

Tesis

Determinantes internos en el proceso de toma de decisiones de la política exterior argentina

*Abordaje sobre la interacción de los actores nacionales en el proceso de
toma de decisiones sobre la Cuestión Malvinas. Ocho años de negociación
de doble nivel (1999-2007)*

Lic. Federico Martín Gomez

Tesis para optar por el grado de Magister en Relaciones Internacionales
Maestría en Relaciones Internacionales
Instituto de Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de La Plata

Director: Dr. Alejandro Cesar Simonoff

.....

Diciembre de 2018

Tesis

Determinantes internos en la política exterior argentina.

Abordaje sobre el rol del Ejecutivo Nacional en la política exterior sobre la Cuestión Malvinas (1999-2007).

INDICE

| | |
|--|----|
| Agradecimientos | 6 |
| Presentación | 7 |
| | |
| Introducción al Estudio | 8 |
| Objeto de Estudio, objetivo general y específicos y problemas de investigación..... | 9 |
| Delimitación temporal de la investigación..... | 12 |
| Hipótesis..... | 14 |
| Apartado Teórico..... | 16 |
| Fuentes documentales..... | 20 |
| Estructura del Texto..... | 21 |
| Aclaraciones iniciales..... | 23 |
| | |
| Capítulo 1 | |
| Marco Teórico y andamiaje conceptual | 25 |
| Deconstruyendo la vinculación entre las cuestiones nacionales e internacionales..... | 30 |
| Conceptualización sobre la Política Exterior..... | 32 |
| La política exterior es una política pública..... | 36 |
| Toma de Decisiones: su evolución en la disciplina y construcción conceptual..... | 40 |
| Sistemas de creencias..... | 45 |
| Los determinantes internos en la Política Exterior..... | 48 |
| Los procesos de cambios en la Política Exterior..... | 53 |
| Sobre el Interés Nacional y la Agenda de Política Exterior..... | 58 |
| | |
| NUCLEO I: | |
| Capítulo 2 | |
| Presidencia de Carlos Saúl Menem | 64 |
| La construcción de un paradigma en torno a la Cuestión Malvinas..... | 65 |
| La construcción del “Paraguas de Soberanía”..... | 66 |
| La construcción del “Madrid I y Madrid II”..... | 66 |
| La política hacia las islas y su población: Política de Seducción a los isleños..... | 69 |
| Los acuerdos post Madrid I y Madrid II..... | 72 |
| Acuerdos de distensión militar en el Atlántico Sur..... | 72 |

| | |
|--|----|
| Acuerdos de explotación del recurso ictícola..... | 74 |
| Acuerdos sobre la exploración y explotación de hidrocarburos de 1995..... | 78 |
| Procesos de negociación previos al acuerdo de 1995..... | 79 |
| La construcción del acuerdo hidrocarburífero de 1995..... | 82 |
| El viaje a Londres y los acuerdos sobre vuelos y comunicaciones de 1999..... | 85 |
| La visita oficial de Menem al Reino Unido de la Gran Bretaña..... | 85 |
| El Acuerdo de Vuelos del 14 de julio de 1999..... | 88 |
| Acuerdo de vuelos de 1999. Desarrollo de las negociaciones..... | 89 |
| Las reacciones domésticas en torno al acuerdo..... | 95 |

Capítulo 3

Presidencia de Fernando De La Rúa 97

Primer Tiempo.

| | |
|---|-----|
| Acceso y construcción del poder. La ALIANZA y el inicio de un nuevo gobierno..... | 98 |
| Acceso y construcción del poder interno en el gobierno | 99 |
| La construcción de una política exterior en oposición al Realismo Periférico..... | 102 |
| El inicio del giro aliancista: Estructuración teórica para una aproximación analítica | 103 |
| La formulación de una política exterior: la negociación en el gobierno..... | 104 |

Segundo Tiempo.

| | |
|--|-----|
| El inicio de la reorientación de la política exterior hacia Malvinas: la transición hacia el 10 de diciembre de 1999..... | 112 |
| El discurso de asunción y los primeros actos de gestión..... | 114 |
| La cuestión de la soberanía: estructuración político-diplomático..... | 115 |
| La consecución de la Sede del Tratado Antártico..... | 119 |
| La preservación del recurso ictícola y la exploración petrolera..... | 122 |
| La cuestión humanitaria..... | 123 |
| Tercer Tiempo. La interacción en los procesos decisorios de la formulación de políticas hacia la Cuestión Malvinas..... | 126 |
| Primer escenario: La decisión de reformular la política hacia Malvinas en la transición hacia el nuevo gobierno..... | 127 |
| Segundo escenario: La decisión de restablecer las dinámicas y las acciones con relación a los isleños..... | 128 |
| Tercer escenario: La decisión en materia de recursos y cuestiones humanitarias..... | 129 |

Capítulo 4

Presidencia de Eduardo Duhalde

| | |
|---|-----|
| La política exterior de Duhalde hacia la Cuestión Malvinas..... | 130 |
| Primer Tiempo. Acceso y construcción del poder. Duhalde y el inicio de un nuevo gobierno..... | 133 |
| Construcción del gabinete y el poder decisorio. Asunción y diseño del gabinete de ministros. Los primeros atisbos de política exterior..... | 135 |

| | |
|---|------------|
| Segundo Tiempo. Política exterior en la gestión de Duhalde. Política exterior hacia la Cuestión Malvinas..... | 139 |
| Asunción y planteo inicial de la política exterior. Los primeros 45 días del interinato duhaldista..... | 140 |
| Política exterior duhaldista: el inicio de la misma..... | 141 |
| El diseño de una política de Estado hacia la Cuestión Malvinas, en un escenario de eclosión nacional..... | 142 |
| El desarrollo de las diversas instancias. La soberanía de las islas, el diálogo bilateral y los planteos multilaterales: la cuestión humanitaria como ¿nuevo paradigma de negociación?..... | 144 |
| La cuestión económica: instancias de negociación en vía de agotamiento..... | 153 |
| Tercer Tiempo. La interacción en los procesos decisorios de la formulación de políticas hacia la Cuestión Malvinas..... | 155 |
| Primer escenario: El diseño de una agenda de soberanía hacia Malvinas por un gobierno de transición..... | 155 |
| Segundo escenario: El tratamiento de la esfera económica y de recursos sobre la cuestión..... | 157 |
| | |
| Capítulo 5 | |
| Presidencia de Néstor Kirchner | 158 |
| La construcción de la política exterior hacia la Cuestión Malvinas..... | 158 |
| Primer Tiempo. Acceso y construcción del poder. Kirchner y el diseño de una nueva política exterior hacia Malvinas..... | 159 |
| Sobre el rol y la capacidad de construir poder por parte del Ministro de Relaciones Exteriores..... | 165 |
| Segundo Tiempo. El inicio de la reorientación de la política exterior hacia Malvinas..... | 168 |
| La cuestión de los vuelos a las islas Malvinas..... | 170 |
| La economía en las Islas: pesca y petróleo..... | 172 |
| El constante reclamo por la Soberanía..... | 176 |
| Relaciones con el Reino Unido: Constitución de la UE y viejos secretos de guerra... .. | 179 |
| La cuestión humanitaria: el Cementerio argentino en Darwin y la cuestión del desminado..... | 182 |
| Tercer Tiempo. La interacción en los procesos decisorios de la formulación de políticas hacia la Cuestión Malvinas..... | 184 |
| Dimensiones en las cuales se producen cambios contundentes en la Cuestión Malvinas..... | 184 |
| Dimensiones en las cuales se identifican cambios evolutivos específicos..... | 187 |
| | |
| Conclusiones | 189 |
| Buscando respuestas a nuestra investigación..... | 196 |
| | |
| Bibliografía | 199 |
| Entrevistas | 212 |

| | |
|--|------------|
| Artículos periodísticos..... | 212 |
| Anexo Documental | 218 |
| Documento N° 1. Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Cuestión de las Islas Malvinas (Falkland Islands)..... | 220 |
| Documento N° 2. Acuerdo de Madrid I – Declaración Conjunta de las delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. 19 de Octubre de 1989..... | 220 |
| Documento N° 3. Acuerdo de Madrid II – Declaración Conjunta de las delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte 15 de febrero de 1990, Madrid, España..... | 223 |
| Documento N° 4. Declaración Conjunta. Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental. Declaración Conjunta | 229 |
| Documento N° 5. Declaración Conjunta del 14 de Julio de 1999..... | 231 |
| Documento N° 6. Denuncia año 2007 de la Declaración Conjunta de Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental..... | 234 |

Agradecimientos

La presente investigación, fruto de múltiples procesos e instancias en mi vida personal, profesional y académica, no podría haberse materializado sin el involucramiento de muchas personas a las cuales no solo debo sino que deseo profundamente agradecer, por todo lo que han aportado en pos de la concreción de la misma.

Quiero agradecer a mis padres, quienes con su guía y fortaleza humana y espiritual, han sabido forjar en mí una conciencia sobre la “política”. A mis suegros por bancarme también todo. A todos ellos mi agradecimiento por siempre incentivar no solo la búsqueda de respuestas sino la formulación de nuevas preguntas para continuar creciendo.

A mi director, el Profesor Alejandro Simonoff, quién no solo tomo la arriesgada decisión de dirigirme ya hace unos años, sino que además es quién me introdujo académicamente en el campo disciplinar de la Política Exterior Argentina, al invitarme a participar de aquel grupo de investigación, que tanto me ha marcado y formado como internacionalista, el Centro de Reflexión en Política Internacional (CeRPI).

Al Dr. Norberto Consani quién en su confianza y acompañamiento he depositado mi trabajo y compromiso de construir científicamente la Cuestión Malvinas, de manera multidisciplinar y proyectada a nivel federal y en él agradezco al Dr. Biangardi, quién me abrió las puertas del entonces Departamento de Islas Malvinas, Antártida e Islas del Atlántico Sur hoy Departamento del Atlántico Sur y a todos los miembros del IRI, tanto aquellos que han pasado y claramente han dejado una huella profunda, como los que hoy están presentes y aportan continuamente al desarrollo de todos los procesos académicos sobre Malvinas.

Muchas personas han contribuido indirecta o directamente en este estudio. A mis colegas de investigación y docencia, a quienes por años he torturado con mi obsesión por la Cuestión Malvinas. Deseo agradecer a aquellos actores, que han sido parte de los procesos históricos abordados en esta investigación, quienes de manera desinteresada han brindado tiempo e información, en pos de aportar a la misma.

Al Dr. Alfredo Bruno Bologna, quién con su compromiso y humildad, que muy pocos detentan, marco en mí y muchísimos investigadores el camino en la Cuestión Malvinas. A los miembros y amigos de la Red Federal de Estudios sobre Malvinas ReFEM 2065, investigadores, docentes y colegas, quienes con sus recomendaciones, valiosos comentarios y opiniones y además de los profundos debates mantenidos acerca de la Cuestión Malvinas, han generado en mí, una construcción más acabada y contundente sobre la misma. A ellos mis profundos y sinceros agradecimientos por su compromiso incondicional.

A mi amigo y asesor-confesor-guía espiritual y hermano, Leandro Sanchez, a quién debo agradecer profundamente por sus aportes, lecturas, recomendaciones de materiales y textos, como asimismo esos llamados a la realidad, donde los desvaríos académicos personales hallaban anclaje rápidamente en tierra firme. A Leandro, mi agradecimiento por acompañarme sobre la turba malvinera y transformarse en ese faro que todo necesitamos ante el desafío de una tesis de investigación.

Deseo profundamente agradecer a mi esposa María Florencia y a mis hijas Amelia y Alfonsina, quienes son mi sostén humano y espiritual, fieles compañeras en todas mis aventuras, locuras y obsesiones con la Cuestión Malvinas. A ellas, todo.

Finalmente, mi eterno reconocimiento a nuestros caídos en Malvinas y sus familias y a los que habiendo regresado, muchas veces todavía están allá, como asimismo a aquellos que silenciosamente han trabajado y trabajan día a día por nuestro objetivo soberano.

Este viaje a, sobre y desde Malvinas recién se inicia... A todos gracias.

Lic. Federico Martín Gomez

Presentación:

La Cuestión Malvinas, como objeto de investigación social y específicamente de las Relaciones Internacionales, ha sido abordada históricamente desde perspectivas tradicionales, que han condicionado su desarrollo.

Debemos reconocer enfáticamente que el hito constituido posteriormente al conflicto de 1982, entre la República Argentina y el Reino Unido de la Gran Bretaña, cerceno las construcciones intelectuales a un universo de producciones orientadas específicamente al conflicto. Podríamos citar cientos y cientos de textos políticos, históricos, sociales, diplomáticos, e inclusive literarios, originados en innumerables abordajes temáticos y disciplinares, los cuales dan cuenta de la vasta producción sobre la cuestión en sí.

Pero Malvinas, como hemos planteado desde nuestros inicios en la investigación, no son los setenta y cuatro días de guerra, que han marcado no solo al Estado argentino y a la sociedad sino que también han marcado a Malvinas como un objeto de disputa y construcción polisémica.

Malvinas, excede claramente en su construcción histórica, a los setenta y cuatro días de conflicto. Malvinas excede en su construcción a las diversas deconstrucciones originadas en múltiples posicionamientos políticos e ideológicos. Malvinas, excede a la representaciones que de la misma se hacen, se originan y se proyectan.

Malvinas es un eje trascendental de la identidad argentina.

Malvinas es incompletud; Malvinas es potencialidad; Malvinas es tragedia; Malvinas es heroicidad; Malvinas es la Resolución 2065; Malvinas es la guerra de 1982; Malvinas es el autoritarismo; Malvinas es Democracia; Malvinas es diplomacia; Malvinas es colonialismo; Malvinas es el Imperio; Malvinas es el autonomismo; Malvinas es...

En el proceso de desarrollo de la presente investigación, transcurridos varios años desde su inicio, hemos vivenciado el devenir de la Cuestión Malvinas, como múltiples procesos políticos, diplomáticos e inclusive socioculturales.

En las diversas elaboraciones intelectuales y académicas existentes sobre la Cuestión Malvinas, en materia de diplomacia y de política exterior argentina, abundan múltiples abordajes, los cuales de manera descriptiva e inclusive mediante construcciones valorativas han pretendido construir visiones y aportes sobre la misma.

Malvinas se posiciona en la presente investigación, como el eje sobre el cual la misma se desarrollará, pero asimismo se constituye en los cimientos, el eje y el universo de investigación en el cual se despliega mi construcción académica e intelectual.

Tesis

Determinantes internos en el proceso de toma de decisiones de la política exterior argentina

Abordaje sobre la interacción de los actores nacionales en el proceso de toma de decisiones sobre la Cuestión Malvinas. Ocho años de negociación de doble nivel (1999-2007)

Introducción al estudio

En el presente apartado introductorio buscaremos exhibir el problema de investigación y todo lo que se estructura en torno a él, de la manera más simple como se pueda, siendo conscientes de que aunque no siempre resulta sencillo. Como plantea Leandro Sanchez esto presupone dos advertencias hacia el lector:

Por un lado, tratar de retroceder mentalmente y tomar distancia para presentar una visión más amplia del mismo, dado que por un par de años fue casi la única preocupación; por el otro, no sobrestimar la familiaridad del lector con el tema, incluso bajo el riesgo de desviar la atención (Sanchez, 2013, p.12).

En esencia, intentaremos obtener las respuestas a aquellas inquietudes que, ya hace unos años, nos movilizaron en emprender este desafío intelectual y académico. Asimismo buscaremos brindar respuestas a las principales preguntas de investigación, las cuales permitan un recorrido dinámico por el cuerpo del texto.

Todo ello nos guiará en nuestro proceso de desentrañar nuestra investigación, determinando la parcela de la realidad que es objeto de esta investigación (*qué se quiere conocer*), las motivaciones y condicionamientos personales que impulsaron la realización de la investigación (*el por qué*), las finalidades científicas y sociales de la investigación (*para qué*), la delimitación temporal y espacial del tema objeto de la investigación (*cuándo*) y por último el tipo de conocimiento, la perspectiva adoptada y las limitaciones que incidieron en la investigación del tema, es decir *el cómo*.

Objeto de Estudio, objetivo general y específicos y problemas de investigación

El inicio de todo proceso de investigación académico, plantea un desafío de magnitud para quién decide iniciar el mismo, más aún, buscando que el planteamiento de un objetivo de la investigación sea el más concreto y específico posible.

En su individualización se trata de alcanzar el mayor grado de síntesis, mediante el cual se pueda exponer el sustento de la investigación. A decir de Sanchez:

Los objetivos de la investigación son la consecuencia de indagaciones preliminares, de la búsqueda de investigaciones o tratamientos previos de que ha sido objeto el *problema* en cuestión, de un conocimiento previo del terreno sobre el que se va a trabajar (Sanchez, 2013, p.29).

A partir de ello, debemos dar inicio a un procedimiento de abordaje inicial sobre el objeto de estudio que identificamos -y a todo aquello que lo completa y complementa-, y al cual nos avocaremos en esta investigación: *la Política Exterior Argentina hacia la Cuestión Malvinas*.

Ante esta identificación del mismo, debemos aclarar como sostiene Miranda que “como objeto de estudio, la Política Exterior ha estado sujeta a un abordaje múltiple”.

No obstante a ello, Miranda expresa dos observaciones iniciales sobre el tema.

En primer lugar:

(...) se debe tener en cuenta un aspecto epistemológico de las relaciones internacionales como es la tradición realista y el paradigma interestatal. En el esquema teórico del realismo, la Política Exterior ha sido un tópico fundamental, sobre todo por estar muy vinculada a la variable seguridad. Soberanía, territorio y nacionalidad han sido los elementos sobre los que a menudo descansó la elaboración de la Política Exterior y en base a estos elementos fue analizada (Miranda, 2005, p.2).

Es así que podemos sostener que la Política Exterior hoy se destaca en un posicionamiento preponderante en la interpretación de las relaciones internacionales convirtiéndose en una dimensión ineludible para el estudio de las mismas. Pero asimismo debemos advertir que

(...) los estudios de la Política Exterior en los últimos tiempos han tenido que redireccionar sus análisis para considerar la influencia de las relaciones transnacionales sobre el Estado. El hecho de que estas relaciones no sólo sean densas y significativas, sino también independientes del Estado creando espacios para la internacionalización de la sociedad civil, puso en evidencia un enredo que los enfoques de las políticas exteriores hasta ahora desconocían (Miranda, 2005, p.2).

Finalmente, Miranda, suma una tercera observación en torno al debate sobre el principismo y el pragmatismo de la política exterior:

Las proporciones principistas y pragmáticas en torno a lo que es la Política Exterior es la tercera de las observaciones en cuestión. En efecto, los estudios de Política Exterior no sólo han puesto el énfasis tanto en la vieja perspectiva de que esta política estaba orientada hacia la seguridad, como en la actual visión de que la misma absorbe indeterminadamente los efectos de la globalización y del transnacionalismo, sino también han puesto el énfasis en desentrañar cuánto tiene de principista aquella política y cuánto tiene de pragmática. Por cierto esta distinción roza aspectos ideológicos y teóricos que no han sido descuidados por los análisis de las Política Exterior es en clave de debate. Pero estos análisis han hecho hincapié en si la Política Exterior fue efectivamente portadora de principios en el momento de su implementación, o bien si esta política creyó ser pragmática cuando en realidad no lo era como ella misma lo sostenía (Miranda, 2005, p.3).

Aclarado esto, denotamos que el objeto a abordar en esta investigación, enunciado en los párrafos precedentes, debemos advertir cual es nuestro objetivo general en la presente investigación. El mismo consiste en identificar los actores –como sus intereses- participes en el proceso de toma de decisiones, generadores de la política exterior argentina, tomando como caso de estudio concreto la política formulada hacia la Cuestión Malvinas durante los gobiernos posteriores a la década de 1990, en las administraciones de Fernando De la Rúa, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. Ante ello, encontramos necesario generar un planteo previo para su posterior desarrollo.

Iniciando el camino desde un enfoque interdependiente de las relaciones internacionales, como sostiene Sanchez “se deduce la existencia de una multiplicidad de canales y agentes que vinculan a las sociedades, produciendo diversas interconexiones entre lo interno y lo externo” (Sanchez, 2010, p.14).

A partir de ello, en el marco del enunciado de Guillermo Figari de que “la política exterior no es otra cosa que el ámbito de intersección de ambas esferas”, podemos plantear, como enuncia Duroselle que:

(...) la decisión global, es decir la elección de una estrategia política específica, deriva de una pirámide de decisiones subordinadas, ya que los actores involucrados son múltiples y es resultado de un proceso en el cual intervienen fuerzas profundas y fuerzas organizadas que ejercen pulsiones y presiones respectivamente (Duroselle, 1992, p.35).

Es así que podemos identificar que el proceso de la política exterior hacia la Cuestión Malvinas, como proceso de política pública, se constituye en los escenarios expresados por Molins a partir de la conceptualización de arenas poder de Lowi donde “cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, sus relaciones de fuerza y posterior articulación de intereses” (Molins, 1998, p.10).

Observando esto, las diversas etapas de formulación de la política exterior – como política pública-,

(...) pueden sobreponerse, condensarse alrededor de ellas, anticiparse o retrasarse, están integradas a la manera de un proceso y de ninguna forma como eventos sucesivos y realmente separables. Pero, tal como sostienen Hogwood y Gunn conforman un marco de análisis, un dispositivo analítico, con fines de ordenamiento, explicación y prescripción de una política (Sanchez, 2013, p.34).

En el interior de estas etapas, la conformación de una agenda y la identificación y definición explícita de los temas y puntos que la constituyen, se presenta como fundacional dada la importancia, el devenir en su implementación y el impacto político. Es allí que a partir de la misma, podremos establecer la elección de asuntos y prioridades de acciones y medidas por los hacedores de políticas, dando lugar a la revelación de la estructura de poder que domina la hechura de la política exterior concreta, en este caso de estudio, hacia la Cuestión Malvinas, la cual es comprendida en la presente investigación, como el eje central de un proceso de diálogo, disputa y negociación entre la República Argentina y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre el espacio territorial de las Islas Malvinas, Islas Georgias del Sur e Islas Sandwich del Sur como asimismo sobre sus aguas circundantes, reconocido por la comunidad internacional de naciones en el marco de las Naciones Unidas.

De manera esquemática y puntual, plantearemos en tanto son subsidiarios del objetivo general, los siguientes objetivos específicos:

- Indagar sobre los diversos escenarios políticos y burocráticos existentes en el Ejecutivo Nacional en el proceso de formulación de la política pública hacia la Cuestión Malvinas.
- Analizar el proceso de articulación y combinación de intereses (Almond y Powell, 1972, p.33) de los actores pertenecientes al Ejecutivo Nacional en la formulación de la política exterior hacia la Cuestión Malvinas.
- Examinar las relaciones intra-organizacionales en las estructuras políticas y estructuras burocráticas.
- Abordar los diferentes escenarios y dimensiones de la negociación bilateral sobre la Cuestión Malvinas en el periodo indicado.
- Comparar y analizar los resultados buscados y obtenidos en las diferentes administraciones posteriores a la gestión presidencial de Carlos Menem.

Asimismo, la delimitación puntual de los objetivos (tanto general como específicos) descritos, nos ha permitido desarrollar ciertas preguntas, las cuales conducentes en la investigación, buscaremos dar respuesta: ¿Cuáles han sido las principales características de la política exterior hacia la Cuestión Malvinas del periodo abordado?, ¿quiénes han sido los actores involucrados en la negociación de la mesa nacional, en el diseño de la agenda de política exterior nacional hacia la Cuestión Malvinas?, ¿cómo ha sido la dinámica de interacción en la negociación entre el Poder Ejecutivo y demás componentes ministeriales en la formulación de la Política Exterior hacia Malvinas?, ¿qué papel interpretaron los actores pertenecientes a la Cancillería Nacional y al Ministerio de Defensa?, ¿cuál ha sido la participación en dicha negociación de otros organismos y actores periféricos en el proceso de formulación de la política exterior hacia Malvinas?, ¿es posible plantear dinámicas constantes en la formulación de la política exterior hacia Malvinas?.

Delimitación temporal de la investigación:

A partir de identificar que el objeto de estudio en la presente investigación se tratará de la política exterior argentina hacia la Cuestión Malvinas, donde específicamente abordaremos el proceso decisorio en la formulación nacional de la misma, la definición de la delimitación temporal urge como estratégica y necesaria.

Tomaremos como puntapié de la investigación y como base justificadora de la misma, el paradigma, a nuestro entender, creado en el proceso gubernamental de las dos gestiones presidenciales de Carlos Menem (1989-1995,1995-1999).

En el marco de la mismas, a nuestro entender se han constituido escenarios y políticas públicas de proyección internacional disruptivos hacia la estructura y dinámica tradicional desplegada hacia la Cuestión Malvinas, (con clara excepción está del conflicto de 1982), en el marco de la disputa de soberanía sobre las islas, pero sumado a ello, las consecuencias que la implementación de esa política exterior acarrearía hacia las mismas, poseerán una proyección y trascendencia de suma importancia en las administraciones posteriores.

Iniciando el camino de la investigación desde el paradigma creado en la política exterior hacia la Cuestión Malvinas, en el marco de las gestiones presidenciales de Carlos Saúl Menem (1989-1995 y 1995-1999) durante la década de 1990, plantearemos que el presente proceso de investigación abordará temporalmente las gestiones de los

gobiernos posteriores al ya enunciado, es decir las gestiones gubernamentales de la ALIANZA (1999-2001) el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003) y el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007).

La elección de las gestiones gubernamentales de la ALIANZA (1999-2001), de Duhalde (2002-2003) y de Néstor Kirchner (2003-2007) se ve fundamentada, en que las mismas reúnen las características, tanto en su cimentación ideológica, en su praxis, como asimismo en sus construcciones de “cambios”, en vinculación a uno de los basamentos teóricos que serán implementados en la presente investigación: la teoría del cambio la cual adoptamos la sistematización realizada por Bruno Bologna y Anabela Busso (1994) de las lecturas de Roberto Russell y Charles Hermann.

A partir de aquí advertimos dos cuestiones puntuales necesarias de aclarar en el presente apartado. La primera de ellas, es la referida a identificar a la política exterior menemista en torno a la Cuestión Malvinas, durante los años 90, como una construcción paradigmática. Esta apreciación sobre el periodo de gobierno de Carlos Menem, será sustentada en el capítulo específico, pero en pos adentrarnos en la cuestión, sostendremos dos características específicas de la misma: “la ruptura de la tradición diplomática en torno al abordaje del reclamo soberano y las consecuencias multidimensionales que acarreo dicha política en el devenir de las gestiones posteriores”.

La segunda cuestión a plantear sobre el abordaje temporal, es el referido al proceso de análisis que desarrollaremos sobre las tres gestiones presidenciales a ser abordadas en la presente investigación. Cada una de ellas, será estructurada en instancias de *tempos*¹, los cuales nos permitirán una deconstrucción precisa de los procesos temporales, de poder y política pública y la articulación existente entre ambos que serán desarrollados en este estudio. Esta estructura de *tempos*, será sustentada metodológicamente en el apartado específico de la metodología de la investigación, como asimismo en el devenir de la investigación.

¹ Según la Real Academia Española, el concepto de *tempo* refiere, como primera acepción, al “grado de celeridad en la ejecución de una composición musical y, por ext., de una composición poética” y como segunda acepción “ritmo de una acción”. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. 23° Edición. Edición del Tricentenario. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=ZR8KSNZ>. Consultado el 14 de mayo de 2018. Asimismo hallamos el significado que nos auxilia en la implementación del concepto tempo: “Velocidad relativa con que sucede la acción en una novela, una obra teatral o cinematográfica, un programa de radio o televisión, etc. tempo narrativo; en el cine negro, la iluminación suele ser de fuertes contrastes o claroscuros, y las acciones clave en el desenlace suelen conllevar un tempo determinado y un ambiente de nocturnidad”. Concepto disponible en el diccionario Oxford Dictionaries. Disponible en: <https://es.oxforddictionaries.com/definicion/tempo>. Consultado el 16 de mayo de 2018.

Hipótesis:

El desarrollo de toda investigación científica, trata de abordar desde el conocimiento la solución de diversas dimensiones de la realidad específica de un objeto, un sujeto o un escenario, en los cuales se presentan problemas a resolver o interrogantes a despejar. Desde esta perspectiva, como afirma Sanchez “las hipótesis son soluciones o respuestas que se intuyen, presumen o conjeturan como las más adecuadas para abordar la resolución de los problemas o interrogantes formuladas” (Sanchez, 2013, p. 16).

Es a partir de ello, que damos inicio a nuestra investigación, al plantear un proceso de diseño de hipótesis; nuestra primera postura en torno al desarrollo de la hipótesis de nuestra investigación es que no se presupondrá que como refiere Victoria Zapata en su investigación:

(...) las instancias de análisis deban corroborar positivamente las hipótesis ya que la confirmación o no de las mismas aporta de igual manera al conocimiento de la realidad; en el caso de la confirmación, permiten generar conclusiones que coadyuvan a una mejor explicación de la realidad analizada y forman parte de los antecedentes de futuras investigaciones. Por otro lado, al refutarse las hipótesis, sus conclusiones permiten descartar suposiciones o previsiones sobre su funcionamiento (Zapata, 2016, p.7).

Es ante esta postura propia de los procesos de investigación, donde advertimos una de las falencias o errores más comunes en las investigaciones sobre la política exterior argentina en general y en particular hacia la Cuestión Malvinas, la cual es necesaria revelar. Ante el significado de la expresión “*verificación de las hipótesis*” ha sido frecuente comprobar en diversas construcciones académicas por parte de investigadores, especialmente en el ámbito de las ciencias sociales, un empeño caracterizado en exceso por destacar sus investigaciones basadas en desarrollos comprobatorios o confirmatorios de la hipótesis planteadas en las mismas, despreciando aquellas indagaciones, investigaciones o hasta resultados comprobatorios que refutan las hipótesis planteadas, como si carecieran de valor atributivo a la investigación científico-académica. Error garrafal.

Es a partir de la perspectiva que planteamos en este trabajo, que sostenemos que toda investigación científica o académica contribuye al avance científico ya sea confirmando o refutando ciertas hipótesis sobre el funcionamiento de una parte de la realidad o escenario determinado.

Como infiere Sanchez:

En el primero de ambos supuestos, el de la confirmación de las hipótesis, el resultado de la investigación, sus conclusiones, resultan directamente aplicables al conocimiento de esa realidad aportando explicaciones sobre ella y permitiendo previsiones sobre su comportamiento. Ello abre el camino para nuevas investigaciones posteriores. En el segundo caso, es decir cuando se refutan ciertas hipótesis, el resultado de la investigación, sus conclusiones, también resultan directamente aplicables al conocimiento de la realidad sólo que lo hace descartando explicaciones sobre ella y, por tanto, no permite sustentar previsiones sobre su funcionamiento. No obstante, en este caso también se abre el camino para investigaciones posteriores obligando a descartar las hipótesis refutadas y, en consecuencia, a formular nuevas hipótesis. Ambos casos pueden resultar de esta investigación (Sanchez, 2013, p.16).

A partir de identificar las construcciones en torno a las verificación de tesis, debemos proceder a una disquisición sobre la valoración necesaria en diferenciar éntrelas hipótesis básicas o fundamentales e hipótesis auxiliares o complementarias.

En esta investigación procedemos a esbozar una hipótesis que nos guiará en el proceso mismo. Pero será a partir de esta que nuestro desarrollo investigativo orbitará sobre hipótesis auxiliares que sirven de andamios en pos de la construcción solida de la primera.

Sanchez asevera que las hipótesis fundamentales “se refieren al núcleo central de relaciones causales explicativas del funcionamiento de la realidad que se investigó, en otras palabras, son hipótesis formuladas respecto de las que se consideraron causas originarias del fenómeno investigado” (Sanchez, 2013, p. 16).

En función de ello, nuestra investigación sobre la política exterior argentina hacia la Cuestión Malvinas se basa en la siguiente hipótesis:

Los procesos decisorios en el escenario doméstico entre los actores del Ejecutivo Nacional, en las administraciones posteriores a los gobiernos de Menem, generaron el diseño de una política exterior hacia la Cuestión Malvinas de carácter reactiva, desplazando la misma hacia políticas de consumo doméstico y no orientadas a la cuestión de fondo, la disputa de soberanía.

Habiendo planteado la misma, debemos acompañar, como referimos precedentemente, la construcción de esta investigación en la articulación con hipótesis auxiliares. Nuevamente, tomando lo elaborado conceptualmente por Sanchez (2013) “las hipótesis auxiliares son, en realidad, hipótesis parciales o sub hipótesis de la anterior y se refieren

a las causas intervinientes y a factores de circunstancialidad que concurren en la realidad investigada” (Sanchez, 2013, p.17).

Ante esto y generando un proceso de complementación, refiriéndonos a los procesos de investigación, nos planteamos las siguientes hipótesis auxiliares: el análisis del accionar de los actores decisionales en la formulación de la política exterior hacia Malvinas, en el periodo abordado, nos expone la existencia de competencias inter e intraburocráticas y políticas impidiendo que se conformen propuestas propositivas que sean parte de la agenda de política internacional hacia la Cuestión Malvinas, trascendiendo las gestiones gubernamentales en particular, como asimismo el rápido ritmo de la toma de decisiones y la vertiginosidad que impone el despliegue de la gestión propia del período en análisis, imprime límites en la conformación de una política pública con características, potencialidades y proyecciones que trasciendan los periodos de gobierno abordados.

Apartado teórico:

La investigación que desarrollaremos en torno a la Cuestión Malvinas, debe cimentarse en un enfoque metodológico específico.

La metodología aplicada en este trabajo se desarrolla sobre bases históricas, en el sentido de que la base misma implica que el significado de los acontecimientos a investigar no se encuentra en ellos mismos, sino en el espacio que estos ocupan en el acontecer o devenir histórico.

Esta metodología nos proporciona una base más adecuada para abordar el estudio de la elaboración de la política exterior argentina, más específicamente el proceso decisorio en la formulación de la misma hacia la Cuestión Malvinas, entendiendo que la misma se estructura en base a un conjunto de hombres.

Siguiendo una distinción valiosa para el estudio de las relaciones internacionales, así como para la política exterior podemos diferenciar entre nivel de análisis macro y micro. En el primero, se abordan fenómenos que revisten importancia para la Sociedad Internacional en su conjunto, mientras que en el segundo, los fenómenos analizados sólo resultan relevantes para la óptica de un actor internacional o un grupo reducido de ellos. En este caso, el núcleo teórico del nivel analítico micro lo constituye, entre otros, el estudio de la política exterior (Zapata, 2016, p.7).

La investigadora Gladys Lechini² explica que los abordajes desde las visiones macro de las relaciones internacionales se tornarían insuficientes a la hora de analizar las políticas exteriores latinoamericanas.

Ante esta construcción afirmativa, sostenemos la mirada metodológica de Sanchez, la cual sostiene que:

Uno de los problemas centrales que suscita el empleo metodológico de estos niveles de análisis, consiste en la difícil adscripción de algunos fenómenos internacionales que por su naturaleza pueden ser reclamados como propios tanto por el nivel macro como por el micro. Esta dificultad es fácilmente superable desde el punto de vista metodológico ya que la distinción entre ambos niveles de análisis no se realiza en función del alcance internacional intrínseco a los fenómenos sino atendiendo al marco intelectual de referencia adoptado (Sanchez, 2013, p. 20).

Remitiéndonos a la construcción del marco teórico que realizaremos en la presente investigación, el cual es presentado en los siguientes capítulos, ante el problema de investigación advertido, afirmamos que el mismo pertenece al nivel micro de análisis de las disciplinas de las relaciones internacionales.

A partir de lo ya planteado, observamos que todo proceso de investigación se define en su diseño, como una especie de protocolo en el que se especifican las tareas que demandará llevar adelante una investigación, es decir, como Sautú sostiene, un conjunto de decisiones (teóricas y empíricas) necesarias para el desarrollo de la gestión de la investigación.

La misma autora enuncia:

El diseño de investigación "está constituido por etapas que, en los proyectos, se presentan en forma separada y secuencial: marco teórico, objetivos, metodología, datos y análisis. En la práctica, las tres primeras etapas se piensan en conjunto y se influyen mutuamente, para lo cual se elaboran en sucesivas rondas; en cada una, el/la investigador/a piensa en forma simultánea el marco teórico, deriva objetivos de investigación, propone soluciones metodológicas y reflexiona acerca de los nexos entre las tres primeras etapas" (Sautu, 2004, p. 2).

Para Cea D'Ancona (2001, p.42) consiste en la planificación de la estrategia para alcanzar los objetivos de investigación.

Asimismo Andrés Malamud sostiene que "una labor efectiva de la planificación de la investigación contempla, analíticamente, cuatro etapas: diagnóstico de situación, formulación del plan acción, implementación de plan y evaluación del mismo. Pero,

² Lechini, Gladys (2006) "Argentina y África en el espejo de Brasil ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior? CLACSO, Buenos Aires.

advirtiendo que la presente investigación ha requerido un proceso extendido en el tiempo de varios años, en la práctica y sobre todo en las actividades de mediano y largo plazo, estas fases se superponen y retroalimentan continuamente” (Malamud, 2018, p.4). Estas concepciones tienen dos consecuencias importantes a decir de Zapata “primero, no es posible una actividad de investigación no diseñada. Segundo, según el grado de detalle, no se puede pensar en un tipo cerrado sino en un continuum de diseños posibles (diseño flexible)” (Zapata, 2016, p.8).

La investigación desplegada para el desarrollo de este estudio, debe ser caracterizada según los objetivos de nuestra investigación como un estudio explicativo dirigido a responder a las causas del fenómeno que hemos delimitado y según el tratamiento de la variable tiempo como un estudio longitudinal, en el abordaje realizada a través de varias gestiones presidenciales y nuestra construcción de tempos.

Al haber advertido que la estrategia de investigación es la que nos permite combinar la totalidad de tareas, las cuales se implementan y desarrollan para la investigación, incluido el uso de uno o varios métodos científicos de investigación, señalamos el objetivo de la presente de constituirse como una investigación científica, la cual genere aportes a la construcción de la Cuestión Malvinas.

Debemos señalar que las investigaciones científicas:

Son aquellas que se realizan para incorporar nuevos conocimientos (investigación básica), métodos o técnicas de investigación (investigación aplicada) a una determinada disciplina científica o bien para verificar (comprobar empíricamente) la validez de los conocimientos, teorías o técnicas ya existentes. Se trata, por tanto, del tipo de investigación más creativo o innovador pero también más exigente en cuanto a sus métodos y resultados (Zapata, 2016, p.8).

La estrategia de recolección de información que hemos implementado es, lo que se conoce como investigación no reactiva (Webb et al., 1966, p.12).

Debemos explicitar que esta investigación se sustentó en un procedimiento empírico sin limitarse exclusivamente a la lectura de fuentes escritas e incorporación de obras y citas bibliográficas sino que, se recurrió a su vez, a fuentes primarias y secundarias.

A partir de ello, las técnicas a implementar como proceso metodológico han sido las de acceso y observación de las fuentes ya referidas (primarias y secundarias), buscando de esta manera identificar a los actores (principales y secundarios) en el proceso de formulación, a los cuales se buscó entrevistar, para de esta manera advertir y revelar sus objetivos, roles e intereses conducentes a los objetivos de nuestra investigación.

Asimismo, el acceso a la obtención de la información necesaria, que hace unos años constituía una de las mayores barreras y dificultades de analistas e investigadores, resulta una tarea relativamente más amable. La informatización presente de la biblioteca electrónica del Ministerio de Ciencia y Tecnología, junto con la utilización de bancos de datos propios de los diversos organismos del Estado, que han sido abordados en esta investigación, como asimismo las redes informáticas de contenidos académicos internacionales (SciELO, Latindex, Jstor, etc.) se constituyeron en poderosos instrumentos de trabajo.

Pero nos resulta imperioso advertir que ciertos materiales han resultado de difícil o nulo acceso, ante las reservas de información propias del Estado argentino ante lo delicado de la cuestión analizada, la política exterior hacia Malvinas.

Hecha esta advertencia sobre el acceso a fuentes primarias o secundarias (material para lectura o actores para entrevistas), la cual se constituye como una barrera o imposibilidad de acceso a la totalidad de la información, debemos hacer referencia que en el desarrollo de la presente han sido abordados veintiún entrevistados, de los cuales la mayoría accedió a dar a conocer su identidad y presencia en las instancias temporales abordadas en la presente. Aquellos que han solicitado permanecer en el anonimato (generalmente personal vinculado al Ministerio de Relaciones Exteriores de la Nación, al Ministerio de Defensa o legisladores en desempeño de su mandato electivo), depositando su confianza en nosotros la cual será respetada y cumplida, nos han brindado información de sensibilidad sobre multiplicidad de aspectos, desde toma de decisiones como hasta de visiones de los procesos e instancias investigados. Ahora bien, sobre aquellos que hemos accedido a entrevistas, con sus autorizaciones, recogimos fuentes directas de opinión y visión sobre los procesos referidos, entre los cuales identificaremos periodistas, políticos, académicos e inclusive los cuatro Cancilleres de los periodos investigados.

Finalmente, ya relevados los datos y la información requerida para el desarrollo principal de la investigación o de aspectos accesorios a la misma, las técnicas de análisis que se utilizaron han sido las derivadas de la matriz teórica específica,

(...) sociales a partir de la identificación de estructuras relacionales, organización de sistemas e interacciones entre elementos discretos, lo cual permitirá alcanzar los restantes objetivos del proyecto, y de esa manera ofrecer una resolución tentativa al problema de investigación (Zapata, 2016, p.10).

Fuentes documentales:

Para el desarrollo del proceso de investigación, buscaremos, al haber identificado concretamente nuestro objeto de estudio y haber formulado el problema a resolver, identificar las fuentes de información, que de manera directa o indirecta nos expondrán hacia el fenómeno a abordar.

Aquí debemos hacer una salvedad, en relación a un punto que identificamos vital. Sanchez sostiene que “investigar recurriendo a documentos ya publicados como si se tratase de fuentes primarias ha conducido a la realización de trabajos que en realidad se tratan de una compilación de los documentos existentes y no de investigación original” (Sanchez, 2013, p.24). Y esto con los estudios locales, a nivel nacional, con relación a la Cuestión Malvinas es más que contrastable.

El uso de esos documentos, los cuales abordan parcialmente a nuestro entender el objeto de estudio, constituirán “el estado de la cuestión”, proponiéndonos abrir una investigación original sobre aristas y aspectos desconocidos o poco explorados en función de la riqueza de la Cuestión Malvinas.

El objetivo de esta instancia del proceso de investigación halla su sustento en el procedimiento de investigación, buscando no limitarse al citado bibliográfico. Esto se traduce en la búsqueda de la fuente primaria y al acceso directo del investigador a las fuentes testimoniales frente a los actores directos aunque la misma se edifique como costosa y resulte un desafío para la investigación misma.

Reconociendo la existencia de un universo complejo de tipos de información, generalmente se realiza una distinción sobre las que “permiten acceder directamente al fenómeno/proceso estudiado” (fuentes primarias) y aquellas que “generan un acceso indirecto al fenómeno/proceso estudiado” (fuentes secundarias).

Debemos asimismo reconocer que la metodología aplicada en esta investigación podría presentar o enfrentar limitaciones, en función de la existencia de actores a los cuales ha sido y es dificultoso acceder, ya sea por decisión de ese actor (interés político) o por barreras u obstáculos vinculada a procesos del manejo de la información (cuestiones de seguridad estatal o barreras burocráticas).

Habiendo expresado esta aclaración, la cual creemos conveniente para el desarrollo del proceso de investigación, realizaremos la descripción de la estructura del texto.

Estructura del texto:

El proceso de investigación que desarrollaremos tendrá una edificación constituida en dos grandes núcleos de desarrollo temáticos del conocimiento.

En el devenir de los siguientes párrafos introduciremos al lector en el proceso de despliegue de los mismos, buscando generar dos acciones concretas. La primera de ellas, fundar, mediante la introducción, presentación y la arquitectura de un marco teórico, los cimientos para un apropiado abordaje del objeto de estudio como asimismo de la hipótesis planteada y del problema de investigación y los objetivos de la misma. La segunda acción generar un procesos de vinculación y abordaje directa con el Núcleo II, mediante el tendido de un puente teórico-histórico.

De esta manera se constituye la presente investigación:

NUCLEO I:

El primer núcleo temático, constituido por un apartado teórico, se organizará de tal manera, que permita realizar un devenir introductorio al lector, en el cual pueda adentrarse con facilidad en cuestiones enlazadas a los conceptos inherentes del proceso de investigación como asimismo a los procesos teóricos desplegados. Es dable reconocer que el proceso de construcción de teoría no es de fácil acceso, para aquel lector que carezca de herramientas formativas o de perfeccionamiento en esta disciplina, las relaciones internacionales, como así también en el objeto de estudio específico de la presente: *la Política Exterior Argentina hacia la Cuestión Malvinas*.

En el desarrollo Capítulo 1, iniciaremos un proceso introductorio sobre la Cuestión Malvinas, procediendo a presentar a la cuestión justamente como uno de los ejes constitutivos de la identidad de la política exterior argentina, la cual se constituirá en un gran desafío en el análisis central de la presente investigación.

Pero es a partir de este desafío donde iniciaremos el proceso de construcción de nuestra investigación. Desde allí procederemos a indagar y transformar en cimientos, los procesos, marcos y construcciones teóricas que de sustento a la investigación, a través de la constitución de un marco teórico concreto, el cual viabilice el abordaje y análisis del proceso decisorio, que desarrollaremos, sobre la formulación de la política exterior argentina hacia la Cuestión Malvinas en los gobiernos que hemos identificado.

En el Capítulo 2, desarrollaremos un abordaje sobre el paradigma creado y constituido en torno a la Cuestión Malvinas y sus múltiples dimensiones (políticas, económicas,

diplomáticas, militares, energéticas y socio-culturales) en la década de 1990, durante las gestiones presidenciales de Carlos Menem (1989-1994; 1995-1999). Buscaremos dilucidar, no el proceso decisorio, pero si identificar a los actores principales durante dichas gestiones, sus objetivos e intereses, como sus influencias en la construcción de la política exterior hacia Malvinas, la cual constituyéndose en la construcción simbólica que tomamos como eje de inicio para la presente, nos proyectará el devenir de la investigación.

NUCLEO II:

En el desarrollo de este segundo núcleo, el cual estará estructurado en tres capítulos, procederemos al desarrollo del estudio y abordaje analítico de la base histórica-temporal (cada una de las gestiones presidenciales identificadas para el estudio), enfocándonos en la contextualización sociopolítica específica del objeto de estudio.

En el proceso mismo, se enmarcarán y serán objeto de análisis descriptivo los procesos históricos de los gobiernos de Fernando De La Rúa, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. Cada uno de ellos, constituidos en capítulos únicos y específicos; los mismos estarán vinculados por el devenir histórico político, pero asimismo se buscará dar un hilo conductor teórico sobre el objeto que es indagado, los objetivos específicos y la comprobación de la hipótesis misma de investigación.

En cada uno de estos capítulos (capítulos 3, 4 y 5) se procederá a analizar y contextualizar el proceso de acceso y construcción del poder en función de cada gobierno; a indagar e identificar los actores (principales y secundarios) en el proceso de toma de decisiones sobre la formulación de la política exterior argentina hacia la Cuestión Malvinas y finalmente proceder a un análisis reflexivo sobre el proceso de articulación de intereses y objetivos, relaciones de poder y estrategias de esos actores en la política pública resultante sobre la cuestión en sí.

Cada una de las tres gestiones presidenciales abordadas en la investigación, tendrá como característica ser abordada en *Tres Tempos*, palabra que conceptual nos remite –como hicimos referencia en apartados previos- a tiempos o ritmos melódicos.

Esta implementación de tempos, estará dirigida a generar un proceso de introducción en la gestión presidencial (cada una de las tres gestiones a ser abordadas), describiendo su proceso de acceso, construcción y consolidación del poder, desarrollo de los procesos

decisivos en la formulación de la política exterior en general y describiendo la misma y sus proyecciones hacia las diversas áreas, dimensiones y temáticas, que determinan la agenda exterior del gobierno específico. Por supuesto se realizará una identificación y descripción de aquellos sistemas de creencias que como veremos en el marco teórico, son inalienables de los hacedores y decisores de políticas públicas y específicamente la política exterior hacia la Cuestión Malvinas. Hasta aquí el *Primer Tempo*.

El desarrollo de un proceso de análisis histórico-descriptivo sobre la política exterior argentina hacia la Cuestión Malvinas, destacando el devenir de la misma, en lo que Robert Putnam identifica como la mesa internacional, es decir la política bilateral y multilateral en relación con el Reino Unido de la Gran Bretaña en vinculación con la Cuestión Malvinas, constituirá el *Segundo Tempo*. La contribución del segundo núcleo, atiende a los elementos contextuales y coyunturales del período en cuestión de acuerdo a ciertos antecedentes histórico que refuerzan la delimitación temporal del objeto de estudio.

Finalmente, el *Tercer Tempo*, surgirá del proceso de abordaje analítico de escenarios puntuales acontecidos en dichas presidencias sobre la Cuestión Malvinas, buscando advertir la configuración de la mesa doméstica (actores con intereses y objetivos) y el proceso de formulación e implementación de políticas hacia la Cuestión Malvinas, buscando dar cuenta del proceso decisorio propiamente.

Finalmente se exponen las conjeturas, conclusiones particulares a cada gestión y conclusiones generales a los procesos formulados en torno a Malvinas. Estas conclusiones las entenderemos como razonamientos que se desprenden de las diversas argumentaciones enunciadas a lo largo del trabajo, pero no por ello de forma concluyente ni absoluta sino como aportes conducentes a la construcción del debate académico e intelectual necesario sobre la Cuestión Malvinas.

Aclaraciones iniciales

Habiendo realizado este recorrido introductorio sobre la investigación, donde presentamos al lector el proceso inicial de la misma, nos resta exponer el apartado teórico que utilizaremos, es decir el sustento teórico-conceptual que servirá de andamiaje para el abordaje de este estudio. Esa tarea está expuesta en el apartado específico del *Marco Teórico y del Andamiaje Conceptual*.

A partir de esto, las respuestas a la multiplicidad de preguntas planteadas en el inicio de la tesis, como asimismo aquellas que surgieron del proceso de desarrollo de la misma, encontrarán respuesta en el recorrido de ella;

Es por ello que ante lo referido y citando la idea de Andrés Malamud expuesta en su obra:

El objetivo es mostrar la trastienda (...), entender el teatro de la política poniendo foco detrás del telón y, siempre que sea posible, dentro de los camarines. Porque al Titanic lo hundió un témpano del cual el 90% estaba bajo el agua, tenemos que cuidarnos de tomar lo visible por el todo. Para entender el mundo, y para cambiarlo, hay que aprender a mirar debajo de la superficie. Tomen aire, ahí vamos (Malamud, 2018, p.8).

NÚCLEO I

Capítulo 1: Marco Teórico y andamiaje conceptual

La necesidad de enmarcar la presente investigación no solo en una teoría concreta que de sustento a la indagación, se origina en base al objeto de estudio de la misma, la política exterior nacional hacia la Cuestión Malvinas, la cual a nuestro entender “es el eje de la agenda exterior nacional más sensibles para los sentimientos y el imaginario social argentino” (Romero, 1999, p. 4).

Malvinas, como se hizo referencia en la introducción de la presente, posee una construcción histórica, política, socio-cultural, económica, que la enriquece de manera tal, que al mismo tiempo la condiciona mediante su complejización y su construcción polisémica³.

Esa construcción que opera sobre Malvinas, ya sean sus abordajes multidisciplinares y su construcciones temporales, determina una producción valorativa, la cual condiciona su interpretación y reflexión.

A nuestro entender, sobre Malvinas han operado históricamente, tres maneras de abordar-comprender-racionalizar-reflexionar sobre Malvinas. Estas son: *el tema Malvinas, la causa Malvinas y la cuestión Malvinas*. Sobre las tres haremos una referencia, breve, pero específica. La búsqueda de esta referencia estará dirigida a introducir en la investigación sobre Malvinas.

Sobre el *tema de Malvinas*, como nos referiremos en el presente párrafo, puede ser parcelado temporal, a nuestro entender, dadas ciertas características constitutivas de su evolución histórica. Malvinas se introduce en los procesos políticos argentinos, durante el siglo XIX, específicamente en 1833, con la usurpación británica de las islas y la expulsión de los habitantes argentinos presentes en ellas.

El proceso de construcción del tema Malvinas, reconocemos su punto de partida, ante este hito histórico que opera sobre la mismas y su proyección hacia el devenir de la formación y consolidación del Estado argentino.

El *tema Malvinas*, ha sido objetivo de investigaciones y abordajes políticos, hasta las postrimerías de la década de 1970, cumplimentando tres grandes ejes de tratamiento: “la

³ Al referenciar la polisemia o aspecto polisémico de la Cuestión Malvinas, hacemos referencia a las diversas variables y significados que la misma comporta, entre ellos pudiendo destacar el aspecto geográfico, a la reivindicación de la soberanía nacional o directamente al conflicto bélico de 1982, entre otros. Mayores referencias en Rosana Guber (2001) ¿Por qué Malvinas? De la causa nacional a la guerra absurda. Fondo de Cultura Económica, Federico Lorenz, “Unas Islas demasiado famosas” (2013) Capital Intelectual.

usurpación británica y el colonialismo imperial en el Atlántico Sur; la presencia británica y la dependencia colonial argentina; y los abordajes históricos-diplomáticos-políticos sobre el mismo”.

Sobre *la usurpación británica y el colonialismo imperial en el Atlántico Sur* la producción literaria se ha enfocado en el desarrollo del proceso histórico y las causalidades de origen político-diplomático que operaron. Podemos destacar las obras de Ricardo Caillet Bois “Las Islas Malvinas. Una tierra argentina” de 1952, “Las Islas Malvinas” de Alfredo Palacios de 1934 y “Las Islas Malvinas” de Paul Groussac de 1920, las cuales han aportado una producción de carácter académico-político extraordinario, para la proyección social de la misma, sobre la población nacional. Asimismo obras referidas al tema de Malvinas, como la de los hermanos Irazusta o la obra de Raúl Scalabrini Ortiz, de construcción nacionalista, pero ambos equidistantes entre sí, propugnaron la construcción de manifiestos destinados a denunciar y exponer las tramas ocultas de la presencia y accionar británico en el país.

Sobre *la presencia británica y la dependencia colonial argentina*, multiplicidad de autores argentinos, florecieron en la matriz intelectual ubicable desde la década de 1930 en adelante. Todos reivindicadores de construcciones intelectuales de carácter nacionalista y nacionalistas católicos, sus producciones se orientaban a exponer las miserias que produce la presencia británica en la banca financiera local y sobre la comunidad socio-política e intelectual nacional. Entre ellos Arturo Jauretche, José María Rosa, Manuel Ugarte, Manuel Gálvez, Leonardo Castellani, Coriolano Alberini, Alberto González Arzac, Ernesto Goldar, Salvador Ferla, Saúl Taborda, Abelardo Ramos, José Luis Torres, Ernesto Palacio, Arturo Sampay, Fermín Chávez, Manuel Ortiz Pereyra, Rodolfo Puigross y Norberto Galasso. La mayoría de las producciones, se hallan orientadas a exponer la presencia británica, los intereses anglófilos en el país y sumado procesos de construcción de reivindicación sobre Malvinas, de carácter de irredentismo territorial.

