a través de las licencias de pesca que llevó a la escasez de esos recursos, y otros temas que han entorpecido la relación entre el gobierno argentino y el gobierno del Reino Unido, como la incorporación de las islas como territorio de ultramar dentro de la Constitución de la Unión Europea.

La cuestión de los vuelos, se centró principalmente en el deseo del gobierno argentino de que sea una empresa de bandera nacional la que realice vuelos semanales y charteres hacia las islas, deseo que se enfrentó con la rotunda negativa del comité Kelper.

La construcción y posterior instalación del monumento a los caídos en Malvinas en el cementerio de Darwin, que si bien se finalizó en abril del año 2005, aun espera su inauguración.

El Gobierno argentino comunicó al del Reino Unido su decisión de dar por terminada la Declaración referida a exploración y explotación de hidrocarburos en el área sujeta a la disputa de soberanía, como señaló el Canciller Taiana:

El Reino Unido ya no podrá pretender justificar, desde la letra y espíritu del acuerdo, su ilegítimo accionar unilateral en nuestra plataforma continental que llevara a la parálisis, hace ya siete años, a la comisión bilateral creada por el entendimiento.... [TAIANA, 2007, 35]

La decisión argentina de ponerle fin se basó en las graves divergencias de interpretación sobre la aplicación de este instrumento, que enfrentaron a las Partes desde el momento mismo de su celebración.²⁴ Este es un signo novedoso, ya que busca reemplazar los términos en los cuales la relación bilateral se mantuvo desde 1990. y tener efectos sobre la seguridad jurídica a las concesiones unilaterales británicas. Habrá que ver qué elementos aporta el gobierno para seguir la evolución de este rumbo.

²⁴ El gobierno fue aprobando una serie de medidas tendientes a limitar los efectos de esta divergencia en la interpretación, al sancionar normas que prohíben a buques pesqueros y empresas dedicadas a la explotación en el Mar Argentino a quienes posean licencias kelpers.

CONCLUSIONES

Es evidente que este tema es de altísimo impacto en la agenda interna, más que en la externa. Por ello, si hacemos un repaso de la política exterior desde 1983 en general la preocupación giró en torno a los problemas de la inserción del país, y aún más por la hecatombe política y económica del 2001. Por eso, la cuestión Malvinas ocupa un lugar marginal en la agenda internacional argentina. Incluso las respuestas que se ensayaron hacia el problema estuvieron en sintonía con esas respuestas. El autonomismo de Alfonsín, conformó una respuesta multilateral e institucionalista, mientras por otro lado buscó en los polos de poder internacional cambiar la situación de posguerra. Las presidencias de Menem, con su acercamiento a los poderes mundiales, trató en tema en sintonía con los deseos de los poderes, y en este caso de los británicos, bilateralmente, donde los intereses económicos y políticos del Reino Unido demasiado valorados a la hora de tomar las decisiones.²⁵ Los gobiernos posteriores a esta gestión buscaron un alejamiento progresivo de esta estrategia, primero de la política de seducción, y recientemente con Kirchner de la forma que la relación bilateral había tomado.

Por las diversas estrategias de inserción internacional en general, y con respecto a Malvinas en particular, en los años posteriores a Menem encontramos cierta continuidad, o lo que más ampulosamente se llama "Políticas de Estado". Aunque no desconocemos que existen cierta continuidad instrumental: el ámbito multilateral e institucional fue utilizado por el país con anterioridad a la guerra, desde la aprobación de la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas; la bilateral con los Acuerdos de Madrid de 1989 y 1990. Habrá que observar cómo el actual gobierno le da forma a esta última cuestión, tras la denuncia de la Declaración sobre explotación de Hidrocarburos.

La Argentina con posterioridad a la crisis de 2001 desarrolló un perfil internacional donde privilegió dos planos: un geográfico y otro conceptual. El primero es claramente conosureño, y de alineación con las naciones de la periferia; el otro es multilateral y de afirmación del Derecho Internacional.

Estos dos aspectos multilateralismo y la condición periférica, son muy realistas y ayudan en muchos foros a la comprensión del problema de Malvinas pero resultan insuficientes. Necesitamos que nuestro país involucre en su causa a otros jugadores relevantes del escenario internacional, como lo hizo oportunamente con Rusia, o China. La Unión Europea y los Estados Unidos son determinantes en ello.