Finalmente, *los abordajes históricos-diplomáticos-políticos* sobre el tema Malvinas, ubicándolos en este circuito temporal, se hallaban avocadas a proveer de construcciones intelectuales que abordasen las particularidades del devenir diplomático del diferendo soberano entre la República Argentina y el Reino Unido de la Gran Bretaña. Las mismas, con premisas de corte juricistas y/o geopolíticas buscaban exponer la situación política diplomática existente en Malvinas, proyectando su discurso sobre la

población continental argentina, en pos de crear una suerte de conciencia, sobre el escenario que se encontraba en desarrollo en el Atlántico Sur. Este último se expone a diferencia de la anterior, en una instancia ulterior a la ya analizada en el párrafo precedente. Entre los autores de este grupo epistémico podemos mencionar los aportes de Hipólito Solari Yrigoyen “Así son las Malvinas” de 1956 y Bonifacio del Carril “La Cuestión de las Malvinas” de 1975.

Sobre *la Causa Malvinas*, las construcciones académicas, científicas e intelectuales, inician su abordaje a partir de los que se constituyó como el segundo⁴ hito más importante: el conflicto bélico de 1982, si bien, las construcciones conceptuales sobre la Causa Malvinas, poseen un origen previo a los acontecimientos de 1982. Sostenemos asimismo que dicha construcción experimentó una simbiosis con la conceptualización de la *gesta de Malvinas*, la cual posee una cimentación discursiva altamente reivindicativa sobre el conflicto bélico de 1982, la cual se proyecta hasta nuestros días. El universo de producciones en torno al enunciado o que orbitan sobre el mismo, es monumental. Desde obras específicas sobre las experiencias bélicas del personal militar profesional o los “colimbas”, a las deconstrucciones en las posguerra sobre las causas, desarrollos y consecuencias del conflicto, a los procesos políticos y socio-culturales que se desencadenaron en torno al mismo y de esta manera, múltiples niveles de producción pluritemático, con la misma impronta de reivindicación nacionalista y orientada a enfrentar y contraponer con lo que sus representantes identifican como “procesos de desmalvinización”⁵ y los agentes operadores de la misma.

Podemos identificar a multiplicidad de autores de las más amplias construcciones político-ideológicas, poseedores de formación académico-intelectual y/o con amplias herramientas de construcción política e incidencia en la sociedad y sus sistemas de creencias⁶.

⁴ A nuestro entender el hito histórico-diplomático sobre la Cuestión Malvinas, ha sido y es la Resolución 2065 de 1965, la cual reconoce la existencia de una disputa de soberanía entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en torno a las Islas Malvinas, identificándola como “Cuestión”, planteándolo la búsqueda de una solución por medios pacíficos, tomando en cuenta los intereses de la población en las islas. La misma, está presentada en esta investigación en el anexo documental.

⁵ La desmalvinización, como concepto, opera en diversos niveles de la sociedad argentina (ciudadano común, dirigencia y funcionarios políticos, ex combatientes, etc.) y con diversos discursos como asimismo es originada y desplegada por actores varios, según la óptica del análisis y la postura adoptada por el investigador. Para la presente investigación, dicho concepto será implementado en el proceso de descripción de los sistemas de creencias de los dirigentes y funcionarios.

⁶ Entre los mismos podemos encontrar construcciones de corte ideológico nacionalista “Malvinización y desmentirización...” de Abudara Bini y otros de 2013, “Gesta o Incompetencia” de Martín Balza,

En palabras de Vicente Palermo (como ejemplo claro de la contraposición a esta construcción):

Malvinas tiene un excepcional valor simbólico. La causa Malvinas constituye una configuración discursiva, que incluye un relato del pasado, una interpretación del presente, y un mandato en relación al futuro. La causa reza que los argentinos fuimos víctimas de un despojo. Como consecuencia, la Argentina está sufriendo una mutilación territorial. La mutilación territorial y el despojo hacen de la nación una entidad incompleta (Palermo, 2007, p.28).

Finalmente, haciendo foco sobre las construcciones más reciente, la edificación y reproducción de abordajes académicos y científicos sobre Malvinas, se realizan en torno a la edificación de la *Cuestión Malvinas*.

La misma, como conceptualización, predispone a un abordaje multidimensional (cuestiones económicas, políticas, socio-culturales, ambientales, diplomáticas, históricas, de perspectiva de género, etc) y pluridisciplinar (desde las ciencias duras y naturales, transcurriendo entre las humanas y llegando a las sociales).

La *Cuestión Malvinas*, como universo de conceptos, posee un sinnúmero de temas que la integran y, que nosotros sostenemos, es la conceptualización más adecuada en pos de generar un abordaje totalizador, no solo sobre el desafío soberano, en el marco del sistema internacional, sino la implicancia que la misma, adquiere sobre su representación hacia la sociedad argentina.

Sobre la *Cuestión Malvinas*, en una de sus dimensiones constitutivas, hallamos la orientada a la construcción intelectual en materia de relaciones internacionales, diplomacia y política exterior sobre las diversas gestiones presidenciales y sus acciones de política pública hacia el exterior con relación a la misma. Ubicable temporalmente en el periodo posterior al conflicto bélico de 1982 hasta la actualidad las producciones referidas a la misma han sido múltiples.

Nosotros destacamos como obra fundamental para la comprensión cabal del conflicto de 1982, vinculado a los determinantes internos y procesos decisorios en torno a las políticas de la guerra, la investigación realizada por Van Der Kooy, Cardozo y Kirschbaum “Malvinas, la trama secreta” de 1983, en la cual se desentraña con un altísimo grado de efectividad el proceso de negociación diplomática y el devenir de las

“Malvinas, Identidad Nacional” de Alejandro Betts de 2013 y como se dice vulgarmente “bibliotecas enteras llenas de este tipo de producciones”.

decisiones que definieron el conflicto de Malvinas de 1982. Es el libro de referencia para cualquier investigador sobre la Cuestión Malvinas, en su proceso de formación.

Sobre el escenario diplomático y de política exterior hacia Malvinas, en la posguerra, hallamos varias investigaciones, dirigidas a explorar multiplicidad de escenarios y dimensiones de la Cuestión Malvinas, como la de Juan Cruz Vázquez (2002), Agustín Romero (1999), Cesar Augusto Lerena (2009), Vicente Berazategui (2011), Federico Lorenz (2009), Bruno Alfredo Bologna (1994, 1998, 2001, 2006, 2010 y 2014), Carlos Biangardi (2010), Oscar Mastropiero (2005, 2008, 2015, 2016) y Alejandro Simonoff (2012) entre otras, las cuales buscan y acceden a procesos de abordaje sobre la política exterior en clave histórica sobre la Cuestión Malvinas.

Ahora bien, aquí iniciamos nuestro proceso de deconstrucción sobre los antecedentes justificatorios de nuestra investigación. Investigaciones de carácter analítico, con basamentos teórico dirigidos a desentrañar los procesos de formulación de la política exterior hacia la Cuestión Malvinas son escasas, o no representan aportes sustantivos a la investigación misma. Entre las pocas obras o construcciones intelectuales a las cuales hemos podido acceder, hallamos el trabajo de Matías Arese (2008) sobre la construcción de los procesos decisorios durante la gestión de Néstor Kirchner, la obra de Héctor Eduardo Gosende (2007) en la cual busca desenmarañar los procesos del modelo conservador-menemista, como él identifica, enfocándose en los procesos decisorios sobre la política exterior reciente y la obra de Sanchez y Gomez (2013) sobre el rol del Congreso de la Nación en la construcción de la Cuestión Malvinas, dirigido su análisis a la producción legislativa sobre la temática.

Ante este claro vacío cognitivo, sobre los escenarios decisorios dirigidos hacia el Ejecutivo Nacional, planteamos la necesidad de generar, un abordaje que busque visibilizar los procesos de toma de decisiones (diseño, elaboración e implementación) en materia de la política exterior argentina hacia la *Cuestión Malvinas*, entendida como política pública, en los procesos políticos recientes, los cuales, a través de sus decisiones y acciones, tendrán incidencia y trascendencia hacia las gestiones de gobierno sucesoras en la construcción de la *Cuestión Malvinas*.

Advirtiendo esto, debemos dar inicio a la deconstrucción conceptual que nos permita edificar cimientos teóricos que darán fortaleza a la presente investigación, Dichos conceptos, se hallan ligados al proceso de concepción de la política pública en materia de política exterior hacia la construcción de la *Cuestión Malvinas*.

Deconstruyendo la vinculación entre las cuestiones nacionales e internacionales

Al generar un proceso de estudio sobre la política exterior surgen múltiples criterios y construcciones sobre como iniciarlo. Como plantea Putnam (1996):

Al analizar la bibliografía referente a las relaciones entre la esfera nacional e internacional entiende que, la mayoría, representa dos enfoques alternativos. Por un lado, la bibliografía que estudia de manera interrelacionada los asuntos nacionales e internacionales y, por otro lado, la volcada a las influencias nacionales sobre la política exterior (Putnam, 1996, p.3).

James Rosenau generando su taxonomía en torno a la vinculación a nivel político

-linkage politic- establece tres tipos de linkage:

(...) el penetrativo, cuando los miembros de una unidad actúan en el proceso de otra unidad; el reactivo, cuando la acción de uno produce la reacción de otro sistema político pero sin que sus miembros actúen directamente en el proceso de otra unidad; y emulativo, cuando la reacción es del mismo tipo que la provoca (Rosenau, 1969, p. 352).

Posteriormente con la construcción de la concepción de *fragmentation*, Rosenau (1997) destaca los procesos dinámicos, caracterizado por la simultaneidad, interacción e integración de las esferas de autoridad, desplazando el rol y posición, tradicionalmente dominante, de los Estados. De esta manera estableció, las bases para este ámbito de análisis, con el objetivo de dar por superada la concepción teórica tradicional, concebida como estatocéntrica, la cual por cuestiones histórica, había sido dominante hasta ese entonces.

Los continuadores de esta escuela podemos encontrarlos en autores como Keohane y Nye (1988), dados sus trabajos teórico-analíticos, en la década del setenta, centrado en la visiones de interdependencia compleja y transnacionalismos. Estas construcciones otorgaron mayor primacía al rol de los regímenes internacionales en detrimento de los factores nacionales en pos de generar análisis explicativos de la política exterior. Pero como explica Sanchez (2013):

Aunque, de ninguna manera, quiere decir que no los hayan evaluado como importantes, sino que el foco del análisis no era unidimensional. Para estos autores, la interdependencia, entendida como las situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre factores de diferentes países en función de la sensibilidad y vulnerabilidad de los mismos, permite reconocer márgenes de permisibilidad en el sistema internacional que podrían ser utilizados en forma propositiva por los Estados (Sanchez, 2013, p.45).

Es por ello que advertimos lo afirmado por Sanchez, quién tomando lo formulado por Rosenau (1997) afirma que “en un mundo que se transforma rápidamente y que es cada vez más interdependiente, concebir los asuntos internos y externos como cuestiones separadas y no como una red que no puede desatarse sería un error” (Sanchez, 2013, p. 45).

Asimismo, la situación de muchos países en vías de desarrollo, ha llevado a considerar que la situación de interdependencia generada en el sistema internacional es, al menos, asimétrica o de una dependencia estructural generada por los países centrales. Por ello, debemos tener en cuenta que como sostiene Marcelo Lasagna:

Las teorías basadas en el sistema internacional como fuente de la política exterior (como ejemplos el realismo, el neorealismo, la interdependencia y teoría de la dependencia) son capaces de explicar sólo las direcciones generales de la política exterior: estas teorías pueden explicar circunstancias donde Estados con atributos nacionales ampliamente diversos se comprometen de forma similar bajo semejantes limitaciones externas, sin embargo, no ayudan a explicar situaciones donde Estados de un mismo nivel en el contexto mundial responden de forma diferente a los mismos estímulos, o donde el mismo Estado altera significativamente su comportamiento a pesar de pequeños cambios en el contexto internacional (Lasagna, 1996, p.45-46).

En la política exterior, abordada desde un análisis del punto de vista del proceso político doméstico, la denominada escuela de la política burocrática (Putnam, 1996, p.75) generó un basamento de análisis alternativo, aplicado el mismo, a las relaciones entre naciones. Es decir, el modelo del juego político en la burocracia dirige su atención a los juegos internacionales, siendo las relaciones internacionales la superposición de este juego (Allison, 1971, p.149), permitiendo descomponer las teorías centradas en figura del Estado, como actor central, para reconocer la inevitabilidad del enfrentamiento interno acerca de lo que constituye el “interés nacional”. Dicho concepto será desagregado y discutido, más adelante en la investigación.

Debemos hacer foco en la comunidad epistémica en la región latinoamericana, en la cual estos temas también han sido estudiado e investigado. A nuestro entender y para el despliegue de esta investigación, la obra “Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior”, desarrollado por el Grupo de Trabajo de Teoría de Relaciones Internacionales del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL) y coordinado por Roberto Russell, busca el mismo dar respuesta a tres interrogantes que ciñen el trabajo sobre un objetivo central. La primera de ellas:

(...) determinar la perspectiva dominante en el campo durante la etapa inicial; (la segunda), establecer en qué medida otras concepciones, especialmente las sajonas, fueron incorporados, cómo y con qué utilidad para el estudio de sociedades distintas a las de su origen y; (la tercera) comprobar la existencia de contribuciones teóricas genuinas producidas en la región (Russell, 1992, p. 145).

Conceptualización sobre la Política Exterior

A partir de esta primera construcción, debemos adentrarnos en la búsqueda de una definición que nos aproxime a la comprensión del concepto funcional de *política exterior*, a nuestros objetivos de investigación como concepto a utilizar en la presente. Las múltiples definiciones sobre la misma, hacen alusión a las diversas construcciones provenientes de diferentes arquitecturas disciplinares.

La primera distinción que debemos formular es la no existencia de una Política de Estado sino la existencia de políticas de gobiernos, las cuales en su continuidad tienden a consolidar posiciones en materia de accionar internacional.

Velázquez Flores enuncia que la política exterior se trata de un proceso determinado por diferentes factores, bases y fundamentos:

La política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras que se fundamentan en el *interés nacional* y en *objetivos concretos*. Dicha política se sustenta en un proyecto de nación específico y depende de la *capacidad de negociación internacional* del Estado. A su vez, la política exterior está determinada por los *factores de situación* tanto internos como externos (Velázquez Flores, 2007, p.29).

Realizando una primera aproximación, la cual nos permita ingresar a la deconstrucción del concepto para su posterior replanteo y tender a su construcción nuevamente, podemos plantear la aproximación generada por Fred Halliday, “al entender que no existe una política exterior sino tantas políticas exteriores como tipos específicos de Estado y Sociedad” (Halliday, 2002, p.220).

Continuando con lo formulado por Alejandro Simonoff:

El tipo de régimen, autoritario, democrático (o incluso variante dentro de éste último: democracia ampliada o restringida), define, no solo al Estado y a la relación con su sociedad, sino también al tipo de vinculación externa. Aunque esta caracterización no sería completa si no hay referencias a la forma del sistema internacional (unipolar, bipolar, multipolar) y al lugar que el Estado analizado ocupa dentro de él (por ejemplo central o periférico) (Simonoff, 2007, p.7).

A partir de esta definición podemos observar que la dirección (diseño, elaboración e implementación) de la política exterior, se halla influenciada por un conjunto de factores endógenos y exógenos.

Como enuncia Wilhelmy en su interpretación sobre estas influencias e interacción entre estos factores:

Se reconoce que toda separación entre política interna y exterior es solamente de carácter analítico. La política exterior se proyecta hacia otros aspectos relevantes de la política interna de un estado. En segundo lugar, la política exterior contiene las reacciones estatales a las condiciones (estructuras y procesos) prevalecientes en el sistema internacional, transmitiendo algunas de ellas a los agentes políticos internos (Wilhelmy, 1988, p.149).

Debemos comprender entonces que la política exterior se halla anclada, como toda política pública, en una interacción forzosa entre hacedores/formuladores, burócratas, y decisores políticos de la cual emergerá la negociación política interna conducente a la política a desplegar; ante deberemos dar cuenta de los procesos intergubernamentales que se suceden toda negociación política.

Partimos asimismo, como sostiene Marcelo Lasagna, de la base de la concepción de la política exterior como una política pública más, con características particulares (Ingram y Fiederlein, 1988, p.727-729), la cual se halla, como sostiene Sanchez:

Circumscripta dentro de un proyecto político interno, que contiene los lineamientos socio económicos y políticos definitorios del carácter de la proyección de la política del interior hacia el exterior. Esto es como sostiene Laredo (1965), quién concibió la política exterior como el curso de acción que toma un Estado para la consecución de los objetivos nacional más allá de su propia jurisdicción (Sanchez, 2011, p.54).

Es necesario advertir que, como afirma Lasagna, la política exterior posee rasgos y caracteres que la distinguen de las otras políticas públicas, en primer lugar vinculado de manera directa a su conformación en torno a valores y símbolos nacionales, esto se profundiza mucho más al referirnos a la Cuestión Malvinas específicamente. Como sostiene Calvert (1986, p.1) aquí se halla comprometido con el interés nacional, la cual implica que el alcance de sus resultados tiende a ser percibidos como comprometedor para la Nación.

Ya en segundo lugar, debemos reflejar la posición de que el proceso de formulación de la política exterior tiene elementos que lo diferencian del resto de las políticas

gubernamentales, ya que en nuestro país la política exterior ha estado históricamente reservado para un circuito (diseñador-decisor-implementador) muy cerrado.

Finalmente en tercer lugar, pero sin perder preeminencia, el rasgo de que la política exterior, diferenciándose de otras políticas públicas permitiría lograr acuerdos más amplios que sobre cuestiones de índole interna. Esto sucedería ante el rol del ciudadano/elector tendería a preocuparse o involucrarse en menor medida que ante cuestiones internas.

A estos tres enunciados deberíamos sumar, la afirmación de que las políticas externas, se constituyen una política pública que por su trascender en el tiempo comprometen a las futuras gestiones gubernamentales.

Los politólogos chilenos Muñoz (1986) y Tomassini (1987) en el marco de sus investigaciones de la política exterior chilena, contribuyeron con sus construcciones teóricas en torno a identificar los elementos que inciden sobre la gestión política externa; el primero de ellos, Muñoz, propuso cuatro variables para la identificación de las mismas, entre las que encontramos el proyecto interno dominante. Con ésta, se refería al desarrollo socio político de la sociedad que impulsan quienes detentan el poder, como principal condicionante de la política exterior de un país.

Por su parte Tomassini, desarrollo seis factores reales de los cuales dependería, según aprecia el autor, la calidad y el vigor de una política:

- 1) su visión acerca de las características que presenta el sistema internacional en un momento determinado y de las oportunidades y limitaciones que plantea; 2) de su relación con la sociedad y la historia, es decir, con la estructura social, la cultura política y el régimen de gobierno heredado del pasado histórico y, lo que es más importante, con su visión respecto del futuro; 3) las principales áreas de articulación externa del país, que definen los intereses que integraran su agenda internacional, y la jerarquía existente entre los mismos; 4) el peso interno de la política exterior, esto es, la importancia que ésta tiene en la estrategia de desarrollo; 5) el hecho de cuán activa o pasiva es esa política, y 6) la organización institucional con que cuenta el país para formularla y llevarla a cabo (Tomassini, 1987, p.501).

Zuccarino se referencia en los aportes de Rubén Perina (1988), al esbozar la formulación de un concepto, que a nuestro entender y para los objetivos planteados en la presente investigación es funcional, referido al entendimiento de la política:

La política exterior debe ser entendida como el conjunto de decisiones y acciones tomadas por los gobernantes de un Estado en respuesta a demandas y determinantes internos y externos, con el objetivo de defender y promover los intereses y valores de ese Estado en el sistema internacional (Zuccarino, 2018, p.46).

A nuestro entender la aproximación teórica formulada Van Klaveren (1984), ha sido la más significativa en pos de generar un análisis concreto sobre los determinantes internos.

En dicha formulación resalta la importancia de los determinantes internos y externos de las políticas exteriores que condicionaban no sólo los objetivos, sino también la materialización de los mismos una vez decidido el curso de acción de la política. Entendía que su clasificación resultaba compleja, por la simple razón de que en la práctica tendían a confundirse. Igualmente, desde la perspectiva centrada en factores internos que podían limitar, condicionar e incluso ofrecer nuevos cursos de acción, sistematizó cuatro categorías: la orientación del tipo de régimen; los procesos de toma de decisiones y política interna; la política burocrática y el liderazgo (Van Klaveren, 1984, p.20).

A decir de Sanchez (2013):

La primera, se refiere a las condiciones estructurales y orientaciones político económicas de la sociedad y su incidencia en la toma de decisiones, esto es, en las características del régimen político. La segunda, diferenciándose de la anterior, descompone los tipos de régimen para concentrarse en los procesos decisorios, los actores intervinientes y el grado de su participación. En la tercera, el hincapié reside en entender la política exterior como resultante de un proceso de negociaciones entre agencias gubernamentales dotadas de intereses, percepciones y recursos distintos. Finalmente, la última categoría, toma el liderazgo en su perspectiva personalista y como sistema de creencias (Sanchez, 2013, p.52).

Ya en la comunidad académica argentina, los aportes intelectuales generados por Alejandro Simonoff (2012) en su obra “Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinarios de la política exterior y sus interpretaciones”, se posiciona como la contribución más reciente al debate sobre la política exterior argentina con respecto al papel de la construcción teórica sobre la misma, en la formación de las construcciones analíticas relativas a ella.

En dicha obra, son señalados dos momentos paradigmáticos en la disciplina a nivel nacional. El primero de ellos, ubicado entre las décadas del sesenta y del setenta en torno a la figura y los aportes de Juan Carlos Puig, la cual denominamos autonomista o latinoamericanista, claramente inscripto en el realismo pero bajo “condiciones de hibridación” según Arlene Tickner (2102, p.8) que lo convertían en un esquema propio de interpretación que implicaba percepciones diferentes pero convergentes de la teoría de la dependencia y el realismo clásico y la interdependencia.

Ya el segundo paradigma, configurado en torno a la figura de Carlos Escudé a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, el cual implicó el desplazamiento de la autonomía a favor de la inserción a partir de una lectura neorrealista y neoliberal que constituyó un realismo periférico donde la autonomía se define en términos de costos. Esta construcción teórica desarrollada por Escudé dará basamento a parte de la estructura política desplegada en materia de política exterior hacia la Cuestión Malvinas, la política de seducción a los isleños.

Reconociendo la contribución teórica de Puig y Escudé, destacaremos, entre los contemporáneos, al trabajo realizado por Rapoport (1990, 1994), Paradiso, (1993) y otros autores como Figari (1987) y Miranda (2001), dados sus aportes para una renovada visión histórica de la política exterior del país. Es la obra de Roberto Russell (1992) “Enfoques Teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior”, donde mayor preponderancia cobran investigaciones en torno a los determinantes internos de la política exterior (los cuales serán abordados en desarrollos próximos de la presente), hallándose enfoques centrados en el régimen político y la política exterior (Meyer), la cultura y la política exterior (Escudé), la dimensión social de la política exterior (Soares Lima), las estructuras y procesos de tomas de decisiones (Russell).

La definición que hemos decidido adoptar referida a la conceptualización de la política exterior para el desarrollo de nuestra investigación, es la formulada por Guillermo Figari, quién la enuncia de la siguiente manera:

Siendo la misma el resultado de la confrontación de las tareas impuestas por el sistema internacional y de cómo utilizados por los dirigentes nacionales, los recursos nacionales, tanto para neutralizarlos como así también, para que esas tareas, se confundieran con los objetivos nacionales (Figari, 1993, p.76).

La política exterior es una política pública

Como primera afirmación a sustentar presentamos la imagen de que el proceso de elaboración de la política exterior nacional en su conjunto, como política pública, tiene su origen en la mesa interna de negociación. De esta manera la elaboración de una política específica hacia Malvinas surgiría también de las diversas interacciones y negociaciones, existentes entre los componentes de la mesa nacional. La misma, como veremos, se refleja en la construcción teórica elaborada por Robert Putnam denominada *Teoría del doble nivel de negociaciones*, en la cual el análisis de la dinámica de las

negociaciones se da en el estudio del nivel nacional o mesa interna y en la negociación internacional o mesa externa. Es por esto que podemos sustentar una definición preliminar de que la política de muchas negociaciones internacionales puede concebirse provechosamente como un juego de doble nivel.

En el nivel nacional, los grupos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan poder construyendo coaliciones entre esos grupos. En el nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas, minimizando al mismo tiempo las consecuencias adversas de los acontecimientos internacionales (Putnam, 1996, p.69-120).

De esta manera, a través de esta enunciación, podemos reconocer que lo fundamental de la definición de las mesas de negociación (tanto la interna como la externa), “no es reconocer como influyen una sobre la otra, sino en realidad cuando y como influyen” (Putnam, 1996, p.73), siendo otro punto necesario de identificar para la investigación, reconocer quienes son los actores que poseen injerencia directa en la negociación interna y asimismo la interacción entre ellos. En la presente investigación nos avocaremos al abordaje de la mesa nacional, sin dejar de observar la mesa internacionales, reforzando lo ya expuesto de la influencia recíproca entre ambas mesas. Al identificar una mesa de negociación nacional en la elaboración de la política exterior -específicamente en nuestra investigación hacia la Cuestión Malvinas-, en las tres diferentes administraciones que serán objeto de análisis del proceso de investigación, al igual que a los actores intervinientes en el proceso de toma de decisiones y en la negociación intrínseca, derivará, como define Putnam, en la real comprensión de la interrelación existente entre la mesa nacional y mesa internacional de negociaciones.

Como sostiene Putnam:

Los miembros del gobierno y los altos cargos de la administración no pueden (ni deben) ignorar ninguno de los dos juegos mientras sus países, aún siendo soberanos, sean interdependientes (Putnam, 1996, p.79).

De esta forma podemos reconocer, como señala el mismo Putnam

Que el ámbito más próximo a la política exterior es el internacional, sin embargo por el mismo hecho de ser una actividad gubernamental, es necesario conocer no sólo el escenario donde la política exterior es recibida, sino que también lo que ocurre en el proceso político doméstico nacional, donde ella es generada (Putnam, 1996).

La complejidad de estos juegos, e interacción entre los mismos niveles, deriva principalmente de que las acciones de los actores participantes son totalmente racionales, en una de las mesas, pero pudiendo ser costosamente peligrosas e imprudentes en la otra mesa para ese mismo actor.

Dicho análisis desde la perspectiva de los juegos de doble nivel nos posibilitará abrir el espectro de análisis del proceso de negociación. Retomando a Putnam el mismo advierte que:

A diferencia de las teorías centradas en el Estado, el enfoque de los juegos de doble nivel reconoce la inevitabilidad del enfrentamiento interno acerca de lo que requiere el interés nacional; el enfoque teórico de los juegos de doble nivel y los vínculos entre la diplomacia y la política interna como la diferenciación entre asuntos en los que los intereses nacionales son homogéneos enfrentando simplemente duros y blandos (Putnam, 1996, p.84).

Ante este enfoque, también debemos hacer una distinción como señala Dallanegra Pedraza:

En primer lugar, hay que hacer una diferencia entre política exterior y diplomacia. En el primer caso, se hace referencia al accionar internacional resultante del desarrollo de objetivos propios, o de respuestas (reaccionar) a impactos externos. En el segundo, se considera la actividad vinculada al relacionamiento del Estado, o la negociación de determinados temas o problemas; más allá de que esta actividad esté vinculada a un proyecto de país o a objetivos concretos.

En segundo lugar, hay una clara diferencia entre política externa como "acción externa" y política externa como "solución de problemas". La primera es la resultante de la "acción" del Estado hacia el ambiente internacional, de acuerdo con objetivos preestablecidos, en función de un proyecto -explícito o no- y respaldado por el poder del que dispone -poder propio más el de los aliados. La segunda es la resultante de la "reacción" -ad hoc- del Estado frente a "impactos" provenientes del ambiente internacional, -impactos no contemplados en el proyecto o en los objetivos (Dallanegra Pedraza, 1998).

Habiendo realizado este proceso de deconstrucción-replanteo-reconstrucción inicial de la conceptualización de la política exterior, debemos presentar la siguiente aclaración, como marca Simonoff "de que esta discusión teórica debe ser complementada con un relevamiento de las prácticas, a través de la historia" (Simonoff, 2007, p.8), construida en la afirmación de Holsti, referida a que todo estudio de política exterior se proyecta como "una empresa un poco ecléctica (...) todo indica que ambas orientaciones (tanto la teórica como la historia) son necesarias ya que ninguna es suficiente".

A partir de lo presentado, en la formulación teórica que proponemos se postula que la política exterior (y aún mucho más la dirigida hacia la Cuestión Malvinas) debe ser entendida como una política pública (Ingram y Fiederlein, 1988). Una política pública circunscripta claramente un proyecto político interno, la cual contiene los lineamientos socio-económicos, políticos y culturales definitorios del carácter de la proyección de la política desde interior del Estado hacia el exterior del mismo.

Como ya se hizo referencia al aporte de teórico de Laredo, la política exterior es el curso de acción que toma un Estado para la consecución de los objetivos nacionales más allá de su propia jurisdicción (Laredo, 1965, p.10).

A su vez debemos destacar que la política exterior,

Como otras políticas públicas que emanan del proceso de toma de decisiones políticas del régimen político interno, no opera en un contexto doméstico vacío. En el mismo existen constreñimientos políticos formales e informales que condicionan su formulación (Salmore y Salmore, 1978).

Es de esta manera que, la política exterior, en definitiva, está determinada en buena medida por el sistema político en que se formula, y como otras políticas, resulta de un conjunto de interacciones que se llevan a cabo de acuerdo con una serie de reglas, estructuras y valores que emanan de él.

Es por ello que tiene un carácter circular, donde las relaciones de poder interno inciden, a decir de Leandro Sanchez:

De manera que, la política exterior, en definitiva, está determinada en buena medida por el sistema político en que se formula, y como otras políticas, resulta de un conjunto de interacciones que se llevan a cabo de acuerdo con una serie de reglas, estructuras y valores que emanan de él. Es por ello que tiene un carácter circular, donde las relaciones de poder interno inciden en la construcción de la política externa, y ésta condiciona el alcance de la política interna (Sanchez, 2013, p.55).

Los procesos de investigación en materia de política exterior podrían maximizar sus resultados al emplear dos ideas principales de la construcción teórica de Kingdon (1995). El primero de ellos, referido a la organización de los participantes y los procesos. Al tratar a cada participante y el proceso como un "nuevo impulso" y una "restricción", tendrían un medio útil de examinar el desarrollo de los procesos de formulación de políticas extranjeras (Sanchez, 2013, p.48).

El segundo de ellos, sería el marco de análisis teórico que permite visibilizar los fenómenos desplegados en torno a las *agendas que conforman otras agendas*, por

ejemplo, la guerra condiciona, positiva o negativa el desarrollo económico. También considera la distinción formulada por Lindblom (1980) entre los problemas segmentados y comunes y entiende que estos últimos están creciendo.

Concluyendo, la política exterior constituye una política pública y como tal, debe ser interpretada en la construcción teórica formulada por Ozlack y O'Donnell (1982), la cual denominaron el Estado en movimiento, esto es, como una toma de posición del Estado se constituye frente a una cuestión socialmente problematizada. Allí la Cuestión Malvinas, inicia su configuración como política exterior, es decir como una política pública.

Toma de Decisiones: su evolución en la disciplina y construcción conceptual

Debemos iniciar este apartado con la siguiente construcción de Easton sobre la toma de decisiones: definir a la política como la distribución autoritativa de valores para la sociedad, resaltando que la esencia misma de la política es el acceso a la toma de decisiones (Easton, 1965). Allí radica el núcleo de tracción: el poder.

A partir de esta definición de la cual se desprende su esencia, la toma de decisiones, el interrogante surge en torno a su evolución en la disciplina de las relaciones internacionales y cuál debería ser la metodología para su abordaje.

Con la evolución propia de la disciplina de la Relaciones Internacionales y los procesos de desarticulación realizados sobre las construcciones teóricas y objetos propios de la disciplina, la evolución de esos estudios abrió una línea de investigación diferente. Como sostiene Miranda:

Gracias a la evolución de esos análisis se abrió una línea de investigación diferente que, en coincidencia con el incremento de trabajos norteamericanos en la misma dirección, definió distintas formas de concebir el examen de la política exterior. Por ejemplo la teoría de las decisiones incluidas en las llamadas “teorías de alcance medio” (Miranda, 2011, p.15).

Podemos identificar, como sostienen Sanchez, que aquellas teorías denominadas de alcance medio, desarrolladas para los estudios internacionales, dentro de las que se encuentran los estudios de los mecanismos decisorios, han intentado hacer confluir ambos sub campos de estudio, con un objetivo claro: la desarticulación del postulado del Estado como actor unitario y su traducción en términos de personas que toman decisiones (Sanchez, 2013, p.49).

El desarrollo de idea propositiva derivará en importantes cambios de visión y abordaje analítico. A saber: a) la política internacional es el resultado de decisiones adoptadas por personas (individuales o conjuntos), cuya conducta debe ser explicada como tal; b) la definición contextual de la toma de decisiones se torna un elemento clave en el análisis de la política exterior, y c) el descubrimiento de la existencia de fuentes internas de la política exterior. (Sanchez, 2013, p.49).

Inclusive hasta las postrimerías de la década de 1970, el comportamiento del Estado era explicado en términos de lo que Putman (1975) denominó imperativos contextuales, donde la dinámica de lo externo y no lo interno era concebido como el más importante determinante de la política exterior.

Encontramos las primeras y más sustantivas tentativas de estudiar los procesos de toma de decisión en materia de política exterior, en los albores de los años 1960 y 1970, conformando parte de la corriente científica reconocida como conductismo. Siguiendo a Sanchez “esta escuela se inspiró en los escritos de Weber, de los cuales Parsons (1937) retomó algunos elementos, que se refieren en particular a la relación entre fines y medios en una situación dada y para un problema determinado”.

Podemos hallar influencias provenientes de construcciones teóricas del universo económico, en autores como Boulding (1962), Modelski (1962), o de estrategias como Schelling (1960), quienes desarrollaron un análisis de decisiones interdependientes en su Teoría de los Juegos.

A pesar de los antecedentes aquí mencionados, la primera obra dedicada enteramente al aspecto aquí abordado en materia de política exterior es la obra de Snyder (1962) junto a otros investigadores, en la cual se sostiene, a partir de lo recogido en la obra de Hoffmann (1963), que:

(...) una de nuestras premisas metodológicas básicas es definir el Estado por sus órganos decisorios –aquellos actos autorizados son a todos los efectos los actos del Estado -. La acción del Estado es la acción realizada por los que actúan en nombre del Estado. Por consiguiente el Estado es sus órganos decisorios (Hoffmann, 1963, p. 191).

Advirtiendo esto y mediante una construcción de similar base teórica, Allison (1969) expresó que si bien el modelo de actor racional tiene utilidad analítica para ciertos casos, el mismo debería ser complementado, incluso sustituido por lo que denomina marcos de referencia, mediante los cuales y a partir de los cuales, se desarrollan dos modelos adicionales. Aquí señalamos una cuestión fundamental en pos de la

comprensión de los modelos idealizados por Allison: dichos modelos deben ser entendidos como complementarios y no alternativos.

Ahora bien, ciertos procesos incrementales preparan decisiones fundamentales y/o las llevan a cabo una vez que han sido adoptadas. Es por eso que el modelo de la exploración combinada (mixed-scanning) de Etzioni (1992), al diferenciar y combinar varios niveles de exploración, es el más cercano al proceso real que siguen los actores.

Para el desarrollo de la presente investigación haremos uso de la estructura teórica desarrollada por Milenky (1978), para el estudio de las tomas de decisiones de los gobiernos argentinos en la década de 1970, en cuyo diseño original identificaba la existencia de:

(...) tres esferas concéntricas que estructuraban el modo de acción de los gobiernos argentinos (...). En una primer esfera o círculo interno, esta autor, ubica al Presidente, sus Consejeros personales, el Canciller, el Ministro de Economía y a los tres Comandantes de las Fuerzas Armadas; en una segunda esfera, o círculo de influencia ubica a la burocracia del Ministerio de Relaciones Exteriores, los tecnócratas del Ministerio de Economía asignados a la política económica exterior y los representantes de aquellos grupos económicos favorecidos por la acción del gobierno que son compatibles política e ideológicamente con el equipo gobernante; y finalmente el círculo periférico donde relega allí a los grupos de interés desfavorecidos, los medios de comunicación, el Congreso y los partidos políticos (Milenky, 1978, p.51-52).

A nivel nacional, varios autores han realizado aportes propositivos en torno al análisis de las toma de decisiones.

Dallanegra Pedraza, plantea en sus estudios, que la comunidad epistémica argentina, tradicionalmente ha sucumbido en errores y desaciertos, en sus análisis y estudios de la política exterior argentina, caracterizándolos en tres grandes visiones o construcciones: 1) historicista, 2) juricista y 3) moralista (Dallanegra Pedraza, 1989).

Según el autor, “estas metodologías, dan una perspectiva deformada dentro de la cual es totalmente imposible observar las tendencias profundas sobre las que transitó y aún transita la política exterior argentina”.

Sus construcciones son:

- 1) El historicismo, muestra nuestras relaciones exteriores, pero carece de elementos para comprender las causas de la conducta internacional del país. Juan Carlos Puig (4) la denomina "idealista-literaria", ya que hay quienes piensan en una política exterior ideal, "deshacedora de entuertos". La Argentina habría sido así siempre la campeona de la libertad y la independencia de los Estados más débiles y habría desafiado, en base a principios puros, la altanería

de los fuertes. A veces, la exposición es decididamente literaria y, por momentos, romántica: una suerte de novela rosa con final feliz.

- 2) El juridicismo hace pasar a la política exterior, por los acuerdos internacionales firmados. No considera al poder como un factor relevante. El derecho es el eje central. Esta visión, ingenua de por sí, ya que los acuerdos se cumplen y aplican en la medida del poder de las partes firmantes (6), pretende mostrar una igualdad entre Estados en el contexto internacional, que es evidentemente inexistente. Esto es la resultante de la influencia del "idealismo normativo" que generó engendros como la Sociedad de Naciones para sostener proyectos de "gobierno mundial" que fracasaron totalmente en su intento por establecer la paz definitiva. Pareciera que el criterio de reformemos la ley, reformemos los organismos internacionales, celebremos un acuerdo, es la respuesta a todos los problemas que se viven. La paz, el orden dependen, bajo esta perspectiva, de acuerdos e instituciones internacionales.
- 3) El moralismo, observa un mundo del "deber ser". La política internacional y la política exterior, no dependen del poder del que se dispone, sea el propio más el de los aliados que se consiguen, sino del amor a la paz, del respecto al derecho internacional.

Esto muestra la diferencia entre las perspectivas "idealista" y la "realista". El realismo no es una teoría, ni una corriente teórica, sino una cosmovisión, una forma de observar a la realidad, diferente de la del "idealismo". Para el idealismo, la realidad es naturalmente anárquica y carente de lógica propia. Sólo alcanzará un orden, en la medida en que se la "encapsule" en un marco jurídico-internacional perfecto. El realismo, por el contrario, cree que la realidad tiene vida propia, una lógica y una "inteligencia" que debe comprenderse, para poder operar de la mejor manera sobre ella. La corriente jurídicista abrevia en la vasta fuente de los "principios que la cancillería argentina esgrimió como fundamento de diversas posiciones asumidas". Así, el principio de "no intervención", "el cobro no compulsivo de la deuda pública", "la victoria no da derechos", "la solución pacífica de los conflictos internacionales", etc.

A partir que Dallanegra Pedraza, plantea su aporte y construcción teórica para el análisis de la toma de decisiones, la cual él denomina método estructural-sistémico, plantea una serie de variables a identificar para observar su incidencia en el proceso decisional, reconociéndolas como variables condicionantes en el diseño e implementación de la política exterior.

Observando las referidas como *variables internas* vinculadas al actor decisional, observamos dos que nos convocan para su análisis. En el marco de las variables psicológicas, los condicionantes identificados como *tradición e idiosincrasia de la Elite Dirigente o Gobernante*, destacan en el proceso de análisis y observación.

La tradición, variable muy vinculada a la construcción de la política exterior hacia la Cuestión Malvinas, según Dallanegra, no se constituye la misma como variable en referencia a la tradición sociológica del pueblo. Lo que preocupa al autor sobre la

misma “es cómo tradicionalmente, el grupo gobernante ha decidido en los principales temas de interés del país”, ubicando el ejemplo tradicionalista sobre la política exterior hacia Malvinas desde 1833 hasta el momento rupturista de la tradición materializada en la decisión de Galtieri en 1982.

Con relación a la idiosincrasia de la Elite Dirigente o Gobernante, Dallanegra se refiere a “la ideología y la percepción que el grupo gobernante tiene del sistema internacional, la forma en que el país está inserto y las ventajas que obtiene de esa inserción; así como la forma en que se debe conducir el país en lo interno y lo externo”. (Dallanegra Pedraza, 1989).

Es a partir de ello, que advertimos la necesidad estratégica para el desarrollo de la presente investigación, conjugar en la construcción teórica de la misma, la articulación teórica referida al estudio de los *sistemas de creencias*, la cual desarrollaremos en el próximo apartado.

Russell (1991) subraya que toda política exterior es:

El resultado de un proceso de toma de decisiones en el que participan actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior, en una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada (Russell, 1991).

No obstante, debemos destacar que el autor realiza una diferenciación entre lo que el mismo concibe como estructura y como proceso de toma de decisiones. La primera conformada por actores gubernamentales domésticos y la segunda vinculada a la dinámica de la decisión en la que pueden tomar parte actores gubernamentales y no gubernamentales tanto internos como externos.

Asimismo, Russell también plantea que la toma de decisiones recae en manos de actores domésticos gubernamentales. Es decir, en la estructura se encuentra la “unidad última de decisión” entendida como aquella con el poder de comprometer los recursos del gobierno y la autoridad para prevenir que otros reviertan su posición (Fabani, 2015, p.142)

Debemos destacar que como sostiene Gosende, en esta investigación:

(...) se intenta analizar el proceso decisorio en el interior del Estado argentino. Se verá que grupos intervienen preferentemente en las decisiones de política exterior, que intereses se muevan y cuál es el modo de tratamiento de ciertos temas en ciertos gobiernos. Los actores políticos que intervienen en los procesos actúan movidos por

sus intereses. Los objetivos políticos de cada gobierno aparecen así vinculados con los procesos de toma de decisiones conducentes a implementarlos. Cada modelo de política exterior ha privilegiado ciertas decisiones sobre otras (Gosende, 2007, p.35).

Sistemas de creencias

A partir de haber dado inicio a la deconstrucción conceptual del concepto de política exterior, sistemas de decisiones y construcciones de variables, debemos destacar que existe un espacio articulador entre las construcciones de modelos teóricos y la praxis gubernamental, entre los andamiajes hipotéticos y la implementación de políticas. Sostenemos, como afirma Alejandro Simonoff “que existe algo más entre el modelo teórico y la acción de gobierno: están las creencias de los actores. Estas le dan características propias al primero y guían a las acciones”. (Simonoff, 2007, p.8)

El sistema de creencias de cualquier administración de gobierno se constituye como una variable clave en la comprensión de la política exterior del país en el marco de la misma.

Como sostiene Federico Sujarchuk:

A nivel teórico, las creencias son importantes debido a la influencia que ejercen en innumerables aspectos de la política internacional, desde como el sistema de creencia del Ejecutivo afecta la manera en que los líderes lidian con la opinión pública (Foyle, 1999) hasta como las creencias del público afectan el nivel de legitimidad de los organismos internacionales (Chapman, 2009). En la práctica, los sistemas de creencias proveen a los policymakers de una estructura ideacional estable para lidiar con una multiplicidad de situaciones y procesar un flujo de información que en muchas oportunidades puede resultar abrumador (Sujarchuk, 2016, p.4).

Podemos observar la construcción realizada por Bravi (2016), quién plantea sobre el sistema de creencias que:

Las creencias son un elemento propio de la teoría del poder blando. Intentan en alguna manera ser categorías explicativas de determinadas conductas y como resultante, las decisiones. Ya que las mismas actúan como condicionantes en la forma de vincularse de los actores (Bravi, 2016, p. 40)

Observando el desarrollo teórico de Alexander George, podremos acceder al primer enunciado sobre “el sistema de creencias” de los actores formuladores de la política exterior, en nuestro estudio hacia la Cuestión Malvinas. George (1969) sostiene sobre el tema lo siguiente:

Está formado particularmente por su orientación hacia otros actores políticos, por eso son más importantes los oponentes, o mejor dicho, la manera en que éstos son percibidos por los actores, ya que éste (el oponente) ejerce una sutil influencia en otras creencias filosóficas e instrumentales de su código operacional (George, 1969).

Mediante la implementación de un análisis del sistema de creencias, podremos identificar las ideas y construcciones simbólicas que los actores poseen no solo del sistema internacional sino asimismo del rol que la República Argentina detenta en el mismo.

Roberto Russell, señala específicamente sobre esto, que “el actor forma las imágenes y éstas están presentes en el momento de la toma de decisiones” (Russell, 1996).

Francisco Corigliano (2008) remarca que las opciones y decisiones que los tomadores de decisiones de política (tanto interna como exterior) adoptan para responder a las presiones y oportunidades ofrecidas por los frentes interno e internacional no se formulan y ejecutan en el vacío, las mismas responden a un sistema de creencias, ligado a una visión teórica implícita y explícita.

Como es recurrente ante toda construcción teórica, siempre existen líneas académicas o construcciones filosóficas que se oponen a la valoración positiva de los aportes realizadas por las mismas. El mismo Russell, enuncia que:

(...) el problema (...) es establecer relaciones causales lineales entre creencias y resultados de la política exterior. En otras palabras, identificar en qué medida y en qué circunstancia específica las creencias tienen un efecto independiente sobre algunos aspectos de la política exterior (Russell, 1996, p.49).

Múltiples autores, entre ellos Powell, Dyson y Purkitt, desestiman, las construcciones teóricas alrededor de los sistemas de creencias en los procesos de toma de decisión porque los mismos no aportarían al entendimiento del proceso de decisión:

No ayudan a que entendamos el proceso de decisión real del decisor en situaciones específicas. Nosotros no sabemos por ejemplo, cómo las creencias combinan con experiencias anteriores u otros aspectos de las cogniciones de una persona (Powell, Dyson y Purkitt, 1987, p.208).

A partir de ello debemos tomar en cuenta la advertencia de Russell, quién plantea necesario “evaluar en cada caso concreto el peso relativo de los distintos factores que influyen en la política exterior” (Russell, 1996, p.47). Es aquí, que adoptando lo propuesto por Simonoff, en relación a este debate, que combinaremos este método con

el de toma de decisiones, que nos ayudará a determinar en cada caso el peso relativo de cada actor en la situación precisa (Simonoff, 2007, p.8)

En función de ello, en el proceso de desarrollo de cada una de las gestiones presidenciales, objeto de investigación de la presente, buscaremos identificar y penetrar en las estructuras del sistema de creencias de los actores identificados en las estructuras decisorias en la formulación de la política exterior argentina hacia la Cuestión Malvinas. Habiendo identificadas las mismas, buscaremos su vinculación con las acciones concretas en materia de política pública externa hacia Malvinas, observando sus cambios y permanencias, como indica Simonoff. A decir de Russell, “ciertos aspectos concretos de la política exterior no se pueden comprender sin recurrir a las creencias”. (Russell, 1996, p.32)

Como señala Simonoff y tantos analistas internacionales, es muy complejo advertir, sin acceder a los mismos, cuales son las construcciones mentales de los hacedores y decisores en las políticas públicas al no acceder a sus pensamientos. Es por ello, como fue planteado en el apartado metodológico, las entrevistas en profundidad realizada a los actores claves, a los cuales accedimos para realizar esta investigación, nos permite adentrarnos en el proceso mental del colectivo a investigar. Quizás sin acceder a su totalidad, pero si viabilizando su observación de manera más directa y no realizando una mera interpretación a partir de lecturas indirectas. Russell, sobre esto, plantea que no necesariamente lo que los gobernantes creen y ven es lo que dicen creer y ver, y el problema de la interpretación del analista, quién incorpora su propia subjetividad.

Es a partir de esta definición, e identificando su diferencia en el proceso de toma de decisiones que introducimos una variable que ha caracterizado históricamente a la construcción del poder en las dirigencias políticas, en las estructuras gubernamentales de nuestro país: el hiperpresidencialismo.

Como describe Sujarchuk:

La propensión de nuestro sistema político hacia el “hiperpresidencialismo” favoreció la concentración del proceso de toma de decisiones en las manos de “líderes predominantes” que manejaron la política exterior con un grado importante de discrecionalidad personal (Sujarchuk, 2016, p.6)

Pero asimismo, como sostienen Russell y Tokatlian:

el “hiperpresidencialismo” fomenta la influencia de las creencias del Ejecutivo a través de lo que se conoce como “pensamiento de grupo” o groupthink: la ausencia de disenso respecto al líder para preservar la lealtad interna del conjunto y no quedar desplazado del núcleo del proceso decisorio (Russell y Tokatlian, 2015, p.265).

Advirtiendo la construcción conceptual desarrollada por Snyder y Diesing:

Los valores operativos del proceso de toma de decisiones dependen del balance de influencia entre sus miembros constitutivos. De esta forma, si una o dos personas están completamente en control, los intereses operacionales del Estado reflejarán sus perspectivas (Snyder y Diesing, 1977, p.526).

Es a partir de ello y como sostiene Marcelo Lasagna en relación a los sistemas de creencias y sus vínculos en los procesos de formulación de política exterior:

Los principios y valores que están en la base de un régimen y, por ende, en sus principales líderes, fundamentan la orientación de éste. La orientación del régimen refleja, por un lado, las creencias básicas del grupo que gobierna acerca de los asuntos mundiales y cómo ellos se relacionan con los intereses externos e internos del Estado (Lasagna, 1996, p.56).

Los determinantes internos en la Política Exterior

En apartados anteriores, hemos realizado la deconstrucción del concepto de política exterior, en busca de aquel que nos ayude a cimentar este estudio. En el proceso, advertimos que multiplicidad de autores, enfocan sus análisis a la acción de los determinantes internos, como factores inherentes a la política exterior. Y en el caso de la política exterior hacia la Cuestión Malvinas, la misma nos escapa a ellos.

Primeramente deberemos realizar una definición sobre los conceptos y los abordajes realizados en torno a los determinantes internos.

Como ya referenciamos anteriormente, Zucarrino, refiere sobre el concepto de Perina:

Que la política exterior debe ser entendida como el conjunto de decisiones y acciones tomadas por los gobernantes de un Estado en respuesta a demandas y determinantes internos y externos, con el objetivo de defender y promover los intereses y valores de ese Estado en el sistema internacional (Zucarrino, 2018, p. 46).

Ante dicha afirmación, el autor agrega que la misma:

Debe ser complementada con otras dos: que también la política exterior de los Estados, en tanto política pública, tiende a legitimar y sostener esos valores e intereses hacia el interior del propio país; y que su concepción y ejecución responden asimismo a satisfacer, junto a los intereses del Estado, los de la clase dirigente que coyunturalmente se encuentra en ejercicio del poder (Zucarrino, 2018, p. 44).

Es a partir de esto que realizaremos un sobrevuelo sobre multiplicidad de construcciones teóricas sobre los determinantes internos en la política exterior. Las mismas nos ayudarán de guía en el desarrollo de la presente investigación, en el análisis, advirtiendo un mayor peso de las variables internas en la interpretación de la formulación de la política exterior.

Debemos iniciar la deconstrucción histórica para realizar una aproximación a las construcciones teóricas más contemporáneas en torno a la conceptualización de los determinantes internos.

Atendiendo a que los primeros esbozos sobre las fuentes internas de la política exterior comenzaron a ser desarrolladas en los Estados Unidos a finales de la década de 1950, logrando una complementación en la década siguiente, con los aportes académicos de Pierre Renouvin y su desarrollo del concepto de las “fuerzas profundas”, como factores que limitan y generan condicionamiento en y sobre la toma de decisiones en materia internacional (Renouvin y Duroselle, 2000).

El estudio de los determinantes internos no tuvo un desarrollo inmediato en América Latina, donde, las cuales, recibieron mucha menos atención que las variables exógenas. La causa de ello, entre otros factores, es en este escenario el enfoque predominante parte de considerar la posición y el rol periférico de los países de la región, lo cual colocaba “al sistema internacional como principal factor condicionante de su comportamiento externo y tendía a subestimar la importancia de los factores internos en la formulación y ejecución de la política exterior” (Russell, 1990, p.5).

Contemporáneamente y con la evolución de la disciplina de las relaciones internacionales, hallamos en el sistema internacional, una comunidad académica dedicada al estudio de los determinantes internos. Entre la misma, los aportes del politólogo y teórico de las relaciones internacionales Volker Rittberger (2004), se basan en la corriente del liberalismo utilitario —que enfatiza en lo que el autor denomina el nivel sub-sistémico, buscando explicar la política exterior de los Estados “desde abajo” al focalizarse en lo que sucede hacia el interior del país—, en oposición al neorrealismo, el cual coloca el acento en los incentivos, constreñimientos y estándares de comportamiento del sistema internacional como determinantes de la conducta internacional de los Estados.

Asimismo, en el interior de las corrientes teóricas anglosajonas se destaca el institucionalismo neoliberal, corriente teórica de las relaciones internacionales, la cual considera a los factores nacionales como centrales en pos de la comprensión de la

política exterior, advirtiendo que en ese campo es donde ejercen su influencia los grupos o individuos participantes de la definición de políticas, además de ser articuladores de coaliciones y redes con sus contrapartes en el exterior buscando incidir en los procesos internacionales (Keohane y Nye, 1988).

Vinculado a esta cuestión Robert Putnam (1988), hacedor de la teoría del Doble Nivel, considera que los factores internos pueden determinar la política exterior de un país, sea para alcanzar los fines propios del Estado o de los grupos que influyen su accionar; éstos intentan determinar las políticas de gobierno mientras los decisores de política procuran mantener el poder, por lo cual se establecen coaliciones entre ambos.

Dando continuidad a este eje de análisis, el cual tiende a valorizar factores o variables internas, Helen Ingram y Suzanne Fiederlein (1988) sostienen que el estudio de las influencias domésticas sobre la política exterior es un campo en crecimiento constante, el cual busca destacar el rol desplegado y proyectado por distintas fuerzas e instituciones políticas tales como el Poder Legislativo, la burocracia, los Estados (provincias), la opinión pública y determinados grupos de interés.

Manfred Wilhelmy (1991), por su parte, propone aplicar enfoques similares afirmando la concepción de la política exterior como una política pública y que, como tal, es susceptible de ser sometida a procesos de análisis análogos a las demás. Peter Gourevitch (2007) contribuye a esta construcción sobre la política exterior como política pública, destacando la importancia de actores e influencias tanto internos como externos en dicho proceso y advierte sobre la existencia de una interacción y mutua influencia entre política internacional y estructura doméstica, considerando que deberían ser analizadas simultáneamente como un todo.

Realizando un abordaje sobre las contribuciones de la comunidad epistémica regional en torno a los determinantes internos, podemos hallar múltiples construcciones de reciente realización.

Como sostiene Zuccarino, tomando los aportes de Perina:

El subsistema de política exterior y relaciones internacionales de un Estado-nación consta de tres variables que se afectan mutuamente: las “internas”, las “externas” y el conjunto de variables de política exterior y relaciones internacionales propiamente dicho, que vincula las dos anteriores. Dentro de las variables internas, entrarían el tipo de régimen político-económico que controla el Estado; los diferentes actores, gubernamentales o no, que influyen o participan en la formulación y ejecución de la política exterior; la cultura política, es decir, los valores, actitudes, creencias, tradiciones y hábitos que determinan o condicionan el comportamiento de esos

actores; la capacidad económica, político-institucional, tecnológica, militar y diplomática del Estado-nación que representan; los recursos o instrumentos con que cuentan los responsables de la política exterior para lograr sus objetivos y los temas que predominan en la agenda. En lo referente a las variables externas, Perina distingue: la estructura jerárquica del sistema internacional (bipolar o multipolar); el patrón de relaciones entre los principales Estados-nación de ese sistema, así como sus capacidades (político-económicas, tecnológicas, militares y diplomáticas) y sus crisis económico-financieras y político-militares, más los cambios tecnológicos y culturales ocurridos hacia su interior y las normas del derecho internacional (Zuccarino, 2018, p.7).

Los aportes de la comunidad intelectual argentina a los estudios de los determinantes internos, han sido más que profundos, pudiendo señalar varios de ellos.

Mario Rapoport y Claudio Spiguel (2005) indican que “explicar la historia de la política exterior argentina supone, al enfocar sus lazos con la política interna, analizar su íntima vinculación con la naturaleza socio-histórica del Estado y la estructura económica de la sociedad”. (Rapoport y Spiguel, 2005). Dentro de esta línea, María Natalia Tini (2005), a partir de sus estudios comparados de la política exterior de la República Argentina y de Paraguay, contribuye con la idea de identificar y considerar a la política exterior como una política pública más, dando de ese modo relevancia al análisis de los factores internos que inciden en las decisiones en esa materia, tales como los cambios de régimen, el papel de la Cancillería y del Congreso (limitado a la ratificación de tratados y regulaciones internacionales), así como también los valores a los que adhieren los círculos dirigentes.

Uno de los mayores aportes a la trascendencia del estudio de los factores internos ha sido el de Marcelo Lasagna (1995), quien destaca como elementos explicativos importantes de la conducta exterior de un Estado las creencias y acciones de los formuladores de políticas en las instituciones burocráticas estatales, quienes se encuentran, a su vez, influidos por la sociedad, especialmente la sociedad política. Aquí se despliegan los sistemas de creencias, tanto de la dirigencia como de la sociedad, donde ambos se retroalimentan constantemente.

Asimismo autores como Heraldo Muñoz (1987), colocan el foco de su investigación en diversos factores y actores que influyen en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior (especialmente los latinoamericanos), como las empresas transnacionales, la teoría realista de poder y las percepciones o imágenes que cada país tiene sobre el sistema internacional, la potencia hegemónica de turno y los Estados vecinos.

El politólogo y diplomático chileno Alberto van Klaveren (1984) ha sido uno de los autores latinoamericanos que mayor sistematización referida a las variables externas e internas ha generado. Van Klaveren, identifica en las primeras las perspectivas sistémicas, de la dependencia, la política exterior y las políticas del poder, mientras que en relación a los factores internos el autor asevera, refiriéndose al caso latinoamericano, que:

(...) es problemático identificar fuentes puramente domésticas de política exterior en una región donde actores transnacionales de naturaleza tan diversa han establecido vínculos estrechos con grupos locales. Sin embargo, el solo hecho de que estas fuerzas transnacionales actúen a través de agentes locales y que, en consecuencia, ejerzan una influencia mediatizada, indica que todavía es posible hablar de variables internas. Además, resultaría absurdo buscar fuerzas externas tras cada decisión de política exterior en la región (van Klaveren, 1985: 34).

Van Klaveren menciona asimismo dos variables internas: la política burocrática, la cual explica siguiendo el modelo teórico generado por Graham Allison (1971) y el liderazgo, colocándolos en un segundo orden de importancia y pertinencia para los países de la región.

Anabella Busso sostiene que, sin desconocer el impacto de las variables sistémicas, los:

Vaivenes de la política exterior se explican mayoritariamente por causas internas entre las cuales se destacan las crisis político-económicas, las tensiones entre los distintos modelos de desarrollo y sus respectivas estrategias de inserción internacional —liberalismo y alineamiento por una parte versus desarrollismo y autonomía por la otra— y las variaciones en la concepción de democracia (Busso, 2014, p.1).

Asimismo, Ornela Fabani (2016), continuando las contribuciones disciplinares de autores árabes y combinándolos con autores clásicos como James Rosenau (1997), reafirma la necesidad de adoptar un enfoque que combine variables internas y externas (o “intermísticas”) en el desarrollo del proceso de análisis de la política exterior de un Estado.

Leandro Sánchez, realiza un abordaje sobre la participación del “cuerpo decisonal legislativo en la confección de la agenda de política exterior”, en su contribución a la disciplina, entendiéndolo como un condicionante interno en tanto responde en buena medida a la relación de fuerzas existente en la sociedad y actúa como intermediario y articulador entre el poder institucional y los ciudadanos (Sanchez, 2013).

Finalmente, Pablo Valenzuela, aporta al tratamiento de la cuestión, el concepto de “actores domésticos autónomos”, entendidos como grupos específicos con intereses, que buscan implementar de manera legítima sus propias agendas, a partir de generar influencias al gobierno en pos de que adopte o no ciertas orientaciones de política pública (Valenzuela, 2013, p.23).

En el mismo eje, Luis Schenoni y Alejo Ferrandi Aztiria reconocen la influencia de múltiples grupos de interés domésticos en la toma de decisiones en política exterior y van más allá al proponer que el incremento en la cantidad de actores involucrados en dicho proceso genera tres efectos en la misma: mayor estabilidad, mayor poder de negociación y mayor poder de agenda (Schenoni y Ferrandi Aztiria, 2014, pág. 113-142).

Los procesos de cambios en la Política Exterior

Iniciamos el recorrido por las construcciones teóricas referidas a los cambios en política exterior con la construcción conceptual de Marcelo Lasagna, quién sostiene que:

El Estado, en la visión realista, es un actor racional y unitario que adopta una política exterior como reflejo de los riesgos y ocasiones que le presenta el sistema internacional -global o regional- con el fin de maximizar sus intereses. Esta distinción realista entre proceso político interno y externo se basa en que mientras los determinantes de la política doméstica dependen del sistema político nacional, incluyendo la influencia de la opinión pública, partidos políticos y grupos de interés, la política externa es un producto del Estado mismo, relativamente aislado de la sociedad. Esta visión ignora el proceso de decisiones, el rol de las instituciones estatales y no estatales, ignora la política doméstica y el gran contexto en que interactúan estos elementos para producir la política exterior (Lasagna, 1996, p.45).

La política exterior nunca permanece inmutable. La política exterior varía en el tiempo, de un país a otro, de un régimen a otro. Estas modificaciones, macros o micros, son generadas desde un “*continuum*”, donde la reestructuración, la reforma y el ajuste son aplicados constantemente⁷.

Siguiendo a Russell entendemos por cambio:

(...) el abandono o reemplazo de uno o más de los criterios ordenadores de la política exterior y las variaciones en los contenidos y -o formas de hacer política y por ajustes a las “variaciones producidas en la intensidad del esfuerzo (mayor o menor) y a las

⁷ Las definiciones de cambio, ajuste y continuidad las tomamos de la sistematización realizada por Bruno Bologna y Anabela Busso de las lecturas de Roberto Russell y Charles Hermann.

adecuaciones de objetivos frente a una o varias cuestiones de la agenda de política exterior (Russell, 1989)

Los ajustes son de carácter cuantitativo mientras que los cambios son de naturaleza cualitativa. Finalmente, creemos que las continuidades están representadas por la permanencia de determinados criterios básicos para diseñar y ejecutar la política exterior (Bologna y Busso, 1994, págs. 17-51).

La importancia de estos niveles de cambio de la política exterior radica en que empíricamente nos permitirán evaluar el impacto que las variables tendrán sobre la política exterior. Estos factores pueden tener su origen en el sistema político nacional, los cambios de política exterior no son exclusivamente una función de respuestas a cambios en el contexto global; la política doméstica, el Estado, los procesos de formulación de políticas, decisión e implementación y la sociedad cumplen un rol muy destacado en la generación de cambios de la política exterior. La política exterior argentina refleja así mismo, las creencias y acciones de los formuladores de políticas en las instituciones burocráticas estatales tanto internas, sea el caso del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, como las burocráticas siendo el caso de la Cancillería y el Instituto del Servicio Exterior de La Nación (ISEN), quienes están influidos en una variedad de grados y de formas por la sociedad, pero sobre todo por la sociedad política; partidos políticos, grupos políticos, grupos de interés y de presión.

En relación a los grupos burocráticos externos, describiendo que las funciones que ejercen son precisamente en el ámbito internacional, pero con una inmensa influencia a nivel de la mesa nacional y la negociación dentro de ella, la denominación de “élites externas”, describe con precisión el papel que juegan estos actores y el entrelazamiento que se observa entre la mesa interna y la mesa externa de negociación en base a la actuación de los mismos.

Es necesario destacar que no solo ésta elite se encuentra conformada por los integrantes de los organismos encargados de la representación externa de un Estado a nivel oficial, como es el caso de la Cancillería y sus integrantes, sino que además debemos reconocer la importancia que conjugan la actuación de actores pertenecientes a organismos no gubernamentales.

Asimismo estos actores, en la negociación en el proceso de toma de decisiones, en la mesa interna, son de fundamental estudio, por que serán aquellos que influyan a través

de sus opiniones, decisiones, e intereses y lobbies, en la formulación ulterior de la agenda de política exterior.

Como hemos observado en múltiples ejemplos y como comprueba Marcelo Lasagna:

El fortalecimiento de la oposición dentro de un régimen puede poner en entredicho las políticas gubernamentales, hasta provocar su cambio, ya que si las contradicciones crecen incrementando la posibilidad de fracaso, desata una crisis política deslegitimando a las mismas a las creencias mantenidas por el grupo dominante en el Estado y la sociedad política y civil (Lasagna, 1995, p.38).

Asimismo y tomando la construcción teórica de Lasagna, en los procesos de cambio de regímenes y cambios de política exterior debemos identificar las siguientes cuestiones vinculadas a las características señaladas por el mismo:

Como propiedades del régimen identificaremos; a la naturaleza de las relaciones Estado y sociedad; a los principios y valores en que se sustenta el régimen; y, finalmente, a los factores estructurales del propio régimen. Consecuentemente, cuando se produce una alteración de estas propiedades algunas dimensiones de la política exterior pueden ser modificadas, a saber: los objetivos, intereses y estrategias; el proceso de elaboración de la política exterior; y el estilo diplomático (Lasagna, 1995, p.39).

Siendo el objeto de investigación de la presente las políticas exteriores hacia la Cuestión Malvinas desplegadas durante las gestiones presidenciales ya referidas en contraposición a la política implementada en la década de 1990, debemos advertir que ante el cambio de gobiernos se impulsarían los cambios de gestión en la materia. A decir de Lasagna:

Los cambios que se registran en el ámbito de las estructuras y procesos políticos deberían, por tanto, tener una cierta influencia en ella. Los cambios de régimen, como ha de suponerse, implican algún grado de alteración en los mecanismos político-institucionales, los que a su vez pueden dar lugar a una reformulación de las políticas de Gobierno (Nohlen, 1991: 229-232).

Asimismo, en el proceso de transferencia del poder de un gobierno democrático a otro, el cual se halla constituido por múltiples partidos, el proceso de formulación de la política exterior experimentará claros procesos de cambio. Como observa Hagan:

En un régimen democrático, de otro lado, las instituciones políticas tienen asignado un rol diferenciado y las burocracias están provistas de mayores grados de autonomía. Con todo, este planteamiento puede variar según el grado de cohesión del Gobierno. Un Gobierno monocolor, por ejemplo, tendrá un mayor margen de maniobra para diseñar sus políticas que una coalición de partidos. (Hagan, 1987: 344-346)

Pero debemos advertir que:

El proceso de formulación de la política exterior tiene elementos que lo distinguen del resto de las políticas gubernamentales (...) Las decisiones externas, asimismo, generalmente comprometen a Gobiernos futuros, ya que van más allá del periodo de Gobierno (Wallace y Wallace, 1990).

Abordando, el escenario donde, ante un proceso opositor a la política desplegada por un gobierno de turno y producido el cambio de gobierno, como describe Lasagna, en su identificación de factores estructurales del cambio:

Si hay cambios en la estructura interna del régimen, esto es, en las reglas del juego y el conjunto de roles políticos, éstos pueden afectar notablemente la política exterior. Al mismo tiempo esto implica que habrá unos nuevos constreñimientos políticos sobre la actuación del régimen en la formación e implementación de la política exterior. ¿De dónde vienen estos constreñimientos políticos? En primer lugar, de los mecanismos de acceso al Gobierno, los cuales están directamente vinculados al alcance de la participación política y de la competición política. La participación política afecta la manera en que el régimen adopta las decisiones de política exterior (Lasagna, 1995, p.56).

Lo referido podrá compararse en el proceso de despliegue de los procesos políticos del gobierno de la ALIANZA, de Duhalde y de Kirchner, como asimismo a los sucesores, por la transcendencia de las políticas, previamente referidas y sus consecuencias.

Finalmente, generando una base de sustento sobre la construcción de Marcelo Lasagna para el análisis del cambio de política exterior, mencionaremos las tres dimensiones que buscaremos identificar como modificables, ante los cambios de gestión posteriores al paradigma de política exterior hacia Malvinas, constituido en la década de 1990.

La primera de ellas, “donde los intereses, objetivos y estrategias de política exterior, se congregan en torno a la agenda” internacional del Estado, la cual incluya aquellos intereses y objetivos susceptibles de ser identificados. La selección de los mismos está condicionada por la urgencia de su puesta en marcha y por la capacidad de los líderes de implementar sus preferencias.

La segunda, orientada al proceso de elaboración de la política exterior. Esta dimensión, dirige su constitución a identificar la forma, al cómo y quién (o quiénes) deciden (formulan, diseñan e implementan) la política exterior. “Las decisiones son el aspecto más visible y obvio de la política exterior” (Korany, 1986, p.39). Pero, más allá de ello, como sostiene Lasagna, “éstas son sólo parte de una totalidad mucho mayor que incluye pautas de comportamiento, objetivos, intereses, estilos, percepciones e incluso no

decisiones” (Lasagna, 1996, p.58). Como sostiene Hazleton “el proceso de toma de decisiones puede ser analizado desde diferentes perspectivas, ya sea enfatizándose sus elementos psicológicos, o bien la trama burocrática resultante de múltiples interacciones en el ámbito de organizaciones y de individuos” (Hazleton, 1987. Págs. 15-35).

Como se hizo referencia en el apartado metodológico, las teorías basadas en el análisis burocrático sustentarán el presente estudio, exponiendo que el mismo adoptará el enfoque burocrático para analizar el nivel operativo de la política exterior.

De esta manera se parte de la base de que el Estado no es un actor unitario y racional (Allison, 1988). Las propiedades del régimen -como vimos- tienen una fuerte influencia en la forma que puede adoptar este proceso.

Finalmente la tercera dimensión, en clara referencia al estilo diplomático, se refiere explícitamente a la forma de conducir y proyectar la política exterior.

Debemos destacar el aporte de Muñoz, quién sostiene que:

La política exterior de un Estado no es solamente el producto de un conjunto determinado de condiciones internas objetivas, sino que se ve afectada por una serie de elementos subjetivos, tales como: los valores y perspectivas ideológicas de los encargados de implementarla, la tradición diplomática del país y los valores o normas no escritas del comportamiento internacional (Muñoz, 1986, p.14).

Sobre esto Jensen afirma que “la personalidad del liderazgo político y la visión que éste tenga del sistema internacional -percepciones de amenazas y oportunidades- es determinante en las acciones de política exterior” (Jensen, 1982). La personalidad determina un estilo, posturas, actitudes de implementación y ejecución de la política exterior. En función de ello, apreciamos que un liderazgo político emergente, ante un cambio de régimen, puede moverse entre una actitud complaciente para con las estructuras y reglas existentes, o bien, subvertir los procedimientos establecidos (Lasagna, 1996, p.59) Ante esto, el liderazgo político del hacedor o decisor de políticas, frente al sistema internacional, puede asumir desde conductas muy voluntaristas hasta aquellas que inhiben la innovación sobre la política exterior (Salmore y Salmore, 1978, p.113-114).

Finalmente, observamos que el concepto cambio de la política exterior alude a un realineamiento de la misma (Van Klaveren, 1992); al abandono o reemplazo de una o más de las orientaciones de dicha política y a las variaciones en los contenidos y/o formas de efectuar esa política (Russell, 1991). Este concepto se contrapone a aquel de continuidad de la política exterior que se funda en el mantenimiento sin interrupción en

el tiempo de determinadas orientaciones y contenidos en una o varias áreas de cuestiones de dicha política y en la dinámica básica del proceso de toma de decisiones (Fabani, 2015, p. 139).

Sobre el Interés Nacional y la Agenda de Política Exterior

Iniciamos este apartado afirmando que el interés nacional ha sido y es el eje articulador de la política exterior, corroborando su entendimiento, como afirma Sanchez, “a través de la promoción de determinados valores que portan los Estados” (Sanchez, 2013, p.66). Debemos aclarar, que “las sociedades son heterogéneas por lo que el interés nacional no sería uno. Ergo, consiste en inferencias y percepciones relativas a pautas de comportamiento por parte de quienes elaboran la política exterior” (Sanchez, 2010, p.7). El interés nacional, debe ser comprendido como un concepto ambiguo bajo el cual se localizan las metas y objetivos externos de un Estado, por su inmovilismo, sirve como guía de la política exterior, lo que tiende a eternizar sus mecanismos y temas, e incluso los instrumentos. De aquí “se desprende el carácter conservador que muchas veces se le imputa a la política exterior” (Lasagna, 1996, p.49).

Hasta allí el concepto de interés nacional, se encuentra de manera asequible para el análisis y el estudio de los investigadores sociales. A medida en que la organización gubernamental (ya sea por su estructura o dinámica de negociación) se torna altamente compleja, las definiciones conceptuales del interés nacional surgirán de intrincados procesos de negociación y transacción entre los diversos actores participantes de la dinámica derivada de la formulación e implementación de la política exterior, siendo mucho más palpable en cuestiones donde la emotividad y cuestiones valorativas poseen altísima vinculación con la política pública, como es la Cuestión Malvinas.

Sanchez, construye un posicionamiento en torno a esta idea y la dificultad en el grado de asequibilidad:

Es por eso, que resulta de mayor utilidad recurrir al concepto de la agenda pública de política internacional, concepto que será citado reiterado varias veces a lo largo del resto del trabajo, puesto que a diferencia de interés nacional es un concepto operacionalizable, que proporciona criterios para identificar intereses específicos y establecer una jerarquía entre ellos. Esta aproximación permite concebir el interés nacional como aquellos valores que son utilizados como criterios de evaluación de políticas concretas (Sanchez, 2013, p.66).

Entonces podemos esquematizar que “el proceso de adopción de decisiones para la formulación de la política exterior consiste, en definitiva, en estudiar el proceso por el cual se construye la agenda pública de política internacional” (Sanchez, 2013, p.67).

Mediante este proceso, en la práctica, permite operacionalizar los temas o intereses incorporados a la agenda y determina los objetivos y opciones de la política exterior a adoptar. Es necesario, entonces, identificar dicha arena, el conjunto de intereses que responden en buena medida a la relación de fuerzas en la sociedad (Duroselle, 1992, p.174).

Trabajando el concepto de “agenda internacional”, iniciaremos un abordaje sobre los lineamientos de política exterior en que se traduce el proceso de negociación de la política exterior.

Con relación al concepto de agenda, Aguilar Villanueva sostiene que la decisión más importante de un gobierno posee vínculo directo con la elección de sus asuntos y prioridades, o sea con su agenda. El autor entiende por agenda de gobierno al conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (Aguilar Villanueva, 1993, p.29).

La pregunta que debemos realizarnos, está enlazada hacia como es el proceso por el cual un tema ingresa a la agenda. En el modelo de Cobb y Elder (1986), se presenta la existencia de tres prerequisites para que un asunto ingrese a la agenda sistémica, pública o constitucional.

El primero es una amplia atención, o al menos, el conocimiento del tema o problema en cuestión. El segundo prerequisite consiste en el interés compartido de una parte relativamente importante de la sociedad nacional (no de toda la ciudadanía) en cuanto que se requiere algún tipo de acción. El tercero radica en una percepción compartida de que dicho asunto es de interés para alguna unidad gubernamental y corresponde a los límites de su autoridad (Cobb y Elder, 1986, p.116).

Es así que el ingreso de un tema en la atención y consideración del gobierno da lugar a lo que estos autores denominan agenda de gobierno, definida como “conjunto de asuntos explícitamente expuestos para la consideración activa y seria de los encargados de tomar las decisiones” (Cobb y Elder, 1986, p.117).

Luzuriaga (2011) señala específicamente que “el ingreso de un tema a la agenda de gobierno requiere la competencia de las autoridades públicas en general o de una

autoridad pública en particular”. Pero asimismo, la competencia aquí no puede leerse solamente como un atributo propiamente jurídico e institucional, sino que en un sentido más amplio, la acción política de inclusión en la agenda consiste en el cuestionamiento de las competencias. Peter Bachrach y Morton Baratz han aportado sobre la cuestión explícita, la existencia de un proceso paralelo de “no-establecimiento de la agenda” (non agenda-setting), para implicar “la ausencia de ciertos temas en la diversas agendas que pudiera relacionarse con el concepto de no toma de decisiones (non decision making)” (Bachrach y Morton Baratz, 1970).

La atención no significa o materializa un escenario en el cual la autoridad pública o el funcionario, que posee esa capacidad de captar “temas”, actúe sobre la agenda, ya que la atención puede desembocar en la no-acción. “La atención es un gesto políticamente significativo, pero no necesariamente conlleva consecuencias materiales sobre la agenda” (Sanchez, 2013, p.68).

La ecuación generada en torno a las agendas revela y expone las estructuras de poder que domina efectivamente la hechura de la política. “La agenda sistémica, desde una naturaleza más abstracta y general, presenta mayor amplitud en extensión y dominio que la agenda de gobierno” (Luzuriaga Wilson, 2011, p.4). Incluso, podemos distinguir un proceso o fenómeno, donde las prioridades de la agenda sistémica, no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales, estando abierta la posibilidad que existan discrepancias considerables entre ambas. Sobre esto, Cobb y Elder llegan a aseverar que se podría plantear la hipótesis general que “a mayor disparidad entre los dos tipos de agenda, mayor intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político. “El estudio de la construcción de la agenda política se enfoca el estudio del poder de los temas, una investigación más específica que el tema del poder” (Dorantes, 2009, p.1).

Debemos entonces considerar desde una construcción teórica “a la agenda de las relaciones interestatales como una conformación de múltiples temas, no jerarquizados en forma contundente ni permanente” (Sanchez, 2013, p.69) Asimismo, muchos de ellos surgen a partir de lo que se imputaba a la esfera de la política doméstica, convirtiendo en una instancia difusa la separación entre temas internos y externos. Asimismo, los temas internacionales (y específicamente la Cuestión Malvinas) no siempre son competencia exclusiva del Ministerio de Relaciones Exteriores, haciendo necesario un proceso de coordinación, al menos, en la órbita gubernamental. “Diferentes problemas

generan diferentes coaliciones, dentro y fuera del gobierno, y presuponen distintos grados de conflicto” (Luzuriaga, 2011, págs. 12-13).

De lo antedicho se desprende que:

Cuando se plantean múltiples temas en la agenda, muchos de los cuales amenazan los intereses de grupos internos aunque no con claridad los de la nación como conjunto, aumentan los problemas para formular una política exterior coherente y consistente (Keohane y Nye, 1988: 43).

Los internacionalistas uruguayos Lincoln Bizzozero y Carlos Luján articulan un marco teórico sobre el estudio de las políticas exteriores nacionales con el estudio de las políticas exteriores nacionales. Así, establecen cuatro niveles, que también son funcionales a una distinción acerca de los pasos en la construcción de la agenda: intrapersonal, interpersonal, de los medios de comunicación masiva, de los decisores de política exterior y pública de política internacional (Bizzozero y Luján, 1992, p.4).

La primera se refiere a la construcción y percepción individual sobre el acontecer internacional, producto tanto de la reflexión propia como de los estímulos de la sociedad a la que pertenece ese ciudadano. En palabras ya referidas, el sistema de creencias individual.

Ya en cambio, la agenda interpersonal se conforma a partir de la interacción de las agendas intrapersonales suponiendo el intercambio de ideas, opiniones y comportamientos de los ciudadanos pertenecientes a una misma sociedad. La interacción colectiva o social del sistema de creencias a nivel social.

La agenda de los medios de comunicación masiva, hipotéticamente una construcción autónoma, está condicionada, en mayor o menor medida, por los intereses de los actores implicados, constituyendo la agenda setting⁸.

La agenda de los decisores de la política exterior de un país es el producto elaborado del deseo y los objetivos de los dirigentes. Cabe tener en cuenta el supuesto que los dirigentes tendrán como objetivo imponer su agenda en un sistema político y en una sociedad determinados.

Finalmente, la agenda pública de política internacional es una auténtica coproducción que va más allá de los deseos de los dirigentes, las reducciones de los medios de comunicación y las expectativas y los valores de la opinión pública proyectándose, claro están, hacia el sistema internacional.

⁸ Sobre la conceptualización y teorización de la agenda setting, referimos el trabajo de Petrone, Fernando “Estudios de agenda setting. Conceptos, Metodologías y abordajes posibles”.

Es en esta última, sobre la agenda de gobierno en términos generales, que centraremos el presente estudio, definiendo los siguientes conceptos:

Su conformación es el resultado de la yuxtaposición de las diversas agendas nacionales en interacción. Se debe tener en cuenta que la interacción se concreta entre unidades nacionales con capacidades disímiles, donde obviamente influyen el grado de asimetría entre las partes involucradas y el tipo de relación establecida, más que nada atendiendo a la dicotomía básica cooperación/conflicto. La agenda pública de la política internacional, en tanto coproducción y síntesis, revela aspectos centrales de política pública (Luzuriaga, 2011, p.17).

Pero advirtiendo que la elaboración de la agenda pública de política internacional de Argentina se encuentra primordialmente en manos del Poder Ejecutivo, atento las atribuciones constitucionales en la materia.

Debido a su naturaleza de órgano unipersonal, y acompañado de una burocracia jerárquicamente subordinada y considerablemente más amplia que la del Parlamento, el Presidente de la Nación en la mayor parte de los casos es quien define los temas prioritarios de la agenda de política exterior. También es el Presidente quien dispone en términos relativos de más instrumentos para hacer efectivo su plan de acción en materia exterior (Sanchez, 2013, p70).

Habiendo realizado un proceso de abordaje sobre las diversas y múltiples construcciones conceptuales que podremos hallar en los siguientes capítulos, en este apartado final, esbozaremos nuestra construcción teórica y las herramientas conceptuales que implementaremos en el proceso de dar luz sobre las dinámicas decisoras en torno a la política exterior hacia la Cuestión Malvinas objeto de nuestra investigación.

Iniciaremos el proceso, identificando la mesa nacional dentro de la negociación internacional de cada gobierno estudiado, implementando la teoría de Robert Putnam ya referida y partir de la identificación de la misma, se la abordará mediante la implementación de la construcción teórica de Milenky en pos de desplegar la identificación de los actores y los escenarios en la toma de decisiones de los gobiernos argentinos. Una vez implementado dicha estructura, buscaremos identificar de manera directa o indirecta, las diversas edificaciones conceptuales y teóricas desplegadas en el este aparto específico. Desde observar la forma de edificación conceptual de la política exterior para cada Ejecutivo abordado, identificar los determinantes internos para cada administración presidencial y sus tempos, hasta advertir los procesos y dinámicas de

cambio en la política exterior de nuestro objeto de estudio y su construcción propiamente.

Cada uno de los componentes conceptuales y teóricos que hemos desarrollado aquí nos serán auxiliares en los desarrollos a realizar en los siguientes capítulos. De este modo buscaremos articular las construcciones conceptuales y teóricas con los procesos políticos específicos en la formulación de la política pública en materia de política exterior hacia la Cuestión Malvinas.

Capítulo 2: Presidencia de Carlos Saúl Menem

La política exterior hacia Malvinas en la administración Menem

La política exterior hacia Malvinas, durante la década de 1990 se constituyó como el quiebre de la tradición diplomática argentina, tanto por sus acciones, sus símbolos, como por sus consecuencias. En palabras de Lucio García del Solar, en referencia a las políticas implementadas hacia la Cuestión Malvinas en este periodo:

Se espera que estas negociaciones sobre Malvinas sean tan insatisfactorias como casi todas las que alentó esta gestión (...) se acerca el final del largo gobierno del presidente Carlos Menem sin que se vislumbre la posibilidad alguna de que su vaticinio sobre la recuperación de las islas Malvinas para el año 2000 pueda materializarse (Lucio García del Solar, 1999).

El presente capítulo, tiene como objetivo presentar la construcción de la política exterior de las gestiones presidenciales de Carlos Menem (1989-1994; 1995-1999) proyectada hacia diversas dimensiones de la Cuestión Malvinas, la cual a nuestro entender y para los fundamentos de la presente investigación se cimentó como un paradigma en la cuestión, por sus características (política de seducción hacia los isleños), acciones (negociación trilateral, acuerdos en materia de pesca, hidrocarburos, vuelos y cuestiones humanitarias) y consecuencias (políticas, económicas y diplomáticas en el escenario interméstico) (Bayless Manning, 1977).

La construcción de un paradigma en torno a la Cuestión Malvinas Escenarios y procesos sobre los que se edificó el nuevo paradigma

Iniciamos este proceso de abordaje sobre la política exterior de Menem hacia la Cuestión Malvinas, mediante el tratamiento de la construcción discursiva desplegada sobre la misma.

Durante la campaña de 1989, el candidato a Presidente de la Nación por el Partido Justicialista.

El Presidente Menem manifestó que antes del año 2000 las islas Malvinas, serán argentinas, en forma explícita en la apertura del 113 Período de Sesiones Ordinarias de la Honorable Asamblea Legislativa, el 1 de marzo de 1995. Es esa ocasión dijo:

Es un anhelo de este presidente, que creo compartido por todo el pueblo argentino, tal como ha quedado manifiesto en la Constitución Nacional, que apoyados en el respeto internacional que hemos ganado y en nuestra confiabilidad como país, antes del año

2000 se concluyan exitosamente las negociaciones por la soberanía de nuestras queridas islas Malvinas.

La primera caracterización que debemos hacer sobre la política exterior de Menem hacia la Cuestión Malvinas, ha sido el cambio de perfil de proyección internacional, de escenarios multilaterales (por ejemplo la Asamblea General de Naciones Unidas) a escenarios bilaterales (con el Reino Unido de la Gran Bretaña).

En torno a esta cuestión, el Canciller Cavallo, explico en una de sus alocuciones de la época que “el tema no fue retirado del ámbito de las Naciones Unidas, sino que se cambio la estrategia” (Bologna, 1994, p.360).

El mismo expresó:

Prefería la vía bilateral, privilegiando el diálogo y la negociación como métodos adecuados para recuperar la normalidad de nuestras relaciones y a partir de allí, comenzar a recrear una relación humana entre los habitantes de las Islas Malvinas y los argentinos que viven en el territorio continental, tratando de restaurar los lazos existentes antes de abril de 1982. Creía que de esta forma, no en un plazo breve, pero de manera segura, se podía esperar, como lo hicieron hasta el presente los españoles con el Peñón de Gibraltar que el problema se vaya disolviendo más que resolviendo. A partir de este estrechamiento de los vínculos con los habitantes, y en la medida en que estos confíen que sus intereses recíprocos van a ser respetados por nuestro país, quizás podamos volver a conversar sobre la forma de recuperación por parte de la República Argentina del pleno ejercicio de la soberanía sobre la islas Malvinas y demás islas del Atlántico Sur” (Bologna, 1994, p.8)

Lo anteriormente proferido se convertiría en una profecía de la política por venir: la política de seducción a los isleños.

La estrategia diplomática elaborada por el Canciller Cavallo, gozaría una continuidad profundizada, tanto en la elaboración de la política pública como en el estilo de implementación durante el desarrollo de la gestión del Canciller Guido Di Tella, quién asumiría la titularidad del Ministerio de Relaciones Exteriores el 1 de febrero de 1991.

El mismo decide profundizar el acercamiento con los habitantes de las islas, a través de la estrategia de *la seducción o charme politics* (Gil, 1999, p.3), entendida la misma como un conjunto de propuestas de políticas realizadas por el gobierno argentino directamente a los habitantes de las islas, advirtiendo y teniendo en cuenta sus deseos. (Bologna 1994, p.8)

Debemos advertir que, que durante la primera etapa de la gestión del Canciller Di Tella, la estrategia multilateral pasó a un segundo plano, “la concentración en la agenda bilateral adoptó dos vertientes: la negociación bilateral con el gobierno del Reino Unido

y la negociación bilateral con los habitantes de las islas, conocida por la forma en que se instrumentó, como estrategia de seducción” (Gil, 1999, p.7)

La construcción del “Paraguas de Soberanía”

Advirtiendo el tono belicista de la campaña electoral⁹, la gestión menemista decidió desde su inicio mismo, instrumentar la negociación bilateral, la cual había sido esbozada por la mediación norteamericana, buscando abandonar la estrategia multilateral implementada durante la gestión del radicalismo.

Esto se adicionó, según Soukassian (1994, p.3), a la decisión del menemismo de privilegiar la estrategia de reiniciar las relaciones bilaterales.

La misma se materializó como enuncia Simonoff:

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 (Simonoff, 2012, p.4).

De esta manera, se dará inicio a un proceso de formulación de la política exterior argentina hacia la Cuestión Malvinas, durante los años noventas, basamentada en la política bilateral hacia el Reino Unido, el alejamiento del multilateralismo y enmarcada en la política de seducción a los isleños.

Ya durante la administración Menem, el gobierno argentino eliminó las restricciones que impedían las importaciones desde el Reino Unido e Irlanda del Norte. Este acto, a quince días de la reunión de New York fue resaltado ya que "...dado que constituía un gesto unilateral sin contrapartida británica; la decisión de la diplomacia peronista era una nueva y clara señal de las serias intenciones de la nueva Administración de destrabar los obstáculos existentes entre ambos países (Gil, 1999, p.5).

La construcción del “Madrid I y Madrid II”

De los bosquejos obtenidos, producto de la reunión de New York de agosto de 1989, la cual fue caracterizada por los diplomáticos de ambos países como “conversaciones para

⁹ Para un análisis de esta dimensión referenciamos el trabajo de Bologna, Alfredo Bruno (1991) “Dos modelos de inserción de Argentina. Las Presidencias de Alfonsín y Menem”. EN: Cuadernos de Política Exterior Argentina. Serie. Proyectos de Investigación. Nº 2. Diciembre. Asimismo, el trabajo de investigación realizado por Herrero, Luciano Ariel(2015) “El papel del Poder Ejecutivo, las Fuerzas Armadas y el Congreso argentino en las negociaciones sobre Malvinas y el restablecimiento de las relaciones con el Reino Unido (1989-1990)” Tesina de grado. Carrera: Licenciatura en Relaciones Internacionales Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.

comenzar a conversar” (Bologna, 1994, p.4), se concretó oficialmente la firma de los Acuerdos de Madrid de octubre de 1989 y febrero de 1990, considerados como el primer paso concreto de la política exterior de esa Administración con respecto a Malvinas. (Lohle, 1997)

De esta manera se dio vida, mediante la emisión de una Declaración Conjunta, a la denominada Formula del Paraguas de Soberanía, “la cual tiene como objetivo superior proteger la posición de cada parte en lo relativo a sus derechos sobre los archipiélagos y los espacios marinos circundantes” (Bologna, 1994).

A continuación, enumeraremos cada uno de los puntos más relevantes mencionados acuerdos, en pos de describir, los cimientos de la política exterior hacia Malvinas.

Ante los resultados obtenidos en la reunión en la capital española entre los representantes argentinos y británicos, Lucio García del Solar y Crispin Tickell respectivamente, el 19 de octubre de 1989 se firmó el Acuerdo de Madrid I, mediante el cual, entre las principales medidas:

- Se acordó formalmente el cese de hostilidades
- Se restablecieron las relaciones consulares
- Se creó un grupo de trabajo con el objetivo de evitar incidentes en el campo militar promoviendo la cooperación y confianza (unilateralmente el Reino Unido eliminó el requisito de acuerdo previo para que los buques mercantes argentinos ingresen a la zona de protección y más importante aún, hizo coincidir los límites de la "zona de exclusión pesquera" con los de la "zona de protección")
- Se estimularon las relaciones comerciales y financieras mediante la eliminación de todas las restricciones impuestas a partir de 1982 (el Reino Unido convino en facilitar los vínculos de cooperación entre la Argentina y la entonces Comunidad Económica Europea).
- Se reanudaron las comunicaciones aéreas y marítimas.

El entonces Canciller Domingo Felipe Cavallo, reivindicó el acuerdo ya que el mismo “significó un salto cualitativo con respecto a la situación anterior porque, por primera vez desde 1982, el Reino Unido aceptó explícitamente la existencia de una disputa jurídica por la posesión soberana de esos territorios” (Cavallo, 1993)

Sin embargo, debemos resaltar que el punto fundamental, en pos de no reiterar la metodología y resultados obtenidos en la Conferencia de Berna de 1984, durante la

Presidencia de Raúl Alfonsín, consistió en la expresa declaración de que ninguna de las negociaciones que demande ese Acuerdo ni sus resultados, serían interpretados como un cambio o un fundamento tendiente a cambiar el status quo sobre la soberanía y la jurisdicción de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y sus espacios marítimos circundantes. Es decir que se respetó entonces la fórmula del "Paraguas de Soberanía".

Durante las negociaciones de febrero de 1990 el objetivo era profundizar las negociaciones iniciadas en el Acuerdo de Madrid. Por lo tanto, el marco de diálogo tendiente a la consecución del Acuerdo de Madrid II se prosiguió con la misma metodología, manteniendo la postura de sostener el "paraguas" como garantía de diálogo.

De esta manera:

- Se restablecieron las relaciones diplomáticas.
- Se eliminó la "zona de protección" alrededor de las Islas Malvinas.
- Se aprobó el Informe final del "Grupo de Trabajo Argentino-Británico sobre Medidas Tendientes a Aumentar la Confianza y Evitar Incidentes en la Esfera Militar."
- Se aprobó el Informe del "Grupo de Trabajo Argentino-Británico sobre Pesca", sentando las bases para el intercambio de información acerca de especies, flotas pesqueras, estado de los stocks y posibilidades de conservación y explotación conjunta.
- Se creó el "Grupo de Trabajo Atlántico Sur" que dará continuidad a las negociaciones ya iniciadas por los grupos formados ad hoc durante las negociaciones del Acuerdo de Madrid I, absorbiendo a los previamente creados a nivel de asuntos de pesca y cuestiones militares.
- Se convino la visita de los familiares de los caídos en combate, al cementerio de argentino en Darwin, bajo el auspicio de la Cruz Roja Internacional.

Como primer consecuencia directa en las relaciones bilaterales argentino-británicas, ante la firma de los acuerdos de Madrid I y Madrid II, ambos gobiernos procedieron a la reapertura de sus representaciones diplomáticas, tanto en Londres como en Buenos Aires, el día 26 de febrero de 1990, y la designación de representantes diplomáticos a partir de finales del mes de marzo del mismo año.

Desde entonces las negociaciones, en las diversas dimensiones constitutivas de la agenda de la Cuestión Malvinas continuaron realizándose dentro del marco contenedor

del "Paraguas de Soberanía", concentrándose fundamentalmente en dos dimensiones conflictivas, la explotación de los recursos ictícolas y la exploración y -potencialmente- explotación, de los recursos hidrocarburíferos, en las aguas circundantes a las islas.

De esta manera:

Luego de la gestión del Canciller Domingo Cavallo, ambos puntos se transformarían, no sólo por ser expresiones del ejercicio de la soberanía, sino por su incidencia económica, en el eje alrededor del cual girarían las discusiones bilaterales con el Reino Unido y las discusiones internas en la Argentina, con respecto a la política exterior implementada por el gobierno (Gil, 1999, p.7).

Ante el proceso de cambio de roles en la titularidad de Ministerio de Relaciones Exteriores de la Nación, donde el Ex Canciller Cavallo, ocuparía el cargo de Ministro de Economía, su antiguo cargo, pasaría a manos de Guido Di Tella, como ya fue expuesto. Es partir del inicio de dicha gestión donde la implementación de la Política de Seducción, conformaría una de las aristas de este paradigma diplomático hacia la Cuestión Malvinas.

La política hacia las islas y su población: Política de Seducción a los isleños

Como ya ha sido presentado, con la asunción del Canciller Guido Di Tella, se implementó una política dirigida a profundizar el acercamiento con los habitantes de las islas, a través de la estrategia desplegada en la Política de la Seducción o; entendida como un conjunto de propuestas realizadas por el Gobierno Argentino directamente a los habitantes de las islas, respetando sus deseos, con el objetivo de aumentar el grado de confianza y contribuir en última instancia a la recuperación de la soberanía. Como marca registrada del Canciller Di Tella, esta estrategia ha sido muy criticada desde la oposición, entendida en muchos casos como una posición insostenible, condenada al fracaso desde el inicio y llena de ingenuidad y desconocimiento acerca de cómo se dirimen este tipo de cuestiones a nivel diplomático, que además, valida y potencia el papel de los isleños como tercer actor en la disputa.

El inicio de este proceso de vinculación hacia los representantes de las islas, tuvo su inicio en 1992, mediante:

(...) las reuniones informales en Londres con representantes de las islas, el reconocimiento argentino de su disposición al diálogo y a la cooperación con los habitantes, con el objeto de salvaguardar su bienestar e intereses, el reportaje

concedido a la emisora de Puerto Argentino, los intercambios de documentos vía fax entre la Cancillería y el gobierno de las Islas (Gil, 1999, p.7).

Posteriormente, como desafío personal del propio Canciller, se llegó a plantear la propuesta de indemnización de indemnizar a los isleños (Daló, 1994), como asimismo otras de carácter anecdóticas como el envío de saluciones para las fiestas navideñas, libros (ediciones del Martín Fierro), etc.

Todos esos esfuerzos, ya de carácter personal, no sólo no retribuyó en que los habitantes de las islas modificasen sus posicionamiento acerca de las relaciones con el continente sino que por el contrario, aumentaron el rechazo hacia la figura del Canciller en particular, al negarle la posibilidad de visitar las isla y hacia el Gobierno Argentino en general¹⁰.

Pero los "altísimos costos" de esta política pública desplegada hacia Malvinas, superaron ampliamente el rechazo de la figura de un Ministro, como era el Canciller o de un gobierno.

En el proceso de implementación de la Política de Seducción, el gobierno argentino realizó gestos unilaterales, como la autolimitación en la pesca del calamar o los permisos de sobrevuelo sobre el espacio aéreo continental argentino¹¹.

Con respecto a las propuestas derivadas de la negociación bilateral con el Reino Unido,

A priori debe entenderse que para cualquier conflicto, una fórmula que considere la hipótesis de que una de las partes renuncie a la soberanía sobre un determinado territorio, tendrá mayores posibilidades de ser aceptada cuanto mayor sea el grado de consolidación de la relación y de la confianza entre las partes, como un piso a partir del cual puede darse la posibilidad de encarar esa discusión. En el caso específico del Reino Unido, ésta idea, dados sus antecedentes de desoír las Resoluciones de las Naciones Unidas, se refuerza aún más. Por ello, no es extraño que la posición británica se haya mantenido intransigente ante el arbitraje internacional propuesto en 1992. Lo que sí es poco común es que determinadas propuestas sobre un tema de interés nacional que por lo tanto deberían ser el resultado de una política de Estado y no de partidos, generen tanto rechazo a nivel doméstico, como fue el caso de la fórmula propuesta por el Dr. Escudé que contemplaba la independencia de las Malvinas (Gil, 1999, p.9).

Durante los años de 1993, 1995 y 1996, propuestas como la soberanía compartida o condominio, ideas emanadas desde la política exterior argentina de esta gestión hacia la

¹⁰ Finalmente en el año 2000, Guido Di Tella arribaría a las Islas Malvinas, mediante el uso del pasaporte de la Unión Europea.

¹¹ Durante una entrevista, realizada en el año 1996, el Canciller Di Tella realiza un *mea culpa* acerca de la Política de Seducción y generando el anuncio del inicio de una nueva etapa denominada de "*Toma y Dada*" (sic). En dicha entrevista, el Canciller reconoce el efecto nulo de los gestos unilaterales previos.

Cuestión Malvinas no tuvo una recepción favorable en el ámbito diplomático del Foreign and Commonwealth Office, determinando que ninguna de ellas prosperase. La última de esas propuestas se lanzó en el marco de una estrategia destinada a favorecer la idea reeleccionista del Presidente Menem y consistía en lograr un acuerdo para que la bandera argentina flamee en las islas para el año 2000; la misma fue presentada hacia el escenario doméstico argentino en ese marco de inconsistencia entre los tiempos diplomáticos y los tiempos políticos reeleccionistas del Presidente Menem.

En el marco de las propuestas en pos de materializar soluciones a la cuestión de fondo las Islas Malvinas, la cuestión de la soberanía, el asesor del Canciller Di Tella, el profesor Carlos Escudé acerco un documento donde se planteaba la viabilización de procesos tendientes a la búsqueda de la independencia de los isleños. Esta idea fue materializada en un memorándum enviado al Canciller Di Tella, fechado el 26 de mayo de 1992 y firmado por el mismo Escudé, quién ejercía el cargo de Jefe de Gabinete de Asesores del Ministro.

En el memorándum, la propuesta realizada, versaba sobre:

Dureza respecto de los recursos del subsuelo marítimo, generosidad respecto de la tierra y los derechos y deseos de los kelpers. Expresa Escudé que debemos adoptar la máxima generosidad respecto de la tierra malvinense (...) y respecto del derecho de los isleños de no ser argentinos y, en verdad, de ser lo que quieran ser. Si eventualmente optan por ser independientes mejor: es eso lo que más le conviene a la Argentina para inducir la retirada británica del Atlántico Sur¹².

Toda propuesta de solución mediante formula de soberanía, debemos especificar que en el devenir de las mismas, que no contemplen lisa y llanamente la soberanía absoluta de la Argentina, exige la modificación de la Disposición Transitoria Primera establecida en la Constitución Nacional como consecuencia de la Reforma de 1994 que sostiene que:

La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescindible soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio Nacional"...La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía respetando el modo de vida

¹² El memorandum tuvo conocimiento público en la nota titulada "Proponen que Malvinas sea un Estado Independiente", publicada en el diario Clarín el día 2 de julio de 1992. En este se expresó que la estrategia argentina frente a Malvinas está absolutamente equivocada, es necesario auspiciar la retirada de los británicos del Atlántico Sur propiciando la eventual independencia de las islas y se recomienda proclamar la "Doctrina Menem": Sudamérica para los sudamericanos. La misma fue expresada, de manera más amplia, en el artículo publicado por Escudé titulado "Fundamentos para un replanteo de la estrategia argentina respecto de las Malvinas. En: Carta América Latina/Internacional. Buenos Aires, Julio de 1992. Volumen 9. Debemos recordar que el Diario ámbito Financiero anunció la renuncia de Carlos Escudé como asesor de la Cancillería argentina, en el mes de junio de ese mismo año.

de sus habitantes y conforme a los Principios del Derecho Internacional, constituye un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino. (Disposición Transitoria N° 1 Constitución de la Nación Argentina)

Ante lo cual posteriormente al establecimiento de dicha Disposición, por la entrada en vigencia de la nueva Constitución Nacional, sería viciada, determinando su nulidad absoluta.

La opinión del Vicecanciller Andrés Cisneros, sobre la política de seducción, nos amplía la visión que los funcionarios de ese entonces poseían sobre la misma:

Lo que el periodismo llama “estrategia de seducción” no es una política ingenua, sino el intento consciente de recuperar los niveles de confianza y cooperación que la Argentina mantenía con las islas hasta 1982. No es cierto que Di Tella actué solitariamente y me remito a los párrafos sobre las Malvinas que están en la Constitución aprobada por todas las expresiones partidarias que participaron de la Convención (Laborda, 1996).

Los acuerdos post Madrid I y Madrid II. Acuerdos de distensión militar en el Atlántico Sur

Es importante destacar como, hizo en su estudio Alfredo Bruno Bologna, que lo primero que se busco transmitir a la contraparte en la disputa de la soberanía sobre las Islas Malvinas, el Reino Unido de la Gran Bretaña, fue que el gobierno de Carlos Menem poseía el control total sobre las Fuerzas Armadas argentinas en pos de generar un proceso de diálogo en pos de la distención en el escenario del Atlántico Sur. (Bologna, 1994, p.10)

El periodista Joaquín Morales Solá, en un artículo titulado “Una condición previa” (1989), coincide en la apreciación de los mensajes a enviar hacia el Reino Unido en virtud de la temática.

En función de esas señales provenientes del escenario domestico argentino y con la concreción de la reunión que daría vida al Acuerdo de Madrid I, en la esfera militar se estableció lo siguiente:

- 1) La obligación de solucionar las controversias exclusivamente por medios pacíficos y la obligación de abstenerse de recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza respetando plenamente los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Los dos gobiernos manifestaron que todas las hostilidades entre ellos habían cesado.
- 2) Se intercambiaron puntos de vista y propuestas sobre medidas para crear confianza y evitar incidentes en la esfera militar. La delegación británica anunció las siguientes decisiones de su gobierno: eliminar el actual requisito de acuerdo previo para que los buques mercantes argentinos entren en la zona de protección y hacer coincidir los límites de la zona de protección con los de conservación ictícola.

La creación del Grupo de Trabajo sobre cuestiones de Defensa será materializado con la consecución de los puntos anteriormente enunciados. Debemos recordar que el límite establecido por el Reino Unido para esta zona era de 200 millas náuticas, aunque pocos meses después de finalizado el conflicto de 1982, el gobierno británico la redujo a 150 millas, para ya, 1986, hacerla coincidente con la Zona de Conservación y Administración Pesquera, declamada de manera unilateral por los británicos, ante las reformas introducidas en el sector económico industrial ictícola de las islas en 1987.

Ante el progresivo entendimiento político bilateral, varios documentos elaborados por el Grupo de Trabajo, basados en el Acuerdo de Madrid I, fueron dados a conocer:

- 1) Ante el desarrollo de la Primer Reunión, la cual se efectúa en Montevideo en 1989, se trabajó en la misma los siguientes temas: ayuda mutua en caso de búsqueda y rescate (SAR –Search and Rescue- por sus siglas en inglés), márgenes de seguridad en la navegación marítima y aérea, implementando medidas para evitar incidentes militares en la zona

Sobre la base del Acuerdo de Madrid II, se suscitaron los siguientes entendimientos y arreglos en la esfera militar y de defensa:

- 1) Se aprobó el Informe Final del Grupo de Trabajo sobre: a) Sistema Transitorio de Información y Consultas Recíprocas; b) Sistemas de Comunicación Directa entre las Islas Malvinas y el territorio continental argentino; c) Sistema de Información sobre seguridad y control de la navegación marítima y aérea.

En este clima de entendimiento militar, el Grupo de Trabajo propone la revisión de varios aspectos revisados en el Acuerdo de Madrid II. Entre las mismas hallamos, la notificación recíproca entre unidades navales de acercamiento a las costas, disminuyendo las distancias de 50 a 15 millas náuticas; asimismo se introdujeron medidas de confianza en torno a la navegación aérea y marítima en torno a las Islas Georgias e Islas Sandwich del Sur; finalmente se introdujo en esta esfera diplomática (militar y/o de defensa) una esfera que con el devenir del desarrollo de la misma, adquirirá un peso de suma importancia en la agenda Malvinas, no solo de la gestión menemista, sino de las gestiones sucesoras a la misma. Nos referimos a la esfera

humanitaria, que como consecuencia de las acciones de combate, en el marco del conflicto militar de 1982, gran cantidad de muertos argentinos, habían sido inhumados en el Cementerio argentino en Darwin.

Como una cuestión interméstica, la Comisión Nacional de Familiares de Caídos en Malvinas, había tomado la iniciativa de reclamar un viaje humanitario en pos de visitar el mismo, pero sin poder concretarse por el estado de situación de las relaciones diplomáticas.

En el marco del Acuerdo de Madrid II, se anuncia el desarrollo y programación de la visita de familiares, bajo los auspicios del Comité Internacional de la Cruz Roja, cuyos buenos oficios serían solicitados y gestionados por las partes en conflicto, la República Argentina y el Reino Unido.

Dicho viaje se concretó el 18 de marzo de 1991, arribando a Malvinas, específicamente Darwin, 375 familiares, cerrando una espera de 10 años y constituyendo una agenda en evolución constante para la Cuestión Malvinas, hasta nuestros días (Gomez, 2017).

Acuerdos de explotación del recurso ictícola

La explotación de los recursos ictícolas es uno de las económicas de mayor conflictividad, la cual durante la gestión de Menem, adquirió mayor relevancia en el marco de las políticas diplomáticas desarrolladas e implementadas por el Canciller Di Tella.

En efecto, luego de la aprobación del Informe presentado en el marco de los Acuerdos de Madrid, por el "Grupo de Trabajo Argentino-Británico sobre Pesca" (acerca del intercambio de información acerca de especies, flotas pesqueras, estado de los stocks y posibilidades de conservación y explotación conjunta, etc.); y la continuidad posterior de las negociaciones dentro del "Grupo de Trabajo Atlántico Sur", ambos países decidieron establecer un marco de contención para la actividad pesquera en el Atlántico Sur.

Es así que en noviembre de 1990, se materializa mediante su firma el primer acuerdo sobre la materia, denominado "Declaración Conjunta sobre Recursos Pesqueros"¹³.

¹³Declaración Conjunta de los gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre Conservación de Recursos Pesqueros (1990). Disponible en: http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=13215&tipo=1&id=4855&caso=pdf

En el mismo se establecieron las políticas tendientes a evitar la sobreexplotación y a mejorar la "convivencia" entre las naves de bandera de la República Argentina y del Reino Unido de la Gran Bretaña, en el marco de la cuestión de fondo, la disputa de soberanía.