Las Naciones Unidas proveen el marco para disminuir las asimetrías existentes entre ambos países en las negociaciones, y con un arco tan variado e importante de apoyos no será extraña una solución acorde a nuestros intereses.

Sabemos que es muy difícil hablar de avances parciales en esta cuestión, ya que lo único significativo sería que Gran Bretaña y la Argentina se sienten a resolver la disputa, y hasta ahora

²⁵ Incluso el propio Menem señaló en un artículo de opinión que "jamás conseguiremos los objetivos nacionales si no fortalecíamos a la Argentina y la ubicáramos con seriedad y vigor en las tendencias centrales de un mundo que, en la década del 90, tomaba nuevos perfiles." [MENEM, 2007, 31]

los distintos gobiernos británicos no mostraron el menor interés.²⁶ El esfuerzo de nuestro país debe ser en lograr un cambio de actitud de la potencia ocupante.

Donde existieron cambios fue en las posiciones partidarias británicas, ya que los laboristas que en los primeros años de la posguerra accedían a una negociación sobre el tema, en base a los intereses de los isleños, como lo muestra la Declaración de París de 1986, cuando llegó Blair y su Nuevo Laborismo adoptó las tesis tatcheristas.

La modificación en la posición británica podría provenir de la necesidad de disminuir el gasto militar en las islas. Esto les da dos opciones: o negocia con la Argentina (con lo que el gasto desaparecería) o encuentra una forma de financiamiento provista por los kelpers (cosa que estos tratan de evitar).

Un elemento que queremos incorporar en esta reflexión y que excede a la cuestión bilateral, es el efecto de la globalización en la disputa. En términos muy generales este proceso de unificación operativa de la economía mundial viabilizó entidades políticas que distan mucho de ser los Estado-Nación de otrora. Por ese motivo encontramos elementos que podrían reforzar la posibilidad de una independencia de las islas. Pero esta situación, es una complicación marginal al eje del debate, no uno nuevo, como se pretende recientemente. La cuestión sigue siendo la violación de nuestra soberanía por parte del Reino Unido en 1833.

Aunque la Argentina no debemos desatender esta cuestión, y tomar medidas que no permitan la depredación de nuestros recursos allí y el desarrollo autónomo que permita la sustentabilidad de dicho enclave colonial.

La globalización puede ser una calamidad o una desgracia, pero depende de qué aspectos nuestro país resalte para sacar el mayor provecho posible. Por eso, en algunos temas económicos de la globalización, como las discusiones por los subsidios agrícolas en la OMC, la Argentina y el Reino Unido tienen posiciones similares. También en el ámbito de las Misiones de Paz, ambas naciones, han desarrollado prácticas conjuntas, y eso es sumamente positivo. Ambos temas pueden servir para acercar posiciones indirectamente y generar un clima de confianza necesaria para abordar el tema principal.

Para ello se requiere de pensarlo en el largo plazo. Porque el problema a la larga no es instrumental, sino temporal. Los ingleses siempre especularon con esta cuestión y por eso plantean soluciones en el mediano y largo plazo porque saben que serán rechazadas por lo gobernantes argentinos, más apremiados por respuestas rápidas, *en el corto plazo*.

La administración del problema como una urgencia, nos llevó a cuarenta años de diálogo desde la sanción de la 2065, una guerra y un cuarto de siglo después de esta última a un horizonte poco certero. Si lo pensamos y actuamos en el mediano y largo plazo, lograremos no solo una solución satisfactoria, sino en términos temporal más breves de los que ya lleva la cuestión.

BIBLIOGRAFIA

²⁶ Los británicos continuaron con su idea de una negociación tripartita (argentinos, británicos e isleños) contra la bilateral propuesta por la Argentina, y de la defensa del principio de autodeterminación por sobre el de unidad territorial.

ALIANZA

[1999] Plataforma electoral de la Alianza, Buenos Aires., s.e.

ALFONSIN, Raúl

[2007] "Defender la posición tradicional argentina" [En: Clarín, 5 de abril de 2007], 31

ALVAREZ GUERRERO, Osvaldo

[1990] Las razones de la libertad. Buenos Aires, Lugar.

BECERRA, Carlos

[1996] "El gobierno delega la soberanía en Malvinas" [En: Clarín, Buenos Aires, 6 de Enero de 1996], 16.