Es de esta manera que se establece una zona vigilada por ambos países al oeste de las islas, dentro de la cual, se prohibía terminantemente el desarrollo de tareas de pesca por parte de buques de otras banderas, como primer medida concreta. Asimismo se dio vida a la Comisión argentino-británica de Pesca del Atlántico Sur.

Sin embargo, la concreción del acuerdo, materializado en el comunicado conjunto, no satisfizo los deseos del gobierno argentino¹⁴. Estas medidas unilaterales que violaban el status quo, muy perjudicial para los intereses de nuestro país, constituyen desde entonces la mayor fuente de ingresos para los habitantes, sin existir ninguna contrapartida económica para la República Argentina. El resultado de esta acción, fue la creación en 1992, del Registro de Buques y Artefactos Navales Extranjeros, a través del cual la República Argentina concedió permisos de pesca para buques extranjeros.

Ante la disminución de los ingresos de los isleños, provenientes de la pesca, se iniciaron las negociaciones dentro de la "Comisión Argentino-Británica de Pesca del Atlántico Sur" de la cual se convino en diciembre de 1992, aún a pesar de la protesta británica que procuraba volver a la situación anterior, un cupo de cuarenta y cinco permisos y un total de doscientas veinte mil toneladas por partes iguales.

Sin embargo, ante el desarrollo del incidente del cobro de una licencia a un pesquero argentino en aguas de las Islas Georgias, a principio de marzo de 1996, como asimismo otras decisiones unilaterales (IRI, 1997), derivaron en un nuevo endurecimiento de la relación e indirectamente en una nueva prórroga del viaje del Presidente Menem al Reino Unido¹⁵, el cual estaba agendado en la Cancillería argentina para el año 1997, año muy particular por conmemorarse el Décimo Quinto aniversario del conflicto bélico de 1982. A partir de entonces, la situación prácticamente se mantuvo en el mismo status,

14 El mismo poseía conocimiento de los objetivos del gobierno ilegítimo británico en las islas, el cual desde la reforma pesquera de 1986/1987, otorgaba mediante su comercialización gran cantidad de licencias de pesca a buques extranjeros. Como respuesta a esta acción unilateral el gobierno de Raúl Alfonsín, decidió implementar durante 1986, la firma de los acuerdos pesqueros con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y con Bulgaria.

15 El desarrollo en el gobierno de Carlos Menem, de una visita oficial al Reino Unido de la Gran Bretaña, ha sido uno de los objetivos diplomáticos generados desde el inicio de la primera gestión en 1989. La misma, sujeta y anclada a la agenda bilateral establecida sobre la Cuestión Malvinas, tendría sus idas y vueltas, logrando su concreción en el año 1998. Múltiples analistas comparten la lectura del viaje como una moneda de cambio en la política diplomática en torno a Malvinas, entre ellos Alfredo Bruno Bologna.

ya que Londres insiste con la necesidad de un acuerdo formal y la Cancillería argentina se refiere a una "politización" del tema. Asimismo, la postura británica de diferenciar jurisdicciones entre las Islas Malvinas y las Islas Georgias y Sandwich del Sur, la Argentina rechaza esa posición por modificar el cuadro geográfico de situación de la disputa soberana.

El Embajador Lucio García del Solar, una de las mentes más lucidas respecto de la construcción de la Cuestión Malvinas argumentaba sobre el tema:

La cancillería británica tiene dos objetivos importantes desde hace un tiempo; el primero es que se firme un acuerdo de pesca a largo plazo con la intención básica de evitar la preocupante depredación de un recurso ictícola que conviene a argentinos y británicos preservar. Pero una cosa es preservarlo y otra es garantizarle a los isleños volúmenes de pesca constantes que se traducen, para ellos en ingresos que no sólo contribuyen a su actual progreso material, a lo que tienen todo el derecho, sino también a financiar su cada vez más eficaz lobby contra la posición argentina en el mundo. Lo hacen en el Commonwealth británico, en la Unión Europea, en los organismos internacionales. Pero a la Argentina -en cuyas aguas, al norte de las Malvinas, nace el preciado calamar- le conviene seguir manteniendo la política de acuerdos anuales ad hoc, que es una de las pocas palancas de negociación a su disposición para obtener otras cosas de alta prioridad como la reanudación de las conversaciones acerca de soberanía. Pero la Cancillería lo ha estado negociando contra un objetivo superficial, el viaje del Presidente a Londres, un anhelo mayor de éste. Pero el gobierno británico dice que las condiciones no están dadas en su frente interno por los recuerdos de la Guerra y teme además que Menem querría utilizar ese viaje para hablar de Malvinas o conseguir algo de Malvinas. Como ello es exactamente lo que los británicos no aceptan, lo tienen esperando desde hace años en una forma que no creo decorosa. Y como le han tomado el tiempo a la Cancillería Argentina, intentan intercambiar el acuerdo a largo plazo de Pesca por el viaje del Presidente. Pienso que no es normal que mientras el Reino Unido se niega a reanudar las conversaciones acerca de soberanía de Malvinas pedidas todos los años por las Naciones Unidas, vaya el presidente argentino a hacer una visita a la Corona británica. Sin embargo, a raíz de la minicrisis reciente en las Georgias con un pesquero de bandera argentina, parece que la Cancillería ha hecho marcha atrás en su posición concesiva sobre el Acuerdo de Pesca, que está suspendido. (García del Solar, 1996, p.2)

En esta esfera económica específica, la ictícola¹⁶, la oposición política en la Argentina tuvo antes que el oficialismo, la convicción de que dicha negociación debía utilizarse de manera coordinada e inteligente buscando avances concretos, revirtiendo las políticas de los gestos unilaterales inconducentes, o mejor dicho la Política de Seducción.

¹⁶ Las controversias generadas en materia de la explotación del recurso ictícola, poseen mayores aristas; en el apartado delineamos las generalidades de la misma, para mayor profundidad recomendamos las obras de Augusto Cesar Lerena (2009) y Leandro Dario (2015)

La impaciencia del Congreso de la Nación, incluidos representantes del bloque oficialista y la ininterrumpida actividad británica en la zona de disputa, derivó en la elaboración de un Proyecto de Ley¹⁷ propone sancionar a aquellas empresas que realicen actividades pesqueras en la zona sin el consentimiento y permisos legales argentinos.

Un total de 15 reuniones de la Subcomisión Científico fueron desarrolladas durante el periodo abordado, dirigidas a entrelazar procesos de intercambio de información generados de la cooperación entre el Instituto de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) y el Imperial College y de los avances realizados en materia de investigación conjunta.

Los procesos de cooperación en esta instancia se hallaban dirigidos a la evaluación del nivel de abundancia de la población de calamar *Illex*, como asimismo perfeccionar el Sistema de Alerta Temprana y el intercambio de datos en tiempo real con respecto a las operaciones pesqueras buscando mantener el nivel de biomasa desovante de calamar *Illex* y los niveles de reproducción de la merluza polaca.

Los acuerdos sobre la exploración y explotación de hidrocarburos de 1995

La cuestión estratégica de los procesos de exploración y potencial explotación de los recursos hidrocarburíferos en las aguas adyacentes a las Islas Malvinas, radica en el hecho de que, al igual que con el recurso ictícola, el mismo se constituye en una manifestación concreta del ejercicio de la soberanía por parte de quién las desarrolle y detente.

Pero asimismo, diferencia de la esfera ya analizada, el petróleo es una fuente potencial de mayores ingresos. Las administraciones de Carlos Menem, estuvieron caracterizadas por “las rápidas y enérgicas reacciones de una y otra parte con respecto al tema, aún cuando se desconoce a ciencia cierta la existencia de reservas de petróleo y/o gas en volúmenes rentables, hablan a las claras de los intereses involucrados” (Gil, 1999, p.9).

Finalmente, el 27 de Septiembre de 1995 la República Argentina y el Reino Unido de la Gran Bretaña firmaron en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, una Declaración Conjunta, la cual generaba el escenario propicio para la exploración y eventual explotación de hidrocarburos en las aguas adyacentes a las Islas Malvinas. El

¹⁷ El Proyecto de Ley fue presentado por el Senador Sala de la Provincia de Chubut, perteneciente al bloque del Partido Justicialista.

acuerdo suscrito por los Cancilleres Di Tella y Rifkind, de la Argentina y del Reino Unido respectivamente, estableció un área de cooperación petrolera que se distribuía en seis zonas de 3500 kilómetros cuadrados cada una, aguas afueras de las islas.

Los cancilleres, firmaron el acuerdo que se convirtió, según el gobierno argentino, en un hito histórico de cooperación conjunta en el archipiélago. El acuerdo estipulaba en su texto que no significaba un cambio en la posición de los dos países acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias de Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, es decir que el mismo se realizaba dentro del marco del Paraguas de Soberanía (Mastropiero y Venacio, 2005, p.5).

En palabras de Lucio García del Solar

El segundo objetivo prioritario británico en el Atlántico Sur es la explotación de hidrocarburos. Los británicos hicieron una enorme presión para la firma de eso. Los isleños, motivados por los estudios que desde tiempo atrás anticipaban la posibilidad de yacimientos de petróleo y/o gas en las aguas en disputa, anunciaron que el 5 de octubre de 1995 llamarían a licitación internacional para la exploración y explotación de hidrocarburos. Del lado argentino empezó una negociación que en parte fue bien intencionada porque al fin y al cabo buscaba impedir que los británicos se presentaran unilateralmente y, en cambio, aceptasen un criterio de coparticipación, bajo el paraguas de soberanía. Los británicos, que tienen el sartén por el mango porque ocupan las aguas en disputa diseñaron una zona que se llama a colaboración a caballo entre aguas en que Argentina ejerce plena jurisdicción y las mantiene bajo control británico. Pero para el resto, que es cuatro veces más grande, establecieron un régimen donde la participación argentina parece más teórica que real, particularmente en términos de regalías. Con el agravante que el Reino Unido, obtuvo la entrega de la llave que Argentina tenía para negociar algún requerimiento prioritario para nosotros. Sabido es que las grandes empresas sólo se lanzan a inversiones de alto costo y riesgo, si el contexto ofrece seguridad jurídica. En situaciones de disputas, necesitan garantías de las partes y en el caso que nos ocupa las compañías necesitaban una garantía de que la Argentina y el Reino Unido firmasen un acuerdo de colaboración. Los británicos pidieron incluir en el convenio una frase estableciendo que las partes no perturbarían las actividades de las empresas que, bajo presión la Cancillería aceptó (García del Solar, 1996).

La pregunta que nos formulamos es ¿cómo se llegó a este acuerdo? A partir de la misma, ahondaremos en los antecedentes sobre la materia hidrocarburifera en Malvinas, durante la gestión menemista.

Procesos de negociación previos a los acuerdos de 1995

En septiembre de 1991, el Canciller Guido Di Tella y su par británico Douglas Hurd, se reunieron en Nueva York, para tratar temas relacionados con trabajos de exploración y explotación petrolífera en las Malvinas, el aumento de las inversiones británicas en nuestro país y la cuestión de la pesca. De esta forma, Gran Bretaña aceptó incluir por primera vez desde la reanudación de las relaciones diplomáticas la cuestión del petróleo en las Malvinas y sus mares adyacentes en la agenda bilateral.

Hasta esa instancia temporal, Londres, sosteniendo una posición intransigente, basada en el hecho de haber ganado la guerra de 1982, se negaba diplomáticamente a tratar el tema petrolero. Esta era, pues, la señal más clara emitida hasta ese momento respecto a que los británicos estaban decididos a explotar el petróleo que pudiera existir en el fondo del Atlántico sur adyacente a Malvinas.

En septiembre de 1991, la Argentina comunicó a Gran Bretaña que el piso para cualquier negociación sobre la explotación petrolera en la región de Malvinas sería el reconocimiento de la necesidad de que esa explotación fuera al menos compartida, de manera cooperativa, entre ambos países, de forma de asegurar la vigencia del paraguas de soberanía acordado en el Tratado de Madrid I, y facilitar a los inversores la continuidad y la legitimidad política para las ingentes inversiones que abriría la explotación.

Esta comunicación argentina tuvo sus bases, ante la decisión británica, en 1991 de convocar unilateralmente licitaciones para la exploración de las zonas circundantes, ratificando la zona económica exclusiva de las 200 millas según lo resuelto por los británicos en el año 1986. Esto se materializa, en opinión de Bologna dado que:

El "linkage" entre la cuestión pesquera y la cuestión hidrocarburífera, en el sentido de que ante la disminución de los ingresos de los isleños por la disposición argentina de otorgar licencias permitiendo la actividad pesquera de buques extranjeros, el Foreign Office decidió presionar en otro punto conflictivo y con ganancias potenciales mucho mayores, como es el de la explotación de petróleo y gas (Bologna, 1994, p.374).

Dado el desarrollo de este escenario, el gobierno argentino reaccionó a través de "la promulgación de la Ley 23.968 (Promulgada el 05 de diciembre de 1991) por la cual se establecían las líneas de base de las costas de la República Argentina, a partir de las cuales se miden sus espacios marítimos (concepto de la integridad territorial).

El 9 de diciembre de 1991, en forma simultánea, las cancillerías de la República Argentina y del Reino Unido de la Gran Bretaña anunciaron la constitución de un equipo binacional para analizar formas de cooperación bilateral en la exploración y potencial explotación del lecho y el subsuelo marino en el Atlántico sur.

El comunicado conjunto fue el resultado obtenido de las conversaciones mantenidas por los representantes de los dos gobiernos en Londres, el 4 y 5 de diciembre de ese mismo año. La representación argentina estuvo presidida por el director general de política exterior de la Cancillería, Embajador Fernando Petrella, en tanto que la delegación británica estuvo a cargo del Subsecretario Adjunto del Foreign and Commonwealth Office, Adrian Beamish.

Es a partir de esta construcción diplomática inicial, que la primera reunión del llamado Grupo de Alto Nivel Argentino-Británico se desarrolló en el Palacio San Martín entre los días 26 y 27 de febrero de 1992. La delegación argentina estaba integrada por los Directores de Política Exterior y Malvinas, Fernando Petrella y José María Otegui, respectivamente, el Consejero Legal, Alberto Davedere, el Gerente de Explotación de YPF, Mateo Turic, y el asesor de la Subsecretaría de Combustibles, Eduardo Dávila. La delegación británica fue presidida por el Subsecretario para América Latina del Foreign and Commonwealth Office, Adrián Beamish, y el Director del Atlántico Sur, Merrich Baker Bates.

La segunda reunión del Grupo de Alto Nivel se desarrolló en Londres el 13 y 14 de julio de 1992. La misión argentina estuvo encabezada por el vicescanciller, Fernando Petrella, mientras que por Gran Bretaña lo hizo el subsecretario para América Latina del Foreign Office, Adrián Beamish.

El día 18 de julio de 1992, el Reino Unido amenazó con iniciar en forma unilateral, antes de fines de ese año, la búsqueda de petróleo en las aguas próximas a las Malvinas, luego de que fracasara unos días antes una segunda negociación reservada con la Argentina. El factor fundamental por el que Londres daría el primer paso unilateral desde que se reanudaran las relaciones diplomáticas en febrero de 1990, fue la presión de los lobbies isleños y de las empresas británicas que operaban en el área, por iniciar la prospección petrolera en octubre de 1992.

La propuesta británica consistía en generar presión en pos de desarrollar procesos de cooperación para la prospección sísmica. En Londres los británicos agregaron verbalmente la idea de "aguas separadas". Mediante esta fórmula, el Reino Unido

pretendía que la Argentina aceptara, que desde Londres se otorgaran permisos por cuenta propia para las tareas de prospección en una serie de áreas delimitadas dentro de la Zona de Preservación Pesquera (FICZ) y la zona de prohibición de pesca con forma de semianillo, ubicada al este de las islas.

El 25 de septiembre de 1992 el gobierno británico, como consecuencia de las negociaciones iniciadas mediante el diálogo bilateral en diciembre de 1991, decidió permitir la participación de empresas argentinas en el llamado a licitación internacional para la prospección sísmica en las Malvinas. La embajada británica anunció que la licitación sería abierta e internacional.

El área geográfica sujeta a prospección por los británicos en forma unilateral concebía como una única área a la Zona Interna de Conservación y Administración de la Pesca (FICZ) y a la de prohibición pesquera acordada por la Argentina y Gran Bretaña en 1990.

Ya en marzo de 1993 antes del arribo del Canciller Guido Di Tella a Londres para mantener reuniones reservadas sobre el tema Malvinas, el gobierno británico realizó el anuncio, a las compañías petroleras más importantes del mundo, de que abriría la licitación para la exploración del petróleo en el área malvinera, generando de modo unilateral, medidas y acciones concretas en la fase de exploración con perforación.

El anuncio, realizado mediante *"letters of comfort"*, garantizaban a las empresas internacionales que ante la existencia de cuentas de petróleo dentro del área de 150 millas que rodea a las Malvinas, podrían extraerlo.

Ante esta acción unilateral y como réplica a la misma, la Argentina envió su respuesta mediante las *"letters of discomfort"* directamente a las mismas empresas, advirtiendo la implementación de medidas jurídicas y acciones legales ante tribunales internacionales a todo aquel que extrajera petróleo de esa zona en conflicto sin su autorización.

Durante el mes de abril de 1993, trascendió la noticia referida a la intención de la empresa British Gas de asociarse con YPF para iniciar y desarrollar la búsqueda de petróleo en seis áreas del Atlántico Sur adyacentes a la zona de 200 millas que Gran Bretaña reclama alrededor de las Malvinas.

Las empresas firmaron, el 29 de noviembre de 1995, un acuerdo para estudiar en forma conjunta la exploración de petróleo y gas alrededor de las islas Malvinas, y evaluar la presentación de ofertas en la licitación convocada por el gobierno isleño con el aval del Reino Unido. En la práctica era la primera respuesta pública a la licitación convocada por los isleños en octubre, en tanto los otros potenciales inversores -Shell, British

Petroleum o Petrobrás- por ese momento no dieron indicios claros sobre su posible participación en alguno de los bloques.

Ante el desarrollo de un nuevo encuentro ya el 8 de junio de 1995, la temática que parecía totalmente estancada, parecía resurgir. El mismo, desarrollado entre Guido Di Tella y su par británico Douglas Hurd, tuvo como objetivo principal el arreglo de un acuerdo sobre prospección petrolera. Hurd consideró razonable la pretensión argentina de que los eventuales acuerdos en el Atlántico Sur:

(...) no coloreen nuestro reclamo a la soberanía. El cree que se pueden resolver sin mayores problemas, pero yo no estoy tan seguro. Creo que las chances siguen siendo 50/50 (Gowar, 1995, p11).

De esta manera y luego de más de un año de negociaciones estancas, los gobiernos de la República Argentina y el británico, prácticamente lograron un acuerdo para crear dos zonas de explotación petrolera conjunta compartidas entre las aguas de las Malvinas y las 200 millas desde el continente.

La construcción del acuerdo hidrocarburífero de 1995

Va a haber una última ronda de conversaciones en diez días en función de algunas ideas que tiramos sobre la mesa hoy. Si para entonces no decidimos entrar en negociaciones, no lo decidiremos nunca... De todas formas, hemos avanzado. Ya no sigo atribuyendo un porcentaje de 50-50 a las probabilidades. Creo que van más allá¹⁸.

Con esta última declaración, el 27 de Septiembre de 1995, la Argentina y el Reino Unido firmaron en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, la “Declaración Conjunta Argentino-Británica sobre Actividades Costera afuera en el Atlántico Sudoccidental”, teniendo como objetivo principal, alentar la exploración y eventual explotación de hidrocarburos en aguas adyacentes a las Islas Malvinas.

El acuerdo suscrito por los cancilleres estableció un área de cooperación petrolera que se distribuía en seis zonas de 3500 kilómetros cuadrados cada una, aguas afuera de las Malvinas.

Luego de firmado el acuerdo de cooperación ambos gobiernos emitieron una declaración de soberanía sobre el archipiélago. Mientras que en el texto argentino se

¹⁸ "Firmaron el acuerdo por el petróleo". Clarín, 28 de Septiembre de 1995. Buenos Aires. Pág. 8.

afirmaba que: "(...) los derechos soberanos de la Argentina sobre las Islas Malvinas no se verán afectados por la firma de la declaración conjunta sobre petróleo..."¹⁹.

Por su parte, el documento unilateral del Reino Unido señalaba que la declaración conjunta: "... salvaguarda la soberanía británica, como así también su jurisdicción sobre las Islas Malvinas y las áreas marítimas circundantes"²⁰.

El documento argentino agregaba también que el país se obtendría beneficios:

(...) sin desmedro de sus legítimos derechos, de las actividades que se lleven a cabo en las áreas sujetas a disputa de soberanía a través de un *modus vivendi* provisional, hasta tanto ambas partes resuelvan esa disputa por los medios pacíficos que establece el derecho internacional²¹.

Ante la existencia de la declaración unilateral de cada parte, en cuanto a las reservas de soberanía en torno a los territorios en disputa, la Argentina y el Reino Unido arribaron a un acuerdo no escrito para toda la zona en disputa.

A pesar de esta "alegría oficialista", ante el avance y concreción de las negociaciones y como consecuencia del potencial viaje del Presidente Menem en visita oficial al Reino Unido, la visión que se tenía desde la oposición política argentina era totalmente contraria. Pero asimismo, los isleños, con la autorización proveniente desde Londres, abrirían una licitación el 3 de octubre de ese mismo, requiriendo de las empresas un nueve por ciento de lo que encontrarán como regalía. Días previos a este anuncio, la Argentina convocaría a las empresas petroleras para reclamar que le pagaran otro tres por ciento, esbozando medidas coercitivas, mediante juicios y represalias comerciales a las que no aceptarían esos términos, llegando incluso a la implementación de la denominada "Ley Eduardo Menem" referida a hidrocarburos.

Los contenidos del acuerdo fueron duramente criticados, fundamentalmente porque de ellos "se derivaba la inclusión de aguas argentinas fuera de la zona de disputa, con lo cual se sentaba un peligroso precedente, al permitir que los británicos obtuviesen regalías de la explotación en aguas argentinas "no en disputa"' (Gil, 1999, p.9).

Ante esta evolución de la esfera hidrocarburífera, la ALIANZA (principal candidato de la oposición a suceder al gobierno de Menem en el poder) advirtió acerca de su decisión de no reconocer el mismo, en caso de acceder al gobierno en las elecciones presidenciales de 1999.

¹⁹ "Petróleo, eje de un nuevo escenario". El Cronista, 28 de julio de 1995. Buenos Aires. Págs. 2 y 3.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

A medida que avanza el proyecto de licitación de empresas privadas en las islas, aumenta el consenso en el escenario doméstico argentino de la implementación de la "pinza jurídica", generándose al mismo tiempo la aceptación de esa postura por parte de la Cancillería.

Aquí se incorpora un nuevo aditamento al escenario hidrocarburífero en el Atlántico Sur, ya que del proceso licitatorio desarrollado, en el cual participaron 14 empresas, el único proyecto rechazado es el de YPF junto a British Gas. Mientras tanto, ya a un año de la firma, Argentina y Gran Bretaña continuaban profundizando el abismo sin poder arribar a un acuerdo conjunto acerca del área fijada en el Acuerdo Petrolífero de 1995. Desde entonces el grado de avance fue mínimo (Gil, 1999)²².

Es así que:

Aún a pesar de que el Canciller se ha referido insistentemente a las políticas de "toma y daca" y a la contraofensiva, lo cierto es que a tres años de firmado el Acuerdo del Petróleo el balance es desalentador (Gil, 1999, p.12).

El mismo puede dividirse en los siguientes puntos:

- no se han podido limar consensuadamente con los representantes británicos todos los aspectos técnicos necesarios para llamar a licitación en del área al este de las islas, como consecuencia de ello...
- no se ha logrado el objetivo de que en la visita presidencial de fines de octubre (a producirse en 1998), Menem y Blair puedan comunicar conjuntamente el llamado a licitaciones.
- no se ha logrado por disidencias en el Congreso, incluso del bloque justicialista, la aprobación de las leyes que forman la "pinza" (mientras que las compañías que resultaron ganadoras del proceso de licitación al norte de las islas continúan con la exploración, aunque hasta ahora sin resultados) (Gil, 1999, p.11-12).

Una excelente apreciación sobre las bases que cimentaron el inicio de las negociaciones sobre los recursos hidrocarburíferos, el desarrollo de las mismas y finalmente las consecuencias que, en el corto y mediano plazo, acarrearían sobre el reclamo sobre el reclamo soberano, es la realizada por Federico Storani en su artículo "Malvinas: El fracaso de una Seducción", quién sostenía en y sobre aquel escenario:

Resulta absolutamente necesaria la presencia del Señor Ministro de Relaciones Exteriores en el Congreso de la Nación para que dé los informes que se le pudieren

²² Sobre estos mínimos avances, "sólo puede mencionarse la licitación en aguas "no en disputa" ubicadas entre las islas y el continente, con tareas de exploración ya en curso, del Plan Argentina (las principales empresas son YPF y la empresa francesa Total)".

requerir, y se deberá asimismo enviar al Congreso la Declaración Conjunta para que el parlamento pueda ejercer su atribución exclusiva de aprobar o rechazar los tratados internacionales.

Pero lo más urgente es que el gobierno recupere la voluntad de defender los derechos soberanos argentinos sobre las islas Malvinas. El pueblo argentino y su historia lo merecen (Storani, 1995).

El viaje a Londres y los acuerdos sobre vuelos y comunicaciones de 1999

Llegando a las postrimerías de las gestiones de Carlos Menem, hacia finales de la década de 1990, dos escenarios específicos se desarrollarían en torno a la Cuestión Malvinas.

El primero de ellos, que desarrollaremos de modo anecdótico, para cimentar simbólicamente el segundo de ellos, gira en torno a la visita oficial del Presidente de la Nación, Carlos Menem, a Londres, constituyéndose en el primer mandatario que viaja al Reino Unido en la posguerra, pero asimismo el primer presidente argentino que lo realiza desde el gobierno del Presidente Arturo Frondizi (Mayo de 1958 a Marzo de 1962).

El segundo escenario a analizar, será el desplegado ante la concreción del Acuerdo de Vuelos de 1999, el cual tendrá diversidad de componentes políticos-diplomáticos que se proyectarán hacia las gestiones objeto de estudio de nuestra investigación.

La visita oficial de Menem al Reino Unido de la Gran Bretaña

El desarrollo de la visita oficial del Presidente Menem, entre los días 27 de octubre y 1 de noviembre, ha sido la primera después del conflicto militar de 1982. La visita anterior de un Presidente argentino fue la del ex-Presidente Arturo Frondizi en 1962. El Presidente, fue recibido por SM la Reina Isabel II; asimismo se reunió con el Primer Ministro británico, Tony Blair, siendo el principal orador en la cena anual de la Conferencia de Industrias Británicas (CBI). Por otro lado, desarrolló una intensa agenda vinculada a temas políticos, económicos y culturales²³. Pero en toda la visita, la agenda no estuvo constituida por el tratamiento bilateral de la Cuestión Malvinas.

²³ Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto presentado anualmente como Anexo del mensaje presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa. Subsecretaría de política para Europa, América del Norte, África, Oceanía, organizaciones internacionales y temas especiales. Dirección de Europa Occidental. EN: CeRPI. Anuario de Relaciones Internacionales. 1999. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/A99/A99dcer.htm

En opinión de Baquedano, “la gran expectativa del Presidente Menem de que su viaje a Londres, y algún éxito a destacar, sería el paso necesario para buscar su reelección, parecieron desvanecerse” (Baquedano, 1999).

La no inclusión del tema de la soberanía en la agenda de viaje del Presidente, sumado a la carencia de resultados políticos concretos surgidos como consecuencia inmediata del mismo, contribuyó a elevar los procesos autonómicos desplegados por los isleños, tal como se comprueba con los sucesos del año 1999, con la llegada de los primeros argentinos a las Islas y la despedida que los isleños brindaron a los “*turistas*”. (Baquedano 1999)

Los dos gobiernos acordaron entablar una suerte de “diálogo de sordos” sobre la cuestión de las Malvinas durante los encuentros políticos que tendrán lugar en las próximas cinco jornadas y concentrar sus focos en madurar una duradera reconciliación y afianzar las relaciones económicas (La Nación, 1998).

En torno a la visita de Menem, como asimismo la visita recíproca del entonces Canciller británico a Buenos Aires, se generó un proceso de exposición en la agenda mediática de gran magnitud. A nuestro entender tres artículos publicados en diarios de tirada nacional, describen y reflejan con exactitud lo ocurrido en ese entonces y lo que sobrevendría en torno a la última instancia de gestión gubernamental sobre la Cuestión Malvinas.

El primero de ellos describe el escenario político generado en torno a la visita de Menem en Londres.

En cuestión de una semana, los británicos han sido sometidos a una dieta de “exabruptos” de tono latinoamericano: primero fue el arresto de Augusto Pinochet, después la carta de Margaret Thatcher revelando el apoyo chileno al Reino Unido durante el conflicto bélico del Atlántico Sur, luego el debate semántico referido al artículo firmado por Menem en *The Sun* sobre si dijo o no dijo “perdón” por la guerra malvinense. (...). Es en este clima de alta expectativa que ha estado llegando buena parte de la delegación argentina que, más allá de la oficial (72 personas) pasaría la barrera de los 500 entre empresarios, funcionarios y periodistas²⁴

Pero asimismo unos meses antes del materializarse el viaje oficial a Londres, el Canciller Di Tella debió pasar por el Congreso de la Nación, para dar explicaciones de los objetivos que a su entender, justificaban la realización del mismo

²⁴ “Histórico viaje de Menem a Londres”. La Nación, 27 de Octubre de 1998.

En el marco de la visita del Vicecanciller británico Tony Lloyd y sus diversos encuentros con funcionarios argentinos y representantes de la oposición auguraban las turbulencias previas del viaje del Presidente argentino al Reino Unido por las incongruencias mayúsculas en el itinerario y la agenda a tratar en Londres: la Cuestión Malvinas no era el eje principal de la misma.

Durante casi cuatro horas el vicecanciller y la plana mayor del Palacio San Martín pusieron sobre la mesa los puntos centrales del viaje de Menem a Londres, que comenzará el 28 de octubre, y enumeraron las pretensiones bilaterales de Londres y Buenos Aires, previo a la partida presidencial. Así, Di Tella planteó una vez más la necesidad de restablecer las comunicaciones entre Argentina y las islas, uno de sus principales objetivos a corto plazo, que goza hasta hoy del rechazo kelper. Más que entusiastas, los hombres del Palacio San Martín destacaban ayer que el vicecanciller reveló que trabajamos para que haya progresos en esta materia. Un avance en el discurso del Foreign Office, que se encargó en el pasado de recalcar que un acercamiento de este tipo debía ser decidido únicamente por los isleños. El itinerario de Menem y los convenios bilaterales en materia de educación, finanzas y comunicación también fueron abordados por el grupo de trabajo. Terminada la sesión y el almuerzo-al que también fue invitado el ex vicecanciller alfonsinista Raúl Alconada Sempé- Lloyd fue al encuentro del ex canciller radical y ahora diputado del Frepaso, Dante Caputo. Político de carrera, Lloyd fue directo al grano y planteó la preocupación del gobierno laborista por el desconocimiento público que la ALIANZA hizo del acuerdo argentino-británico para la exploración y explotación conjunta de petróleo al sudoeste de las islas, firmado en 1995. Una postura que, según arguyó, generaría inseguridad jurídica en el Atlántico Sur. Caputo, un antiditellista declarado, contestó con su mejor sonrisa que la situación no sería tal desde el momento en que ese acuerdo no tiene carácter de tratado, con lo que finalizó la discusión. La segunda inquietud de Lloyd también fue satisfecha. El vicecanciller planteó el peligro de utilizar temas como el litigio por las Malvinas durante las campañas proselitistas, en obvia referencia al escenario argentino en 1999 (...) Allí lo recibieron Fernando de la Rúa y su asesor Lucio García del Solar. El funcionario del Foreign Office volvió a plantear su inquietud por el cuestionamiento de la oposición al acuerdo petrolero de 1995. De la Rúa respondió lo previsible: Nosotros no aceptamos decisiones unilaterales, en este caso del gobierno que no sometió lo suscripto al Congreso. La última reunión del día fue en el despacho del Presidente²⁵.

Esta agenda de contactos y reuniones por parte del enviado británico, con el oficialismo, pero de manera paralela y formal con representantes de la oposición política al gobierno y a sus políticas hacia Malvinas, visibilizaba la trastienda, en los cuales los británicos conscientes de la transición próxima a un nuevo gobierno, ellos deberían tomar la iniciativa para no ver desarticulados sus logros obtenidos en la década de 1990, durante la gestión menemista.

²⁵ "Relaciones Argentino-Británicas: Visita del Vicecanciller Ingles a Buenos Aires. Roces por el petróleo antes del viaje de Menem a Londres". Clarín. 04 de Agosto de 1998. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/roces-petroleo-viaje-menem-londres_0_r1sWNYe1L3L.html

Finalmente, el tercer artículo de autoría del Vicecanciller Cisneros, esgrime la razones justificadoras, a su entender, de la necesidad imperiosa del viaje oficial del Presidente y sus encuentros en el Palacio de Buckingham. Cisneros sostiene que:

La guerra de 1982 perjudicó, sobra decirlo, la imagen nacional a ese respecto, tornando enormemente más complicado el esfuerzo. Si a eso le agregáramos mayor incomunicación y negativa al diálogo, estaríamos simplemente perpetuando un statu quo que no nos beneficia. Eso es lo que hizo la administración radical entre 1983 y 1989. Estoy seguro de que hoy muchos de esos compatriotas entienden que el mundo ha estado cambiando, y esa política no tiene por qué repetirse mecánicamente ahora. En estos días, el equipo de política exterior del doctor Fernando de la Rúa anunció que se propone reexaminar lo actuado por nuestro Gobierno respecto de Malvinas. Es una buena noticia: servirá también para que examinen sus propias posiciones y la opinión pública pueda juzgar. (...) Puede ser cierto que, tras ocho años de la actual política de diálogo, la cuestión de las Malvinas dista (...) de encaminarse hacia una solución. Pero no es menos cierto que la predisposición al compromiso y la actitud cooperativa son hoy, más que nunca, el punto de partida inevitable para la solución pacífica de cualquier conflicto. A menos, pues, que se quiera postular nuevamente una política de confrontación, debe admitirse que nunca estuvimos en mejor posición que hoy para aquel objetivo. (...) Ya va siendo hora de que quienes se encuentran circunstancialmente en la oposición abandonen la costumbre de hacer oposición por la oposición misma (...) El viejo discurso, que confunde la defensa de la soberanía con posiciones extremas, sólo lleva a perpetuar un siglo y medio de impotencia, en que los argentinos nos quedamos con la razón y otros se quedaron con las islas²⁶.

El Acuerdo de Vuelos del 14 de julio de 1999

Debido a las consecuencias del conflicto bélico de 1982, los ciudadanos argentinos sólo podían acceder al archipiélago mediante la posesión de un pasaporte diferente del argentino. Transcurridos casi diez años de continuas negociaciones, el 14 de julio de 1999 el gobierno del Presidente Menem evidenció un avance sobre ese tema. En esa fecha, los representantes diplomáticos de la República Argentina y del Reino Unido de la Gran Bretaña, dieron a conocer la consecución de una Declaración Conjunta, mediante la cual se establecieron las condiciones para que los ciudadanos argentinos pudiesen ingresar nuevamente a las islas.

Además, se autorizó la reanudación de los vuelos aéreos civiles regulares entre Chile y las islas, incluyendo escalas mensuales en el territorio continental argentino, donde podrían desembarcar pasajeros, cargas e inclusive correo.

²⁶ "Malvinas: el viaje de Menem a Londres es imprescindible". Clarín, 24 de agosto de 1998. Publicado en: https://www.clarin.com/opinion/malvinas-viaje-menem-londres-imprescindible_0_Byhi3xyI3e.html

Múltiples analistas observan que el acuerdo constituyó la máxima concesión del gobierno británico hacia la política de Malvinas del Presidente Menem y del Canciller Di Tella. Pero en pos de desarrollar un estudio o análisis concreto, debemos desarrollar un abordaje sobre el devenir negociatorio, en pos de comprender el proceso de política diplomática implementado, el escenario bilateral y multilateral donde se desplegó y a parte del universo de actores involucrados en la materialización del acuerdo bilateral.

Acuerdo de vuelos de 1999. Desarrollo de las negociaciones

Como sostiene Alejandro Corbacho:

A lo largo de la presidencia de Carlos Menem (1989-1999) la oposición criticó al gobierno de hacerle (SIC) el juego a los ingleses. Entonces la conducción de la política exterior argentina comenzó una nueva estrategia consistente en aplicar cierta dosis de coerción combinado con consentimiento. La coerción tenía por objeto lograr el aislamiento internacional de las Malvinas. Esto fue posible por el incidente de la detención del expresidente de Chile Augusto Pinochet el 16 de octubre de 1998 en Londres. El incidente abrió una ventana de oportunidad para aplicar la estrategia de coerción a partir de la cuestión de los vuelos. Cabe recordar que por estas épocas, un objetivo de la Cancillería argentina era lograr que el Reino Unido permitiera el ingreso de ciudadanos argentinos a las islas. (Corbacho, 2005, p.3)

La referencia a la ventana de oportunidad, esgrimida en el párrafo anterior, se halla vinculada a la construcción teórica de Kingdon (1995), quién denomina “*ventana de oportunidad*” a:

(...) la aparición de una situación inesperada o de gran envergadura que crea una oportunidad para que los impulsores de una determinada propuesta la promuevan y presionen para que ella sea la alternativa que se transforme en la política pública a seguir. La apertura de la ventana de oportunidad genera un ambiente favorable para presentar los temas y promover propuestas, pero la apertura de la ventana, en sí misma, no determina lo que se hará. Esta ventana de oportunidad se abre a causa movimientos en los procesos políticos (Kingdon, 1984, págs. 125–138).

En este proceso y escenario político-diplomático, la ventana de oportunidad, se originará en dado un acontecimiento exógeno a la ecuación de la Cuestión Malvinas: la detención del ex Dictador de Chile Augusto Pinochet

Pero antes de adentrarnos en el desarrollo específico de ese escenario, debemos recordar, el proceso de comunicaciones aéreas existente hasta inclusive el transcurso de 1982, donde la República Argentina proveía un puente aéreo de comunicaciones entre las islas y el continente en virtud de los acuerdos de comunicaciones de 1972.

Finalizado el conflicto bélico de 1982 y por las consecuencias del mismo, este servicio aéreo fue interrumpido. Desde ese momento y a ello sumado la inauguración del aeropuerto militar de Mount Pleasant –en 1987–, los contactos aéreos con el archipiélago comenzaron a ser realizados directamente desde Londres, mediante aviones de transporte militar, limitándose de manera absoluta el ingreso de ciudadanos argentinos a las islas, con excepción de los familiares de caídos en la guerra o quienes poseyeran un pasaporte de otra nacionalidad.

Iniciados los años noventa, se autoriza a una empresa chilena, la realización de conexiones aéreas entre las Islas Malvinas y Punta Arenas en forma regular. Por Decreto Nacional del Poder Ejecutivo de turno (Decreto 845/93 “TRANSPORTE AEROCOMERCIAL), el gobierno argentino autorizó a la empresa chilena Aerovías Dap a explotar la ruta Punta Arenas-Río Gallegos-Islas Malvinas (Machuca, 2001)²⁷.

Desde el mes de diciembre de 1997, la empresa Lan Chile, se hizo cargo del servicio, estableciendo en principio vuelos durante la temporada de verano y luego, a partir de 1998, se introdujo un vuelo semanal los días sábados. “A partir del 31 de marzo de 1999 esta empresa suspendió el servicio. Esta medida fue sugerida por el Poder Ejecutivo de Chile en respuesta al proceso de extradición iniciado contra el ex presidente Augusto Pinochet en Londres a pedido de España” (Corbacho, 2005, p.4)

Por supuesto que la decisión de la empresa aérea chilena, repercutió en la comunidad isleña en Malvinas, impactando de lleno en el sistema económico-comercial-comunicacional de las islas y reverberando sobre el sector político, pequeño pero poderoso lobby isleño. En su momento el Presidente de la Cámara de Turismo de las Malvinas criticó al Consejo Legislativo de las islas por no permitir el ingreso de argentinos dado que esto beneficiaría a la economía de las islas en un ingreso promedio de 4.223.770 libras esterlinas. Los consejeros desecharon la propuesta. En el Consejo sostenían posiciones intransigentes, sosteniendo que a partir del momento en que los vuelos fueran directos y exclusivos con el continente, la Argentina, “tendrán un firme control sobre nosotros” (Summers, 1999). Por lo tanto, según Mike Summers, consejero isleño “el verse forzado a volar a través de Argentina no es aceptable. En el corto plazo

²⁷ Debemos aclarar, que la situación surgida por el Decreto Nacional, se origina ante el escenario de que el tramo *Río Gallegos-Islas Malvinas* es una ruta de cabotaje y por lo tanto sólo puede ser explotada por matrícula nacional, pero la legislación aeronáutica nacional contempla que se puede autorizar la explotación a una empresa extranjera vía un decreto.

preferimos estar sin ningún vínculo. Es una molestia, pero no un desastre” (Summers, 1999).

Ante la decisión de los tribunales británicos, de detener a Pinochet en territorio británico, ante la solicitud de los tribunales españoles por crímenes de *Les a Humanidad*, la Cancillería argentina, dio inicio, a una política activa con el objetivo de obtener una declaración oficial del gobierno chileno, en la cual se consolidara la decisión del cese de los vuelos a las islas, buscando para obtener la autorización para el ingreso de personas y aeronaves provenientes de la argentina continental hacia las mismas.

La posición del gobierno chileno de sostener su decisión de materializó en mayo de 1999. En ese mes, se suspendieron oficialmente las operaciones, servicios de transporte aéreo y toda otra clase de navegación comercial entre Chile y las islas por un plazo de 90 días que luego de su vencimiento, en julio de 1999, fue prolongado 180 días más.

Materializada la decisión, las islas quedaron comunicadas sólo por el vuelo militar semanal desde las islas británicas. Debemos destacar que, si bien en un principio la decisión chilena de suspender los vuelos respondió al proceso de extradición a España de Pinochet llevado a cabo por el Gobierno del Reino Unido, el Canciller chileno subrayó que la suspensión de los vuelos era parte de la política bilateral chilena hacia la Argentina y su construcción regional del reclamo de soberanía.

Asimismo, la Cancillería Argentina, implementando una política orientada a la búsqueda de respaldo regional, obtuvo de los gobiernos de Brasil y de Uruguay compromisos políticos y medidas específicas (Machuca, 2001)²⁸ a las del gobierno de Chile.

La Argentina comenzó a presionar para que los vuelos que tuviesen como ruta las islas hicieran escala en territorio argentino. El 14 de junio de 1999, los países del MERCOSUR más Chile y Bolivia declararon su:

(...) indeclinable compromiso con la política de asegurar el tránsito de personas sin discriminación y de manera fluida y amistosa, exhortando asimismo a consolidar estos principios sin los cuales no será posible superar la situación imperante en el Atlántico Sur en materia de comunicaciones aéreas con las Islas Malvinas²⁹.

²⁸ El gobierno uruguayo suspendió la autorización para que aviones de la Royal Air Force utilizaran el territorio uruguayo como escala de vuelos con destino a las Malvinas. De igual modo, en junio de 1999, el gobierno brasileño denegó el permiso de aterrizaje a un Hércules C-130 de la RAF que intentaba alcanzar las islas.

²⁹ Declaración sobre Malvinas “Los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y los Presidentes de la República de Bolivia y de la República de Chile: Celebran el clima de positivo diálogo entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, registrado durante los últimos contactos entre ambos países. Esta muestra de madurez política es reflejo de la voluntad de

De esta manera, la Cancillería activó un proceso de diálogo secreto con representantes británicos en pos de originar pláticas conducentes a negociaciones sobre la cuestión de los vínculos aéreos.

La primera reunión se desarrolló en Londres entre los días 24 y 26 de mayo de 1999, estando encabezada por el canciller Guido Di Tella y siendo acompañado por el Vicecanciller, Andrés Cisneros y el Embajador argentino en Londres, Rogelio Pfirter. Asimismo fueron parte de la delegación funcionarios de la Cancillería como Eduardo Airaldi, Subsecretario de Política Exterior, Jorge Raventos, Director de Prensa de la Cancillería; Carlos Foradori, Coordinador de la Unidad de trabajo Atlántico Sur, y el Secretario Privado del Canciller, Daniel Pierini.

Por la contraparte británica, fueron partícipes del encuentro bilateral, el Vicecanciller Tony Lloyd, el Director para la Américas Peter Westmacott y el Jefe del Departamento de Territorios de Ultramar John White.

De dicho encuentro también participaron como parte de la delegación británica algunos consejeros de las Malvinas como Norma Edwards, Sharon Halford, Janet Cheek y William Luxton (Corbacho, 2005, p.6).

Desde el otro lado del Atlántico, la prensa británica informó acerca del desarrollo del encuentro del siguiente modo:

(...) se realizó el primer contacto oficial directo entre el gobierno de Argentina y el de las Islas Malvinas desde el conflicto de 1982 (...). Desde la derrota de Argentina por el Task Force británico, los 2000 isleños han rechazado todos los intentos de los oficiales argentinos en contactarlos (...) (Corbacho, 2005, p.6).

Entre los meses de junio y julio de 1999, múltiples reuniones entre representantes políticos y diplomáticos de ambos gobiernos se desarrollaron, en pos de la concreción de un acuerdo. El mismo, en su devenir, fue integrado por múltiples puntos a negociar

cooperación y entendimiento que se viene fortaleciendo en la región y que facilita el logro de metas comunes. Respecto a la situación en el Atlántico Sur, recuerdan lo acordado en la Declaración de Potrero de los Funes, del 25 de junio de 1996. En ese marco, los Presidentes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, reiteran su indeclinable compromiso con la política de asegurar las comunicaciones y el tránsito de personas sin discriminación y de manera fluida y amistosa, exhortando asimismo a consolidar estos principios sin los cuales no será posible superar la situación imperante en el Atlántico Sur en materia de comunicaciones aéreas con las Islas Malvinas. Asunción, 15 de junio de 1999". EN: "LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y LA CUESTIÓN MALVINAS". Cancillería argentina. Pág. 173: Disponible en: http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/Boletines_IRI/141/la_comunidad_internacional_y_la_cuestion_malvinas.pdf

en torno al objetivo central de reconectar el continente con las islas vía aérea. Entre los mismos hallamos: ingreso de argentinos a las islas y pesca ilegal no se logró alcanzar un acuerdo sobre puntos tales como la instalación de una bandera argentina en el cementerio de Darwin o la posibilidad de no exigir el pasaporte a ciudadanos argentinos (Corbacho, 2005, p.7).

El domingo 12 de julio de 1999, un grupo de isleños, que detentaban posiciones totalmente opuestas al establecimiento del contacto aéreo con el continente, realizaron protestas en Puerto Argentino, en repudio a las negociaciones en desarrollo. Entre doscientos y trescientos manifestantes marcharon en protesta y quemaron banderas argentinas

Más allá del escenario en las islas, entre los días 13 y 14 de julio de 1999 se reunieron en Londres, las delegaciones diplomáticas de Argentina y el Reino Unido.

La comitiva argentina estaba integrada por el Canciller Di Tella, su Vicecanciller Andrés Cisneros y el Embajador argentino en Londres, Rogelio Pfrirer. Acompañaron asimismo la delegación legisladores provenientes tanto del oficialismo como de la oposición, a modo de expresión de apoyo a la gestión diplomática: Marta Ortega de Aráoz y Fernando Maurette (PJ) y Marcelo Stubrin (UCR) y Carlos Raimundi (FREPASO). La delegación británica incluyó a los isleños Sharon Halford y Mike Summers, quienes eran consejeros de las islas.

El día 14 de julio ambas delegaciones dieron a conocer una Declaración Conjunta.

La misma establecía que los ciudadanos argentinos podrían, visitar las islas Malvinas pero asimismo deberían hacerlo con sus propios pasaportes. Además se autorizaba la reanudación de vuelos aéreos civiles regulares entre Chile y las islas, incluyendo escalas en el territorio continental argentino. La declaración también incluyó cuestiones de pesca y homenaje a los soldados argentinos caídos durante el conflicto a partir de la autorización para la construcción de un monumento en las islas.

Ante la concreción del acuerdo, ambos gobiernos expresaron que la declaración conjunta se llevó a cabo bajo la Fórmula del Paraguas de soberanía. Expresaron, asimismo su satisfacción por el mayor entendimiento y grado de reconciliación en la relación bilateral demostrados por la mutuas visitas del Presidente de la Argentina en octubre de 1998 y del Príncipe de Gales en Marzo de 1999. El texto completo de la declaración expresó:

Las delegaciones de la Argentina y del Reino Unido se reunieron en Londres el 13 y el 14 de julio de 1999 en una atmósfera constructiva y amistosa, para continuar el diálogo iniciado en Londres el 25-27 de mayo y seguido en Nueva York el 2 de julio. La delegación argentina fue presidida por el ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, Guido Di Tella, y la delegación del Reino Unido por el secretario de Estado de Asuntos Exteriores y del Commonwealth del Reino Unido, Robin Cook. La delegación del Reino Unido incluyó miembros del Consejo Legislativo de las Islas Malvinas.

Los dos ministros recordaron las declaraciones conjuntas emitidas por las delegaciones argentina y británica en Madrid el 19 de octubre de 1989 y el 15 de febrero de 1990, que hicieron posible la normalización de las relaciones entre los dos países y el restablecimiento de una exitosa cooperación en la esfera bilateral. Acordaron que la fórmula de soberanía contenida en el párrafo 2 de la declaración conjunta del 19 de octubre de 1989 se aplica a esta declaración conjunta y a sus consecuencias (Declaración bilateral del 14 de julio de 1999).

El documento acordado agregó otras cuestiones y dimensiones de negociación en torno a la Cuestión Malvinas. Estas se incorporaron a la declaración bajo el título de “*medidas de fomento de la confianza*”. La primera de ellas, la aprobación de la construcción de un monumento en el Cementerio argentino en Darwin, Islas Malvinas, en memoria de los caídos argentinos en el conflicto de 1982. Para la delegación argentina, este era un punto de sumo interés. Poder rendir homenaje a los soldados argentinos cuyos restos están sepultados en las Islas Malvinas. Sumado a ello, en las múltiples reuniones mantenidas en Nueva York se había propuesto la posibilidad de que una bandera argentina pudiese ser instalada en el Cementerio de Darwin.

Del mismo modo, se había conversado sobre la posibilidad de erigir un monumento en las islas en conmemoración de los soldados (Gomez, 2010)³⁰. Esta última fue la propuesta finalmente aceptada en el Acuerdo del 14 de julio.

El Gobierno argentino, asimismo se declaró dispuesto a analizar la problemática de la toponimia en las islas. Este tema, era de consumo doméstico en la población de las islas, constituyéndose en una problemática bilateral, ya que los mismos argumentaban que no respeta las denominaciones históricas del lugar.

Finalmente, hubo diversas propuestas argentinas para llevar a cabo operaciones de desminado de las islas por parte de expertos y a cargo de la Argentina. En su momento, estas no fueron aceptadas. Finalmente, los dos gobiernos acordaron que continuarían trabajando conjuntamente para evaluar la factibilidad y el costo de la remoción de minas

³⁰ La concreción final de la construcción del monumento en el Cementerio argentino en Darwin, tendría su consecución en varios estadios, durante los próximos 10 años, con procesos de avance y retroceso, pero finalmente siendo inaugurado en dos ocasiones durante la gestión presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, en noviembre de 2009.

terrestres aún presentes en las islas. Esta dimensión, se hallaba directamente vinculada con la esfera humanitaria de la Cuestión Malvinas y anclada en las obligaciones internacionales, tanto de la República Argentina como del Reino Unido ante el Tratado de Ottawa (Gomez, 2008)³¹.

En una entrevista realizada, luego de la concreción del acuerdo, el Canciller Guido Di Tella declaró: “ahora puedo dormir tranquilo, ¿no?”, afirmando que “cada argentino tiene una libertad más: la de viajar a las Malvinas, y creo que los isleños ganaron otra: la de vivir en una atmósfera de paz”. Como sostiene Corbacho “Este fue quizás el punto culminante de la política del presidente Menem y la gestión del Canciller Di Tella”. (Corbacho, 2005, p.13)

Las reacciones al acuerdo en Argentina

La concreción de este acuerdo bilateral entre la República Argentina y el Reino Unido, tendría repercusiones directas en el escenario doméstico argentino; escenario preeleccionario nacional, donde múltiples actores poseían intereses puntuales sobre el mismo.

En aquel momento, el candidato a Presidente de la ALIANZA y Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Fernando De La Rúa, consideró al acuerdo “como un paso positivo, que ha sido posible por la activa participación latinoamericana”. Sin embargo reiteró, en una clara alusión a la presencia de representantes isleños en la delegación británica, “el permanente reclamo de nuestra soberanía, queda claro, además que se trata de una negociación bilateral, entre ambos gobiernos. Es también por ese motivo que tomamos como único interlocutor oficial al gobierno de Londres”³².

Asimismo, el candidato a Presidente por la ALIANZA, destacó el rol de los legisladores de la ALIANZA, los cuales asistieron a la negociación:

(...) a pesar de las diferencias con el gobierno en muchos aspectos, asistieron a diversas reuniones legisladores de la ALIANZA y en esta ocasión estuvieron en Londres, ya que el seguimiento informativo es fundamental para la construcción de una adecuada política de Estado: debe quedar claro que siempre la Nación está por

³² “Relaciones con Gran Bretaña: posición de Duhalde y de De La Rúa. Los candidatos del PJ y la Alianza apoyan el convenio”. Clarín. 15 de Julio de 1999. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/candidatos-pj-alianza-apoyan-convenio_0_Sk6xQ6l0Yg.html

Asimismo un abordaje comunicacional sobre esta arista específica de las negociaciones es posible de estudiar en “Posiciones en torno al acuerdo”. Disponible en: <http://abcdonline.com.ar/tea/info/2300-2399/C-2332.pdf>

encima de los partidos”. Además hay un largo proceso que seguirá el próximo gobierno (...) el tema encierra una cuestión de Estado y requerirá una política única, basada en el interés general de la Nación (Clarín, 1999).

En tanto, el candidato a Vicepresidente por la ALIANZA, Carlos Álvarez, aseveró que:

(...) el acuerdo es un avance en la estrategia del gobierno en torno a Malvinas. Pero este avance tiene que ir consolidando lentamente una política de estado en el tema, que debe ser compartida en su criterio y en su ejecución por todos. Eso es a lo que aspira la ALIANZA si llega a ser gobierno (Machuca, 2001).

Finalmente el candidato presidencial por el Partido Justicialista, Eduardo Duhalde, otorgó su aprobación a lo actuado por el gobierno:

(...) la actuación de la Cancillería argentina ha sido impecable, en el sentido de buscar acercamientos. Así que estoy totalmente de acuerdo y se lo he expresado al Canciller hace ya más de un año. Es la política correcta, la que nos conviene a los argentinos. Es el primer paso para lograr nuestra soberanía plena. Los restantes deben estar jalonados por una serie de hechos que se irán dando con el tiempo. Es impensable que pasemos de una situación en la que ni siquiera podemos pasar cerca de las Malvinas, a una plena soberanía. Esto no es posible (Machuca, 2001).

El año 2000, estaba a la vuelta de la esquina y con las elecciones presidenciales ya realizadas y la formula de la ALIANZA electa como próximo gobierno, solo restó esperar el devenir de la política pública hacia la Cuestión Malvinas, en el desafío de lo que fue planteado por las gestiones de Carlos Menem: bilateralismo por sobre el multilateralismo y políticas seducción a los isleños.

Capítulo 3:

Presidencia de Fernando De La Rúa.

La política exterior de la ALIANZA hacia la Cuestión Malvinas

El desafío intelectual, político y económico y cultural, que plantearon las políticas implementadas durante el devenir histórico de la década de 1990, se constituyeron en múltiples paradigmas sobre diversos escenarios y dimensiones de la Argentina. La Cuestión Malvinas no escapó a ello.

La nueva gestión de gobierno de la ALIANZA debía dar una respuesta a eso.

En palabras del ex Canciller Rodríguez Giavarini:

El cambio con la década del noventa estaba definido, el tema era como, esa política De Winnie POO no se seguía, yo tenía la convicción absoluta, de mi partido, de la ALIANZA, de mi Presidente (Giavarini, 2013).

En el presente capítulo, realizaremos una introducción histórica sobre el acceso y construcción del poder político de la ALIANZA, como estructura política y de los procesos de negociación y decisión domésticos. Visibilizaremos descriptivamente la política exterior macro del gobierno encabezado por Fernando De La Rúa, pero enfocaremos específicamente en la política pública en materia de relaciones exteriores implementada sobre la Cuestión Malvinas, como respuesta-reacción a la ejecutada en la década anterior.

Finalmente, realizaremos un proceso de abordaje de la toma de decisiones gubernamental sobre escenarios y dimensiones propio de esa política exterior sobre Malvinas, desplegada durante los dos años de gestión de la ALIANZA.

De esta manera se estructurarán los *tres tempos*, que hicimos referencia, en la construcción teórica y metodológica de la presente: Primer Tempo: acceso y construcción del poder político de la ALIANZA; Segundo Tempo: la política exterior sobre la Cuestión Malvinas; y el Tercer Tempo: la articulación del poder sobre la implementación de la política exterior sobre la Cuestión Malvinas, es decir la toma de decisiones como proceso.

Primer Tempo

Acceso y construcción del poder

La ALIANZA y el inicio de un nuevo gobierno.

La conformación de la ALIANZA, como nueva opción de gobierno hacia y para la sociedad argentina en la culminación de la década de los noventas, se origina en su misma construcción interna en función de negociaciones continuas, las cuales trascenderían el acceso al poder mismo y transitando hacia un continuo devenir en el transcurso de su gestión.

Es en diversas áreas que este discurrir negociatório se trasluce desde el seno mismo de la ALIANZA, donde la articulación y disputa de poder y espacios dentro de los partidos políticos que la constituían (Unión Cívica Radical y FREPASO). En la formulación misma de su política exterior, diversas aristas nos permiten observar y analizar los diferentes estadios de negociación internos, tanto en el proceso formulador, como en la implementación, la cual trataría de caracterizarse como opuesta en su concepción a la desplegada durante el gobierno anterior.

Abordando los escenarios por los cuales la ALIANZA, creada en 1997 para desplazar al menemismo del poder, mediante la apreciación realizada por Novaro:

(...) en primer lugar, la coalición no alcanzó a consolidar su liderazgo y organización y ocupó la presidencia con un respaldo electoral acotado y aún más estrecho control de los resortes institucionales imprescindibles para gobernar, con un irresuelto conflicto interno respecto de las orientaciones que debía priorizar; en segundo lugar, se enfrentó con una crisis económica que resultó ser mucho más aguda de lo previsto y, lo que es aún más grave, de la que casi inmediatamente pasó a ser corresponsable, alentando un mayor disenso programático en la coalición y el encapsulamiento ortodoxo del Ejecutivo; y por último, las crecientes dificultades incentivaron a los integrantes de la ALIANZA a dejar de lado el juego colaborativo a favor de uno faccioso, que desembocaría en la quiebra del vértice gubernamental y en un proceso ya irrefrenable de deterioro de la capacidad de gobierno, cuyo resultado sería el colapso del que fuera por diez años el recurso esencial de la gobernabilidad Argentina, la convertibilidad monetaria (Novaro, 2002, p.2).

Esta construcción de poder, como podremos advertir en el devenir de cada uno de los apartado constituyentes de este capítulo, se reflejó asintomáticamente, en los procesos de de toma de decisiones en materia de política exterior.

Realizar un abordaje sobre la política exterior argentina, como política pública, formulada durante esta gestión hacia la Cuestión Malvinas, nos facilitará la posibilidad de comprobar el postulado de la teoría de Robert Putnam, en la cual se advierte una

negociación previa interna (a nivel nacional o doméstico), la cual nos conducirá a una externa (a nivel internacional), pudiendo observar el grado de efectividad de dichas negociaciones en las diversas temáticas de la Cuestión Malvinas (petróleo, pesca, vuelos hacia las islas, cuestiones humanitarias, etc.).

El objetivo del presente apartado, es dar cuenta de los procesos de acceso y de construcción de poder desplegados por los integrantes de la ALIANZA, en el devenir histórico de la gestión.

Acceso y construcción del poder interno en el gobierno

En agosto de 1997, el FREPASO y la UCR decidieron conformar una ALIANZA, la ALIANZA por el Trabajo, la Justicia y la Educación, con la que lograron poner fin, en las elecciones parlamentarias de ese año, al continuum de victorias electorales a nivel federal, que ininterrumpidamente cosechó el Partido Justicialista desde 1987.

El posicionamiento inmediato como primera y nueva mayoría en el país, sumado a la agudización de disputas internas que se sucedieron en el interior del Partido Justicialista y los desaciertos y acciones de retroceso durante la segunda presidencia de Menem, abriría el camino para que la coalición accediera, dos años después, al Ejecutivo Nacional.

La definición de orientaciones programáticas como también la selección de candidaturas para las elecciones presidenciales de 1999, estuvieron cargadas de dificultades. Si bien algunas encontraron una solución coyuntural, ello no implicó una maduración estructural de la coalición, ya sea en términos organizativos o de formación de liderazgo consistente y abarcativo Como plantea Sanchez: “el escaso tiempo transcurrido entre la creación de este frente y el ejercicio de poder medió en ello, pero, más determinante fueron las debilidades de las fuerzas aliadas y la inconsistencia de cada uno de los liderazgos” (Sanchez, 2013, p.93).

A esto, Marcos Novaro sostiene que:

El proceso de inclusión de este frente cívico de centro izquierda permite comprender el por qué de dichas debilidades, pues resultó del agregado de pequeñas estructuras organizativas difícilmente armonizables entre sí. Éstas se encontraban superpuestas más que articuladas, conformando círculos concéntricos en torno a cada uno de sus líderes, por lo que, evidentemente, la dependencia de y hacia estos era elevada (Novaro, 2002, p.41).

El arribo al gobierno, tras las elecciones de 1999, se caracterizó por un balance de poder, donde disputas y tensiones eran moneda corriente y de cambio. Las mismas, trataban de encontrar su equilibrio en las negociaciones internas desarrolladas en el seno de un grupo de cinco integrantes. Los mismos eran: Alfonsín, De la Rúa y Terragno (representando a la UCR) y Alvarez y Meijide (representando al FREPASO).

La ALIANZA, como estructura gubernamental, según Gosende, poseía dos sectores muy débiles desde su origen: el sector económico y el de política exterior. Este último se habría visto configurado asimismo, en dos etapas o periodos bien diferenciados en el proceso de toma de decisiones. “Los grandes decisores durante ambos periodos fueron el Presidente De la Rúa y sus Canciller Rodríguez Giavarini. Durante el segundo periodo se les reunió el Ministro de Economía Cavallo, que pretendió influir (...) sobre el Mercosur y la política económica internacional” (Gosende, 2007, p.279).

A esta configuración de distribución de poder y de injerencias, debemos analizar el espectro del escenario puntual del Canciller y su grupo cercano.

Muchas de las decisiones en materia de política exterior, se discutían en el gabinete ministerial de la Cancillería y se materializaban en ordenes emitidas directamente por el Canciller, quién, según Gosende, recibía multiplicidad de actores –con diversa amplitud de penetración en la elaboración de políticas- representantes de fuerzas vivas de la sociedad.

Asimismo el Vicecanciller, también provenía del ámbito económico. De origen profesional contador, Chiguizola, era un hombre de extrema confianza del Giavarini y su compañero desde el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

De toda la estructura profesional de la Cancillería, que pudieron acceder al proceso real de elaboración de políticas públicas en materia de política exterior y específicamente hacia Malvinas fueron la Ex Canciller Susana Ruiz Cerruti y el Embajador Candiotti. Los demás integrantes profesionales de “La Casa” eran consultados sobre algún escenario específico pero sin incluirlos en los espacios de poder decisorio.

El mismo Gosende sostiene que, en materia de política exterior, la toma de decisiones era exasperadamente lenta y en muchísimas ocasiones las mismas no se adoptaron o dilataron demasiado en el tiempo. No existía la delegación.

Al no establecerse un sistema operativo de consultas institucionalizadas con expertos o con los funcionarios diplomáticos a cargo de los temas y priorizar las decisiones económicas sobre las decisiones fundadas en la política internacional, la capacidad de

tomar “decisiones racionales” decayó aún más que en el gobierno menemista (Gosende, 2007, p. 282).

A partir de lo aquí planteado y adoptando como base de sustento lo configurado por Héctor Gosende (2007), en su análisis de las estructuras decisoras de la ALIANZA, podemos advertir como principales características de la misma en la política exterior, las siguientes:

- Continuidad de la aplicación del modelo menemista decisorio de concentración de poder sobre las mismas.
- Privilegio de las relaciones o vinculaciones económicas financieras por sobre la de política exterior
- Adopción de decisiones superponiendo los problemas internos por sobre los acontecimientos externos
- Adopción de medidas que sustenten un “status quo” por sobre aquellas que signifiquen cambios sustanciales (aquí, ésta con Malvinas no se cumple)
- Se continúa con el objetivo del “alineamiento automática con la Potencia Hegemónica, a pesar de la no obtención de beneficios directos del sostenimientos de la misma

El estilo de gestión gubernamental implementado por Fernando De la Rúa,

(...) sintetizó un método de toma de decisiones que consistía en lo esencial en mantener la ambigüedad hasta que se volviese insoportable. La formula supone esperar hasta que el propio curso de los acontecimientos, que no se controla, y que se ha renunciado a intentar controlar, resulte una alternativa inevitable, y recién entonces intervenir para ganar posiciones frente a quienes han consumido sus fuerzas para hacer primar sus respectivas preferencias, es decir, el método delaruiista es un dispositivo para no decidir, para montarse en las olas y tendencias que otros crean, intentando sacar provecho de ellas cuando se conviertan en predominantes o inevitables (Novaro, 2002).

Esto sumado al perfil decisorio y a la idiosincrasia del Canciller, ya descripto, determinó que el proceso decisorio de la ALIANZA, en las instancias últimas de poder, se configure de manera ineficiente. Sobre los sistemas de valores del Canciller, Gosende aporta una visión interna de la Cancillería, la cual describiría las opiniones construidas en torno al mismo:

Una de las críticas más serias formuladas por los diplomáticos vinculadas a la ALIANZA estaba relacionada con la relación del Canciller con el ex canciller Di Tella, lo denominaban “Guido Di Giavarini” como indicativo de su propensión a seguirlos consejos de su antecesor del gobierno menemista o a tratar de imitarlo (Gosende, 2007, p.293).

La construcción de una política exterior en oposición al Realismo Periférico

La formulación y construcción de una política exterior la cual expresara en su visión una nueva percepción de cómo sería el relacionamiento externo de la República Argentina, fue desarrollada por la ALIANZA durante la instancia de transición desde las elecciones de octubre al 10 de diciembre del año 1999, fecha en la cual asumiría como Presidente de la Nación Argentina, el Dr. Fernando De La Rúa. Es durante dicha instancia, en la cual la formulación teórica de la política exterior argentina hacia el inicio del siglo XXI, sería estudiada, analizada, negociada y estructurada de manera de poder implementarla, al momento de iniciarse la gestión aliancista.

Las directrices fundamentales de la misma serían aquellas que caracterizaran el respecto y la defensa por la soberanía, la autonomía de las decisiones de las naciones, el apoyo de la democracia y la defensa de los derechos humanos, la preservación de la paz y la justicia internacional, la no intervención en los asuntos internos de otros Estados, la amistad con todas las naciones y en especial con los países limítrofes.

Es en el marco de estas directrices, que el trazado de objetivos en la política exterior hacia la Cuestión Malvinas, estaría trasvasada por la clausula transitoria número uno de la Constitución Nacional de 1994 (Constitución de la Nación Argentina de 1994. Disposición transitoria N° 1), intensificando los esfuerzos por recuperar el ejercicio pleno sobre las Islas Malvinas, Islas Georgias del Sur y Sándwich del Sur y sus espacios marítimos circundantes, respetando, como base primordial los intereses de los isleños.

La reorientación de la política exterior nacional hacia la Cuestión Malvinas, se originó en un objetivo puntual, el alejamiento de la política exterior menemista de “seducción a los isleños”, enmarcada la misma en las “relaciones carnales”.

Debemos recordar que esa política de seducción introdujo como nuevo actor/negociador a los isleños en el proceso de negociaciones sobre cualquier temática que interfiriese en la Cuestión Malvinas, mientras las mismas estuviesen cubiertas por el Paraguas de Soberanía, surgido el mismo de los Acuerdos de Madrid I y II de inicios de los noventas.

Como denota Miranda:

En donde sí se insinuó el comienzo de una nueva era en el campo de las acciones diplomáticas, fue en la dimensión política de las relaciones de la Argentina con Gran Bretaña a propósito de la disputa territorial por las Islas Malvinas. Un objetivo que se cumplió fue el de abandonar el vínculo amistoso con los habitantes kelpereanos (SIC)

y, de esta forma, retornar a la diplomacia convencional, sobre todo para ajustar los términos del conflicto en el sentido de su naturaleza interestatal. En orden a esta modificación, el Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini intentó reintroducir el tema de la soberanía en la discusión de la agenda bilateral, lo cual no tuvo eco alguno en los niveles decisionales del gobierno británico de Tony Blair.

Más allá de las correspondencias entre la retórica sobre los vínculos externos y las conductas internacionales llevadas a cabo por la Argentina en torno a lo que significa el Mercosur y lo que verdaderamente es, como así también en torno a los distintos niveles que adquiere la dimensión político-diplomática en los lazos con la potencia hegemónica y con Gran Bretaña (en este caso por la controversia del Atlántico Sur), el gobierno de la ALIANZA reeditó una costumbre del país cuya intención si bien es más que relevante, a menudo suele no ser completada con suficiencia y estabilidad: la diversificación de las relaciones exteriores (Miranda, 2001).

El inicio del giro aliancista: Estructuración teórica para una aproximación analítica

El estudio y análisis del proceso político de la ALIANZA sobre la Cuestión Malvinas, implementaremos una observación descriptiva de los escenarios emergentes de la negociación de doble nivel elaborado por Robert Putnam; la misma nos permitirá poder estudiar la estructuración, interacción y dinámica, que se da en el nivel nacional o mesa interna de negociación, en la cual se origina la política exterior nacional hacia la Cuestión Malvinas, siendo este nuestro objetivo.

Como enuncia Putnam, es por esto que:

Debemos definir que la política de muchas negociaciones internacionales puede concebirse provechosamente como un juego de doble nivel. En el nivel nacional, los grupos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan poder construyendo coaliciones entre esos grupos. En el nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas, minimizando al mismo tiempo las consecuencias adversas de los acontecimientos internacionales (Putnam, 1996, p.79).

Debemos asimismo, recordar la definición que hemos tomado sobre política exterior en pos de articularla con el presente apartado de nuestro estudio.

La política exterior es el resultado de la confrontación de las tareas impuestas por el sistema internacional y de cómo utilizados por los dirigentes nacionales, los recursos nacionales, tanto para neutralizarlos como así también, para que esas tareas, se confundieran con los objetivos nacionales. (Figari, 1993, p.76)

La decisión global, es decir la elección de una estrategia política específica, deriva de una pirámide de decisiones subordinadas, ya que los actores involucrados son múltiples

y es resultado de un proceso en el cual intervienen fuerzas profundas y fuerzas organizadas que ejercen pulsiones y presiones respectivamente (Duroselle, 1992).

Dentro de esta pirámide, la existencia de etapas decisorias conlleva a la formación de la agenda y la definición de los temas que incluye una fundamental importancia política y definitiva, tanto en el plano teórico como práctico, pues a partir de poder establecer la agenda (es decir la elección de asuntos y prioridades de acción) se podrá revelar en definitiva quienes son los actores generadores de la política exterior, es decir la estructura de poder decisor que domina realmente en la negociación en el proceso decisorio nacional.

Es a causa de esto, que a través del análisis y descripción de la negociación en el proceso decisorio en la mesa doméstica, podremos observar que a través del diseño de la agenda en relación a la Cuestión Malvinas, en realidad observaremos la articulación y combinación de intereses de cada uno de los actores intervinientes en el proceso de decisorio, como así también su poder de negociación y de decisión.

Realizar un abordaje sobre las tres áreas temáticas referidas a la Cuestión Malvinas, las cuales son partes constituyentes en el diseño de la política exterior nacional, teniendo las mismas un compromiso y un rol específico en la agenda nacional e internacional de gran importancia por ser producto de la política exterior llevada adelante en los noventas, durante la administración de Menem.

Estos tres apéndices temáticos conformarán la agenda que llevará adelante la ALIANZA, con sus subtemas, siendo estos: la negociación de la soberanía (tema principal), la cuestión ictícola y petrolera (investigación, explotación y conservación) y la cuestión humanitaria (cenotafío en Darwin, vuelos a las islas, desarrollo humano de los isleños, etc.).

Es por medio de la identificación de estos tres grupos temáticos que desarrollaremos el presente trabajo, abordando inicialmente el proceso negociatorio y decisorio en el seno del gobierno de la ALIANZA, comenzando desde el mismo el estudio del origen y proceso llevado adelante hacia la Cuestión Malvinas por dicho gobierno.

La formulación de una política exterior: la negociación en el gobierno

La formulación de la política exterior en el equipo del futuro gobierno de la ALIANZA, surge de los procesos negociatorios desarrollados en el seno mismo de la coalición en

los meses previos al diez de diciembre de 1999. La designación como Canciller de la Nación del Dr. Rodríguez Giavarini, en si misma fue concebida como resultado del proceso negociatorio, surgida de las instancias de transición a diciembre del año de asunción.

La composición del Instituto Programático de la ALIANZA (IPA), del que surgiría la plataforma de campaña de la ALIANZA definiría la forma de abordar por parte del futuro gobierno la Cuestión Malvinas:

Dicha propuesta surge como resultado de los planteos de los equipos epistémicos del IPA, entre los cuales podemos identificar dos grupos claramente:

- a) En una primera instancia, el G-16³³ fue el encargado de elaborar y programar los proyectos para asumir el gobierno nacional a fines de 1999. Entre ellos, los relacionados a la política nacional hacia las islas.
- b) Una segunda instancia y final, el G-5 conformado por los cinco grandes dirigentes de la ALIANZA, Alfonsín, Graciela Fernández Meijide, Carlos Álvarez, Rodolfo Terragno y Fernando De La Rúa, aprueban los diseños del G-16
- c) Ambas esferas estaban relacionadas por dos nexos, vasos comunicantes o enlaces que eran Dante Caputo y Mario Brodersohn.

Aquí debemos hacer un alto, en pos de abordar un escenario pre desarrollo de la gestión de la ALIANZA, donde intervienen instituciones concretas y sectores intelectuales y académicos en pos de aportar ideas motoras para sustentar políticas públicas en materia de relaciones exteriores y política exterior.

Nicola Miller en su libro “The anxiety of ambivalence; intellectuals and the State in Twentieth-century Argentina, Chile and Mexico”, expresa que:

(...) los intelectuales en América Latina en general y en la Argentina en particular fueron sistemáticamente excluidos de la participación en los altos niveles más bajos de la burocracia estatal o el servicio diplomático. No solo no se encuentran casos de intelectuales ocupando cargos ejecutivos sino que tampoco se les encuentra frecuentemente como asesores de políticas públicas incluso de áreas en las que podían ejercer un rol clave (Miller, 2015, p.45).

³³ Los miembros del G-16 provenían de las fuerzas mayoritarias que componían la Alianza, entre los cuales se hallaban: Horacio Jaunarena, José Luis Machinea, Lucio García del Solar, Oscar Shuberoff, Nilda Garré, Dante Caputo. Todos ellos se avocarían al desarrollo de programas de política exterior hacia Malvinas, en la transición a la presidencia.

Asimismo, Federico Neiburg y Mariano Plotkin definen que:

Si la figura del intelectual remite a un tipo de formación general, que puede o no tener a la universidad como ámbito principal de acción, la figura del experto evoca especialización y entrenamiento académico. En su acción pública, el primero dice anteponer un conjunto de valores y un tipo de sensibilidad; el segundo al contrario, actúa en nombre de técnica y la ciencia, reclamando hacer de la neutralidad axiológica la base para la búsqueda del bien común (Neiburg y Plotkin, 2004, p.68).

En torno a estos actores (intelectuales y académicos) e instituciones, la idea de Chacho (Alvarez) era que la Fundación (Carlos Auyero) dialogara más con el Instituto Programático de la ALIANZA (IPA) y con la Fundación para el Desarrollo y la equidad (FADE), la fundación que dirigía José Luis Machinea.

El IPA, era otro lugar que funcionaba como usina de ideas, que dirigía el radical José Luis Machinea. Era un feudo del ex presidente Raúl Alfonsín. Tanto que gran parte de sus integrantes, ex funcionarios de su gobierno, aún lo llamaba “presidente” cuando lo veían llegar. Allí se preparaba el programa de gobierno de la coalición.

Sobre la Cuestión Malvinas, la decisión de implementar el desarrollo de una política dirigida a constituirse como política de Estado en el marco de transición en el año electoral, sería desplegada por el G-16, en un documento dado a conocer el 6 de febrero de 1999³⁴. En el mismo se plantean las pautas a seguir por esta política exterior de Estado, la cual debería, preferentemente, coordinarse con las últimas acciones que desarrollaría el gobierno de Menem:

Se debería aspirar a dar continuidad a la acción y fortalecer la capacidad negociadora regional. Una política de Estado sobre Malvinas, no debe reducirse a un ejercicio en el que el Gobierno propone y la oposición acepta, retoca o rechaza las ideas. Se trata en cambio, de la construcción conjunta de una estrategia sobre los problemas que abarca la cuestión. Hay que avanzar en el diálogo con el Reino Unido, con el objeto de lograr acuerdos que contengan los procedimientos, los tiempos y etapas para construir y fortalecer las medidas de confianza reciproca entre las partes. Se debe actuar en dos planos, mutuamente condicionados: el de las comunicaciones, el económico y el de la circulación de personas entre las islas y el territorio continental, por un lado y el político que debe conducir a diálogos amplios que incorporen la cuestión de la soberanía. La continuidad de las negociaciones dependerá del acuerdo de las partes. La ALIANZA está abierta a la consideración de diversas formulas que puedan facilitar estos objetivos. La construcción de la confianza es un proceso que requiere tiempo y una profundización paulatina³⁵.

³⁴ Plataforma electoral de la Alianza, Buenos Aires, s.e. 1999.

³⁵ “Malvinas: la Alianza quiere un rol activo en la política de Estado”. Clarín, 6 de febrero 1999. Pág. 5.

La formulación de la política exterior argentina, en la cual, la Cuestión Malvinas ocupaba un lugar de suma importancia, desde el inicio debió contemplar varios tópicos que constituían el corpus de la cuestión:

- a) La necesidad de reinsertar la cuestión del reclamo argentino por la soberanía sobre el territorio de las Islas Malvinas, Islas Georgias e Islas Sándwich del Sur, en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas y el concierto internacional.
- b) La decisión de realizar cualquier negociación sobre la Cuestión Malvinas, entre los dos actores primigenios, la República Argentina y el Reino Unido, dejando a un lado a los isleños como actores, en contraposición a la postura tomada en la negociaciones llevadas adelante durante el gobierno menemista.
- c) Las instancias de negociación sobre temáticas como la explotación de los recursos ictícolas y petrolíferos serían analizados y reformulados, advirtiendo los resultados obtenidos durante el gobierno anterior.
- d) Continuar con las políticas de carácter humanitario como los vuelos a las islas de los familiares de los caídos en el Conflicto de 1982, la cuestión del desminado y la construcción de un cenotafio en el cementerio argentino en Darwin.

Ya en el desarrollo mismo de la gestión, los procesos referidos como fracaso en la conformación de una matriz de poder repercutirían en las instancias de formulación y decisión de la política exterior hacia Malvinas.

Según Héctor Gosende:

La lucha interna dentro del Gabinete de De La Rúa entre un sector de economistas vinculados al sector neoliberal y aquellos que provenían del sector político del Radicalismo o el FREPASO dificultó aún más esta relación, ya que el sector político demandaba cambios profundos en la política interna y estos se reflejaban también en la política exterior (Gosende, 2007, p. 265)

En función de ello el mismo Gosende sostiene que:

La política exterior argentina expresó su apoyo irrestricto a la Política Exterior Norteamericana, pero no logró los acuerdos necesarios para poder generar los cambios indispensables para impedir el fracaso del mismo modelo que apoyaba al Canciller, su Presidente y el propio gobierno Norteamericano. La reestructuración de gabinete después de la renuncia del Vicepresidente Carlos Cacho Alvarez a la vicepresidencia y el reemplazo de funcionarios provenientes del ala política de la ALIANZA, no ayudó a definir una política de adaptación al mundo. Asimismo, en el transcurrir de la gestión de Fernando De La Rúa, la llegada de Domingo Felipe Cavallo como Ministro de Economía y su intromisión constante en los procesos de elaboración de política exterior, específicamente en los vínculos con Brasil, dificultó

aún más la elaboración de una política exterior nacional, efectivamente adaptada a los cambios internacionales. (...)

El Canciller Rodríguez Giavarini, en momentos de zozobra política-económica, transcurría su tiempo tratando de desmentir las posiciones expresadas por el Ministro Cavallo, lo cual muchas de las veces dificultaba aún más el diseño de una política exterior argentina coherente, la cual se adaptase al nuevo escenario internacional, específicamente ante los acontecimientos internacionales post 11 de Septiembre. (...) En este periodo puntual de la historia norteamericana, el grupo de “los halcones” dominaban la política exterior de ese país, lo cual repercutía en la posición específica del Departamento del Tesoro norteamericano, el cual enunciaba el posicionamiento de no solventar más con préstamos extraordinarios a países con dificultades financieras. (...) en la caída del gobierno de De La Rúa hubo también un componente internacional importante (Gosende, 2007, p.267).

Para el desarrollo del análisis del sistema político interno de la ALIANZA, utilizaremos los enfoques analíticos de Gosende³⁶, los cuales articulan los procesos de construcción de poder de manera dinámica a la presente investigación:

- a) Las transformaciones sobre los partidos políticos; b) tipos de cambios motorizados por el nuevo gobierno; c) y los problemas al interior de la ALIANZA*

Las transformaciones sobre los partidos políticos:

En el proceso eleccionario de la ALIANZA en 1999, fórmula plasmada por la UCR y el FREPASO, para enfrentar al Partido Justicialista, obtuvo una importante victoria a nivel nacional, pero la mayoría de las provincias importantes, entre ellas Santa Fe y Buenos Aires, quedaron retenidas bajo la egida del control del justicialismo. Una dinámica similar aconteció en el marco del Congreso de la Nación, donde el PJ prevaleció en el Senado de la Nación.

Sumado a este ambiente político, e intrínsecamente ligado al devenir del rol de sistemas de partidos y sus vínculos con la sociedad y el Estado.

Múltiples autores plantean la existencia de un debilitamiento de los partidos políticos, los cuales habrían perdido la capacidad de orientar la toma de decisiones gubernamentales como de mediar entre ellos y la opinión pública.

³⁶ Gosende adopta un cuarto enfoque en el análisis que es “las consecuencias de la Reforma Política”, pero para nuestro proceso de investigación hemos optado por no incurrir en su uso, ya que identificamos al mismo como una cuestión colateral al presente análisis.

Como situación u oportunidad nuevos actores adquirieron relevancia y recursos en la vida política (lobbies, medios de comunicación de masas, capitales financieros globalizados) marginando aún más a los partidos.

En el caso de la ALIANZA, De La Rúa no era un líder nato y la conducción política de los dos partidos que conformaban la estructura de gobierno, estaban en manos de Alfonsín (UCR) y Alvarez (FREPASO), “es así que el rol de los partidos no fue utilizado como herramienta de gobierno” (Gosende, 2007, p. 267).

Tipos de cambios motorizados por el nuevo gobierno

En materia de política exterior “la ALIANZA, había elaborado un mandato expreso de cambio, pero el Gobierno de De la Rúa y su ejecutor en política exterior, el Canciller Rodríguez Giavarini adoptaron la menor magnitud de cambios, la de hacer ajustes a la política exterior del gobierno anterior” (Gosende, 2007, p.274).

Como identifica Gosende, solo en referencia al caso Malvinas impulsado por la ex Canciller Susana Ruiz Cerruti, es posible hallar un cambio de programa en relación con Gran Bretaña, advirtiendo las siguientes: a) no se aceptó la posición de los isleños; b) se levantó el desminado; c) se dejaron sin efecto los acuerdos de hidrocarburos del ex Canciller Guido Di Tella. A esto se le suma, según el análisis de Gosende, la urgencia de “actuar con cuidado sin crear antecedentes en contra, haciendo un manejo mucho más profesional sobre el tema”. (Gosende, 2007, p.274)

A este primer proceso decisorio en torno a los actores que desempeñarían diversos roles en la implementación de la política exterior de la ALIANZA hacia la Cuestión Malvinas, debemos incorporar la designación como Embajador argentino en Londres al diplomático Vicente Berazategui. El mismo, de amplísimo recorrido profesional en la Cancillería argentina, ejerció diversos cargos diplomáticos³⁷:

Se determinó la necesidad de demostrar cambios en términos de percepción a Robin Christopher, por ellos se designa a Vicente Berazategui (como Embajador argentino

³⁷ El Embajador Vicente Berazategui, funcionario de carrera del Servicio Exterior de la Nación, fue abogado y Master en Relaciones Internacionales de la American University de Washington. Destacado diplomático, desempeñó su carrera como Embajador en el Reino de Dinamarca y en el Reino Unido de la Gran Bretaña. Fue asimismo, integrante de la delegación, en 1966, que negociaba representando a la Argentina en los diálogos con el Reino Unido sobre la Cuestión Malvinas. También fue Jefe de la Delegación argentina en la Conferencia del Comité de Desarme. Asimismo fue Presidente de la Comisión sobre Seguridad de la Conferencia sobre la Ex Yugoslavia. Falleció en Septiembre de 2018.

en Londres). La decisión fue tomada por Alfonsín, Susana (Ruiz Cerruti) y otros ministros³⁸.

Durante su gestión como Embajador en el Reino Unido (mayo 2000 a 2003) el mismo Berazategui resalta:

En la ALIANZA se mantuvo el diálogo con los británicos, pero al mismo tiempo se buscó ir avanzando sobre posiciones británicas más flexibles en una serie de temas, donde se tuvo una serie de éxitos, resaltando la labor de Giavarini, el cual no intervino en la parte operativa legándola en el sector profesional de la cancillería³⁹.

El Embajador, hace referencia a los éxitos en las áreas de vinculadas a las licencias automáticas de equipos militares. La adquisición de la turbina del Destructor Almirante Brown, de la Armada Argentina para navegar en condiciones de combate, buscando aumentar su capacidad de combate, sin lo cual no podía patrullar el Atlántico Sur, se logro a fines del año 2000, por gestiones puntuales del Embajador ante los funcionarios del Foreign and Commonwealth Office, debiendo recordar el levantamiento parcial del embargo de armas como consecuencia de las negociaciones que arribaron a buen puerto en julio de 1999.

Como podremos observar en el *Segundo Tiempo*, en nuestra investigación advertimos escenarios durante la presente gestión en estudio, donde los cambios también son apreciables en comparación con la gestión de Menem, solo introduciendo aquí, que las dimensiones específicas (recursos ictícolas e hidrocarburíferas, cuestiones humanitarias, posicionamiento isleño y, muy importante, cuestión antártica) manifestaron caracterizaciones de cambios, al vincularlo con la construcción teórica de Marcelo Lasagna.

Las causas de las ausencias de cambios en otras áreas de política exterior⁴⁰, según señala Gosende:

³⁸ Declaraciones del Ex Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, en entrevista realizada para esta investigación. Fecha de realización: 15 de Octubre de 2013.

³⁹ Expresiones realizadas por el Embajador Vicente Berazategui, en entrevista realizada para esta investigación. Fecha de realización: 27 de diciembre de 2012.

⁴⁰ Para un análisis de otras áreas de política exterior de la gestión de la ALIANZA, referimos las obras de Simonoff, Alejandro y otros (2010) "Capítulo XVI: Las relaciones exteriores del gobierno de La Alianza (1999-2001)". EN: La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad. Compilado por Alejandro Simonoff. - 1a ed. - La Plata. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.11/pm.11.pdf>

(...) pueden hallarse en las características personales del mandatario, falta de liderazgo del Presidente, poca capacidad de delegación, su posición ideológica más conservadora que radical y su entorno. Su Canciller y hombre de confianza Adalberto Rodríguez Giavarini, lo consultaba en todos los detalles y no tomaba decisiones propias (Gosende, 2007, p.275).

Y los problemas al interior de la ALIANZA

Con relación a la estructura y cohesión decisora de la ALIANZA, debemos referir a la situación de debilidad interna. Varios Ministros del Gabinete no respondían a la ALIANZA sino que eran amigos personales del Presidente, ante ello, su coordinación con los líderes partidarios no existió. Como afirman Palermo y Bovencchi:

(...) la emergencia de los entornos dependen de la consistencia de la relación entre el Presidente y su partido. Cuanto más débil es esta relación mayor será la propensión del Presidente de usar a los hombres del entorno (Bonvecchi y Palermo, 2000, p.272).

De esta manera el proceso decantó en un divorcio entre los partidos que integraban en gobierno y el gobierno en el poder. “Ante este vacío del poder, el Presidente De la Rúa y varios de sus ministros pretendieron ignorar a los partidos apoyándose en el *stablishment* y en algunos miembros del partido peronista”. (Gosende, 2007, p.275)

La consecuencia directa, como varios analistas políticos advertirán por entonces, fue que ambos partidos, especialmente el radicalismo tomaran una posición de distanciamiento del gobierno y públicamente presentaran sus críticas sobre este.

Producida la renuncia al cargo de Vicepresidente de la Nación de Chacho Álvarez y posteriormente la reincorporación de Domingo Felipe Cavallo, como Ministro de Economía, el Presidente y su entorno se fueron quedando cada vez más solos. Esta debilidad fue acompañada por exigencias cada vez exageradas de los lobbies y apoyos internacionales cada vez menos importantes. Las elecciones internas de la Unión Cívica Radical incorporaron como candidatos a las líneas internas opositoras a la línea nacional que había tradicionalmente apoyada a De la Rúa. Las elecciones de octubre de 2001 significaron una derrota política del gobierno pero también una derrota del Sistema político al producirse un negativo mayoritario (Gosende, 2007, p.272).

Finalmente, podemos identificar que, como sostiene Gosende, los cambios propuestos en campaña y los necesarios ante la crisis sobre el final del gobierno en el año 2001:

Ni siquiera intentaron volver a las políticas seguidas tradicionalmente por la Argentina antes de Menem. El caso más emblemático es la decisión de apoyar las sanciones a Cuba en el seno de la Comisión de Derechos Humanos. Esta decisión se tomó con la oposición de Alfonsín como presidente del Partido Radical y de la mayor

parte de los miembros del FREPASO (...) Sin embargo la Cancillería operó como si las razones del Ejecutivo fueran más importantes que las posiciones de la ALIANZA que los había colocado en los cargos.

A pesar de que la percepción de la crisis se extendía en la sociedad y que muchos de los organismos internacionales y Embajadas extranjeras planteaban la necesidad de cambios en las políticas sociales y económicas internas para contenerla, el gobierno mantenía un discurso autista no reconociendo la necesidad del cambio o creyendo ilusoriamente que mejorando sus relaciones con la Potencia Hegemónica podía evitarlos. Indudablemente, la tendencia psicológica de los grandes decisores, el Presidente y su Canciller impedía generar decisiones que implicaran cambiar aún cuando constara que ese camino no había obtenido anteriormente los frutos deseados (Gosende, 2007, p.275).

El propio sistema de conformación de la estructura gubernamental de la ALIANZA, adoleció de problemas desde su conformación como gobierno, dada la integración de su gabinete por economistas neoliberales y los políticos de la UCR y el FREPASO, que recomendaban pronto cambios

Segundo Tempo

El inicio de la reorientación de la política exterior hacia Malvinas: la transición hacia el 10 de diciembre de 1999

Durante la instancia de transición desde las elecciones realizadas en el mes de octubre hasta el 10 de octubre, el nuevo gobierno electo llevó adelante los primeros pasos para reorientar la política exterior argentina, en la relación con el Reino Unido hacia la Cuestión Malvinas.

Desde la conformación del equipo de asesoramiento, que sería el grupo cercano al Canciller Giavarini, sería el ámbito desde el cual surgiría la idea de reinsertar la Cuestión Malvinas en la Asamblea General de las Naciones Unidas, entendiendo que es uno de los instrumentos de expresión que el gobierno nacional tiene en el ámbito de la diplomacia internacional, como así se advierte como presión hacia el Reino Unido.

La designación de la experta en derecho internacional Susana Ruiz Cerutti (ex Canciller durante la presidencia del Dr. Alfonsín) como cabeza del equipo especial para asuntos del Atlántico Sur, marcaría el carácter técnico-académico-diplomático que tendría el manejo de la Cuestión Malvinas, desde el gobierno nacional⁴¹.

Malvinas se toma como un tema sustantivo, nombrando a Susana Ruiz Cerutti, había que demostrar que había un cambio pero que había un estado responsable de la misma jerarquía jurídica que el anterior, en función de lo cual la Argentina no iba a

⁴¹“Analizamos volver a llevar Malvinas a la Asamblea de la ONU”. Clarín 18 de diciembre 1999. Pág. 3.

desconocer aquellos de lo cual hubiere asumido un compromiso de posible cumplimiento⁴².

Los encuentros entre el presidente electo Fernando De La Rúa y el Primer Ministro británico Blair, en la reunión de líderes de la internacional socialista, en los primeros días del mes de noviembre en Francia, fomentaron versiones periodísticas en las cuales se hacía referencia al encuentro previo durante la visita del Príncipe Carlos en el mes de marzo de 1999, visita en la cual De La Rúa le planteó que nuestro país no renunciaría al reclamo soberano sobre el territorio de las Islas Malvinas.

Las críticas durante esta instancia de transición desde el ámbito académico hacia la política de seducción a los isleños, no se hizo esperar. Desde diversas publicaciones en esferas periodísticas, académicas, políticas y diplomáticas criticaron el impulso tomado por la misma y las consecuencias en corto, mediano y largo plazo que las mismas tendrían hacia los intereses argentinos en el Atlántico Sur: el renunciamiento al escenario propicio para nuestros intereses como la Asamblea General de la ONU, la desvinculación de los apoyo internacionales dado por el Grupo de No Alineados, la intención de *ganar los corazones y las mentes* de los isleños, basándose en hipotéticos psicológicos sin sustento otorgándoles a los isleños la posibilidad de precipitar sus opiniones en las negociaciones reconociéndolos como tercer parte de las mismas⁴³.

Durante la asunción del Presidente electo Fernando De La Rúa, la presencia del embajador británico y del Príncipe Andrés, se produjo como fruto del acuerdo llevado a delante desde la firma del acuerdo del 14 de julio de 1999 (durante la administración Menem), mediante el cual se restablecieron las comunicaciones de las islas con el continente además de posibilitar el ingreso de argentinos a las mismas.

Fue mediante este acuerdo que se posibilitó el viaje organizado por la Comisión de Familiares de los Caídos en Malvinas, debiendo recordar que aunque el mismo fuese el número once desde 1991, fue el primero luego de la firma del acuerdo, más allá de estar bajo la denominación internacional de “carácter humanitario”. A esto debemos sumarle la confirmación de la aceptación del gobierno británico de la posibilidad de realizar la construcción de un monumento a los caídos en el cementerio de Darwin.

⁴² Declaraciones del Ex Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, en entrevista realizada para esta investigación. Fecha de realización 15 de Octubre de 2013.

⁴³ Dichas instancias pueden ser analizadas y referenciadas en las opiniones de: “Malvinas: la estrategia incomprensible” Hugo Gobbi Tribuna Abierta Clarín. 6 de Noviembre de 1999, “Malvinas: una política contra el interés nacional” Lucio García Del Solar. Clarín 19 de Octubre de 1999, “Que dijo Lucio García Del Solar” Clarín 20 de Octubre de 1999, “Por los caminos del Realismo Periférico” Oscar Cardozo, Clarín. 5 de diciembre de 1999.

El discurso de asunción y los primeros actos de gestión.

En su discurso de asunción, el Presidente Fernando De La Rúa destacó en el transcurso del mismo, sus objetivos en el área de política exterior, resaltando el objetivo de rango constitucional, de recuperación del ejercicio de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes en un esfuerzo sostenido, respetando el modo de vida de sus habitantes (Rodríguez Giavarini, 2000, p.13).

En esta aldea global que es hoy el mundo, la Argentina redoblará su vigilia permanente en favor de la paz, de la paz de todos los pueblos y de todas las fronteras, no sólo las de nuestros vecinos y de nuestros hermanos latinoamericanos. Por ello, haremos prédica permanente de que a través del diálogo se resuelven los conflictos, camino que seguiremos estrictamente en la sagrada misión de defender la soberanía de las islas Malvinas. En esta aldea global que es hoy el mundo, la Argentina redoblará su vigilia permanente en favor de la paz, de la paz de todos los pueblos y de todas las fronteras, no sólo las de nuestros vecinos y de nuestros hermanos latinoamericanos. Por ello, haremos prédica permanente de que a través del diálogo se resuelven los conflictos, camino que seguiremos estrictamente en la sagrada misión de defender la soberanía de las islas Malvinas (Romero, 2000).

Asimismo en un discurso pronunciado por el Canciller Rodríguez Giavarini en una Conferencia ofrecida en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales el día 30 de mayo del año 2000, el Canciller enfatizó los lineamientos que seguiría en gobierno aliancista en torno a la Cuestión Malvinas:

- a) Defensa de la Soberanía
- b) Respeto por el Derecho Internacional
- c) Afianzamiento de la paz y seguridades internacionales (cooperación internacional)
- d) Recuperar la Soberanía sobre las Islas Malvinas.

En palabras del Canciller:

(...) la diagonal consistía básicamente de ir de una posición a otra, buscando la mínima cantidad de ruptura, la máxima cantidad de continuidad, pero yendo a una política de otras características, para eso había que hacer una diagonal⁴⁴.

⁴⁴ Expresiones realizadas por Ex Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, en entrevista realizada para esta investigación. Fecha de realización 15 de Octubre de 2013.

Debemos explicar, que la referencia de una diagonal planteada como política por parte del Canciller Rodríguez Giavarini, pone de manifiesto la decisión de expresar y materializar cambios necesarios en la política exterior hacia la cuestión.

En palabras del Ex Embajador Vicente Berazategui: “Dudaría de no considerarlo como un cambio de 180 grados. Ciertamente hubo un cambio en la política, se pasó a una posición de dureza, a plantear la necesidad de concesiones de la parte británica”⁴⁵.

La cuestión de la soberanía: estructuración político-diplomático

Los primeros pasos del gobierno en relación a la cuestión de los derechos soberanos argentinos sobre las islas y las aguas circundantes, serían dados a fines del mes de enero, con el inicio de una gira europea, la primera de su gestión, a la cual, De La Rúa asistiría a la Cumbre de Davos, acompañado por el Canciller Giavarini y por el Ministro de Económica José Luis Machinea.

En esa instancia tendría un encuentro con el Premier británico Anthony Blair, para evaluar la evolución de la Cuestión Malvinas. El nuevo Embajador en el Reino Unido sería Vicente Ernesto Berasategui, anterior representante en Dinamarca, diplomático de carrera, elegido para representar a nuestro país y llevar adelante cualquier tratativa referente a la Cuestión Malvinas, en reemplazo de Rogelio Pfirter.

Es de esta manera que el viraje de la política exterior, producto de un reorientación de la misma, en la cual claramente se identifican las siguientes características: reinsertar la Cuestión Malvinas en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas y no solo en el Comité de Descolonización, donde la anterior gestión había llevado adelante sus presentaciones de manera aislada y minoritaria, haciendo prevalecer el vínculo y política trilateral: Argentina/Reino Unido y Argentina/isleños.

Así la ALIANZA 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. (Simonoff, 2007)

La reinsertión de la Cuestión Malvinas en ámbitos internacionales como la OEA, las Naciones Unidas y foros a nivel internacional, responde claramente al abandono de la política de seducción de los noventa.

Además, ante la posible conformación de la Secretaria de Asuntos del Atlántico Sur, en la estructura de la Cancillería Nacional, a cargo de la Embajadora Susana Ruiz Cerruti,

⁴⁵ Expresiones realizadas por el Embajador Vicente Berazategui, en entrevista realizada para esta investigación. Fecha de realización: 27 de diciembre de 2012.

con el objetivo de recopilar y analizar la posibilidad de estudiar el diferendo y desarrollar supuestos de trabajo para realizar una presentación ante la Corte Internacional de Justicia, como una forma de explorar una nueva alternativa a la cuestión de la soberanía sobre las Islas. Ante las críticas airadas de varios académicos, entre los mismos Carlos Escudé y Carlos Soukiassian, este último ante tesis realmente devastadoras (Soukiassian, 2000), debido a la posibilidad de realizar una posible presentación ante dicho organismo. Ante esos rumores sobre nuevas direcciones y estrategias de la Cancillería en torno a la Cuestión Malvinas, el ex Canciller Rodríguez Giavarini refirió⁴⁶ que tanto:

(...) Susana (Ruiz Cerruti) y Marcelo Cohen, siempre se consideró como un tribunal de incierto resultado, hasta para una opinión consultiva; el planteó era para que ir a consultar a un tribunal de las Naciones Unidas lo que las Naciones Unidas en la Asamblea ya habían decidido, nosotros preferimos ese foro.
La historia nos dio la razón, vos fijate lo que fue Kosovo. Fue una decisión acertada, comprobada expofacto.

Finalmente la misma, quedo en instancias preparatorias, aunque no debemos dejar de resaltar que es así donde observamos la preponderancia y el rol generado en torno al personal diplomático burocrático de la Cancillería, el cual tomaría preponderancia sobre el personal político en la configuración de esta nueva estructura y esquema de política exterior hacia las islas.

La representante especial para el Atlántico Sur, la Embajadora Susana Ruiz Cerruti, tuvo su primer encuentro en New York, con el viceministro británico, Peter Westmacott; la misma se desarrolló en el marco del viaje del Canciller, a la presentación anual argentina en las Naciones Unidas (Clarín, 2000).

De esta manera durante el primer año de diplomacia multilateral en función de la Cuestión de la Soberanía, se conmemoraría el primer año del reinicio de los vuelos a las islas, con pasajeros argentinos, logrando el restablecimiento de las comunicaciones de las islas con la Argentina continental. El mismo fue logrado mediante el acuerdo documentado en la "Declaración Conjunta" del 14 de julio de 1999, emitida en Londres, y por el intercambio de notas, de la misma fecha.

Es en ese mismo año, a inicios del mes de diciembre, cuando la Argentina otorgaría el pláacet al nuevo embajador británico, Robins Christopher, quien en una entrevista se

⁴⁶ Expresiones realizadas por Ex Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, en entrevista realizada para esta investigación. Fecha de realización 15 de Octubre de 2013.

referiría a los temas de la agenda bilateral en relación a Malvinas: "En la lista de prioridades de la gestión del nuevo embajador, junto con la pesca, el petróleo y la preservación ambiental en el Atlántico sur, se halla la cuestión de los vuelos" (Clarín, 2000).

A un año del inicio del redireccionamiento, en una nota publicada en el diario Clarín Giavarini realiza un balance de su gestión. En el mismo observa que en el área de Malvinas y en relación con el Reino Unido:

(...) el Gobierno continúa impulsando la ampliación de la relación bilateral, aprovechando las coincidencias existentes, tanto en materia política como económica. Sin perjuicio de ello, y de acuerdo con el mandato constitucional, la Argentina mantiene su reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y espacios marítimos circundantes, reiterando permanentemente, tanto a nivel bilateral como multilateral, su ofrecimiento a negociar, teniendo en cuenta los intereses de los isleños, como único modo de resolver la disputa reconocida por la comunidad internacional (Rodríguez Giavarini, 2000).

En su mensaje de fin de año a los isleños, el primer ministro británico Tony Blair, celebró el "coraje" de los isleños "por haber aceptado el desarrollo de las comunicaciones con la Argentina, país con el que la cooperación es de mutuo interés" (Clarín, 2001), refiriéndose al restablecimiento del contacto con el continente mediante los vuelos restablecidos finales de 1999, agregando además que "Esta actitud ofrece la posibilidad de una fructífera relación con la Argentina, sin comprometer el principio fundamental que es que la soberanía no es negociable", les aseguró con voz firme desde el otro lado del Atlántico (Clarín, 2001).

El inicio del segundo año de la gestión aliancista, el mismo 3 de enero, mediante un comunicado emitido por la Cancillería Nacional, se recordó nuevamente la invasión a las Islas Malvinas, por los británicos el día 3 de enero de 1833, retirando por la fuerza a la población argentina en las mismas.

A inicios del mes de marzo una novedad muy importante a nivel militar sería dada a conocer en esos días. La decisión británica de retirar de las islas Georgias al destacamento militar, el cual se hallaba constituido desde la finalización del conflicto de 1982. El mismo motiva una distensión en la relación, la cual varios analistas describían como frías, ya a finales del año 2000. Este paso dado adelante por los británicos como señal de buena voluntad, tuvo un claro mensaje reafirmatorio de su posición con respecto a estos territorios; en el mismo se aclara que:

(...) el comandante de las fuerzas militares británicas en las islas Malvinas continuará siendo responsable de la seguridad de las islas Georgias del Sur y Sándwich del Sur y que el compromiso sobre el mantenimiento de la soberanía británica sobre esos territorios continúa tan firme como siempre.

Por ello mismo la Cancillería argentina reiteró su: "permanente disposición a reanudar las negociaciones tendientes a encontrar una solución definitiva de la controversia de soberanía", una instancia a la que el Reino Unido se niega sistemáticamente aunque así lo disponga una resolución de las Naciones Unidas"⁴⁷.

El 30 de junio, una nueva resolución del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, instó al Reino Unido a reanudar las conversaciones por la soberanía de las islas; pero el detalle sobresaliente de esa jornada fue el encuentro producido entre el Canciller Giavarini y los representantes isleños, momento que duró por un espacio de diez minutos, pero el cual representa una cuña en la política de frialdad hacia los isleños, siendo los puntos importantes del diálogo, la preservación de los recursos ictícolas⁴⁸ y la construcción del monumento a los caídos en las islas⁴⁹.

A inicios del mes de julio, el posible encuentro entre el Presidente Fernando De La Rúa y el primer ministro británico Tony Blair en territorio argentino, comenzó a tomar forma por la visita de este último a Brasil, en agosto de ese año. El mismo fue finalmente confirmado en el viaje realizado por el Canciller y su encuentro con Jack Straw, quien detentaba el cargo de Ministro del Foreign Office, en Londres. En declaraciones posteriores, el Canciller expresó que:

Según la Cancillería británica, los temas a tratar incluyen el comercio y las inversiones, la pesca y el petróleo, todo tratado bajo el paraguas que protege las discusiones sobre soberanía. Las fuerzas de paz y todos los temas del Atlántico Sur, como pesca e hidrocarburos, serán hablados después de hecha por ambas partes la salvedad de que la cuestión de la soberanía está protegida por el paraguas⁵⁰.

Finalmente el encuentro se produciría en bajo las mayores especulaciones sobre los temas a tratar, ante los cuales en tan solo cuarenta y cinco minutos de reunión, solo se dejaron asentadas las posiciones de cada una de las partes en la cuestión. Un posible encuentro entre Fernando De La Rúa y Tony Blair, en Londres al año siguiente, con

⁴⁷ "Para Giavarini es positivo". Política. Clarín, 10 de Marzo de 2001.

⁴⁸ El mismo será tratado en la segunda cuestión del presente trabajo "La cuestión Económica: Pesca y petróleo."

⁴⁹ El mismo es parte del corpus de la tercera cuestión del presente trabajo "La cuestión humanitaria: el puente que trasciende la crisis interna y la coyuntura externa".

⁵⁰ "Confirman el encuentro de De La Rúa – Blair". Clarín Sección Política 17 de julio de 2001.

motivo de conmemorarse el vigésimo aniversario de la finalización del conflicto del Atlántico Sur en 1982, nunca se concretaría por la caída del gobierno de la ALIANZA y la grave crisis político institucional en la cual la Argentina se vería inmersa hacia finales del año 2001.

Es de esta manera que observamos con claridad que la prevalencia de una diplomacia de carrera y especializada prevaleció sobre una estructura político diplomática como la de la anterior gestión. Es así que las gestiones político/diplomáticas fueron enteramente llevadas adelante por la Cancillería y su estructura burocrática.

La consecución de la Sede del Tratado Antártico

En el proceso de abordaje sobre la política exterior hacia la Cuestión Malvinas, desarrollada durante la gestión de la ALIANZA, debemos hacer referencia a una de las dimensiones que durante años estuvo totalmente segregada por la posición intransigente y el veto constante del Reino Unido a que la ciudad de Buenos Aires se transforme en la Sede del Tratado Antártico. Esto, repercutía de manera negativa en relaciones argentino-británicas, lográndose una resolución positiva a los intereses argentinos, luego de diez años de intensas negociaciones, donde finalmente en el año 2001 el veto británico finalizaría.