CAMILION, Oscar

[1997] "Malvinas: soberanía sin paraguas" [En: La Nación, Buenos Aires, 16 de Enero de 1997], 17.

CAPUTO, Dante

[1986] "Jornada Académica: 30 meses de Política Exterior Argentina. Disertación del Canciller..." Buenos Aires, Mimeo.

[1989] "Entrevista efectuada por América Latina/Internacional al ex Canciller..." [En: América Latina/Internacional. Nº 21, Buenos Aires, Julio - Septiembre de 1989], 260-268.

[1995] "Malvinas: el realismo resignado" [En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 5, Nº 9, Noviembre de 1995], 23-29.

CAVALLO, Domingo

[1996] "La inserción de la Argentina en el Primer Mundo" [En: JALABE, Silvia Ruth. La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880-1995. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano], 357-378.

DE LA RUA, Fernando

[1999] "Discurso de Inaugural del Señor Presidente ante del Congreso de la Nación" [En: Clarín. 11 de diciembre de 1999], 6.

ESCUDE, Carlos.

[1992] El realismo periférico. Fundamento para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires, Planeta.

[1995a] "Enorme logro diplomático" [En: Clarín, 22 de septiembre de 1995], 17.

[1995b] "La relatividad de los derechos argentinos en Malvinas" [En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 5, Nº 9, Noviembre de 1995], 31-41

[2000] "Argentina no es China" [En: <http://www.clarin.com/diario/2000/07/12/p-00501.htm>].

IGLESIAS, Graciela

[1997] "Di Tella se reunió por primera vez con el Canciller Laborista" [En: La Nación, Buenos Aires, 29 de Julio de 1997], 7.

KIRCHNER, Néstor

[2003] "Discurso de Asunción de Kirchner en el Congreso (25/5/2003)" [En: www.presidencia.gov.ar]

KIRCHNER, Néstor y DI TELLA, Torcuato

[2003] Después del derrumbe. Teoría y práctica política en la Argentina que viene. Buenos Aires, Galerna.

LANUS, Juan A.

[1984] De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina. 1945-1980. Buenos Aires, Hyspamérica.

MAKIN, Guillermo

[1986] "Los Partidos Políticos Británicos y sus Posturas sobre las Islas Malvinas" [En: América Latina/Internacional. Vol. 3, Nº 8, Buenos Aires, Abril -Junio de 1986], 26-29.

MENEM, Carlos

[2007] "Debemos evitar la retórica anacrónica" [En: Clarín, 5 de abril de 2007], 31

MILLER, Carina J.

[2000] Influencia sin Poder. El desafío argentino ante los foros internacionales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

MIRANDA, Roberto

[2003] Política exterior argentina: idas y venidas entre 1999 y 2003. Rosario, Ediciones PIA.

RAIMUNDI, Carlos

[1993] "Malvinas: un conflicto sin estrategias" [En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 3, Nº 5, Noviembre de 1993], 41-46.

RAPOPORT, Mario

[1987] "El viaje a la Unión Soviética y el conflicto de Malvinas" [En: América Latina Internacional. Vol. 4 Nº 11, Enero Marzo de 1987], 88-91

[1988] "La posición internacional de la Argentina y las relaciones argentino-soviéticas." [PERINA, Rubén y RUSSELL, Roberto. Argentina en el Mundo (1973-1987). Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano], 171-207

RODRÍGUEZ GIAVARINI, Adalberto

[2000] "La política exterior argentina" [En: Archivos del Presente. Año 5, Nº 20, Buenos Aires, Abril - Junio 2000], 13-25.

[2003] "En el tema Malvinas, el consenso fortalece la posición argentina" [En: www.clarin.com.ar del 26 de junio de 2003]

SANTORO, Daniel

[1994] "La posición de Di Tella en la disputa por el petróleo en Malvinas." [En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 4, Nº 7, Octubre de 1994], 41-44.

SOUKIASSIAN, Carlos

[1994] "El proceso de toma de decisiones y política exterior de Argentina" [En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 4, Nº 6, Mayo de 1994], 111-120.

[2000] "El caso Malvinas y la Corte Internacional de Justicia " [En: Relaciones Internacionales. La Plata, año 9, Nº 18, Diciembre - Mayo de 2000], 87-98.

TAIANA, Jorge

[2007] "El diálogo como único camino posible" [En: Clarín, 1 de abril de 2007], 35.