Como sostiene Colacrai, debemos reconocer:

Que el sustento del Tratado Antártico ha dependido, entre otras cosas, de la participación continua de una coalición de *overall powers* conjuntamente con estados con “poder específico en la cuestión”. Por ello, puede afirmarse que las medidas adoptadas en diferentes momentos del desarrollo del régimen antártico no siempre han sido el resultado de la voluntad de los grandes; más aún, ellos también han tenido que negociar en la búsqueda de consenso. En ese sentido, convendría recordar la propuesta argentina de inclusión del principio de “no nuclearización” y la chilena relativa a la “conservación de los recursos vivos”, durante la negociación del Tratado Antártico en la Conferencia de Washington (1959). Esta posibilidad de introducir cambios o de plantear nuevas negociaciones por parte de los estados no identificados como *overall powers* quedó también a la vista cuando Australia, acompañada por Francia y Bélgica, optaron por no ratificar la Convención de Minerales en 1989. Finalmente, otro ejemplo más cercano en el tiempo es el referido a la negociación sobre la sede de la Secretaría del Tratado Antártico en Buenos Aires y la reiterada oposición británica, la cual finalmente fue levantada en 2001 (Colacrai, 2013, Págs. 267-276).

Debemos recordar que la propuesta de la Ciudad de Buenos Aires como sede del Tratado Antártico, fue realizada en el año 1992, durante la reunión del Tratado Antártico realizada en Venecia. La propuesta de Buenos Aires coincidió con la

presentación de los Estados Unidos de ser sede. Esta presentación se realiza durante la primera gestión presidencial del Presidente Carlos Menem, registrándose un proceso constante de adhesión mayoritaria de las Partes Consultivas a la aspiración de nuestro país⁵¹. Es a partir de esta reunión, donde la República Argentina se presenta como candidata a ser sede del Tratado Antártico. Asimismo, desde esta reunión el sistema internacional antártico asistió a la “excepción del Reino Unido que iniciaba así una reserva oficiosa” (Colacrai, 2004).

A partir de esa fecha, en múltiples reuniones del Tratado, la República Argentina reiteró su posición y compromiso para ser Sede del Tratado. De manera reactiva y sin acompañamiento de ningún otro actor del sistema, el Reino Unido ejercía su veto. Varios de los argumentos sobre los que fundaba su posición el Reino Unido, habían sido cambiantes y muchos de ellos sin asidero legal. Dichos argumentos iban desde la “supuesta militarización de las bases argentinas” y la existencia de una “superposición de reclamos territoriales en el sector antártico” hasta cuestiones referidas a “pesca ilegal” de la cual Reino Unido hacía responsable a Argentina, conjetura que obviamente desprestigiaría a cualquier Estado Parte del Sistema del Tratado Antártico.

Algunas medidas gubernamentales implementadas tiempo atrás y otras que se concretaron desde finales de la administración Menem y principios de la etapa de de la Rúa, indicaban una continuidad y profundización en el interés por otorgarle más relevancia a la actividad antártica.

En el desarrollo de la XXIV Reunión Consultiva del Tratado Antártico, celebrada en la ciudad de San Petersburgo, entre el 9 y el 20 de julio de 2001, la República Argentina llegaba con el apoyo mayoritario que se fue construyendo pacientemente durante casi diez años de negociación multilateral, de contactos bilaterales con países antárticos y de una larga tradición en el quehacer antártico demostrada, además, en su calidad de miembro originario del Tratado Antártico.

Es así que finalmente en dicha reunión, se concretó el consenso de las veintisiete Partes Consultivas, cuando el 20 de julio de 2001 el Reino Unido anunció internacionalmente que modificaría su oposición a la candidatura argentina, acuerdo al cual habían llegado los Cancilleres Rodríguez Giavarini y Straw.

⁵¹ En su condición de Estado anfitrión de la Secretaría, la República Argentina aprobó, mediante la Ley Nacional 25.888, el instrumento constitutivo y el Acuerdo de Sede a fin de facilitar su adecuado funcionamiento en nuestro país. La Secretaría inició sus actividades en Buenos Aires el 1 de Septiembre de 2004.

Según Giavarini⁵², “en la reunión realizada en Londres, en el año 2001, para dialogar en torno a esta temática, la opción australiana, se da de baja por la excelente relación. Se hizo el viaje, con reuniones muy positivas, especialmente en San Petersburgo”.

Esto es sostenido por el Ex Embajador Berasategui, quién afirmó que el

(...) establecimiento de un sistema de “consultas políticas de alto nivel” en el cual estaban los grandes países latinoamericanos, México Brasil, Chile con el Reino Unido, hizo posible esto. Ante el status quo e intransigencia sobre Malvinas, recién se acepta sobre el final de la gestión de Duhalde, anunciándose durante el gobierno de Kirchner. En sus propias palabras “unos cosechan los frutos del otro”⁵³.

Como expresa Colacrai:

Precisamente, la cuestión referida a la instauración de la Secretaría del TA (Tratado Antártico) y que su sede recayese en Buenos Aires, constituye un ejemplo clave que muestra la aplicación de dicha “regla de oro”. Ello implicó un trámite lento, complejo y no exento de divergencias hasta poder arribar al consenso necesario. La reserva reiteradamente manifestada por parte del Reino Unido, recién fue levantada el 20 de julio de 2001, en la XXIV Reunión Consultiva celebrada en San Petersburgo. Este hecho puso en evidencia que, más allá de la tarea realizada consistentemente por los negociadores argentinos y la continuidad de esta meta por parte de los gobiernos trascurridos en el período de 1992 a 2001⁵⁴, el propio requerimiento del régimen y el accionar de las Partes Consultivas -en su rol de decisores- fue neutralizando y deslegitimando la única posición que podría considerarse “antisistémica” (Colacrai, 2004, p.58).

De esta manera, las Partes Consultivas daban a este consenso la formalidad de una “Decisión sobre el establecimiento de la Secretaría del Tratado Antártico, en la ciudad de Buenos Aires.

Posteriormente, habría de avanzarse en aspectos técnicos relativos a presupuesto, modalidades de funcionamiento, acuerdo de sede y otras cuestiones. Con ese propósito y objetivo, durante 2002 y 2003, la Argentina convocó a dos Reuniones Informales

⁵² Declaraciones del Ex Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, en entrevista realizada para esta investigación. Fecha de realización: 15 de Octubre de 2013.

⁵³ Expresiones realizadas por el Embajador Vicente Berasategui, en entrevista realizada para esta investigación. Fecha de realización: 27 de diciembre de 2012.

⁵⁴ Colacrai afirma además que: “Esta continuidad en el objetivo a lograr, la persistencia en el esfuerzo tanto por parte del gobierno de Carlos Menem (PJ) como de Fernando de la Rúa (Alianza) y las coincidencias políticas logradas al respecto, con-tribuyen a considerarla una “política de Estado”. (Vale la pena recordar que la ratificación del TA en 1961 había mostrado la fractura entre el oficialismo y la oposición, por lo cual en aquel momento histórico era impensable considerarla como una “política de Estado”). Para ambas reflexiones sigo la definición que considera que “su concepción, aplicación y resultados suponen períodos que van mucho más allá de la temporalidad de un gobierno e implican un esfuerzo con-sensual, sistemático y coordinado de gobierno y oposición”. (Tomo los conceptos generales de ESCOBAR, Santiago, “La Política de Defensa como Política de Estado” en Revista Nueva Sociedad, nº 138, julio-agosto,1995, p. 74).

sobre el establecimiento de la Secretaría del Tratado Antártico, en las que participaron la totalidad de las Partes.

En las mismas se discutieron papers y se acercaron posiciones, con lo cual se facilitaban los acuerdos que deberían ser objeto de tratamiento en las Reuniones Consultivas, para darle forma definitiva a la adopción de la Secretaría.

La preservación del recurso ictícola y la exploración petrolera

En materia económica, la reorientación de la política exterior argentina hacia la Cuestión Malvinas, conllevaría a la búsqueda de una reevaluación taxativa de los acuerdos convenidos con el Reino Unido de la Gran Bretaña durante la instancia de despliegue de la política bilateral sobre la Cuestión Malvinas como la política de seducción a los isleños; ambas políticas, produjeron mayores beneficios para los mismos, que para la Argentina. Mediante esta afirmación, la demostración de la misma se fundamenta en la lectura realizada por el gobierno y con mayor especificidad por la Cancillería, en la cual se esboza con claridad el objetivo de reformular la implementación de los mismos buscando maximizar los beneficios también para la República Argentina.

Días antes de iniciarse el gobierno de la ALIANZA, la renovación de un acuerdo de control y patrullaje en pos de desalentar la pesca ilegal en el Atlántico Sur, conllevó a una situación de extrema tirantez con el gobierno de las islas, el cual se pronunció con la posibilidad de suspender el primer vuelo desde el continente, consecuente con el Acuerdo del 14 de julio de 1999, ante la falta de decisión en pos de poder implementar las medidas prácticas para controlar la pesca ilegal y por lo tanto la depredación en el Atlántico Sur, buscando asegurar la sustentabilidad del mismo y sus recursos.

A inicios del año 2001, nuevos choques se producirían con los isleños por el recurso ictícola, en función de su preservación antela actividad ilegal de los buques factorías que depredan estos recursos más allá de la línea de las 201 millas, es decir fuera de Zona Económica Exclusiva. En varias ocasiones, los miembros del Consejo Legislativo isleño se refirieron al gobierno como “infantil y patético”⁵⁵. Estas declaraciones surgen como consecuencia de la posición adoptada por el gobierno argentino en el desarrollo

⁵⁵ “Malvinas: isleños enojados con el gobierno argentino”. Clarín, 23 de febrero de 2001.

global de su política exterior hacia la Cuestión Malvinas, de frialdad y de abandono de la línea relacional argentina-isleña por la directriz de negociación argentino-británica.

La vicecanciller Susana Ruiz Cerutti, convocó en reiteradas oportunidades conferencias de prensa, para aclarar en esos momentos la posición de la Cancillería "Lo que tengan que decir deben canalizarlo a través de nuestra contraparte en la disputa que es el Reino Unido"⁵⁶.

La política unilateral isleña de vender licencias de pesca de manera indiscriminada, impactaba de manera negativa en la mentalidad y en el ejercicio decisorio de la ALIANZA.

Debemos hacer referencia además, a la cuestión petrolera, que en virtud del Acuerdo de 1995 firmado entre la República Argentina y el Reino Unido, la política del Consejo Legislativo isleño de otorgar licencias para la exploración y explotación de los recursos petrolíferos, entre los meses de febrero y marzo de 2000 a empresas multinacionales, desalentaba cualquier perspectiva de diálogo y acercamiento del gobierno de la ALIANZA, en esa cuestión en particular.

Ambas cuestiones serían encargadas y delegadas en su observación y desarrollo al personal de carrera de la Cancillería nacional, demostrando así la especificidad que tendría el desarrollo de estas políticas en el gobierno de la ALIANZA.

La cuestión humanitaria

La estructuración de la política exterior hacia la Cuestión Malvinas, la cual se erigiese en contraposición de la política exterior llevada adelante en los noventas, necesitó estar basamentada en un andamiaje teórico y plasmado en acciones que conformasen nuevas instancias de relacionamiento con el Reino Unido.

La cuestión humanitaria se establecería claramente como una instancia de negociación y contacto mediante el cual la República Argentina entrelazaría, con las cuestiones políticas-diplomáticas y las cuestiones económicas, como vínculos para reiniciar en instancias posteriores el diálogo por la soberanía de las islas, como instancia final la política exterior nacional.

Es de esta manera que en el abordaje sobre la esfera constituyente de la cuestión humanitaria, abarcaremos aquellos temas los cuales comprometan valores relacionados con los derechos humanos y el derecho humanitario en diversos grados.

⁵⁶ Ibidem

La cuestión del reinicio de los vuelos hacia las islas, originado en los acuerdos del 14 de julio de 1999, más allá de ser parte de un corpus anterior como el económico, el mismo contempla la posibilidad de viaje de ciudadanos argentinos a las islas, compromete situaciones en las cuales familiares de caídos en el conflicto de 1982 y ex combatientes mismos puedan viajar y así iniciar el cierre de esas heridas, generadas en la guerra y profundizadas durante la posguerra.

Asimismo, la construcción e inauguración del Cenotafio en el cementerio argentino en las islas, sería uno de los subtemas a desarrollar y negociar durante el gobierno de la ALIANZA con el Reino Unido, como corpus de la Cuestión humanitaria.

Finalmente la negociación bilateral en pos de la realización de un Estudio de Factibilidad de Desminado en las Islas, en función de las obligaciones contraídas por nuestro país, en relación al Tratado de Ottawa⁵⁷, empezaría a consolidarse.

La conformación de esta instancia humanitaria de negociación, estaría depositada sobre el personal profesional de la Cancillería por tratarse de negociaciones bilaterales con el Reino Unido muy específicas, pero sí debemos advertir que cada uno de las mismas, se comporta no como estamentos estancos en función de sus decisores/negociadores sino que en ellas participan e interactúan negociando diversos actores a nivel nacional, tanto estatales como de la sociedad civil.

La posibilidad cierta de regresar por vía aérea a las islas, mediante la consecución de los acuerdos del 14 de julio de 1999, fue posibilitado por obra del destino- venta de oportunidad ya descripta en el capítulo 3-, ya que por la situación generada ante la detención de Augusto Pinochet en Londres, el gobierno chileno decidió suspender los vuelos aerocomerciales a las islas, generando de esta manera la imperiosa necesidad para el Reino Unido de lograr un acuerdo con la Argentina, beneficiosa también para ella, para reactivar los vuelos hacia las islas. De esa manera el primer vuelo, despegó hacia el final del gobierno de Menem, durante el mes de octubre de 1999.

La cuestión de los vuelos hacia las islas, compromete dos áreas de importante vinculación una de la otra; en una instancia, la económica, la cual generará expectativas en el desarrollo turístico de las islas, gravitando en mejoras hacia la estructura económica de las islas y la otra humanitaria, vinculada con la posibilidad otorgada a los argentinos que pudiesen costear el viaje, de regresar a las islas, entre ellos los familiares

⁵⁷ El mismo, obliga a los Estados Miembros a eliminar todas las minas antipersonales y existencias en el territorio de los mismos. La República Argentina ratificó el mismo en el año 1998.

de caídos y ex combatientes. Es de esta manera que el reinicio de los viajes a las islas se desarrollaron entre los vuelos comerciales y los vuelos civiles⁵⁸.

La política nacional tanto en el plano interno como externo, relacionada hacia los ex combatientes y a los caídos en el conflicto de 1982, se vería dinamizada en dos fases, una faz interna en función de los ex combatientes y sus derechos, relacionados a las exigencias de mayores pensiones para dicho sector, como también los promovidos por agrupaciones como la Federación de Veteranos para que el día 2 de abril se conmemoré el día del Veterano⁵⁹ y a una faz externa, relacionada con la construcción e inauguración del cenotafio en el Cementerio argentino en Darwin, promovido principalmente por la Comisión de Familiares de Caídos en el conflicto del Atlántico Sur en 1982. El mismo tuvo sus orígenes durante la gestión de Menem, pero encontró su amparo diplomático en el acuerdo de 1999; la Cancillería nacional, como organismo del Estado argentino, inició todos los mecanismos para comenzar las negociaciones para su aprobación por parte del Reino Unido, pero este debería esperar la aprobación del Comité isleño de planificación; allí radica la controversia, ya que es el comité quien frena cualquier posibilidad de avanzar en la construcción del mismo. Oponiendo excusas en relación a las dimensiones del mismo, decoración y posicionamiento del mismo en Pradera del Ganso, se desarrollaron dinámicas de aplazamiento en la negociación y consecución del mismo, hasta la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011).

El cenotafio al ser una iniciativa originada en la sociedad civil, no contaba en un principio con aportes de fondos públicos, por lo cual diversas fuentes de apoyo económico fueron utilizadas, entre ellas los aportes realizados por Eduardo Eurnekian (de Aeropuertos Argentina 2000), quien financió el traslado y el inicio de la construcción en Darwin⁶⁰. Las actividades alrededor de este a nivel oficial se centraban en las negociaciones diplomáticas pertinente, personificadas en la Dirección de Malvinas y Atlántico Sur de la Cancillería.

El último punto a tratar en la presente instancia de análisis y estudio, es el referente a la consecución del acuerdo para poder desarrollar un Estudio de Factibilidad de desminado

⁵⁸ "Malvinas: aterriza el primer avión argentino desde 1982". Clarín Política. 10 de enero de 2001 y "Dos vuelos sembraron el camino". Clarín, 24 de febrero de 2001.

⁵⁹ "Veteranos de Malvinas, con De la Rúa". Clarín Sección Política, 23 de Noviembre de 2000.

⁶⁰ Finalmente el cenotafio será inaugurado luego de más de 10 años de demora en su construcción e inauguración, en octubre del año 2009, según presentó la Presidente Cristina Fernández de Kirchner en el mes de marzo de 2009.

en las Islas Malvinas, en relación a las obligaciones contraídas por el Estado argentino al ratificar el Tratado de Ottawa⁶¹.

La consecución del acuerdo fue logrado el 11 de octubre de 2001, bajo la fórmula de soberanía, siendo enviado el mismo al Secretario de las Naciones Unidas, para su conocimiento, como avance.

Mediante el desarrollo de este estudio de factibilidad de desminado, la República Argentina no solo estaría mejorando la calidad de vida y el desarrollo humano de los habitantes de las islas, uno de los objetivos de la política llevada adelante por el mismo, sino además que cumpliría con sus obligaciones internacionales de retirar y destruir todas las existencias de minas antipersonales y proyectiles sin explotar, que se hallasen en su territorio contando con un periodo de diez años para realizar el mismo.

De esta manera la República Argentina pondría en la agenda internacional desde otra perspectiva y en un foro diferente a los comúnmente utilizados por el gobierno argentino, la Cuestión Malvinas, ya que ante la imposibilidad fáctica de poder realizar el estudio sin cooperación británica ante la renuencia de los isleños, de la presencia argentina, nuestro país se vería imposibilitado de cumplir con sus obligaciones internacionales. La consecución final del mismo se produciría en el año 2007 (Gomez, 2008, p.16).

Tercer Tempo

La interacción en los procesos decisorios de la formulación de políticas hacia la Cuestión Malvinas

En el apartado que desarrollaremos a continuación, buscaremos dar cuenta de tres escenarios específicos de la gestión de la ALIANZA, donde se materialicen los procesos decisorios en la formulación de la política hacia la Cuestión Malvinas.

De esta manera visibilizaremos dichas dinámicas, donde los actores internos, sus objetivos e intereses articulan espacios de poder, indagando de esta manera sobre los procesos intragubernamentales en la formulación de la política exterior como política pública.

⁶¹ La Convención sobre la Prohibición, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción fue ratificada y publicada en el Boletín Oficial el día 21 de julio de 1999 (ley 25.112).

Primer escenario: La decisión de reformular la política hacia Malvinas en la transición hacia el nuevo gobierno

En este primer análisis de la interacción y las dinámicas de negociaciones en la toma de decisión en la formulación de la política exterior hacia Malvinas, abordaremos la conformación de los grupos y sus pujas de intereses.

Como fue abordado en el capítulo sobre la gestión de Menem y su construcción de la Cuestión Malvinas y en el apartado introductorio de construcción de poder en el presente capítulo, el diseño de una política hacia Malvinas, era uno de ejes constitutivos de la ALIANZA en materia de política exterior sobre el tema.

Desde el inicio, los grupos específicos y responsables de diseñar dicha política se materializaron en las primeras propuestas elevadas en contraposición de la política implementada en la década de 1990, la política de seducción a los isleños. En palabras del Embajador Lucio García del Solar:

El desvío de Menem de la política tradicional en materia de Malvinas, y en otros aspectos, fue reemplazado por De la Rúa y Rodríguez Giavarini por una actitud de suave y progresivo regreso desde las relaciones carnales a la política internacional independiente que es lo que promovido siempre el radicalismo y otros partidos respetuosos del orden republicano como el socialista. Hay mucho merito de De la Rúa de haber vuelto a la política tradicional sin hacer ruido, por que el stablishment en la Argentina tiene mucho poder a pesar de haber sido fuertemente antiperonista⁶².

En torno al diseño de políticas y su implementación, aunque inicialmente estuvieron fundadas en áreas específicas como el IPA, o grupos de pensamiento partidarios, con el inicio de la gestión, todo ello es trasladado al área puntual de Cancillería. Ya sea en la Consejería Legal, la Dirección de Malvinas, o la potencial Secretaría de Asuntos del Atlántico Sur, el proceso de profesionalización del tratamiento político-diplomático dentro del Ejecutivo Nacional, sería una de las marcas registradas de la gestión. Mayor profesionalización o inserción de los profesionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y menor injerencia de actores políticos y partidarios, vinculados concretamente con el Ejecutivo nacional, los cuales deberían buscar otros escenarios, desde donde desplegar sus acciones e intereses sobre la Cuestión Malvinas. Como

⁶² Declaraciones del Ex Embajador Lucio García del Solar, en entrevista realizada para esta investigación. Fecha de realización 17 de enero de 2010.

ejemplo de ello, desde estructuras político-partidarias o el mismo Congreso de la Nación.

Los diferentes escenarios abordados, tanto el de recursos naturales, el político-diplomático, el humanitario, hasta inclusive el inherente a la Sede del Tratado Antártico y su consecución, exhiben muestras acabadas de intervención de funcionarios de la Cancillería que a diferencia de la gestión anterior, en esta no son relegados de la toma de decisión (diseño, elaboración, negociación e implementación) de la política pública en materia de política exterior hacia la Cuestión Malvinas.

Segundo escenario: La decisión de restablecer las dinámicas y las acciones con relación a los isleños

Una de las características puntuales, de la gestión de la ALIANZA, hacia la Cuestión Malvinas, fue el cambio generado en torno al tratamiento y reconocimiento de los isleños, en su rol de “tercer actor” conformado durante el menemismo y abordado por medio de las políticas de seducción de los noventas.

La ALIANZA, desde su origen, desestimó esta posición adoptado por los isleños como tercer actor en la disputa bilateral de soberanía sobre la Cuestión Malvinas, bajo el abrigo de las políticas implementadas por el gobierno de Menem. Las primeras propuestas fueron elaboradas por el Grupo G-16 y luego reelaboradas ya en la gestión por el mismo Presidente y el Canciller.

La decisión de enfriar los vínculos con los isleños en el diálogo sobre la soberanía, fue una decisión inapelable del Presidente Fernando De la Rúa, secundado por su Canciller Rodríguez Giavarini, fundada en la posición de política tradicional del país, pero con bases en las estructuras diplomáticas tradicionales de abordar el tema de Malvinas.

En palabras de Lucio García del Solar:

El desvío de Menem de la política tradicional en materia de Malvinas, y en otros aspectos, fue reemplazado por De la Rúa y Rodríguez Giavarini por una actitud de suave y progresivo regreso desde las relaciones carnales a la política internacional independiente que es lo que promovido siempre el radicalismo y otros partidos respetuosos del orden republicano como el socialista⁶³.

Una nota periodística de la época da cuenta de este escenario puntual:

⁶³ Declaraciones del Ex Embajador Lucio García del Solar, en entrevista realizada para esta investigación. Fecha de realización 17 de enero de 2010.

Fue el fin de la seducción y el principio de la indiferencia. El canciller Adalberto Rodríguez Giavarini estrenó ayer la nueva estrategia argentina en la disputa por las islas Malvinas. Quedó claro que, de aquí en más, los caprichos de los habitantes de las islas no serán escuchados ni contemplados por el Gobierno argentino. No más té con masas; no más besos ni regalos.

Ya no serán los "consentidos" de la Cancillería argentina, simplemente porque Guido Di Tella no está más del otro lado del teléfono que siempre atendió —fines de semana incluidos— para disolver la mínima duda o escuchar comprensivo algún reproche de un ciudadano kelper.

Lo que viene es "la frialdad". El regreso a los canales tradicionales de una negociación que, en los hechos no existe, y de la que el gobierno de Londres rehúye sistemáticamente.

El canciller Rodríguez Giavarini sabe que las reglas básicas de la diplomacia internacional le impiden deshacer lo hecho en los últimos diez años, aunque discrepe de la política de seducción por principios. También sabe que ya no hay espacio para la intransigencia inamovible que llevó adelante el alfonsinismo, que se empeñó en no hablar de nada con Londres si no se abrían antes las negociaciones por la soberanía de las islas.

Rodríguez Giavarini encontró una receta para las islas Malvinas en los tiempos que vienen: la resignación ante los acuerdos heredados, más el énfasis en un diálogo tan amable como nítido en la discusión con el gobierno británico. Pero, eso sí, con un ingrediente diferenciador: no más concesiones a los isleños⁶⁴.

Tercer escenario: La decisión en materia de recursos y cuestiones humanitarias

En la esfera de las negociaciones bilaterales con el Reino Unido, sobre las esferas de materia de recursos naturales y de cuestiones humanitarias, identificamos dos dinámicas, vinculadas a la toma de decisiones en la formulación de la política exterior hacia Malvinas específicas.

Sobre la cuestión de los recursos naturales (recursos ictícolas e hidrocarburíferos) se hallaban en pleno ejercicio dos acuerdos bilaterales -1992 y 1995- sobre los cuales la gestión de la ALIANZA debió generar propuestas de abordaje sobre los mismos.

Sobre ambos, las áreas económicas y políticas de la Cancillería, vinculadas ideológicamente propugnaron por el cese o detenimiento temporal de los mismos, en función de regenerar un ambiente propicio para su renegociación. Con relación a la Comisión de Pesca y a la Subcomisión científica, la Argentina decidió implementar un proceso de desaceleración, conducente a una revisión de los términos de referencia de los mismos.

Aquí observamos un cambio rotundo en el proceso de involucramiento del personal profesional de la Cancillería, desde la Vicecanciller Susana Ruiz Cerruti, hasta el

⁶⁴ "Se estrenó la frialdad. relaciones con Gran Bretaña: la estrategia del gobierno, después de la seducción menemista". Clarín, 12 de julio de 2000. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/estreno-frialdad_0_Hyf4ucgRKx.html

personal específico de la Dirección de Malvinas. Se busca una rejerarquización del tema Malvinas en la estructura burocrática de la Cancillería, tanto por el intento de crear la Secretaria de Asuntos del Atlántico Sur (a cargo de la misma Cerruti) como de categorizar la Dirección de Malvinas a cargo de la Embajadora Silvia Mereda.

El posterior devenir del status de ambas áreas de negociación –ictícola e hidrocarburifera- como consecuencia de las acciones unilaterales británicas, determinarán el rol de estas áreas específicas de la Cancillería.

En cuanto a la esfera humanitaria, la misma estaría depositada sobre el personal profesional de la Cancillería por tratarse de negociaciones bilaterales con el Reino Unido muy específicas. Aún así debemos advertir que cada uno de las mismas, se comporta no como estamentos estancos en función de sus decisores/negociadores sino que en ellas participan e interactúan negociando diversos actores a nivel nacional, tanto estatales (por ejemplo Ministerio de Defensa) como de la sociedad civil (Comisión Nacional de Familiares de Caídos en las Islas Malvinas e Islas del Atlántico Sur).

Capítulo 4

Presidencia de Eduardo Duhalde

La política exterior de Duhalde hacia la Cuestión Malvinas

La caída estrepitosa del gobierno de la ALIANZA, en diciembre de 2001, iniciada en la grave crisis socio-económica a nivel nacional, derivó en un proceso de acefalia, la cual obligó a la dirigencia política nacional a reestructurar sus conductas y buscar procedimientos democráticos tendientes a la normalización de la situación.

La Asamblea Legislativa nacional tenía el deber constitucional de realizar la elección de un nuevo presidente y determinar la duración de la gestión del mismo, o sea el plazo de su mandato. La crisis institucional, sumada a la gravedad de la crisis económica-financiera aceleraba los tiempos políticos de manera vertiginosa.

En palabras de Sanchez:

El nuevo presidente, con suma decisión política, debía terminar con uno de los grandes mitos de la Argentina de fin de siglo: la Convertibilidad; devaluar el peso, y de esta manera lograr poner fin a la visión económica neoliberal que sirvió de paradigma al país durante poco más de una década.

El gobierno de Duhalde sería un “gobierno de transición” que dio muestras de cierto orden institucional, como así también de un mínimo aceptable de seguridad jurídica y financiera y que esbozó un proyecto productivista basado en la reconstrucción de la industria nacional y la recuperación del empleo optando por una pesificación gradual del sistema monetario para hacer frente a la cesación de pagos y a la recesión económica (Sanchez, 2013, p.114).

Ante este escenario de eclosión socio-estatal, cabe preguntarnos qué margen de maniobra tendría la gestión presidencial de Eduardo Duhalde, en plantear una propuesta de política exterior hacia la Cuestión Malvinas.

*Duhalde fue un periodo de transición. La preocupación central era como sobrevivir*⁶⁵

En el presente capítulo, realizaremos una introducción histórica sobre el acceso y construcción del poder político de Eduardo Duhalde, como estructura política y de los procesos de negociación y decisión domésticos. Visibilizaremos descriptivamente la política exterior macro del gobierno encabezado por Eduardo Duhalde, pero enfocaremos específicamente en la política pública en materia de relaciones exteriores

⁶⁵ Entrevista realizada por el autor de la presente al Doctor Angel Tello, ex Secretario de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa durante la gestión de la Alianza y Asesor del Ministro Horacio Jaunarena durante la gestión de Duhalde, en la ciudad de La Plata, el día 10 de Junio de 2010.

implementada sobre la Cuestión Malvinas, como respuesta-reacción a la política desplegada en la década de 1990

Finalmente, realizaremos un proceso de abordaje de la toma de decisiones gubernamental sobre escenarios y dimensiones propio de esa política exterior sobre Malvinas, desplegada durante los dos años de gestión de la Presidencia de Duhalde

De esta manera se estructurarán los *tres tempos*, que hicimos referencia, en la construcción teórica y metodológica de la presente: Primer Tempo: acceso y construcción del poder político; Segundo Tempo: la política exterior sobre la Cuestión Malvinas; y el Tercer Tempo: la articulación del poder sobre la implementación de la política exterior sobre la Cuestión Malvinas, es decir la toma de decisiones como proceso.

Primer Tempo

Acceso y construcción del poder

Duhalde y el inicio de un nuevo gobierno.

La situación política en el escenario doméstico argentino, como resultado de la crisis del año 2001 y la caída del gobierno de la ALIANZA, derivó en una resultante muy compleja y volátil. De acuerdo a lo establecido por la Ley de Acefalia se realizó la convocatoria, el día 23 de diciembre, a la Asamblea Legislativa en pos de realizar la elección de un Presidente, que ejerciese de manera provisional por un lapsus temporal de noventa días, los cuales una vez finalizado, debería convocar a elecciones presidenciales.

Sin embargo, el Senador Puerta se niega a aceptar la responsabilidad presidencial durante ese lapso y mucho menos si se prorrogase hasta el 2003, propuesta realizada por Menem, quien tenía como objetivo, una vez finalizado el periodo de gobierno correspondiente a la ALIANZA, ser él mismo el candidato a Presidente.

Finalmente, la Asamblea designa a Rodríguez Saá por un periodo de tres meses, debiendo convocar a elecciones en marzo para elegir Presidente provisional hasta diciembre de 2003.

Si bien contaba con el apoyo del partido y de las dos CGT, era considerado un presidente de transición y sus principales líderes se aprestaban a la contienda electoral por el régimen de lemas. La Unión Cívica Radical apoyó con reticencias la medida y los bloques del ARI, el Polo Social y el sector progresista del FREPASO votaron en contra (Sanchez, 2013, p.116).

El Presidente provisional, a modo de presentación de su gestión como autoridad máxima nacional, anunció una serie de medidas drásticas y precipitadas que sólo generarían falsas expectativas (creación de un millón de puestos de trabajo, aumento del salario mínimo a 450 pesos, derogar la ley de negociaciones colectivas, entre otras).

Conformó un gabinete con sólo tres ministros, rejerarquizando al resto en Secretarías de Estado.

El vacío de poder que le fue generado por parte de los gobernadores de su propio partido (especialmente al intentar instalar la posibilidad de prolongar su gestión en la Casa Rosada) lo obligan a renunciar, tras una semana, el 30 de diciembre desde su provincia de origen, San Luis.

Entendiendo que la representación que Rodríguez Saá ejercía, era sobre una fuerza minoritaria, dentro su propio partido. En palabras de Julio Godio (2003):

Atractiva para encarar la crisis por su discurso nacional-populista, pero inconsistente e incapaz de formar un gobierno estable dentro de una crisis global, en particular una crisis del sistema de representación. Por eso cayó a la semana de asumir la presidencia (Godio, 2003).

Este proceso de vaciamiento de poder interno y respaldo partidario, llevó a Rodríguez Saá a convocar a una reunión en Chapadmalal, el día 30 de diciembre de 2001.

Rodríguez Saá luego de intentar de ir más allá del compromiso pactado con sus pares del PJ que la Asamblea Legislativa lo consagre presidente, siendo el acuerdo sobre la convocatoria a elecciones una cláusula no negociable, se vio obligado a renunciar tras haber constatado la pérdida de los apoyos necesarios entre sus pares para seguir ejerciendo la función (Kerz, 2010, p.5).

Quedó de esta manera evidenciado que el conjunto de gobernadores peronistas que conformaban el Grupo Federal fue consumido por la crisis al no representar a las fuerzas dominantes dentro del partido.

Finalmente, la Asamblea Legislativa⁶⁶ reunida el 1 de enero de 2002 eligió al senador Eduardo Duhalde como Presidente de la República, con el propósito de finalizar el mandato del renunciante De la Rúa y de esta manera completar el periodo de gestión gubernamental que le correspondiese a la ALIANZA.

La elección de Duhalde, aunque también nacía de la debilidad, sin embargo expresaba la fuerza conservada del Congreso Nacional, y por su origen, estimulaba el desarrollo del parlamentarismo “reprimido” (Godio, 2003).

La decisión de enfrentar la crisis nacional, mediante la construcción de un gobierno de consenso, conllevaría a la necesidad de diseñar estructuras decisorias de alto desempeño, como consecuencia de los bajos márgenes de maniobras y probabilidad de fallas o errores en la gestión:

⁶⁶ El escenario argentino para ese entonces era desconcertante por lo menos. Ante la renuncia de Rodríguez Saá, derivó en la abrupta decisión de Puerta. El mismo debía reasumir en forma interina siendo el presidente del Senado, sin embargo, automáticamente se excusó y renunció a la presidencia provisional de dicho cuerpo. La presidencia interina de la Nación entonces se trasladaba al titular de los diputados, Eduardo Camaño, quien se hizo cargo del Poder Ejecutivo por unos días, hasta la elección de un nuevo presidente provisional que culminara el mandato presidencial de Fernando De la Rúa. Por acción u omisión se envió así un mensaje inconfundible al interior del peronismo: Buenos Aires había tomado el poder y quería retenerlo.

Sin la fuerza que otorga el triunfo en una elección y, por tanto, sin la paciencia de una ciudadanía que con su sufragio renueva la esperanza; sin el tiempo necesario de organización y preparación de un equipo para gobernar; sin la consideración que los medios de comunicación suelen otorgar a los gobiernos recién electos y asumidos; pero, sobre todo, sin margen para el ensayo y el error, en esas condiciones comenzamos a gobernar la peor de las crisis de nuestra historia contemporánea (Duhalde, 2007, p.23).

Ante la ausencia de estos márgenes de maniobra, a nuestro entender, la urgencia del diseño de una política exterior, en un escenario de eclosión estatal y en el marco de una estructura internacional, en la cual predominaba una agenda de securitización internacional post 11 de septiembre, se presentaba como prioritario.

Construcción del gabinete y el poder decisorio

Asunción y diseño del gabinete de ministros. Los primeros atisbos de política exterior

El diseño de un gabinete inicial, el cual lo acompañaría en el transcurso de su interinato, sería claramente conformado desde el seno del Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires, pero sumando actores de otros partidos, conformando así un gobierno de consenso. Para la descripción de las estructuras decisoras y de asesoramiento en torno a la figura del Presidente, utilizaremos la construcción del “modelo de anillos concéntricos” de Edward Milenky (1978), la cual hemos referido en el apartado teórico de la presente, adaptándolo al actual escenario.

El gabinete de ministros que acompañaría inicialmente en la gestión al Presidente Duhalde, se hallaba compuesto por Jorge Capitanich, quién en esa instancia era legislador nacional por la Provincia del Chaco, como Jefe de Gabinete, por Oscar Lamberto, legislador nacional santafesino en la Secretaría de Hacienda; Jorge Remes Lenicov, Diputado nacional se proyectó como Ministro de Economía y José Ignacio de Mendiguren como Ministro de la Producción a nivel nacional. Este grupo por las áreas sensibles que gestionarían, se constituyó como el primer anillo decisorio en materia económica-financiera, tanto en el escenario interno como en el externo.

Los componentes de un segundo anillo decisorio en materia de relaciones y vínculos con el sistema internacional serían: Carlos Federico Ruckauf, como Canciller, hasta ese entonces Gobernador de la provincia de Buenos Aires y Horacio Jaunarena, ex parlamentario proveniente del radicalismo, como Ministro de Defensa, quién se convertiría en el incluido extrapartidario del gabinete de Ministros.

Los ministros restantes ubicados ya en la periferia de la toma de decisiones y menguadas sus fuerzas y el impacto de las mismas en materia de política de exterior eran: Alfredo Atanasof como Ministro de Trabajo, Rodolfo Gabrielli como Ministro del Interior, el Diputado radical Jorge Vanosi como Ministro de Justicia, Graciela Gianettasio como Ministra de Educación y Nélide Doga en Desarrollo Humano y Familia, en estrecha colaboración Chiche Duhalde quién estaba a cargo (no oficialmente) de toda el área social del Estado nacional.

Es en ésta dinámica de anillos concéntricos que es posible visualizar la estructura decisoria en conceptos de política exterior argentina, orientada hacia las cuestiones económico-financieras del Estado, donde observamos que la Cancillería al mando de Ruckauf se hallaba en una condición de satélite del Ministerio de Económica.

Asimismo, el propio Canciller, tomo la cuestión de la grave crisis económica y social de nuestro país, como ya veremos adelante, al momento de diseñar su propio gabinete.

En función del escenario descrito, pero asimismo de nuestros objetivos de investigación, debemos identificar a los actores que participaron en el diseño de estrategias de la política pública en materia política exterior hacia la Cuestión Malvinas. Estos eran: Carlos Ruckauf, como Canciller de la República, Horacion Jaunarena como Ministro de Defensa y Jorge Capitanich como Jefe de Gabinete.

La posibilidad de comprender el origen de la elección de Carlos Federico Ruckauf como nuevo Canciller de la República, nos permitirá observar la trama intrincada de negociaciones internas dentro del peronismo y en pos del objetivo duhaldista de crear un “gabinete dinámico”.

Carlos Federico Ruckauf accedió al Ministerio de Relaciones Exteriores, dado su proyección interna partidaria y principalmente su puesto político anterior: Gobernador de la Provincia de Buenos Aires. Dentro de la estructura partidaria justicialista se comentaba que su renuncia como gobernador y acceso a la Cancillería tenía como objetivo político legarle la gravísima situación de crisis política, económica y social al vicegobernador Felipe Solá y por lo tanto obtener un salvoconducto para sí mismo.

El Canciller designado, durante los años noventa en la gestión de Carlos Menem, desarrolló funciones diplomáticas como Embajador en la República de Italia “que lo había acercado al mundo de las relaciones exteriores, sin transformarlo en un experto en ellas” (Torres, 2010, p.53).

En expresiones vertidas a la prensa, al inicio de su gestión, presentó de manera inicial ideas bases de la dinámica de su gestión como Canciller, “las cuales no completaban un genuino programa de política exterior” (Torres, 2010, p.55). Se destacó en su presentación las diversas temáticas tratadas, las cuales destinadas en sus acciones a la reinserción del país en el sistema internacional en pleno desarrollo de la eclosión financiera, detentaría la característica de tener vínculos con las instancias económicas-financieras. Esto no fue así:

Nada señaló de importancia el Canciller Ruckauf sobre el principal escenario de política exterior argentina: la negociación de la deuda externa y las relaciones en esa materia con los Estados Unidos y el FMI. Las razones de su silencio eran obvias: esta parte de la política exterior [...] sería conducida y gestionada por el Ministerio de Economía y el Banco Central, tal vez con algún apoyo ocasional y periférico de la Cancillería (Torres, 2010, p.55).

De esta manera las primeras acciones de la Cancillería, con el objetivo inicial de reposicionar a la Argentina ante el mundo, se originarían en una estructura de vinculación dirigida a organizar y reforzar la relación con Brasil, mediante el vínculo político estrecho existente entre Duhalde y Enrique Cardozo, buscando repotenciar al Mercosur, pero además dirigida a restablecer los vínculos económicos con Estados Unidos y con la Unión Europea, en pos de encontrar direcciones viables de renegociación de la deuda externa argentina.

Asimismo la designación de dos Vicecancilleres, Martin Redrado y Jorge Faurie marcaría el sesgo económico-comercial y específicamente político dirigido hacia el exterior, que tendría la Cancillería.

En palabras del Canciller Ruckauf:

En el caso del gobierno de Duhalde, cuando llegamos a la Cancillería, la situación global del país era de un tremendo aislamiento [...] nosotros hicimos todo un tejido con mi vicecanciller en materia política, el Embajador de carrera Jorge Faurie y mi vicecanciller en materia económica que fue Martín Redrado, todo estuvo vinculado a rearmar la vinculación con el mundo, en un periodo muy corto y obviamente Malvinas no estaba en el foco, [había que] hablar con Europa de otros temas, por lo pronto temas económicos...⁶⁷.

⁶⁷ Entrevista personal realizada por el autor de la presente al Ex Canciller Carlos Federico Ruckauf, en la ciudad de Buenos Aires, el día 12 de diciembre de 2013.

Como señala Gosende⁶⁸: Ruckauf dependió mucho de la estructura interna de la Cancillería.

Sí es destacable que la designación de Martín Redrado se origina en una iniciativa del Ministro de Económica Roberto Lavagana, quién:

Se mete en la decisiones de Cancillería, coloca a Redrado como secretario de relaciones económicas y comerciales y este se ocupa de la parte comercial legándole todo lo económico a Lavagna convirtiéndose este en un super ministro De ahí el éxito de Lavagna, dada la coordinación entre los ministros⁶⁹.

El Canciller Ruckauf, describiría el desarrollo de una nueva política exterior hacia el mundo, originada desde el seno de la gestión de Eduardo Duhalde, y materializada como una “poligamia con los distintos continentes”⁷⁰, posicionándose en las antípodas de las relaciones carnales de la administración menemista, destacando que “ningún país del mundo puede encerrarse en una sola relación”⁷¹. Dichos conceptos fueron enunciados, en el mensaje transmitido desde Cancillería, con motivo de la reafirmación de los derechos soberanos argentinos sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, al conmemorarse 169 años de la invasión británica y retiro por la fuerza de los habitantes y autoridades argentinas en las islas, el día 3 de enero del 2002.

El Ministerio de Defensa en el marco del desarrollo de la gestión de Eduardo Duhalde, dadas la crisis que atravesaba al país y a sus instituciones, no quedo exento de la misma. El Ministro Jaunarena, tuvo que lidiar con las crisis económica y presupuestaria que impactaría de manera directa en las Fuerzas Armadas, no solo en el despliegue convencional de las mismas sino hasta en lo más básico, la imposibilidad de hacer frente al pago de los salarios de los uniformados. En palabras de Ángel Tello, quién en el marco de la gestión de Jaunarena ejerció funciones de asesoría en materia de defensa nacional:

“Duhalde fue un periodo de transición. La preocupación central era como sobrevivir”⁷².

⁶⁸ Entrevista personal realizada por el autor de la presente al Ex Embajador Héctor Eduardo Gosende, en la ciudad de Buenos Aires, el día 5 de mayo de 2011.

⁶⁹ *Ibídem*.

⁷⁰ “En vez de relaciones carnales, Ruckauf prefiere las relaciones carnales”. Clarín. Política, 2 de enero de 2002.

⁷¹ *Ibídem*.

⁷² Entrevista realizada por el autor de la presente al Doctor Angel Tello, ex Secretario de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa durante la gestión de la Alianza y Asesor del Ministro Horacio Jaunarena durante la gestión de Duhalde, en la ciudad de La Plata, el día 10 de Junio de 2010.

Segundo Tempo:

Política exterior en la gestión de Duhalde. Política exterior hacia la Cuestión Malvinas

El interinato del presidente Eduardo Duhalde, iniciado el 1 de enero de 2002, como consecuencia de la caída del gobierno, de manera abrupta y violenta, de la ALIANZA, se enmarcó en una grave crisis económica, política e institucional, la cual claramente condicionó sus objetivos y métodos de relacionamiento internacional. La Argentina se vería inserta de esta manera, en un escenario internacional desvirtuado por las características del mismo, post 11 de septiembre y condicionada por su crisis nacional.

La grave eclosión estatal que atravesó nuestro país a partir de los últimos días del año 2001, derivó en la renuncia del Presidente Fernando De La Rúa y en una seguidilla de asunciones y renunciaciones presidenciales, en un transcurso de diez días. Es así que ante esta gravísima situación, es elegido para ocupar la presidencia de la Nación, el Senador Eduardo Duhalde.

Ante la ausencia de estos márgenes, la urgencia del diseño de una política exterior de Estado, en una instancia nacional de eclosión estatal, y en una coyuntura internacional, en la cual predominaba una agenda de securitización internacional post 11 de septiembre, sería prioritario.

Son en estos núcleos temporales, donde el diseño de una política nacional debiera responder a las necesidades, urgencias e intereses de una Estado eclosionado y al borde de su desaparición y referida la misma hacia la Cuestión Malvinas, requiere de políticas de Estado, atendiendo a que esta cuestión no sólo se constituye como uno de los temas de la agenda internacional de nuestro país, sino que en sí misma y por ser corpus del imaginario social argentino, se construye hacia adentro como uno de los temas de la agenda política nacional⁷³.

Realizando nuevamente para este capítulo, la implementación de teorías de estudios los procesos decisorios, como la teoría de la Doble Negociación de Robert Putnam, podremos describir y estructurar el proceso decisorio del gobierno de Eduardo Duhalde, la mesa nacional en la teoría referida, comprendiendo así, la arquitectura decisoria interna. Esta arquitectura decisoria, no sólo responde a las necesidades urgentes del gobierno, sino además a los intereses de los actores dentro de la misma negociación.

⁷³ En referencia a la importancia de la Cuestión Malvinas, como componente de la agenda de política interna, ejemplos clarificadores son los anuncios de las diferentes gestiones presidenciales en los años posteriores a la guerra, en las cuales se observa la utilización de la misma con fines electorales.

Realizado el planteo de la estructura decisoria, mediante el análisis de la implementación y desarrollo de la política exterior argentina hacia las islas, en el marco del proceso del interinato, analizaremos las consecuencias de la misma, generando finalmente instancias de reflexión sobre la efectividad de los resultados obtenidos por la implementación de dicha política, mediante la estructuración teórica de Jacob Bercovitch (1992) y Herbert Kelman (1982). De este modo podremos visualizar la efectividad o no de la política del interinato de Duhalde, hacia la Cuestión Malvinas, en el desarrollo de una gestión de gobierno transicional, durante el proceso de eclosión del Estado argentino y su proceso de reconstrucción.

Asunción y planteo inicial de la política exterior. Los primeros 45 días del interinato duhaldista

Desde su discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa que lo embistió con el cargo de presidente, el día 2 de enero de 2002, el mismo presidente planteó cuales serían las pautas de estructuración de su política exterior, para enfrentar la grave situación nacional derivada de la crisis del año 2001, la cual repercutiría en el desarrollo de su gestión presidencial.

Los ejes estructurantes de la política exterior nacional, enunciados en su discurso de asunción (Duhalde, 2002) fueron:

- Continuación de la decisión del no pago de la deuda externa anunciada por su antecesor Rodríguez Saá (reestructurada eventualmente ante los organismos internacionales de crédito).
- Necesidad de la comprensión y la cooperación internacional.
- Necesidad de integración al mundo mediante la articulación de bloques comerciales partiendo de la base de un Mercosur fuerte y capaz de propiciar acuerdos estratégicos con otros bloques tanto el ALCA, Unión Europea y otros mercados en el mundo.

El Canciller, describiría el desarrollo de una nueva política exterior hacia el mundo, originada desde el seno de la gestión de Eduardo Duhalde, y materializada como una

“poligamia con los distintos continentes”⁷⁴, posicionándose en las antípodas de las *relaciones carnales* de la administración menemista, destacando que “ningún país del mundo puede encerrarse en una sola relación”⁷⁵.

Dichos conceptos fueron enunciados, en el mensaje transmitido desde Cancillería, con motivo de la reafirmación de los derechos soberanos argentinos sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, al conmemorarse 169 años de la invasión británica y retiro por la fuerza de los habitantes y autoridades argentinas en las islas.

De esta manera las primeras acciones de la Cancillería, en pos del objetivo inicial de reposicionar a la Argentina ante el mundo, en virtud de la crisis nacional, se diseñaría una estructura de relacionamiento dirigida a reestructurar y reforzar la relación con Brasil, reposicionando al Mercosur, pero además dirigida a restablecer los vínculos económicos con Estados Unidos y con la Unión Europea, en pos de encontrar direcciones viables de renegociación de la deuda externa argentina. Asimismo la designación de Martín Redrado claramente marcaría el sesgo comercial dirigido hacia el exterior, que tendría la Cancillería.

Política exterior duhaldista: el inicio de la misma

El discurso enunciado al momento de la asunción como presidente, por Eduardo Duhalde, se observó un claro contenido ideológico, reflejado el mismo al realizar un planteo de continuar con la decisión de no efectivizar el pago de la deuda externa anunciada por su antecesor, Rodríguez Saá, justificando la misma de no estar nuestro país en

Condiciones de hacerlo en estas circunstancias críticas que han generado una fuerte eclosión social. Y la única manera de hacer frente a nuestros compromisos internos y externos, es mediante el crecimiento de nuestra economía que derive en un auténtico desarrollo humano⁷⁶.

Describiendo luego el basamento para el cambio del modelo económico y social excluyente, al cual calificó como “agotado”⁷⁷. Esta tesitura, claramente tuvo una

⁷⁴ “En vez de relaciones carnales, Ruckauf prefiere la poligamia”. Clarín. 2 de enero de 2002. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/vez-relaciones-carnales-ruckauf-prefiere-poligamia_0_B1allmUxCKe.html

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Palabras del Presidente de la Nación, Dr. Eduardo Duhalde, ante la Asamblea Legislativa, en la ceremonia de asunción del mismo. 1 de Enero de 2002. Pág. 1.

⁷⁷ IDEM.

evolución en el discurso de apertura de las sesiones legislativas, el 1 de marzo de ese mismo año, en el cual se mostró una posición más pragmática, al declararse la “normalización de las relaciones con la comunidad internacional”⁷⁸ mediante la reestructuración y reinicio de las negociaciones referidas al pago de la deuda pública externa.

De esta manera, los primeros diseños del andamiaje de la política exterior del Canciller Ruckauf serían:

- Consolidación del Mercosur, como así también de otras instancias de diálogo e integración regional e internacional.
- Europa central, Asia y África constituyen escenarios a “profundizar”.
- La política exterior estaría condicionada a una relación especial con los Estados Unidos. Como expresara Remes Lenicov “todos los caminos conducen a Washington”.
- Ratificación del carácter de aliado extra-OTAN.
- Las relaciones con los Organismos Internacionales se centran en las negociaciones con el FMI y los organismos de crédito.
- Continuidad del voto de condena a Cuba, en función de estructurar una buena relación con Estados Unidos.
- En relación a la Cuestión Malvinas, la reivindicación de la soberanía sobre las Islas, sería paralela a negociaciones bilaterales y multilaterales, remarcada por una alta exposición en la agenda nacional, en la instancia del 20° Aniversario del conflicto de 1982.

El diseño de una política de Estado hacia la Cuestión Malvinas, en un escenario de eclosión nacional

El diseño de una política exterior de Estado referente a una cuestión de importancia en la *agenda nacional*, implica la sumatoria de la mayor cantidad de insumos como así también de recursos (humanos y materiales), para la consecución exitosa de los objetivos planteados desde el inicio. Ante este enunciado debemos interrogarnos, como es la elaboración de una política de Estado hacia la Cuestión Malvinas, siendo una temática que conforma el *corpus* de la política exterior de dicho gobierno o sea de la

⁷⁸ Palabras del Presidente de la Nación Dr. Eduardo Duhalde, en la Apertura de Sesiones en el Congreso de la Nación. 2 de Marzo de 2002.

agenda externa nacional. Por esta cuestión debemos identificar a la Cuestión Malvinas, en su desarrollo como una variable de la política exterior nacional para el gobierno de transición, pero también como insumo de la política interna nacional, ya que la misma se desarrollaría del mismo modo, interviniendo en el diseño de la política exterior, por la instancia de conmemoración del vigésimo aniversario.

Para el desarrollo del presente aparatado, identificaremos las instancias donde el diseño de la política exterior duhaldista haría hincapié, estructurando el relacionamiento y el diálogo con los actores que se despliegan en torno a la política exterior hacia la Cuestión Malvinas.

En primer término, debemos hacer referencia, al objetivo constitucional de nuestro país referido a la Cuestión Malvinas. La Constitución Nacional, en su Disposición Transitoria N°1, enuncia claramente el objetivo que nuestra Nación persigue, mediante el restablecimiento del diálogo en torno a la soberanía de las islas.

Ésta será una instancia donde el gestión duhaldista, al igual que la ALIANZA, inclinaría su despliegue en los ámbitos bilaterales, demostrando una continuidad, pero generando nuevas instancias de negociación en los ámbitos multilaterales, exhibiendo innovaciones, siendo esto clara consecuencia de la negativa británica de realizar la apertura de esferas de diálogo y de desarrollo de conversaciones en torno a la disputa de soberanía.

Asimismo debemos enfocar el análisis en las relaciones bilaterales con el Reino Unido, en función de varios objetivos: restablecer el diálogo en función a las negociaciones por Malvinas, dada la necesidad de tener buenas relaciones por las cuestiones económicas que nuestro país debía enfrentar, como así también de poder contar con el apoyo de una de las potencias globales.

A causa de esto, en el presente análisis abordaremos este subtema, sin hacer mayor referencia a los ámbitos donde el mismo fue tratado y la recepción del mismo; esto será en pos de poder referirnos con mayor énfasis a otras instancias en los cuales si podremos lograr un desarrollo más profundo, a causa de las consecuencias que los mismos tendrán en el desarrollo de la gestión del Canciller Ruckauf.

De esta manera podremos referirnos sobre el final del trabajo al grado de éxito o consecución de objetivos que fuesen planteados en las diversas instancias o subtemas.

La identificación de dos subinstancias de negociación particulares, donde una de ellas por sus características será ubicada dentro del ámbito económico, nos permitirá referenciamos a aquellas que desde la gestión menemista han abarcado todas las

instancias de diálogo con el Reino Unido y los isleños y solo con el Reino Unido durante la gestión aliancista, pero que en la presente administración quedarían lentamente relegadas en la agenda bilateral, siendo suplidas por la cuestión humanitaria, como esfera preponderante en la agenda bilateral.

Una primer instancia de negociación será la que tendrá como variable la cuestión humanitaria; y es aquí donde debemos claramente realizar un esfuerzo para poder emprender un análisis dual, ya que el desarrollo de esta instancia no será solamente en el ámbito internacional sino también en el ámbito nacional, enmarcado en el Vigésimo aniversario del Conflicto del Atlántico Sur de 1982.

Esto claramente se refleja, en desarrollo de políticas de contención hacia los ex combatientes, a nivel interno como asimismo las negociaciones para la construcción e inauguración final del cenotafio en el Cementerio argentino en Darwin. Sumado a esto un área de negociación la cual posee una caracterización propia de si, como es la cuestión de los vuelos, ya que la misma compromete intereses económicos para los isleños como así también para terceros actores (en este caso las compañías aéreas), pero también el carácter humanitario de los mismos, siendo estos los vehículos por los que llegarán al cementerio en Malvinas, los ex combatientes como así también los familiares de los caídos en el conflicto de 1982.

La segunda instancia de negociación, claramente de características económicas, es la referida a la cuestión petrolera y a la cuestión pesquera, la cual tendrá un desarrollo muy particular durante la gestión de Ruckauf, debido a la situación económica en nuestro país y a la necesidad de restablecer el diálogo con el Reino Unido y preservarlo.

El desarrollo de las diversas instancias. La soberanía de las islas, el diálogo bilateral y los planteos multilaterales: la cuestión humanitaria como ¿nuevo paradigma de negociación?

El gobierno de transición del Presidente Duhalde, como así también la gestión del Canciller Carlos Ruckauf, tendrían su inicio dos días antes a conmemorarse el 169° aniversario de la ocupación de las Islas Malvinas, por parte del Reino Unido y del retiro por la fuerza de los habitantes y de las autoridades argentina establecidas en ellas. Con motivo de ello y en concordancia al comunicado emitido por Cancillería, el Jefe de Gabinete Capitanich, expresó su apoyo a las gestiones personales del nuevo Canciller de la Nación.

Será el primer encuentro entre autoridades argentinas y británicas, el producido como consecuencia de la visita del Ministro de Defensa británico Geoffrey Hoon a nuestro país, en los días posteriores a la apertura de la Asamblea Legislativa de ese año, tomando esa fecha como finalización de los primeros cuarenta y cinco días de interinato.

La llegada del Ministro Geoffrey Hoon, se produjo el día 13 de marzo, siendo recibido por su par en Defensa, el Ministro Jaunarena, y por el Canciller Carlos Ruckauf; dicho encuentro fue el de más alto nivel de funcionarios desde la asunción de Duhalde.

El mismo, se enmarcó en la visita que el ministro realizó a Malvinas, donde realizó diversas actividades y encuentros con funcionarios de las islas. Ya en el continente, la agenda del ministro sería pautada entre el Ministro de Defensa argentino y la Cancillería. La visita se enfocó sobre dos puntos principales de la agenda bilateral: la finalización del embargo para la compra de armamento militar que rige desde 1982 y la realización de una conferencia sobre operaciones de paz, un área que comparten en el mundo tanto soldados británicos como argentinos⁷⁹.

En el transcurso de la visita a nuestro país, el ministro realizó un homenaje en el monumento a los soldados argentinos que murieron en el conflicto de 1982, en donde depositó una ofrenda floral y rindió los honores, en ese momento tan particular, dos semanas antes del vigésimo aniversario. En declaraciones posteriores, el mismo ministro se refirió al encuentro en la instancia del aniversario como “un momento de reconciliación y conmemoración”⁸⁰.

A su vez el ministro hizo referencia a la situación de crisis que nuestro país atravesaba en ese momento y debido a la cual, requeriría todo el apoyo internacional con el que pudiese contar:

(...) la Argentina "no puede" salir sola de la crisis. Necesita, en forma crucial, del apoyo del Fondo Monetario Internacional. Esto quiere decir trabajar con el Fondo a fin de acordar el marco político para un crecimiento económico sostenible⁸¹.

Además se refirió a “que el Reino Unido trabajará con el FMI, el Grupo de los 7 y la Unión Europea "para tratar de lograrlo”⁸².

⁷⁹ “Malvinas: viene el ministro de Defensa británica”. Clarín. Política, 7 de marzo de 2002.

⁸⁰ “El ministro de Defensa británico llegó y habló de "reconciliación””. Clarín. Política, 15 de Marzo de 2002.

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² *Ibíd.*

En otro tópico de la agenda se dialogó en torno al alto grado de cooperación militar existente entre ambos países, basada principalmente en la cooperación internacional en misiones de paz, anticipando además, como señal de la buena relación existente, que en el transcurso de ese año arribarían a Buenos Aires los jefes de la Royal Navy y la Royal Air Force, mientras que serían recibidos en Londres sus pares del Ejército y la Armada argentinos.

En el transcurso de la visita del ministro británico, oficialmente se dio a conocer la noticia de la aprobación, por parte del comité de planeamiento isleño, de la construcción de un monumento (cenotafio) en homenaje a los soldados argentinos caídos en las Islas Malvinas. Aunque el mismo debería respetar las exigencias isleña de reducción de proporciones y tamaños como así también otras prerrogativas⁸³.

Dicho anuncio, claramente propicio para los momentos del vigésimo aniversario, fue funcional a los intereses isleños, de no posibilitar la construcción e inauguración del cenotafio.

El día 2 de abril había llegado, la conmemoración del vigésimo aniversario tuvo una gran exposición pública en los medios de comunicación, debido a la visita del Ministro de Defensa británico y a la decisión isleña de aprobar el diseño y dar inicio a la construcción del cenotafio en Darwin, en las semanas previas. En un marco sin igual, Ushuaia comulgó con la fecha conmemorativa, alrededor de 4000 excombatientes fueron arribando desde diversos puntos del país, para conmemorar el Vigésimo Aniversario del Conflicto del Atlántico Sur.

El discurso del Presidente Duhalde, claramente tendría varios destinatarios para su consumo; el primer público, el interno o nacional, al cual sería dirigido en función de la fecha tan especial y de la coyuntura nacional que atravesaba nuestro país:

Las Malvinas son nuestras y vamos a recuperarlas, no con guerras sino de la manera en que los argentinos recuperamos nuestras cosas, con trabajo, con fe, con paciencia y perseverancia. Vamos a recuperarlas con la solidaridad y el apoyo de todas las naciones hermanas que desde hace mucho tiempo acompañan nuestro reclamo ante los Organismos Multilaterales. Vamos a recuperarlas volviendo a poner de pie a nuestro país, reinsertando a la Argentina en la economía mundial, cumpliendo con nuestros compromisos, pero también exigiendo que se respeten los compromisos, los acuerdos y pactos contraídos con nosotros. Vamos a recuperarlas avanzando en

⁸³ Entre estas se presentaban las siguientes: Los muros no pueden ser más altos de dos metros, la imagen de la Virgen de Luján tampoco, y las placas recordatorias no deben contener ni su rango ni a qué fuerza pertenecían ni ninguna otra referencia. No se contempla la construcción de una capilla. "Malvinas: un monumento mínimo". Clarín. Política, 27 de marzo de 2002.

nuestras negociaciones diplomáticas; vamos a recuperarlas profundizando nuestras relaciones con los actuales habitantes de las Islas, y al recuperarlas saldaremos nuestra deuda con los que quedaron en Malvinas y con los que volvieron heridos en el cuerpo o en el alma, deuda que tenemos todos los argentinos que debemos reencontrarnos con nuestra identidad y con nuestro destino. Algún día vamos a recuperar las islas Malvinas⁸⁴.

Con un discurso claramente destinado a consumo interno, sumando frases como "Vamos a recuperar las islas", "no hay título de posesión más fuerte que el que otorga la sangre" y "la recuperación llegará de la mano del derecho internacional"⁸⁵, el Presidente adecuó el mismo al resto de los destinatarios, los enviados del FMI, que en esa semana se encontraban en el país realizando un trabajo de seguimiento y renegociación de la deuda externa nacional. Es por ello, que el primer gobernante preparó su discurso para no irritar a la misión del organismo internacional de crédito con demagogias domésticas, en un escenario de eclosión estatal y social con gran repercusión internacional.

Con la noticia de la aprobación por parte del comité de planeamiento de las islas, de la construcción del cenotafio, en el Cementerio argentino en Darwin –Islas Malvinas-, desde la sociedad civil, se iniciaron gestiones para poder recaudar los fondos necesarios para poder solventar la construcción e inauguración del mismo. La Comisión de Familiares de Caídos en el Conflicto del Atlántico Sur⁸⁶, inició una campaña nacional para la recolección de fondos, estimados en 1.500.000 pesos, a la cotización de ese momento del peso con relación al dólar, clara consecuencia de la crisis económica.

Desde un partido de fútbol, la invitación a una cena de honor netamente política, hasta una noche en el Colón con la presentación del tenor Darío Volonté, sirvieron como canales para poder lograr la recaudación para enfrentar los costos del cenotafio. La presencia que marco una nota de atención, fue la del Embajador británico, Robín

⁸⁴ Palabras del presidente Eduardo Duhalde, en el acto de conmemoración del Vigésimo Aniversario de la Gesta de Malvinas, realizado en la ciudad de Ushuaia. Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

⁸⁵ Ante una pregunta realizada después de dar su discurso, un periodista interrogó a Duhalde con una pregunta "¿Alguna vez va a poder compartirse al menos la soberanía en Malvinas? Estoy seguro que sí, no pasarán muchos años". La respuesta apurada, que consta en la grabación oficial, quedó a contramano, del discurso dado minutos antes. "Una respuesta muy apresurada". Clarín. Política, 3 de Abril de 2002.

Para acceder a la visión de un medio extranjero sobre el escenario del Vigésimo Aniversario de Malvinas y el discurso de Eduardo Duhalde, referenciamos la nota "REPORTAJE: Una crisis más fuerte que las Malvinas". Diario El País. Sección Internacional. Publicado el día 2 de abril de 2002. Disponible en: https://elpais.com/diario/2002/04/02/internacional/1017698419_850215.html

⁸⁶ La Comisión de Familiares de Caídos en Malvinas e Islas del Atlántico Sur es una asociación civil sin fines de lucro, nacida en septiembre de 1982, que agrupa a más de 500 familias de los Héroes Caídos en Malvinas.

Christopher, cuya concurrencia se advirtió como un gesto de reconciliación en esta instancia, con la finalidad que tenía la presentación de Darío Volonté. La presencia del Embajador en la noche de gala del Colón, fue correspondida con la asistencia de ex combatientes pertenecientes a la Comisión de Familiares, en los festejos del cumpleaños de la Reina de Inglaterra, realizados en la Embajada británica en Buenos Aires, siendo la primera vez que ex combatientes argentinos asisten a estos festejos.

Durante el mes de mayo la consecución de un entendimiento referido a la posibilidad de que ciudadanos argentinos visitasen las Islas Georgias del Sur y Sándwich del Sur, propiciaba nuevos ámbitos de cooperación, de aumento y fortalecimiento de la confianza bilateral⁸⁷.

Ya en el mes de junio y retomando las negociaciones internacionales, con la aprobación de la declaración en la OEA, sobre Malvinas, a propuesta del Canciller uruguayo Dibier Operti⁸⁸, el Canciller Ruckauf, realizaría su presentación ante el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, donde además se cruzaría con dos miembros del Consejo Legislativo de las Islas Malvinas. "Más allá de la cuestión sustantiva, deseamos hacer llegar un mensaje de amistad y buena voluntad a los isleños"⁸⁹, aclaró uno de los colaboradores del Canciller, un día antes de presentarse en el organismo internacional. En su discurso ante el Comité, el Canciller defendió la posición argentina, la cual demuestra

Una vez más su plena disposición para reanudar las negociaciones bilaterales con el Reino Unido, para resolver esta cuestión, y su apoyo a la Misión de Buenos Oficios que la Asamblea General encomendó oportunamente al Secretario General para asistir a las partes en la consecución de dicho objetivo⁹⁰.

Reconociendo que las presentaciones ante el Comité de Descolonización, son de importancia política diplomática para un sector de la biblioteca académica y para el otro sector son meramente simbólicas, los resultados obtenidos poseen el mismo valor, estas ayudan a la posición argentina a mantener la Cuestión de la disputa de soberanía en la agenda internacional. En declaraciones posteriores a la presentación el Canciller se

⁸⁷ Comunicado referido al Entendimiento bilateral entre la República Argentina y el Reino Unido, referido a las visitas de ciudadanos argentinos a las Islas Georgias y Sándwich del Sur, Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Prensa 16 de mayo de 2002. N°56/2002.

⁸⁸ Ver información para la Prensa N°64/2002. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

⁸⁹ "Ruckauf se prepara para un contacto con dos kelper". Clarín. Política, 17 de Junio de 2002.

⁹⁰ Discurso Pronunciado por el Canciller Carlos Ruckauf en ocasión del Debate General del 57mo. Período de Sesiones de la Asamblea General Naciones Unidas, 17 de septiembre de 2002.

refirió a las sensaciones se ese momento: "Sentí que era importante mantener la bandera en alto (de las Malvinas) en este momento. Seguramente, para todos los demás que son habitués en esto fue una rutina"⁹¹.

De esta manera, la República Argentina obtuvo nuevamente una instancia en la cual necesitaba el reconocimiento internacional; como apoyo, el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas instó una vez más a la Argentina y Gran Bretaña a negociar la disputa por la soberanía de las islas.

Nuestro país necesita más que nunca sostener una diplomacia activa y su presencia en los foros internacionales, en momentos en que gran parte de las relaciones exteriores se encuentra constreñida y condicionada por las negociaciones con el FMI y la relación con los Estados Unidos”, “No hay justificativos, más allá de la inercia histórica y el desinterés estratégico, para mantener bloqueadas indefinidamente las vías de negociación. Por eso es importante que la cuestión no pierda vigencia, sobre todo en una agenda de los organismos internacionales que se puebla con una multiplicación de conflictos por cierto mucho más graves que el de Malvinas⁹².

En el mes de julio, el Presidente Duhalde, en el acto de puesta en funcionamiento de la Comisión Nacional de Ex Combatientes, el presidente desarrollo una posición en función de la protección que se les daría a los ex combatientes desde dicha entidad, para poder aliviar la desatención sufrida durante los últimos días del gobierno militar y ya en democracia al ausencia de una política de contención, recién obtenida a mediados de los noventas:

Yo recordaba con ellos, en esa oportunidad, jornadas en mi provincia con tantos centros de veteranos que surgían de casi todos los grandes municipios y también de los pequeños y la necesidad que nos planteábamos en ese momento de ir concretando una organización que fuera dándole más fuerza a los veteranos (...). Y este Presidente, agradeciéndoles a los veteranos de Malvinas por la gloria pasada y por lo que hoy representan, les dice que está dispuesto a jugarse entero para sacar a la Argentina adelante. Muchísimas gracias⁹³.

Con la realización del viaje del Canciller Ruckauf al Reino Unido, durante los últimos días del mes de octubre del 2002, se realizó un encuentro con su colega del Foreign Office, Jack Straw; en la misma ambos ratificaron sus posiciones en relación a la disputa de soberanía por las Malvinas, pero desde la posición argentina se prefirió enfatizar las coincidencias ya que Gran Bretaña tiene un rol definitorio en el Grupo de

⁹¹ “Un nuevo respaldo por Malvinas”. Clarín. Política, 20 de Junio de 2002.

⁹² “La Argentina en los foros internacionales”. Clarín. Política, 28 de Junio de 2002.

⁹³ Palabras del Presidente Eduardo Duhalde , en la ceremonia de puesta en funciones de la Comisión de Ex Combatientes de Malvinas, realizado en la Casa de Gobierno, el día 15 de julio de 2002.

los 7 y la Unión Europea. En una declaración realizada por el Canciller, este declaró que la "Argentina no puede bajar el nivel de seguridad de sus reservas ni afrontar los vencimientos de aquí al final de su Gobierno. No es que no queremos sino que no podemos pagar"⁹⁴.

De este modo y por las declaraciones realizadas por el Canciller, observamos que aunque el tema de la Cuestión Malvinas estuvo presente en la agenda bilateral, el objetivo fundamental del viaje del Canciller al Reino Unido sería el de lograr el apoyo de este país, necesario para reformular y renegociar la deuda externa argentina ante los organismos internacionales de crédito.

Hacia finales del mes de diciembre de 2002, en un clima político nacional bastante complejo debido a la conmemoración del primer año del estallido social en nuestro país, que derivó en la posterior renuncia del Presidente De La Rúa y la salida de la ALIANZA del poder central, se dio a conocer la noticia finalmente confirmaba que el cenotafio en Malvinas, estaría finalizado para el mes de marzo o abril del año 2003. Ante la necesidad de poder hacer frente al elevado costo de construcción la Comisión de Familiares de Caídos, mediante la ayuda de un empresario particular, logró recaudar los 740.000 dólares necesarios para el inicio de las obras. "Un importante empresario argentino, a través del embajador británico (Robin Christopher) se ofreció a darnos el dinero que falta, pero todavía no podemos develar su nombre" explicó Cisneros⁹⁵, quien pertenece a dicha organización de la sociedad civil. De esta manera se daría inicio a la construcción del Cenotafio, el cual luego de varios años de negociaciones logró traspasar el veto de la Comisión de Planeamiento isleño, para poder estar listo, quizás, para el Vigésimo Primer aniversario del Conflicto del Atlántico Sur.

Es así que un nuevo año se iniciaba, con una nueva agenda política nacional, en la cual por cuestiones de preponderancia doméstica, la Cuestión Malvinas, quedaría relegada en

⁹⁴ "Ruckauf, conforme con su visita a Gran Bretaña". Clarín. Política, 15 de Noviembre de 2002.

⁹⁵ Héctor Cisneros, es el hermano del Sargento del Ejército argentino Mario Cisneros (El Perro) perteneciente al grupo Comandos del mismo. Mario Cisneros, cayó en combate, permaneciendo sus restos sepultados como "Soldado argentino solo conocido por Dios". Mediante la implementación de la política pública denominada "Plan Proyecto Humanitario", desplegado durante los años 2016-2017-2018, con la intervención del Comité Internacional de la Cruz Roja, el Equipo Argentino de Antropología Forense y la Secretaría de Derechos Humanos, junto a actores de la sociedad civil como la Fundación No Me Olvides, el ex combatiente Julio Aro, la periodista Gabriela Cociffi, la Comisión Nacional de Familiares de Caídos en las Islas Malvinas e Islas del Atlántico Sur, se logró su identificación positiva en el mes de mayo de 2018. Noticias disponibles en: "Quién era Mario "Perro" Cisneros, el sargento emblemático del Ejército identificado ayer en Malvinas" La Nación. 31 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2139672-quien-era-mario-perro-cisnero-el-sargento-emblematico-del-ejercito-identificado-ayer-en-malvinas>

su tratamiento, debido a la convocatoria a elecciones presidenciales para el mes de marzo de ese mismo año.

En el día 3 de enero, la Cancillería nacional emitió un nuevo comunicado al conmemorarse 170 años de la ocupación ilegal de las islas Malvinas, por parte de tropas británicas y el retiro mediante el uso de la fuerza de la población y de los gobernantes argentinos en las islas, reiterando el objetivo permanente de recuperar la soberanía de las mismas⁹⁶, pero al mismo tiempo, avanzado en el diálogo con el Reino Unido de la Gran Bretaña, con el objetivo de afianzar la mutua confianza y ampliar la cooperación internacional.

Dos sucesos puntuales y meramente anecdóticos, sucedería al inicio de ese año, en torno a la Cuestión Malvinas; el primero sería el referente al fallecimiento de Fortunato Leopoldo Galtieri, el día 13 de enero de 2003, quien fuese el Presidente de Facto, el cual llevó adelante la recuperación militar de las Islas Malvinas desatando el desarrollo del posterior conflicto.

La segunda cuestión sería una misión desarrollada por un grupo de especialistas de la National Geographic, quienes llevarían adelante la búsqueda del Crucero argentino ARA General Belgrano, al cual luego de varias semanas de búsqueda infructuosa no pudieron hallar⁹⁷.

Más allá de estos dos sucesos, finalmente en el mes de marzo, específicamente el día 8, un nuevo contingente de familiares de caídos, viajaban a las islas, a rendir homenaje a sus seres queridos: Se había producido un lapso temporal de dos años, en el desarrollo de estos viajes como consecuencia de la crisis económica nacional y el elevado costo del desarrollo de estos. En esta comitiva, la cual era la vigésima cuarta, desde el año 1991, pudo concretar así un nuevo viaje, sopesando el costo económico del mismo⁹⁸.

Con la realización del acto oficial por el día 2 de abril en Puerto Madryn, el Presidente Duhalde, tuvo la oportunidad nuevamente de dirigirse a los ex combatientes (alrededor de mil de ellos), quienes asistieron al acto recordatorio pudieron escuchar en el discurso del primer mandatario la reivindicación de la potestad argentina sobre las islas

⁹⁶ Comunicado emitido el 3 de Enero de 2003. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Información para la Prensa 01/2003.

⁹⁷ Para poder analizar y estudiar el desarrollo de la misma, ver: Dos sobrevivientes, en la expedición que buscará al crucero Belgrano". Clarín, 23 de febrero de 2003; Expedición al Belgrano: "Contar la historia desde los sobrevivientes". Clarín, 27 de febrero de 2003; Ya buscan al "Belgrano" en el fondo del mar". Clarín, 4 de marzo de 2003; Homenaje inédito para el crucero General Belgrano". Clarín, 9 de marzo de 2003; "Terminó sin éxito la búsqueda del crucero Belgrano". Clarín, 15 de marzo de 2003.

⁹⁸ Volvieron a Malvinas los familiares de los soldados". Clarín. Política, 16 de marzo de 2003.

Malvinas: "fueron, son y serán nuestras"⁹⁹, honrando a los veteranos y ex combatientes del Conflicto del Atlántico Sur de 1982.

Al finalizar el periodo de la gestión presidencial de Duhalde, una nueva noticia llegaría a la tapa de los diarios de nuestro país, Aerolíneas Argentinas planeaba reanudar los vuelos semanales a las islas. Dicho anuncio, realizado por el presidente del comité ejecutivo de la empresa, sorprendió en medio de la campaña electoral en vista a las elecciones presidenciales del día 27 de abril, agregando como desafío que aquel candidato electo como presidente de nuestro país, realizaría un viaje a las islas mediante esa aerolínea de bandera nacional. Gran repercusión no solo en nuestro país tuvo dicho anuncio, sino también en el Reino Unido, donde las autoridades de transporte aéreo, mediante la Embajada británica en Buenos Aires confirmaron la solicitud de esa ruta aérea el día 2 de abril de ese mismo año, la cual sería debidamente analizada y estudiada. En las islas, miembros del Consejo de las Islas como Mike Summers, rechazaron de pleno dicha iniciativa, argumentando que el acuerdo de vuelos del 14 de julio de 1999, solo contempla a empresas que realicen los destinos Punta Arenas (Chile)-Río Gallegos (Argentina)-Puerto Argentino.

Días después la Embajada británica dio a conocer el rechazo del pedido de Aerolíneas Argentinas, para volar esa ruta aérea. Por lo cual los vuelos de bandera nacional se terminaron antes del carreteo de los aviones de bandera nacional, en las pistas aéreas de Ezeiza y Río Gallegos hacia Malvinas¹⁰⁰.

La cuestión económica: instancias de negociación en vía de agotamiento

El desarrollo del diálogo y cooperación en dos instancias económicas, como son la cuestión ictícola y la petrolera, en el proceso del interinato de Eduardo Duhalde, tendrían un tratamiento especial, al tratarse de áreas donde podrían verse comprometidos intereses argentinos con graves perjuicios económicos. Asimismo el tratamiento de estos sería desarrollado con el mayor bajo perfil en la agenda bilateral,

⁹⁹ Palabras del Presidente Duhalde, en el acto conmemorativo del día del Veterano de Guerra e Inauguración del Monumento a los Caídos en la recuperación de las Islas Malvinas, en la Ciudad de Puerto Madryn. Provincia de Chubut. 2 de Abril de 2003.

¹⁰⁰ Ciertas discrepancias se produjeron en la Cancillería, por este tema, en la cual funcionarios de la misma dejaron entrever su asombro y malhumor, planteando que "Si las Malvinas son argentinas, ¿por qué hicieron el pedido en Londres y no a la autoridad civil de aviación nacional, que lo hubiese tramitado?". Ver "Los isleños rechazan los vuelos de Aerolíneas". Clarín. Economía, 11 de abril de 2003.

debido a la importancia de mantener buenas relaciones con el Reino Unido en la instancia de negociación de la deuda externa con los organismos internacionales de crédito y los acreedores internacionales.

En la cuestión pesquera, la débil posición argentina, en función de la grave crisis nacional, la cual no permitiría desarrollar las actividades normales de contralor en las aguas de jurisdicción nacional, produciría enfrentamiento con el sector pesquero nacional¹⁰¹, el cual constantemente denunciaba la depredación de los recursos ictícolas en aguas nacionales, por parte de barcos poteros extranjeros (en su mayoría de bandera oriental), quienes arrasaban con el calamar, debido a la imposibilidad física de su control¹⁰².

En el desarrollo de una nueva reunión de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur, desarrollada en Buenos Aires entre los días 25 y 26 de julio del 2002, la misma comisión analizó los resultados obtenidos por el subcomité científico, en pos de preservar los recursos ictícolas, como el calamar y la merluza polaca, de la depredación mediante la implementación de sistemas de alerta temprana. La delegación argentina estuvo presidida por el Director de Malvinas y Atlántico Sur del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Embajador Santos Goñi, y la delegación británica fue presidida por el Jefe del Departamento de Territorios de Ultramar de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Commonwealth, Alan Huckle¹⁰³.

Finalmente se celebró en el ámbito de cooperación entre el INIDEP y el Imperial College, ya que el mismo:

(...) contribuyó al entendimiento, por parte de la Comisión, de los aspectos científicos de las pesquerías de las especies significativas. Vio con satisfacción que ambas instituciones habían acordado continuar con la implementación de proyectos conjuntos¹⁰⁴.

Un dato significativo fue la advertencia realizada por el nuevo gobernador británico de las islas al momento de su asunción; en su discurso describió la situación de

¹⁰¹ Denuncias realizadas por la Cámara de Armadores Poteros Argentinos (CAPA).

¹⁰² "Pesca masiva e ilegal de calamar". Clarín. Economía, 6 de marzo de 2003.

¹⁰³ Comunicado Conjunto de la 22ª Reunión de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur. Buenos Aires, 26 de Julio de 2002. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Información para la prensa N° 80/2002.

¹⁰⁴ Decimoctava Reunión de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur. Comunicado Conjunto. Buenos Aires, Argentina. 30 de noviembre de 2000. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/A01/Dep-Malvinas/Argentina-GB%20-%2018%20reunion%20pesca.htm

complejidad que afronta la economía de las islas, ante la reducción de la venta de licencias de pesca, por lo cual:

(...) no tienen que descartar que se avance en un acercamiento de las islas con la Argentina", siempre y cuando —intentó calmarlos— no vaya en contra de los intereses y deseos de los malvinenses¹⁰⁵.

Desde hacía dos años que la venta de licencias pesqueras estaba en caída y con ellas también caían los principales ingresos de la economía de los isleños.

La otra instancia de negociación, es la relacionada a la cuestión petrolera; aunque la misma, se hallase paralizada en función de la ausencia de diálogo y de cooperación bilateral, la política isleña de desarrollo de este ámbito de su economía seguiría los proyectos de su Plan de Desarrollo Sustentable.

El otorgamiento de licencias para la exploración y explotación petrolera¹⁰⁶, en las aguas circundantes a las islas, generó repercusiones negativas en el gobierno nacional ante la falta de consulta, desarticulando de esta manera el vínculo generado mediante el Acuerdo de 1995, referido a la exploración y explotación conjunta de recursos petrolíferos. Desde el año 1996, no se vendían licencias otorgadas por el gobierno (no reconocido por nuestro Estado) de las islas; después de aquel acuerdo firmado en Nueva York en 1995 por el cual debían licitar tanto argentinos como británicos. El entendimiento nunca llegó a implementarse aunque destrabó las ventas de licencias isleñas.

En el desarrollo de la gestión aliancista, el Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini junto a la Dirección de Islas Malvinas y Atlántico Sur, diseñaron la estrategia de que en el caso de que los isleños otorgasen licencias, la Argentina acudiría a los organismos internacionales, para realizar los reclamos pertinentes.

Pero la realidad del gobierno de Duhalde era otra, la necesidad de poder contar con una política de Estado que sea concordante con las urgencias y necesidades de una estructura estatal eclosionada, en default y con la urgente necesidad de ayuda financiera y asistencia de los países industrializados del primer mundo, el Reino Unido es uno de ellos y al Fondo Monetario Internacional, conllevaría al desplazamiento de la Cuestión Malvinas, a lugares relegados en la agenda bilateral internacional.

¹⁰⁵ "Aconsejan a los isleños acercarse a la Argentina". Clarín. Política, 8 de diciembre de 2002.

¹⁰⁶ "Malvinas: dan licencias petroleras". Clarín. Política, 14 de Junio de 2002.

A decir de Rapoport (2007) el gobierno de Duhalde “si bien intentó realizar un cambio en materia de política exterior, las urgencias económicas y sociales fueron transformando esa estrategia y adaptándola a las necesidades de una situación interna sumamente crítica” (García, 2010, p.406)

Tercer Tempo

La interacción en los procesos decisorios de la formulación de políticas hacia la Cuestión Malvinas

En el presente apartado, buscaremos dar cuenta de los escenarios específicos de la gestión presidencial de Eduardo Duhalde, una presidencia con características particulares, como ya ha sido abordado, en los cuales se manifiesten los procesos decisorios en la formulación de la política hacia la Cuestión Malvinas.

De esta manera visibilizaremos dichas dinámicas, donde los actores internos, sus objetivos e intereses articulan espacios de poder, indagando de esta manera sobre los procesos intragubernamentales en la formulación de la política exterior como política pública.

Primer escenario: El diseño de una agenda de soberanía hacia Malvinas por un gobierno de transición

Como hemos abordado en el presente capítulo y sus secciones componentes, la constitución del gobierno de Eduardo Duhalde, gestión caracterizada como provisional, se vio enmarcada en un escenario de gravísima situación socio-económica y de bajísimos márgenes de maniobra, los cuales impedirían gestionar por fuera de la esfera económica-financiera, áreas de política exterior, de menor rango, pero asimismo aquellas que por su construcción y posicionamiento interméstico, como la Cuestión Malvinas, tuviesen impacto directo y profundo en la sociedad.

La decisión del gobierno, materializada en la figura del Canciller, de desplegar una agenda internacional sobre la Cuestión Malvinas, constituida en torno a las variables tradicionales ya analizadas en las gestiones precedentes (recursos ictícolas e hidrocarburíferos) y una agenda de altísimo contenido humanitario. Este último será abordado como escenario desplegado en torno al proceso decisorio.

La dimensión humanitaria en la Cuestión Malvinas, enmarcada en el gobierno provisional de Duhalde, pero específicamente contextualizada en el Vigésimo Aniversario del Conflicto bélico de 1982, sería intervenida de manera directa, en el

desarrollo de los procesos decisorios en la formulación de la política pública en materia de política exterior hacia la Cuestión Malvinas.

La decisión del Presidente Duhalde de delegar el desarrollo de la política exterior, siempre acompañado y asesorado por el sector profesional-burocrático de la Cancillería argentina, en la figura del Canciller Carlos F. Ruckauf, se observa ante la decisión de concentrar toda la cuestión del manejo de las relaciones internacionales financieras-económicas-comerciales y posicionarlas sobre la figura del Ministro de Economía Roberto Lavagna y su equipo económico, relegando al primero, a estas cuestiones de agenda tradicional. Todo esto basado en el proceso de achicamiento forzoso de la estructura diplomática nacional proyectada en el sistema internacional¹⁰⁷.

El Canciller, refiriéndonos a la cuestión humanitaria sobre Malvinas, desplegaría en diferentes escenarios temporales, mensajes, discursos y acciones dirigidas a dos grandes públicos: el doméstico y el internacional. El primero de ellos, compuesto por la ciudadanía en general, pero específicamente por el universo de ex combatientes – universo en el que incluimos a los familiares de los caídos en el conflicto- y de los actores políticos avocados al tratamiento de la Cuestión Malvinas. Hacia este primer universo, todos los mensajes y acciones, buscarían posicionar la gestión gubernamental en torno a una construcción humanitaria y un despliegue de memoria socio-cultural, materializado en las negociaciones con el Reino Unido para la concreción final de la autorización por parte del actor isleño para la construcción del Cenotafio en el Cementerio argentino en Darwin, como ya referimos al principio de este apartado en el Vigésimo Aniversario del conflicto de Malvinas.

El segundo público, el internacional, sería materializado el discurso y la praxis, en la figura del Presidente Duhalde, quién a modo de ejemplo, plasmó en su discurso del 2 de abril de 2002, claros mensajes hacia el Reino Unido, con el objetivo de orientar el reclamo de soberanía pero enmarcado en la crisis económica nacional.

No dirá nada que suene provocativo para los ingleses, confió a Clarín uno de sus colaboradores. El mismo que por estos días es el encargado de gestionar nuevos apoyos en Europa para hacerle entender al FMI que la Argentina no está en condiciones sociales de soportar más dilaciones¹⁰⁸.

¹⁰⁷ “Es inminente el cierre de ocho embajadas y siete consulados” La Nación. 5 de mayo de 2002. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/394108-es-inminente-el-cierre-de-ocho-embajadas-y-siete-consulados>

¹⁰⁸ “Malvinas, 20 años después: El discurso del Presidente en el Aniversario del desembarco en las Islas Malvinas: el 2 de abril Duhalde hará un reclamo moderado de soberanía”. Diario Clarín. Publicado el 30

Es aquí donde se observan los procesos decisorios y de distribución de responsabilidades sobre la agenda interméstica sobre Malvinas, como cuestión.

Segundo escenario: El tratamiento de la esfera económica y de recursos sobre la cuestión

Como segundo escenario de análisis del proceso decisorio dirigido hacia la política exterior de la Cuestión Malvinas, analizaremos específicamente a la esfera de decisional en torno a las políticas orientadas a los recursos naturales de las islas. El primer punto a denotar, como referimos en el análisis precedente, la agenda internacional sobre la Cuestión Malvinas está, en el marco de la gestión duhaldista, subordinada a la agenda económica-financiera internacional del país ante la gravedad de la situación del mismo, como consecuencia directa de la crisis del año 2001.

En función de ello, advertimos que la dimensión económica de la cuestión, específicamente vinculado al recurso ictícola y al recurso hidrocarburífero, relacionada al avance de gestiones y negociaciones quedaría situada en stand by, de manera coersionada por la agenda económica internacional ya descripta.

El mantenimiento de la agenda en materia de recursos, recaería exclusivamente en el personal profesional de la Cancillería, el cual deberá suministrar información a los decisores, pero asimismo articular los espacios de diálogo ya que los mismos fueron “abandonados” por los funcionarios políticos en ese entonces. Esto se observa en el sostenimiento de los espacios de diálogo en torno a la conservación del recurso ictícola en el Subcomité científico de la Comisión de Pesca.

El tratamiento de esta dimensión, como ya hemos referido, sería desarrollado con el mayor bajo perfil en toda la agenda bilateral, debido a la importancia de mantener buenas relaciones con el Reino Unido en la instancia de negociación de la deuda externa, como asimismo con los organismos internacionales de crédito y los acreedores internacionales.

Escenario similar acontecería con la esfera de la exploración de los hidrocarburos en el Atlántico Sur.

Capítulo 7

Presidencia de Néstor Kirchner

La construcción de la política exterior hacia la Cuestión Malvinas

Con el proceso electoral nacional del año 2003 y la decisión del ex Presidente Carlos Menem de retirarse del ballottage, quedó consagrado como presidente electo, el gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner junto a su acompañante de fórmula Daniel Scioli.

En su discurso de asunción en el Congreso de la Nación, el mismo se presentaría y exhibiría su sistema de creencias, como:

Venimos desde el sur de la Patria, de la tierra de la cultura malvinera y de los hielos continentales y sostendremos ineludiblemente nuestro reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas¹⁰⁹.

En el presente capítulo, realizaremos una introducción histórica sobre el acceso y construcción del poder político del Presidente Néstor Kirchner, como estructura política y de los procesos de negociación y decisión domésticos. Visibilizaremos descriptivamente la política exterior macro del gobierno encabezado por Kirchner, pero enfocaremos específicamente en la política pública en materia de relaciones exteriores implementada sobre la Cuestión Malvinas, como respuesta-reacción a la ejecutada en la década de 1990 y por los gobiernos sucesores, enmarcados en un escenario de crisis institucional y económico financiero.

Finalmente, realizaremos un proceso de abordaje de la toma de decisiones gubernamental sobre escenarios y dimensiones propio de esa política exterior sobre Malvinas, desplegada durante los cuatro años de mandato del kirchnerismo

De esta manera se estructurarán los *tres tempos*, que hicimos referencia, en la edificación teórica y metodológica de la presente: Primer Tempo: acceso y construcción del poder político de Néstor Kirchner; Segundo Tempo: la política exterior sobre la Cuestión Malvinas; y el Tercer Tempo: la articulación del poder sobre la implementación de la política exterior sobre la Cuestión Malvinas, es decir la toma de decisiones como proceso político de formulación de la política pública hacia la Cuestión Malvinas.

¹⁰⁹ Discurso de asunción del Presidente Néstor Kirchner. 25 de mayo de 2003 Disponible en: <https://www.cfkargentina.com/discurso-de-asuncion-del-presidente-nestor-kirchner-a-la-asamblea-legislativa-el-25-de-mayo-del-2003/>

Primer Tempo

Acceso y construcción del poder

Kirchner y el diseño de una nueva política exterior hacia Malvinas

El proceso político por el cual Néstor Kirchner accede a la Primer Magistratura nacional, se contextualiza en el proceso electoral desarrollado en la República Argentina, en mayo de 2003. Ante la decisión del ex Presidente Carlos Menem de retirarse de la instancia del ballottage, Kirchner quedó consagrado como Presidente electo junto a su compañero de fórmula Daniel Scioli.

De esta manera se convertiría en el Presidente electo con menor respaldo electoral, en las urnas en toda la historia democrática del país. Terminó su periplo electoral, en segundo lugar en la primera vuelta con un 22 % de los votos totales.

Desde el inicio de su gestión, el presidente Néstor Kirchner tuvo que enfrentar una doble situación de debilidad de la figura presidencial. Por ello, el Presidente ensayó un estilo de conducción radial. Por esta forma de construcción, formó varios círculos concéntricos, ya que según Gustavo Cirelli y Andrés Bonatti el presidente “no delega, concentra, escucha a cada asesor pero decide solo” (Cirelli y Bonatti, 2005, pág.22).

Como explica Simonoff (2005):

Del funcionamiento de estas relaciones entre el Presidente y sus ministros donde no existen reuniones de gabinete, podemos delinear cuatro esferas concéntricas que estructuran la acción. En una primera esfera se encuentra el presidente y el llamado Grupo de los 4 (G 4), formado por su esposa la Senadora Cristina Fernández, Julio De Vido, Alberto Fernández y Carlos Zannini; un segundo núcleo o círculo próximo formado por el Canciller, el Ministro de Economía, y el de Defensa; en una tercera esfera, o círculo de influencia, se ubican la burocracia de la Cancillería, los otros Ministerios; y, el círculo periférico en el que hayamos a las corporaciones, los inversores extranjeros, los medios de comunicación, el Congreso, y los partidos políticos (Simonoff, 2005, p.2).

Al momento de asumir la presidencia, Néstor Kirchner encontró un vacío teórico-conceptual en materia de política exterior específicamente. Como explicita Creus (2010) tanto la crisis interna atravesada por el país como los cambios internacionales, demandaban la construcción de un nuevo sistema de creencias que sirva de referencia para elaborar y articular respuestas a los nuevos desafíos.

En la decisión de hallar una respuesta clara a esta carencia, los discursos¹¹⁰ y las acciones del gobierno parecieron nutrirse de diferentes enfoques teóricos –aunque de manera desagregada–, lo cual derivó en que autores hablaran del surgimiento del “híbrido teórico” (Corigliano, 2008).

Debemos reconocer que desde un principio la política exterior, esbozó características de encuadrarse dentro de las líneas teóricas de la autonomía heterodoxa, sin embargo esto no pasó de una mera actitud discursiva y de algunas acciones aisladas, posibles por la coyuntura, que incluso por momentos llevó a la utilización de una retórica confrontacionista y reivindicatoria (Creus, 2010)

A partir de lo aquí planteado, realizaremos una adaptación del modelo teórico de Milenky (1978) y del modelo planteado por Simonoff (2005) hacia nuestra construcción en torno a la Cuestión Malvinas y la política exterior kirchnerista.

Sobre el círculo íntimo: Este círculo está formado por el Presidente Néstor Kirchner y el G 4. Aquí está el máximo nivel decisorio y es la muestra más evidente que el recorrido de las decisiones presidenciales “es mínimo” (Curia, 2004, p.24).

Como sostiene Sujarchuk en su obra, Kirchner detentaba:

La necesidad de reforzar la autoridad presidencial es uno de los tres cambios que Tokatlian percibe en el diseño de la política exterior de Kirchner. Los otros dos elementos son el rechazo al modelo de inserción propuesto por el Consenso de Washington y su mirada sobre los setenta que forman parte del sistema de creencias (Sujarchuk, 2016, p. 124).

El Presidente Néstor Kirchner, realiza un proceso de concentración de poder, constituyendo su relacionamiento con varios de sus ministros y de sus colaboradores como una instancia caracterizada como: “no es cordial ni amable, a excepción de su círculo más íntimo” según afirma Morales Solá (2005).

Una de las grandes críticas que se han remarcada sobre el estilo de gestión de Néstor Kirchner ha sido la vinculada a la tradición política nacional del uso de la política

¹¹⁰ Sobre los discursos y la valencia de las palabras, reconocida la misma como el valor, o priorización sobre un asunto, la cual otorga un elemento de diferenciación a quién lo explota, genera un reconocimiento o valía diferencial que se transforma en una asociación o intento de apropiación desde el partido o candidato, en esta caso Kirchner, quién además de resaltar su preeminencia temática en una campaña sobre un tema de alta repercusión, en este caso, por ejemplo un foro internacional, que a su vez representaría un plus valor en el enunciado doméstico. Mayores referencias sobre la valencia de Malvinas para Kirchner en Bravi (2016).

exterior “como accesoria de política doméstica, particularmente respecto a las diferencias ideológicas.”, en la afirmación de Milenky (1978)

Como señala Simonoff:

Néstor Kirchner es poseedor de un estilo muy poco afecto a las formalidades, como lo muestran sus reiteradas inasistencias y retrasos a compromisos oficiales con mandatarios extranjeros que visitaron el país. El presidente en un acto público se excusó de tal actitud al señalar que: (...) Para los que están tan preocupados por las formas, les digo que si algunas veces me tiene que esperar es porque estoy trabajando. Muchos funcionarios llegaban temprano y cumplían todas las reglas formales del protocolo y vivieron entregando a la Argentina (Simonoff, 2005, p.4).

En el análisis de las creencias de Kirchner, la mirada conflictiva sobre el sistema internacional y la característica de inequidad propias de las relaciones internacionales, es a partir de allí donde cobra relevancia la implicancia del factor psicológico en la traslación de estos símbolos y creencias al plano de la acción y la decisión. Un ejemplo de ello sería la centralización en la toma de decisiones en la esfera de la política exterior, relegando el papel institucional de Cancillería a un segundo plano (Bravi 2016). Como sostiene Natalia Tini (2011) en este sentido, no existió apertura en el proceso de toma de decisiones.

Julio Godio (2006) plantea en sus estudios que: “Kirchner es un político audaz y decidido. Practica una metodología de alta concentración y control del poder político. Pero no puede eludir el hecho de que sólo le es posible gobernar conviviendo con la diáspora peronista”.

Como advierte Bravi (2016) ante la observación precisa de Godio, advertimos quizás las principales características del estilo de liderazgo de Néstor Kirchner y por consecuencia de toma de decisiones:

(...) la concentración del poder sobre todo en la dimensión política, característica que comparten muchos autores y que a su vez, está íntimamente vinculada a una concepción y creencia acerca de la construcción de poder, donde si bien hay instancias de participación e inclusión, la toma de decisión es cerrada, y la estructura decisoria es verticalista, hay un estricto control sobre el entorno (Bravi, 2016, p.68).

Como explica Elsa Llenderozas:

(...) el proceso de la política exterior argentina durante la etapa de Kirchner se destacó más por el estilo o las formas que por los contenidos o fines, a lo largo de su gobierno se observó una actitud dominante: particular desinterés por mecanismos internacionales como la ‘diplomacia de cumbres’ y renuencia en

general sobre los temas de política exterior, a excepción de aquellas cuestiones de agenda inmediata vinculadas a necesidades internas (Llenderosas, 2011).

Allí es la dimensión donde la Cuestión Malvinas estaría instalada y, como plantea Bravi (2016) el estilo y liderazgo ejercido por Kirchner en materia de política exterior descansa en las bases de su sistema de creencias.

Dicho sistema descansa y la formulación de la política exterior descansa en lo que Felipe de la Balze sostiene sobre la misma:

(...) la política exterior de Kirchner también estuvo condicionada por sus orígenes políticos, en particular su afiliación ideológica a un peronismo de izquierda con rémoras aislacionistas e intervencionistas. La fragilidad política interna y la grave situación social (con recurrentes conflictos callejeros) lo llevaron, en varias ocasiones, a utilizar la política externa como variable de ajuste en un denodado esfuerzo por acumular capital político interno. Su estilo estuvo marcado por su experiencia y trayectoria política previa en Santa Cruz, una provincia petrolera despoblada y remota, donde el ejercicio de poder depende fundamentalmente de una relación “mano a mano” con el poder central de Buenos Aires y con un puñado de empresas petroleras. Estas circunstancias marcaron un estilo negociador duro y poco afecto a la cortesía.

El Grupo de los Cuatro (G4):

Ya sobre el primer círculo concéntrico, advertimos la presencia del Grupo de los Cuatro (G4). El G4 estaba conformado, por Cristina Kirchner, Alberto Fernández, Julio De Vido y Carlos Zanini, grupo al que también se lo conoció como “la Rosadita”, según afirma José Antonio Díaz (2004, p. 24).

Habiéndose conocido en la Ciudad de La Plata, durante sus años de estudiantes, Néstor Kirchner y su esposa, la Senadora Cristina Fernández de Kirchner, han conformado un sólido equipo político, los cuales han afrontado todos los desafíos y todas las instancias en las que participaron de manera conjunta.

Con relación al Jefe de Gabinete, Alberto Fernández, advirtiéndolo que detenta un arribo muy reciente en el tiempo al círculo íntimo de Kirchner “es uno de los pocos que comparten la intimidad del matrimonio santacruceño en la Quinta de Olivos” (Garone y Rocha, 2003, p.137). El rol del Jefe de Gabinete, sería muy próximo en el proceso decisorio de la política en general y sería un articulador de posiciones dentro del gabinete de Ministros, en el marco de los disensos en materia de política exterior. Específicamente en torno a la construcción de la política pública hacia la Cuestión

Malvinas, el mismo detentaría el rol de vocero presidencial, ante cada alocución de Kirchner sobre la temática. Como ejemplo de ello:

El gobierno quiere negociaciones directas con Londres. El objetivo final es recuperar la soberanía de las Malvinas, aseguró el jefe de Gabinete, Alberto Fernández. Dijo (asimismo) que el Gobierno lo tiene como objetivo de fondo de la política exterior. Pero advirtió que “el camino es el de la diplomacia, y es un camino más largo, porque supone diálogos, y los diálogos suponen encuentros y desencuentros, acuerdos y desacuerdos (...)”¹¹¹.

Como sostiene Simonoff refiriendo de Curia:

Su cargo de Jefe de Gabinete, le permite reunir atribuciones funcionales y políticas importantes. Con respecto a las primeras podemos decir que “están relacionadas con la supervisión de las políticas públicas del Gobierno Nacional” en la que se destacan tres aspectos de esta tarea “la coordinación de actividades de los ministerios, la comunicación con el Poder Ejecutivo; y la relación con las provincias y los municipios. Esta concentración institucional se ve reforzada por el hecho que “concentra el mayor volumen de información sobre la gestión de Gobierno y es el natural intermediario entre el Presidente y los ministros (Simonoff, 2005, p.5).

Sobre el rol en el proceso de toma de decisiones en la elaboración de la política exterior hacia Malvinas de manera específica, el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Julio De Vido, se lo identificó como “el ministro más poderoso: maneja por presupuesto unos 3.500 millones de pesos” (Curia, 2004, p34).

Además, en el proceso de estructuración del poder del nuevo gobierno al mando de Néstor Kirchner, concentró también mucho poder institucional y político. En la creación de este Ministerio les fueron transferidas:

(...) las áreas de energía y comunicaciones, provenientes del actual Ministerio de Economía; lo atinente a las obras públicas, la temática hídrica, el desarrollo urbano, la vivienda y la energía atómica, entre otras, desde la órbita de la Presidencia de la Nación; mientras que todo lo atinente al sector minero y del transporte, desde el actual Ministerio de la Producción¹¹².

El rol de este ministro, como podremos observar en el devenir del presente capítulo, sobre los abordajes políticos sobre la Cuestión Malvinas, concretamente sobre hidrocarburos y comunicaciones será más que estratégico.

¹¹¹ “El gobierno quiere negociaciones directas con Londres. Alberto Fernández: El objetivo final es recuperar la soberanía de las Malvinas”. Publicado en Clarín. 13 de julio de 2003. Disponible en: https://www.clarin.com/ultimo-momento/alberto-fernandez-objetivo-final-recuperar-soberania-malvinas_0_SkEf-0lx0Kx.html

¹¹² Texto del Decreto 1283/2993

Finalmente, sobre el último miembro de este grupo cerrado e inicial, era el Secretario Legal y Técnico de la Presidencia, Carlos Zannini. De formación abogado, ideológicamente vinculado al maoísmo, fue Ministro de Gobierno de Kirchner, cuando este era gobernador en la provincia de Santa Cruz. Es quien redacta todos “los decretos y muchos de los discursos K”, según afirma Cirelli y Bonatti (2005, p.22) que a diferencia de los otros miembros de este primer círculo, Zannini “es el hombre de perfil bajísimo y aspecto bonachón, al que casi no se le conoce la voz” (Curia, 2004, p34).

Este Ministro, claramente ejecutaría un rol de constructor del andamiaje ideológico que el Kirchnerismo ya poseía antes de acceder a la Presidencia de la Nación, pero que en su ejercicio profundizo sobre diversos escenarios.

El círculo próximo:

A partir del abordaje sobre el primer círculo cerrado, observamos aquí la existencia y asimismo comunicación con un segundo círculo al cual denominaremos próximo.

El mismo se hallaba conformado por los consejeros personales del Presidente Kirchner, el Canciller Rafael, el Ministro de Economía y el de Defensa.

En el análisis de Simonoff:

En este plano es evidente la fragmentación de las tres dimensiones clásicas de la política exterior (político-diplomático, estratégicomilitar y económica), en las que Economía y Defensa avanzan sobre atribuciones que originalmente dependían de la Cancillería (Simonoff, 2005, p.6).

Sobre el rol de *los consejeros presidenciales*, como advierte Beatriz Sarlo “Dada la naturaleza de la gestión presidencial, los consejeros no son muchos, ya que (...) Kirchner no tiene vocación de una relación orgánica con los intelectuales; aunque puede escucharlos eventualmente” (Sarlo, 2005, p.32).

Durante el desarrollo de la campaña electoral para Presidente de 2003, el candidato Néstor Kirchner optó por constituir un pequeño equipo de consejeros encabezado por el Embajador Juan Pablo Lohlé.

Sobre el rol y la capacidad de construir poder por parte del Ministro de Relaciones Exteriores

Como sostienen Garone y Rocha (2003, p.157) “la designación de Rafael Bielsa como Canciller sorprendió a propios y ajenos, ya que no integró los equipos técnicos de política exterior de Kirchner ni se le conocían contactos con el mundo diplomático”

Dada la constitución cerrada del bloque del G4, la figura del Canciller Ese hallaba marginad de múltiples decisiones, producto del propio estilo de conducción presidencial.

Como señala Simonoff (2005) múltiples relatos recolectados sobre las relaciones entre el Canciller y el Presidente, describen esta dinámica:

Uno de sus recolectores es Eduardo Curia, quien señala: Rafael Bielsa ha sido uno de los ministros que más padeció en este tiempo las contrariedades del Presidente. Por su función, el canciller debe muchas veces decidir sin más vueltas. Kirchner que respeta la estatura intelectual de Bielsa tanto como la de Lavagna, le recriminó por la frecuencia de sus diálogos con Colin Powell, el Secretario de Estado norteamericano, y más recientemente por su intención de viajar a Santiago para recomponer la relación con el gobierno de Ricardo Lagos. Bielsa ha debido escuchar una vez la siguiente instrucción: “La relación con Estados Unidos la manejo yo con Bush” (Curia, 2004, p.35).

Con el devenir del cambio del Canciller, sobre la mitad del mandato de Kirchner, este proceso generó multiplicidad de lecturas y opiniones entre las mismas.

Rafael Bielsa ya no es más Canciller. Esto es bueno para la República. Más allá de si Bielsa era, o no, un “pavo real”, como -según Jorge Asís- lo llamaban anecdóticamente en Casa de Gobierno. Fue un improvisado. Y un raro incontinente verbal. Lo que, en política exterior es grave. Su “modo de ser” (compatible con el “estilo K”) lo llevó a agredir –innecesariamente a Dios y María Santísima. A todos, por igual. En todos los idiomas. Con el costo consiguiente para nuestra ya debilitada imagen externa, proyectando intolerancia¹¹³.

Esta opinión no se contrapone con la lectura expuesta en el diario La Nación:

La designación de Taiana en lugar de Bielsa fue muy bien recibida entre los diplomáticos agrupados en la Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación (APCSEN). Además de que consideran positivo su paso anterior por la Cancillería y su experiencia diplomática, hubo una decisión que cosechó especiales elogios: el nombramiento del Embajador Roberto García Moritán como Secretario de Relaciones Exteriores, virtual vicescanciller. El nombramiento trajo alivio a diplomáticos que en su momento no ahorraron críticas

¹¹³ “Ante el indispensable cambio de Canciller”. Editorial. AGENDA INTERNACIONAL Nº 7. Diciembre 2005 Enero/Febrero 2006. Disponible en: <https://www.agendainternacional.com/numerosAnteriores/n7/AI07-EDITORIAL.pdf>

a las designaciones de Héctor Timmerman (Cónsul en Nueva York) y Carlos Bettini (Embajador en España) dos supuesto candidatos para suceder a Bielsa¹¹⁴.

Lo cierto es que:

Bielsa y Taiana convivieron con buenos modales, pero son criaturas diferentes en lo político y francamente opuestos en carácter. Algo de eso quebró su relación, hace un año, cuando las diferencias se hicieron manifiestas en el caso de la médica cubana Hilda Molina asumido por Bielsa como propio. Taiana no compartió la forma de negociar su salida con el régimen de Castro. A Bielsa le costó su jefe de Gabinete, Eduardo Valdés, y a Taiana un esmeril público que no hubiera deseado¹¹⁵.

Sobre su estructura de gestión y su forma de gestión los grupos de trabajo referidos al desarrollo de la política exterior hacia la Cuestión Malvinas, el Canciller Bielsa se refirió de la siguiente manera:

Se formó con un puñado de dirigentes políticos afines con el programa del flamante gobierno destacados en unas pocas áreas. Por lo demás confié la labor cotidiana de propuesta, respuesta, seguimiento, estudio y ejecución de las políticas a los profesionales de carrera. Esa confianza abarcó a numerosos secretarios, subsecretarios y directores de áreas geográficas, que fueron un soporte institucional insustituible. Me refiero, en lo particular a la Dirección de Malvinas, la del Antártico, la Consejería Legal, la de Europa Occidental (...)¹¹⁶.

El Canciller constituyó un grupo de consulta, formado por embajadores de extracción peronista José Octavio Bordón (Estados Unidos), Rodolfo Gil (OEA), Juan Pablo Lohlé (Brasil), Hernán Patiño Mayer (Uruguay), Juan Carlos Olima (ALADI) y Fernando Mirré (Reino Unido) (Simonoff, 2005, p.11).

Sobre la figura de otro ministro que debemos enfocarnos en nuestra investigación, específicamente sobre este periodo de gestión presidencial, es la del Ministro de Defensa.

Aunque en un principio estuvo vinculado al duhaldismo, Pampuro en los últimos meses terminó acercándose al kirchnerismo, incluso fue candidato a Senador Nacional por el Frente para la Victoria¹¹⁷.

¹¹⁴ "Imponen el estilo Taiana. De tácticas, estrategias y varios elogios". Diario La Nación, 10 de diciembre de 2005. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/763675-imponen-el-estilo-taiana>

¹¹⁵ "Taiana toma la posta de Bielsa con sugerencias de tener un perfil bajo". En: <https://notife.com/>

¹¹⁶ Declaraciones del Ex Canciller Rafael Bielsa, en entrevista realizada para esta investigación. Fecha de realización: 31 de julio de 2012.

¹¹⁷ Como deduce Alejandro Simonoff "Basta ver su trayectoria política para darse cuenta de esta vinculación. Fue dos veces Diputado Nacional por la provincia de Buenos Aires, Ministro de Salud

El rol del Ministro de Defensa, en el marco del proceso de construcción de la política exterior hacia la Cuestión Malvinas, durante esta gestión, tendrá un rol relativo ya que el proceso mismo, se hallaba concentrado en las figuras ya advertidas, restándole capacidades de incidencia al Ministro de Defensa. Su rol estará dirigido a desplegar sus funciones concernientes en la materia de defensa en la zona del Atlántico Sur, buscando asegurar la presencia de la Argentina en la zona.

Sobre el Círculo Influyente

Rodeando a éste núcleo existe un tercer grupo de actores, o círculo influyente, que implementa la política exterior, representan intereses particulares burocráticos. Aquí encontramos a la burocracia del Ministerio de Relaciones Exteriores, los otros ministros, los tecnócratas del Ministerio Economía asignados a la política económica exterior.

La designación del Vicecanciller Jorge Taiana, marcó el inicio de la gestión como ya fue analizado el rol de Bielsa como Canciller. La relación de éste con el Canciller ha sido tirante y de competencia continua, recordando al referencia realizada en como quedó expuesto en “los sucesos en torno a la médica cubana Hilda Molina y la designación de un dirigente piquetero como delegado argentino ante la crisis boliviana que terminó con el mandato de Mesa”¹¹⁸.

En el caso de la Cuestión Malvinas, donde los requerimientos de la agenda bilateral y multilateral demandan la participación en ciertos asuntos del personal profesional, durante las gestiones de Bielsa y Taiana como Cancilleres, el personal profesional de la Cancillería ha sido parte de los engranajes de diseño y elaboración de la política exterior hacia Malvinas, pero no así de la decisión e implementación, la cual siempre estuvo reservada para el G4 y el círculo más cercano a la figura del Presidente.

Podemos abstraer asimismo del proceso decisorio general de la estructura de poder del Presidente Kirchner en relación con su gabinete y la forma de ejercerlo, mediante las siguientes caracterizaciones realizadas por Simonoff (2005), las cuales compartimos:

- Existe una fuerte concentración de la decisión en manos del Presidente que responde tanto a cuestiones de corto, mediano y largo plazo.

provincial con Duhalde, y luego Secretario General de la Presidencia en el mandato interino de éste. En mayo de 2003 fue convocado por el Presidente Dr. Néstor Kirchner para hacerse cargo de la cartera de Defensa, función que ejercerá hasta diciembre de 2005.

¹¹⁸ Ibidem.

- Si bien la estructura reforzó la investidura presidencial, no ocurrió lo mismo con las otras instituciones también deterioradas.
- La relación entre los dos primeros círculos marcan claramente el proceso de concentración y fragmentación del proceso decisorio, donde a mayor concentración del primero mayor disolución del segundo.
- Existe una fuerte personalización de algunos aspectos de la política exterior.
- El núcleo íntimo de la decisión, el Grupo de los Cuatro, toma decisiones de política exterior desplazando a las áreas que institucionalmente deberían hacerlo, con la cual se producen tensiones en el Gabinete.
- Los consejeros tienen un rol limitado y no forman parte de un equipo decisorio sino que aportan individualmente.
- El Canciller Bielsa ha visto limitadas sus atribuciones, no solo como producto de una fragmentación de las áreas involucradas en la política exterior, sino por el propio esquema decisorio adoptado. Esta apreciación puede hacerse extensiva a Economía y Defensa.
- La burocracia ha estado sujeta por un lado a los problemas propios de su profesionalización pero además hay que incorporarle las disputas entre el Canciller y su línea sucesoria.
- La opinión pública siempre tuvo lugar marginal en la política aunque para el Presidente es el sujeto privilegiado de su accionar, y en donde existen amplias coincidencias.

Segundo Tempo

El inicio de la reorientación de la política exterior hacia Malvinas

El presidente Kirchner dio a la cuestión Malvinas la más alta prioridad en la relación bilateral con Gran Bretaña. Sin perjuicio de la grave situación por la que pasaba la Argentina en el primer semestre de 2003, me instruyó para que ejecutara una política exterior nítida acerca de la vigencia de la cuestión de la soberanía y de la necesidad de negociar¹¹⁹.

El proceso de diseño de la política exterior hacia la Cuestión Malvinas por parte del gobierno kirchnerista, buscaría producir cambios, tanto en estilo como símbolos y acciones concretas.

¹¹⁹ Declaraciones del Ex Canciller Rafael Bielsa, en entrevista realizada para esta investigación. Fecha de realización: 31 de julio de 2012.

Desarrollaremos el presente apartado en términos de la relación bilateral entre la República Argentina y el Reino Unido de la Gran Bretaña, donde los procesos de reclamos de soberanía del gobierno argentino, se constituirán como eje principal a discutir en el presente y con el aditamento de otros temas que orbitan en torno a este principal, como son las cuestiones vinculadas a los recursos naturales, la cuestión de los vuelos hacia las islas, y las cuestiones humanitarias, como otros temas que aunque de menor repercusión, no dejan de tener suma importancia ya que influyen en el estado de las relaciones bilaterales.

Como hizo referencia el Presidente Kirchner, el día de su asunción planteó que la política que llevaría adelante, junto al Canciller Bielsa, sería la de un reclamo constante de soberanía tanto en el ámbito bilateral como en el ámbito de foros internacionales, ya sea en el seno del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, como en otros foros a nivel internacional. “Los argentinos ya hemos logrado convertir Malvinas en una tarjeta de presentación ante el mundo y, asimismo, en una de las marcas de identidad que nos atribuyen universalmente” (Palermo, 2007)

La labor de Cancillería sería la de llevar adelante un constante reclamo de la soberanía de las islas, realizando presentaciones en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, manteniendo abierto los canales para poder ampliar los sectores de reclamo y así implementar una política multilateral. Pero el gobierno argentino, debió enfrentar varios temas, como la renuencia de los isleños 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 recursos pesqueros y otros temas que han entorpecido la relación entre el gobierno argentino y el gobierno británico.

Debemos advertir al lector, que el presente abordaje estará dividido, en su abordaje metodológico en dos espacios temporales, sobre cada dimensión analizar, siempre que las mismas se caractericen por tener una proyección sobre ambos periodos referidos, al producirse en el desarrollo de la gestión kirchnerista un cambio en la figura del Canciller, ante la designación de Jorge Taiana en reemplazo de Rafael Bielsa, durante el mes de diciembre de 2005.

La cuestión de los vuelos a las islas Malvinas

El primer escenario a analizar, es el referido a la cuestión de los vuelos. El mismo se centra en el deseo del gobierno nacional de que sea una empresa de bandera nacional la que realice los viajes semanales y charteres hacia las islas, el cual se encuentra frente a la negativa del comité isleño que niega rotundamente esta posibilidad. A todos estos, también se presentan los intentos de una aerolínea de bandera chilena como es la empresa “Lan Chile”, la cual es rechazada por el gobierno argentino por la actitud tomada por los isleños. Ante esta situación uno de los primeros choques se produjeron a mediados del mes de junio del año 2004, ante la solicitud de “Lan Chile” para ser autorizada para realizar vuelos “extras” para los meses de diciembre, enero y febrero próximos que es cuando la temporada turística en las islas y en el Atlántico Sur está en su pico de viajes turísticos. Hasta un año antes, estos vuelos extraordinarios, no previstos en los acuerdos de vuelos alcanzados entre la Argentina y el Reino Unido en 1999, eran autorizados sin reparos por el gobierno argentino. Todos parten desde la ciudad de Punta Arenas (Chile), e ingresan transitando por el espacio aéreo argentino aunque sean los isleños los que autorizan su aterrizaje, en las islas.

A mediados del mes de febrero del año 2005 hubo una reunión entre el Canciller Rafael Bielsa y el Secretario de Asuntos Exteriores, Bill Rammell. En esa reunión se logró establecer la posibilidad de establecer hasta cuatro vuelos para fines de ese año de una línea aérea argentina, además de los vuelos chárteres o vuelos regulares que siguieran operando otras empresas.

Ante esta posibilidad, los isleños, demostraron su negativa airadamente y ante esta situación Gran Bretaña inició una política de “cielos abiertos”, abriendo la competencia a todas las aerolíneas internacionales. El gobierno argentino ante la posibilidad de que esto se trate de una maniobra para otorgarle las “necesitadas” frecuencias a compañías extranjeras y que las nacionales -sin importar que sus ofertas- sean rechazadas por los isleños esto a pesar de que se ofrecieran tarifas muchos más accesibles.

A causa de esto el Canciller Rafael Bielsa, a comienzos del mes de marzo del año 2005, dijo que esa respuesta no era satisfactoria y desde ese entonces no se ha intercambiado propuesta alguna con la contraparte británica. Para los británicos los tiempos corren ya que son los isleños los que sufren el perjuicio ante la ausencia de viajes y son ellos los que necesitan esas frecuencias para así movilizar su industria turística.

Asimismo, se dio a conocer el Decreto Nacional Número 369/04, firmado por el Poder Ejecutivo, el día 10 de junio del 2005, en el cual se concede permiso a “Aerolíneas Argentinas” para operar con frecuencias a las Islas Malvinas, como ya se había hecho con LAFSA unas semanas antes.

El asunto en cuestión tendría cierta distensión recién en los meses de septiembre y octubre del año 2005 donde al darse el encuentro del Canciller Bielsa y su par británico Jack Straw, en la Ciudad de Nueva York, en la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que tras un corto periodo, pero con gran cantidad de roces y tirantez, no se habían presentado alternativas a esta situación, así de esta manera quedó abierta la posibilidad de retomar el diálogo por los vuelos hacia la islas, tratando de romper con la exclusión de empresas de bandera nacional para que aterricen en las islas independientemente de que otras aerolíneas pudieran hacer ese trayecto.

Debemos recordar que en su primera Asamblea de la ONU, en el año 2003, el Presidente Kirchner pidió la reanudación del diálogo de soberanía. Poco a poco, el gobierno argentino comenzó a denunciar como “medidas unilaterales” las medidas que las autoridades isleñas -con aval del gobierno británico- fueron adoptando en la explotación de los recursos naturales de las Islas Malvinas y sus espacios circundantes. A su vez, Buenos Aires prohibió –como medida de retorsión- los vuelos charters de la empresa aérea LAN a las Islas.

Durante el devenir de la administración de Néstor Kirchner, tanto durante la gestión de Bielsa y la de Taiana, no se producirían avances concretos o contundentes en esta esfera.

La economía en las Islas: pesca y petróleo

Es en este punto en el cual fluyen las mayores presiones e intereses tanto argentinos, como británicos, como así también de los isleños, ya sea por la explotación ictícola, la explotación petrolera, la cuestión del turismo que se encuentra íntimamente relacionada en torno a los vuelos, siendo estos tres puntos los que condicionan la situación económica de las islas. Debemos recordar que para el año 2004 habían quedado atrás los tiempos en que los isleños eran una carga demasiado pesada para la corona británica, pasando a ser autosuficientes económicamente y gozan del segundo PBI per cápita más alto del continente americano alrededor de 32.000 dólares apenas superados por los Estados Unidos con 41.000 dólares per capita. Por primera vez tienen una economía no

basada exclusivamente en la cría de ovejas. El calamar y el turismo son las estrellas en la economía isleña y en un futuro también podría serlo el petróleo, un tema muy espinoso en la agenda con Argentina. Con relación a la explotación ictícola debemos hacer referencia a que a pesar de que es la principal actividad económica desde que en 1986 el gobierno de las islas estableció una zona económica exclusiva alrededor de las islas, de 200 millas náuticas y supo sacar un buen partido de ellas. A partir de allí su economía dio un vuelco, ya que comenzó a vender licencias de pesca a barcos extranjeros (mayormente de Japón, Taiwan y Corea del Sur). A inicios del año 2003 había unos 200 barcos operando en la zona. Estas licencias suman unos 40.000.000 de dólares por año, según cifras oficiales del gobierno británico en las islas. Es el 75 % de la totalidad de sus ingresos. Pero no todo es color de rosa, ya que a pesar de que normalmente se obtienen alrededor de 300.000 a 450.000 toneladas de pescado por año en la zona de Malvinas, siendo un 75 % calamar y el resto langostino, polaca y merluza, el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (Inidep), detectó ese y por cuarto año consecutivo, que la pesca de calamar descendió una cuarta parte de lo que se registraba en los años noventa.

En el año 2003, cifras oficiales de las islas registraron la pesca de 103.491 toneladas de calamar *Illex* la especie que más rédito produce; en el año 2004 la cifra descendió a 1709 toneladas. Esta baja causa gran preocupación en los habitantes de las islas. El gobernador Howard Pearce aclaró que la variedad “loliigo” ha compensado un poco el desastre del *Illex* y que se cuentan con reservas por unos 290.000.000 de dólares, pero que a pesar de esto los isleños deberán apretarse los cinturones y olvidar, por ejemplo, mejoras ya planeadas en las rutas de las islas.

Ante la eventual implementación durante el mes de julio de 2006, por parte del Reino Unido de la nueva medida en materia pesquera, publicada por el gobierno británico en las Islas Malvinas, el 15 de agosto de 2005, se materializó una forma de disposición ilícita y unilateral a largo plazo de recursos pesqueros en los espacios marítimos circundantes a las Islas Malvinas. Ante este accionar, la República Argentina reiteró su rechazo, el cual fuera reflejado en el Comunicado de Prensa Conjunto de la XXVII Reunión de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur realizada el 15 de julio de 2005 en Londres y la protesta formal ante el Reino Unido del 3 y 9 de junio de 2005.

En esta oportunidad se recuerda que la nueva medida unilateral británica es contraria a la resolución 31/49 de la Asamblea General de la ONU que insta a las partes de la

controversia a abstenerse de adoptar modificaciones unilaterales en la situación mientras las Islas atraviesan por el proceso de descolonización recomendado por las resoluciones de la Asamblea General de la ONU, que la adopción por parte del Reino Unido de una nueva política en materia pesquera es incompatible con los entendimientos bilaterales sobre conservación de los recursos pesqueros y que no corresponde con el espíritu de cooperación que debe prevalecer en el seno de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur.

Ya durante el mes de septiembre y consumado el accionar británico en la extensión de las licencias de pesca, se realizó una reunión en el Foreign Office de delegados de la República Argentina y Gran Bretaña, junto a un representante de las autoridades coloniales para analizar el mandato de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur, que se encuentra paralizado desde que la administración Kirchner acrecentó sus protestas contra la política pesquera de las islas a la que considera otra de las “medidas unilaterales británicas en el archipiélago”. La República Argentina estuvo representada por el Director del área Malvinas de la Cancillería, Eduardo Airaldi, los británicos por el Jefe del Departamento de Territorios de Ultramar, Leigh Tummer, y Catherine Royle, ministra de la Embajada británica en Buenos Aires. También asistió el director del departamento de Malvinas John Barton. El año pasado el gobierno argentino se negó a realizar la reunión del denominado subcomité científico que asesora sobre la conservación de los recursos pesqueros.

El 7 de septiembre de ese mismo año, funcionarios británicos y argentinos mantuvieron conversaciones diplomáticas en el Palacio San Martín para analizar el mandato de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur, crucial para la conservación de los recursos. La Comisión mantenía reuniones desde diciembre de 2005, siendo esta es la segunda vez que intenta darle mandato. Uno de los puntos más sensibles es el fuerte reclamo argentino contra la decisión unilateral del gobierno de las islas de cambiar el régimen de pesca, que extendió las licencias a buques extranjeros hasta por 25 años. Allí radica la decisión argentina de suspender las reuniones del Subcomité científico como asimismo las reuniones de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur.

Según la información aportada por “A” de la Cancillería argentina, “la Comisión de Pesca se termina, quedando en suspenso el comité científico ante el cese de la primera, se da la inactivación por el anuncio de las licencias de pesca de 25 años”¹²⁰.

¹²⁰ Esta información surge de varias entrevistas a personal profesional de la Cancillería, quién expresamente solicitó mantener su identidad sin revelar. El perfil reservado del personal, el cual continúa actualmente en sus labores vinculada a la misma ha solicitado mantener absoluta

El escenario vinculado a la exploración y explotación hidrocarburífera en el Atlántico Sur, es una de las fuertes apuestas que realizan varias empresas en la zona. Según estudios realizados por estas mismas, las posibilidades de hallar petróleo son más que alentadoras. La empresa “DESIRE PETROLEUM” compañía del Reino Unido que explora la zona de Malvinas en busca de petróleo y gas es una de ellas. Los análisis de la cuenca norte de la región muestran grandes posibilidades para extraer más de 2.000.000.000 de barriles de petróleo. Si hoy día calculamos que el barril de petróleo esta alrededor de 60 dólares, nos estamos refiriendo a más de 120.000.000.000 de dólares, por lo que hay varias empresas decididas a apostar en esa dirección. En febrero de 2005, la compañía anunció a sus accionistas, que a través de la venta de acciones, esperaba recaudar alrededor de 25.150.000 libras necesarias para iniciar las exploraciones, un poco mas de 45.000.000 de dólares, objetivo monetario que cumplió poco tiempo después. Desire Petroleum empezará las exploraciones en el año 2006.

La empresa de origen isleño la petrolera Falkland Oil & Gas tiene licencias para explorar el este y el sur de las islas. Según el director de la misma John Dennis Armstrong piensa invertir alrededor de 25.000.000 de dólares en los próximos dos años para realizar sondeos sísmicos tridimensionales; de tener suerte las perforaciones comenzarían a fines del año próximo. En cuanto a la Argentina, el tema es muy espinoso.

En materia de hidrocarburos, como indican las fuentes oficiales de la Dirección General de Malvinas y Atlántico Sur, ambos gobiernos, el británico y el argentino, emitieron el 27 de septiembre de 1995 una Declaración Conjunta sobre actividades costa afuera en el Atlántico Sudoccidental. En este marco se creó una comisión conjunta de Hidrocarburos encargada de coordinar las actividades en el área de disputa, recibir información de las empresas que realicen actividades en ella y efectuar recomendaciones a los gobiernos en materia de medioambiente.

confidencialidad en tanto ser áreas que actualmente continúan en negociación como asimismo por la jerarquía que esta detenta en la estructura diplomática. El entrevistado aparece citado por su letra inicial. Entrevista realizada, el 22 de agosto de 2014. Adoptamos la metodología implementada por Anabella Busso en su investigación sobre el Misil Condor II “Busso, Anabella, “Las relaciones Argentina – Estados Unidos en los Noventa: El caso del Cóndor II”, CERIR, Rosario, 1998. Para el enunciado de fuentes e informantes reservados.

Además se ha creado, un subcomité encargado de la promoción de actividades de exploración y explotación de un área denominada Área de Cooperación Especial, formada por seis bloques ubicados al sudoeste de las islas. Desde el año 2000 no se reúne esta comisión y la Argentina está al margen de las decisiones con respecto a la explotación del petróleo. Ante esta situación, la República Argentina también avanza en la exploración de las aguas entre el continente y las islas. Los yacimientos marítimos más ricos están en la boca del Canal Beagle, frente a las costas de Santa Cruz, y ENARSA, la nueva empresa de energía estatal creada por el gobierno, tiene como uno de sus objetivos centrales buscar nuevos yacimientos offshore¹²¹.

Como analiza Biangardi, durante el mes de marzo de 2007, específicamente el día 27, el gobierno argentino generó un golpe defecto sobre la mesa de negociaciones en materia de hidrocarburos (Biangardi, 2010). Comunicó al Reino Unido su decisión de dar por terminada la Declaración Conjunta argentino-británica del 27 de septiembre de 1995 bajo la fórmula de salvaguarda de soberanía, sobre “Cooperación de Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental”, referida a la exploración y explotación petrolífera en el área sujeta a la disputa de soberanía y jurisdicción.

En un nuevo paso de endurecimiento frente a Londres- el gobierno argentino tomó la decisión de denunciar la Declaración Conjunta argentino-británica sobre “Cooperación en Actividades Costa Afuera del Atlántico Sudoccidental” para la exploración y explotación de los hidrocarburos. Dos días después se anunció la prohibición para desempeñar actividades en la República Argentina para las empresas petroleras que operen bajo la legislación británica en el área de las Islas Malvinas¹²². Esta decisión fue calificada de “retroceso” por el gobierno de Londres, a la vez que manifestaba que “no negociará la soberanía de las Islas a menos que los isleños así lo deseen”¹²³.

El constante reclamo por la Soberanía

El tercer punto en cuestión es aquel que se relaciona con la disputa de la soberanía de las islas, cuestión histórica en la República Argentina y unos los principales puntos en la política malvinense del actual gobierno.

¹²¹ “Isleños, no tan Isleños” Diario La Nación, sección enfoques. Domingo 24 de julio de 2005.

¹²² Mediante la Resolución Nº 407/2007 el Poder Ejecutivo Nacional dispuso sancionar a aquellas empresas que mantengan una relación de beneficio con quienes desarrollen actividades hidrocarburíferas en la plataforma continental argentina si haber obtenido la correspondiente habilitación de las autoridades nacionales.

¹²³ Diario Clarín. Buenos Aires, 29 de marzo de 2007.

Desde un primer momento el gobierno del Presidente Kirchner sería inflexible en cuanto a los reclamos de soberanía sobre las islas, teniendo como único interlocutor al gobierno británico, lo cual ha traído ciertos inconvenientes con los isleños, ya que dicen ser dejados fuera de las negociaciones y que serían considerados “ciudadanos de segunda”.

En referencia a las acciones que lleva adelante el gobierno debemos hacer referencia, específicamente al Comité de Descolonización, en la ciudad de Nueva York, donde, después de pasar un año, desde que el gobierno “congeló” los vuelos charteres especiales a las islas, por la reticencia de los isleños a los vuelos de bandera nacional, el gobierno argentino, reiteró su posición continua de reclamo frente a los organismos multilaterales. Con relación al plenario de la O.E.A., los enviados argentinos, denunciaron la continuación de la realización de actos unilaterales, que contrarían el espíritu de cooperación, en la disputa de las islas. Durante la Asamblea de la O.E.A., el Canciller Rafael Bielsa “lanzó el guante a la arena británica y reinstaló en ese foro una meticulosa enumeración de los reclamos argentinos”¹²⁴.

Bielsa dijo que Argentina busca crear un espíritu de cooperación para generar una situación propicia para el tratamiento bilateral de la disputa de soberanía.

Pero reclamó por la continua realización de actos unilaterales que violan resoluciones de la ONU —como la 31/49— que insta a las partes a abstenerse de introducir modificaciones unilaterales en la situación mientras las islas atraviesan el proceso de descolonización. Entre esos actos unilaterales mencionó que “en el último año” se realizaron actividades de prospección de hidrocarburos, adjudicación de licencias mineras, la continua venta de licencias de pesca en la zona disputada, las acciones de policía de pesca en el Atlántico Sur, la renuencia británica a avanzar en las medidas de confianza militares, la presencia de la base militar en las islas “con capacidad operativa más allá del área disputada”. También, “los intentos de afirmar una presencia internacional de las Islas Malvinas como entidad separada de nuestro país y otorgar al pretendido gobierno isleño un status que no tiene y la extensión de convenciones internacionales al área disputada”, en clara referencia a la incorporación en anexos de la Constitución. Bielsa indicó, sin embargo, que el Gobierno espera “proseguir con el diálogo para terminar con esta situación colonial”. El tema fue presentado por Brasil y otros ocho países.

¹²⁴ Diario “El Día” 29 de abril de 2005.

Posteriormente el día 15 de junio de 2006, el canciller argentino Jorge Enrique Taiana habló ante el Comité Especial de Descolonización de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York y expuso la firme postura de nuestro país de reanudar las negociaciones por la soberanía de las Islas Malvinas. Finalmente, luego de las palabras de los representantes de varios países en apoyo de la posición argentina, se aprobó “por consenso y sin objeciones” la resolución del Comité Especial de Descolonización que insta a ambos países a reanudar las negociaciones por la soberanía de las Islas Malvinas, y apoya además al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas para realizar gestiones de Buenos Oficios a tal fin.

En una reunión realizada el día 21 de julio, los Presidentes de los Estados Partes y Estados Asociados del Mercosur emitieron un comunicado renovando su compromiso con la “Declaración de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur y la República de Bolivia y la República de Chile” firmado el 25 de junio de 1996 en la localidad de Potrero de Funes, denominado “Declaración Malvinas”, reafirmando su respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía referida a la cuestión de las Islas Malvinas y recordando el interés hemisférico en que se alcance una pronta solución al mismo.

En el marco del discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el día 20 de septiembre, el mismo expresó: “No podemos dejar de manifestar que el gobierno británico sigue haciendo caso omiso de las resoluciones de esta Asamblea General sobre la cuestión del diferendo por las Islas Malvinas”, reiterando el pedido de “negociaciones bilaterales”; con lo que dio un impulso a la estrategia de “firmeza” de su gobierno en el diferendo ante la actitud remisa del Reino Unido que viene dando la misma respuesta elusiva desde la reanudación de las relaciones diplomáticas con la Argentina, en 1990; privilegiando los sucesivos acuerdos en materia de pesca, hidrocarburos, comunicaciones y desminado, que ambos países firmaron bajo el gobierno de Carlos Menem. Ya en su primera Asamblea de la ONU, en 2003, Kirchner pidió la reanudación del diálogo de soberanía. Poco a poco, el gobierno argentino comenzó a denunciar como “medidas unilaterales” las medidas que las autoridades isleñas -con aval del gobierno británico.

En el marco del XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno reunida en la ciudad de Montevideo, el día 3 de noviembre, se aprobó un documento de apoyo a la posición de la República Argentina en su reclamando al Reino Unido por el inicio de negociaciones bilaterales para solucionar el diferendo por las Islas Malvinas en el marco

de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, respetando el principio de integridad territorial.

El día 2 de marzo de 2007, los integrantes del Grupo de Río reunidos en Georgetown – Guyana- apoyaron el reclamo soberano argentino por las Islas Malvinas. En tal sentido reafirmó este grupo:

(...) su respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina por las Islas Malvinas en la disputa con el Reino Unido relativa a la Cuestión de las Islas Malvinas” y reafirmando “el interés regional” en que los gobiernos argentino y británico “reanuden las negociaciones a fin de encontrar a la mayor brevedad posible una solución justa, pacífica y definitiva¹²⁵.

Los doce mandatarios reunidos en la Cumbre Energética Sudamericana desarrollada el día 17 de abril, en la Isla Margarita (Venezuela) declararon su unánime apoyo al reclamo argentino de soberanía sobre las Islas Malvinas, Geogias y Sandwich del Sur, alentando “enfáticamente” que se reanuden las negociaciones con el Reino Unido para solucionar el conflicto. Asimismo, celebraron la decisión del gobierno de Néstor Kirchner de dar por terminada la declaración de cooperación conjunta argentino-británica en la exploración y explotación de hidrocarburos en la zona.

Ya el 21 de julio, el Canciller argentino Jorge Taiana pronunció un duro discurso ante el Comité Especial de Descolonización de la ONU en Nueva York, durante el cual calificó de “violatorio y abusivo” el “comportamiento” del gobierno británico sobre Malvinas. Asimismo denunció enérgicamente su “falta de voluntad negociadora”, las acciones unilaterales que está tomando en el terreno de la pesca y de los hidrocarburos y el ambiente festivo con el que celebró los 25 años de la guerra de Malvinas. Asimismo denunció el otorgamiento de licencias de pesca por 25 años por parte de la administración isleña “en los espacios marítimos argentinos que están ilegalmente ocupados”. No solo hablaron a favor de la Argentina casi todos los países del Cono Sur sino que también lo hicieron China, Rusia y Siria. La posición de nuestro país también fue apoyada por la República Islámica de Irán. Posteriormente, se aprobó masivamente una resolución que insta a las partes a reanudar las negociaciones sobre la soberanía de los territorios de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, en el marco

¹²⁵ Cronología de Noticias 2006/2007. Departamento de Malvinas, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202007/Malvinas/cronolog%EDa%202006-2007.pdf

de las resoluciones aprobadas al respecto por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

El día 27 de junio, el presidente argentino Néstor Kirchner envió una nota de salutación al nuevo primer ministro británico Gordon Brown que le fue entregada hoy en Londres, la misma expresa:

En momentos en que las circunstancias mundiales pone en evidencia la importancia de construir una comunidad internacional capaz de encarar con visión renovada los problemas más graves y urgentes de la agenda global, deseo renovar la disposición de mi Gobierno de contribuir juntos a ese objetivo. Con ese ánimo le reitero la indeclinable voluntad del Gobierno argentino de reanudar el demorado proceso de negociación sobre la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, de conformidad con las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas. Estoy convencido, recordando a Sir Francis Bacon, que la ocasión hay que crearla, no esperar que llegue¹²⁶.

Relaciones con el Reino Unido: Constitución de la U.E. y viejos secretos de guerra

Para construir un panorama sobre la situación de las relaciones entre la Argentina y el Reino Unido, debemos tomar como referencia los meses de abril y mayo de 2005, en los cuales, se llevó adelante tanto la campaña electoral como las elecciones, en las cuales fue reelecto Tony Blair. Para ello debemos tener en cuenta el grado de frialdad que hay en las relaciones en torno a este tema, debemos tomar como ejemplo las aseveraciones de Adam Ingram, Viceministro de Defensa británico en un seminario en la Universidad de Cambridge “Los que son hostiles son los argentinos, no son los isleños”¹²⁷. Ingram fue confirmado, tras las elecciones del 5 de mayo por el nuevo Ministro de Defensa de Blair, John Reed. “Hay que entender a los isleños. Hay toda una historia que les hace ver a la Argentina como una amenaza”¹²⁸. Por otra parte hay que recordar que el reemplazo de Bill Rammell, segundo de Jack Straw ministro de Relaciones Exteriores, por Triesman, debiendo recordar que Bill Rammell había caracterizado de “impedimento” la negativa del Presidente Kirchner de autorizar los vuelos charteres.

Con la implementación de esto proceso se buscó mantener el “status quo”, el cual es solo beneficioso para el Reino Unido como para los Isleños. No se discute/dialoga sobre

¹²⁶ Ibidem

¹²⁷ Diario “La Nación”, sección Enfoques, día 1 de Mayo, Pág. 2. 29 de abril de 2005.

¹²⁸ “Malvinas: el interés de las islas”. Diario La Nación. Publicado el 23 de mayo de 2005. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/706519-malvinas-el-interes-de-las-islas>

soberanía y los isleños siguen teniendo la capacidad para mantenerse, sin tener que contactarse con una Argentina a la cual le temen.

Ante la situación en la cual el territorio de las islas fue sumado como territorio de ultramar en el texto de la Constitución Europea, a fines del mes de abril de ese mismo año, el Canciller dio inicio al funcionamiento de un mecanismo de protesta en todos los ámbitos donde esta fuera receptada. Fue así que se presentó una queja formal a través de la embajada argentina en Bruselas, en un comunicado oficial en el que se sostiene la preocupación del gobierno nacional, en relación con la inclusión de las Islas Malvinas, Sándwich del Sur y Georgias del Sur como territorio británico de ultramar en el Anexo II del título IV de la Parte III del Tratado Constitucional de la Unión Europea. El gobierno argentino volvió a reclamar ante la Comisaría de Relaciones Exteriores de la Unión Europea por la inclusión como territorio de ultramar de la Unión del archipiélago de las Islas Malvinas, solicitando que el bloque tenga en cuenta que sobre dichos territorios existe una disputa de soberanía por lo que toda referencia a los mismos por parte de las instituciones europeas debería registrar el carácter de controvertidos y utilizarse la denominación “Malvinas/Falklands”. Asegurando que:

La Argentina manifiesta su más amplia voluntad negociadora a efectos de buscar una solución final a esta controversia de larga data, conforme con las disposiciones y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y de la resolución 1514 de la Asamblea General, así como los intereses de la población de las Islas¹²⁹.

En conjunto con esta queja, un grupo de legisladores, presentó en España un documento de queja sobre el mismo tema y la cancillería un comunicado donde se expresa que desde 1972, en ocasión de adhesión del Reino Unido al Tratado de Roma, se han hecho, sin interrupción, “gestiones similares ante la Comunidad Europea cada vez que ello fue necesario para salvaguardar la posición argentina en cuestión de la Islas Malvinas” y “recordando que esto es una violación a la soberanía nacional”. Además el embajador ante la Unión Europea, Jorge Remes Lenicov, ratificó por su parte, que la Argentina encarará una fuerte acción diplomática y política para impedir que las islas sean

¹²⁹ Cronología de Noticias 2006/2007. Departamento de Malvinas, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202007/Malvinas/cronolog%EDa%202006-2007.pdf

incluidas como territorio en la Constitución Europea. La tarea se realiza de las embajadas en las capitales europeas y por todos los medios.

Pero la contraparte, o sea los isleños, no tardaron en reaccionar, y se hicieron escuchar, a través de un tajante rechazo a las quejas realizadas por el gobierno argentino.

La postura británica que fue acompañada por los isleños, salió a la luz en el diario isleño *The Penguin News* que recopiló las declaraciones de varios funcionarios de las islas, entre las cuales figuraban algunas como “que el gobierno británico no ha dejado dudas acerca del status de las islas”, según opiniones vertidas por Norma Edwards, una de las integrantes del Consejo de las Islas. “Tardía reacción”, así fue descrita el accionar de la Cancillería argentina por un dirigente del laborismo inglés, Neil Kinnock, quien se mostró sorprendido por la tardía reacción del gobierno argentino, que además agregó que el texto rechazado por la Argentina ya lleva doce meses redactado.

El dirigente que responde a Tony Blair, subrayó que “como suele hacer la posición británica, ninguna decisión va a tomarse sin el consentimiento de los isleños”.

Las revelaciones vertidas por la historia “oficial” realizada por el historiador británico Sir Lawrence Freedman, en su libro “*The Official History of the Falklands Campaign*”, quien es jefe del Departamento de estudios de guerra del King’s College de la Universidad de Londres, y el cual tuvo acceso irrestricto a los archivos del gobierno británico, hacen que las relaciones se tornen muchas más frías de lo que están, ya que muchas de sus revelaciones, no sólo “perjudican” la postura de ciertos círculos militares, políticos y diplomáticos británicos.

En este libro, no sólo se reconoce que parte de la flota británica transportaba armamento nuclear al llegar a la zona del conflicto sino que además se describe tácitamente la forma de colaboración que prestó el gobierno de Chile en ese entonces, el dictador Augusto Pinochet, a través de su comandante de las Fuerza Aérea en ese momento, Fernando Matthei, quien describe no sólo en este libro sino en diversas entrevistas realizadas a partir del año 2002 el modo y la cantidad de colaboración que dio el gobierno chileno al gobierno británico.

En Buenos Aires, el gobierno de Kirchner reaccionó con un comunicado del Palacio San Martín en donde se “asegura que se ha iniciado un estudio del documento para así adoptar las medidas jurídicas y diplomáticas que resulten pertinente a fin de preservar la posición de la República Argentina respecto de la cuestión de las islas” (Gomez, 2005), porque no solo involucra la relación con el gobierno británico sino también con el gobierno chileno.

Para finalizar, a principios del mes de junio en la Cámara de Diputados se presentó un pedido al gobierno nacional para que se inicie acciones políticas y diplomáticas para que Margaret Thatcher sea declarada “Criminal de Guerra” por ser la responsable directa del hundimiento del Crucero General Belgrano, que le costó la vida a 323 soldados argentinos, durante el conflicto. El ataque ocurrido el 2 de mayo de 1982 a 36 millas de lo que Gran Bretaña definió como la zona de exclusión y que después de 30 horas de persecución “violó el derecho internacional en especial la Convención de La Haya”.

La iniciativa fue presentada por Federico Storani y varios de sus compañeros de bancada, quien precisó que el buque argentino fue alcanzado por los torpedos británicos, que habían sido lanzados por el submarino nuclear Conqueror, cuando el buque se alejaba de la zona de exclusión. Como conclusión podemos describir a este trabajo como una mirada sobre los elementos que debemos tener en cuenta para poder dar un diagnóstico certero sobre cuál es la condición de las relaciones entre el gobierno argentino y el gobierno del Reino Unido, el porqué de las acciones de uno y las reacciones del otro que llevan a tener que presenciar las relaciones más tensas desde el final del conflicto del Atlántico Sur, y teniendo en cuenta la imagen que había dejado en los isleños la política que había llevado adelante la administración Menem en la Cancillería con Di Tella, la que deben extrañar frente a la postura del presidente Kirchner y del por aquel entonces Canciller Bielsa que no dudan de calificarlo de hostil. Pero a todo esto debemos advertir un problema, si bien Kirchner y Bielsa elaboraron un enfoque más acertado de cómo enfrentar la diplomacia británica y no presentarse de una forma tan servil, debemos tener en cuenta que los británicos y los isleños, tienen y continúan envueltos en una imagen de la Argentina en crisis recurrentes y cambiante en cuanto a la política que llevan adelante con relación a ellos.

La cuestión humanitaria: el Cementerio argentino en Darwin y la cuestión del desminado

En el marco de la gestión de Néstor Kirchner, una de las dimensiones que exhibió avances en función de los objetivos de soberanía y asimismo establecimiento del diálogo con la contraparte británica has sido las cuestiones humanitarias vinculadas al Cementerio argentino en Darwin y la cuestión del desminado.

Sobre la cuestión del desminado humanitario en las Islas Malvinas, basamentado en los compromisos argentinos y británicos a nivel internacional por el Acuerdo de Ottawa¹³⁰. Durante el mes de marzo de 2007, se celebró en Buenos Aires la Séptima Reunión del Grupo de Trabajo Conjunto para la realización de un estudio de factibilidad sobre el desminado de las Islas Malvinas, con la participación de diplomáticos y expertos de la República Argentina y del Reino Unido (Gomez, 2008). El Grupo de Trabajo Conjunto analizó los objetivos generales del estudio de factibilidad, sus aspectos técnicos y financieros, así como cuestiones administrativas y contractuales. Asimismo acordó avanzar en varias tareas durante el período a fin de cumplir con el compromiso compartido de realizar el estudio en el marco de la Convención de Ottawa sobre minas antipersonal.

Una reunión de similares características se celebraría durante el mes de julio, en cumplimiento del entendimiento registrado entre ambos gobiernos por Canje de Notas del 11 de octubre de 2001 y está cubierta por la fórmula de soberanía, incluida en dichas Notas.

Lo importante a destacar en esta esfera es el inicio del proceso de diálogo tendiente a encaminar la cooperación en pos de desarrollar el “Estudio de factibilidad de desminado humanitario en las Islas Malvinas”. El mismo, se desarrollará en el marco de la gestión presidencial de Cristina Fernández de Kirchner durante el año 2009.

En relación la cuestión humanitaria vinculada al Cementerio argentino en Darwin -Islas Malvinas-, la agenda bilateral se observa constituida sobre la posibilidad de la construcción e inauguración del Cenotafío en memoria de los caídos argentinos en el conflicto bélico de 1982.

La situación principal se centra en la renuencia isleña de permitir y/o aprobar dicha construcción y en caso de hacerlo, que modalidad se implementaría. Finalmente la aprobación de su construcción, es decir la construcción física, se logró en el año 2005, aunque la inauguración final se produciría en actos –por cuestiones logísticas-durante el año 2009. Debemos recordar que la aprobación original se había conseguido, durante la gestión presidencial de Fernando De la Rúa, en un intercambio de notas realizado en ese periodo pero su realización se había demorado, e incluso llegado a cancelar por multiplicidad e factores domésticos como bilaterales. Durante la gestión de Néstor

¹³⁰ Para mayor información sobre esta dimensión, la cual excede en parte a la presente investigación referimos al trabajo de nuestra autoría “El Estudio de Factibilidad de desminado en las Islas Malvinas. La luz de la cooperación humanitaria en la obscuridad de la disputa territorial”.

Kirchner se consolidó, la posibilidad a partir del año 2006 de generar el ambiente requerido para la inauguración (que incluía un desarrollo logístico colosal) del cenotafio¹³¹.

Tercer Tempo

La interacción en los procesos decisorios de la formulación de políticas hacia la Cuestión Malvinas

En el apartado que desarrollaremos a continuación, buscaremos dar cuenta de los escenarios específicos de la gestión presidencial de Néstor Kirchner, donde se materialicen los procesos decisorios en la formulación de la política hacia la Cuestión Malvinas, como ser en los recursos ictícolas e hidrocarburíferos, tema vuelos y cuestiones humanitarias.

De esta manera visibilizaremos dichas dinámicas, donde los actores internos, sus objetivos e intereses articulan espacios de poder, indagando de esta manera sobre los procesos intragubernamentales en la formulación de la política exterior como política pública.

Dimensiones en las cuales se producen cambios contundentes en la Cuestión Malvinas

Como ha sido analizado en el apartado referido al marco teórico, tomando el concepto elaborado por Bruno Bologna y Anabela Busso observamos que en el gobierno de Néstor Kirchner, se generaron procesos decisorios, orientados a marcar un corte con las políticas implementadas desde los gobiernos de la década de 1990. A decir de ellos: “los ajustes son de carácter cuantitativo mientras que los cambios son de naturaleza cualitativa. (...) creemos que las continuidades están representadas por la permanencia de determinados criterios básicos para diseñar y ejecutar la política exterior” (Bologna y Busso, 1994)

En las dimensiones que identificamos un cese de las políticas “tradicionales” hacia Malvinas desde los noventa y sobre las cuales se operaron políticas originadas en

¹³¹ Para mayor información referimos al artículo periodístico Disponible en: “La historia de un poderoso mago que armó –y financió– el milagro del lunes 26 en las Islas Malvinas” Diario Infobae. 28 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2018/03/28/la-historia-de-un-poderoso-mago-que-armo-y-financio-el-milagro-del-lunes-26-en-las-islas-malvinas/>

función de exhibir cambios han sido las referidas a los recursos ictícolas, hidrocarburíferos y la cuestión de los vuelos hacia las islas.

Como cada uno de ellos ha sido descrito en el Segundo Tempo, de este capítulo, buscaremos visibilizar el proceso decisorio que condujo a la adopción de los cambios por parte de la gestión kirchnerista.

En relación al cese de los vuelos charteres hacia las islas, la decisión fue motivada, ante la intransigencia británica (basada en la oposición isleña) de promover el acceso de aeronaves con bandera argentina a las islas. Ante ello, desde la Cancillería, específicamente desde las áreas vinculadas a Malvinas, se montó un grupo de evaluación para estudiar, junto a la Consejería Legal, los acuerdos de 1999, vinculados a las conexiones aéreas desde y hacia el continente en relación a las islas Malvinas. Desde la asesoría de este grupo específico, se aconsejó al Canciller Bielsa, la elaboración de un enfoque que exhibiese un cambio relativo a la posición que se tenía con respecto a los vuelos charteres, que si bien eran permitidos, los mismos no se encontraban contemplados en dichos acuerdos, surgidos en el final de la gestión menemista.

Ante ello, el Canciller evaluó la situación y trasladando esa postura al Presidente, se adoptó la decisión, de dar por terminado los permisos para la operación de este tipo de vuelo hasta que desde la contraparte británica, demostrase predisposición en pos de generar un clima de diálogo y un potencial escenario de negociaciones específico.

Aquí se observó, como nos aportó el entrevistado “A”, que el espacio generado al sector profesional¹³² de la Cancillería ha sido de mayor amplitud que en otras esferas, advirtiendo que el Canciller requirió del aporte de los mismos para la elaboración de opciones de medidas en torno a la política pública hacia Malvinas.

Refiriéndonos a los dos escenarios donde también se han advertido cambios específicos, podremos observar que la Cancillería, tanto su personal profesional como el personal político, estarían involucrados de manera directa, pero asimismo compartirían espacios de debate y generación de políticas con otros actores.

¹³²Esta información surge de varias entrevistas a personal profesional de la Cancillería, quién expresamente solicitó mantener su identidad sin revelar. El perfil reservado del personal, el cual continúa actualmente en sus labores vinculada a la misma ha solicitado mantener absoluta confidencialidad en tanto ser áreas que actualmente continúan en negociación como asimismo por la jerarquía que esta detenta en la estructura diplomática. El entrevistado aparece citado por su letra inicial. Entrevista realizada, el 22 de agosto de 2014.

En relación al recurso ictícola, tanto en su explotación como protección, el gobierno de Néstor Kirchner, había decidido tajantemente, adoptar medidas de carácter coercitivo ante la decisión británica de extender de manera delibera y unilateral, los periodos de licencias pesqueras, de un año a veinticinco años.

Ante esta decisión británica, debemos advertir, que como se dijo en la introducción de este apartado, la Cancillería interactuaría con otros actores. Aquí en este escenario surge el Instituto Nacional de Desarrollo Pesquero. El mismo, como contraparte de acuerdos con la comunidad científica británica, presionaba para el mantenimiento de los mismos, ante la necesidad de información para el desarrollo de las diversas investigaciones en torno a la fauna marina en las áreas del Atlántico Sur bajo control británico. De diversos diálogos y negociaciones, la Cancillería logro sostener su posición de adopción de medidas que, aunque perjudicasen la obtención de información pesquera para la comunidad científica nacional, demarcarían un cambio ejemplar en las políticas de explotación del recurso en el Atlántico Sur.

De esta manera, la decisión que primó en la adopción de medidas en torno a la cuestión ictícola ha sido la originada en la Cancillería y articulada con el poder político a nivel nacional. Debemos recordar que recién en el año 2018, se retomaron medidas para reactivar las reuniones del subcomité científico del Atlántico Sur, ante las nuevas instancias de diálogo y negociaciones del gobierno de Mauricio Macri.

En torno a la exploración de los recursos hidrocarburíferos, haremos específica referencia a la decisión del año 2007, puntualmente del 27 de marzo- próximo a la conmemoración del 25 Aniversario del conflicto de 1982- donde el gobierno anuncio el cese definitivo y la denuncia del conocido “Acuerdo de Hidrocarburos de 1995” cuyo designación oficial era Declaración Conjunta sobre actividades costa afuera en el Atlántico Sudoccidental.

La decisión del gobierno, se sustentó políticamente en la intransigencia británica y las medidas unilaterales adoptadas por esta. Pero aquí la Cancillería interactuó de manera directa con el Ministro de Energía Julio De Vido, ya que el mismo fue uno de los encargados de dar a conocer la adopción e implementación de esta decisión. La medida estaba en estudio, por parte de la Cancillería desde mediados del 2004¹³³, pero se había aguardado, la llegada de la fecha simbólica del 2 de abril de 2007, para su comunicación

¹³³ “Cancelan un acuerdo de gas y petróleo con el Reino Unido”. Diario La Nación. 28 de marzo de 2007. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/895224-cancelan-un-acuerdo-de-gas-y-petroleo-con-el-reino-unido>

oficial. La misma se coordinó con el Ministro De Vido, ante las posibilidades de adoptar medidas complementarias a ésta en materia energética para demostrar procesos de presencia soberana en el Atlántico Sur como la venta de licencias para exploración en aguas en controversia soberana.

De esta manera se deja sin sustento la política unilateral británica de venta de licencias para la prospección, por parte de empresas privadas, de las aguas del Atlántico Sur en disputa de soberanía. Ante la celebración del acuerdo, las dos partes no habían logrado ponerse de acuerdo en los procesos de colaboración en torno a esta herramienta de cooperación en materia de hidrocarburos.

Dimensiones en las cuales se identifican cambios evolutivos específicos

En este apartado del *tercer tempo* haremos específica referencia a dos dimensiones de carácter humanitario que tuvieron o evidenciaron procesos evolutivos en sus estados. El primero de ellos es el vinculado con la cuestión del desminado humanitario. Debemos especificar que el rol del personal profesional de la Cancillería aquí fue fundamental en pos de basamentar concretamente de manera legal el proceso de consecución del acuerdo y de las diversas reuniones bilaterales desarrolladas. Asimismo debemos hacer referencia a la asistencia brindada en materia de asesoramiento técnico del Ministerio de Defensa, por la cuestión de incumbencia profesional (desminado), mediante el cual se demostró el nivel de profesionalismo y de compromiso del Estado nacional en la búsqueda del cumplimiento de las obligaciones internacionales, más cuando estas se hallan directamente vinculadas a la Cuestión Malvinas.

La concreción final del estudio, se logrará durante los años 2008 y 2009, en el desarrollo de la gestión presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, aunque la implementación del desminado actualmente la realice el Reino Unido de la Gran Bretaña de manera unilateral imposibilitando a la Republica Argentina de cumplimentar sus obligaciones con el sistema internacional al restringir el ingreso a las islas Malvinas, de la misión de desminado ante la negación del acceso a las islas y la búsqueda del mantenimiento del status quo en el Atlántico.

Con la relación a la cuestión del Cementerio argentino en Darwin, debemos enfocarnos en los procesos de negociación sobre la construcción del Cenotafio en el mismo. Lo primero a destacar es que la cuestión, aunque en la agenda doméstica siempre está presente, en la agenda bilateral la misma no se constituye, en esta instancia de la gestión

kirchnerista uno de los temas de mayor preponderancia. Es más, se podría aventurar que la misma se observó desplegada como una suerte de moneda de cambio con la contraparte británica en las constitución dela agenda bilateral.

Es necesario destacar, que esta cuestión humanitaria era abordada específicamente desde los espacios técnicos de la Cancillería, puntualmente desde la Dirección de Malvinas. La misma, articulaba procesos de diálogo con la sociedad civil, sobre aquellos actores que poseen intereses específicos sobre la temática, como la Comisión de Familiares de Caídos en las Islas Malvinas e Islas del Atlántico Sur, sectores vinculados al universo de ex combatientes y asimismo la presencia y compromiso del empresario argentino Eduardo Eurnekian, quién tiene un involucramiento muy profundo con la construcción de la Cuestión Malvinas como actor de la sociedad civil.

La construcción del cenotafio con material argentino y a cargo de la empresa Prenova, fue prefabricado entre noviembre y diciembre de 2003 y trasladado durante el verano austral del 2004, para emprender su ensamble en los primeros meses de ese año.

Conclusiones

El proceso iniciado en la investigación que hemos desarrollado, ha conllevado un esfuerzo en derribar conceptos y preconceptos que uno, como investigador, genera subjetivando las múltiples instancias de construcción de conocimiento.

Como refiere Sanchez (2013) “el conocer o saber puede dividirse en dos tipos: un saber proposicional, que consiste en “saber que p”, donde p es una proposición cualquiera, y por otro lado, un “saber cómo”, que es un saber práctico, instrumental”.

Desde el desarrollo de este trabajo intentamos proporcionar avances en ambos caminos. Malvinas, como hemos podido advertir, se constituyó en una cuestión/tema de agenda para todos los gobiernos que hemos abordado, con diversa exposición y preponderancia. A continuación realizaremos conclusiones por cada gestión de gobierno objeto de nuestra investigación, para finalmente proceder a una reflexión en torno a nuestra hipótesis de investigación y al devenir de la misma.

En el marco de la gestión de la ALIANZA, los procesos decisorios en la formulación de la política exterior hacia la Cuestión Malvinas, se han destacado por poseer características que exponen escenarios de intento de fractura con el modelo paradigmático implementado en la década de 1990, en la política de seducción.

La evidente volatilidad de la Cuestión Malvinas en la agenda nacional, en diversas instancias políticas como son las electorales y/o ante momentos de transición en situaciones de crisis políticos-institucionales, nos propone abordar la cuestión desmenuzando la misma en diversos temas, profundizando el estudio y análisis de la misma. De esta manera hemos identificado diversas áreas en las cuales la Cuestión Malvinas, puede ser abordada durante el transcurrir de la gestión presidencial de Fernando De La Rúa. Desde el desarrollo de la campaña electoral durante el año 1999, que el posicionamiento tomado en el discurso electoral por la Cuestión Malvinas, nos permite identificar el grado de desarrollo y negociación interna que tendría la misma en el seno de la ALIANZA.

Con la asunción del presidente Fernando De La Rúa, la Cuestión se posiciona mediante una valorización de relativa importancia en función de poder remarcar el giro en la política exterior argentina contraponiéndola con la “política de seducción a los isleños”, implementada por la administración de Carlos Menem.

En palabras del Canciller Rodríguez Giavarini:

Toda mi gestión se vio verdaderamente matizada con una prensa sumamente complicada en términos de la interpretación sobre Malvinas no porque la prensa

inventara nada, sino porque la misma refleja profundas desacuerdos que tenemos los argentinos en como implementar la política, algunos nos consideraban ultra retrocediendo sobre la posición de diálogo, y que la única era la posición de Guido (Di Tella) otros nos consideraban la continuidad y era razonable, porque yo no elegí la confrontación ni la continuidad por eso “la diagonal” evidentemente.¹³⁴

Es así que observamos como diversos espacios de confluencia entre el gobierno argentino y el gobierno británico generarían instancias de diálogo y negociación.

Es por ello que la necesidad de conocer las instancias de negociación, como así también los actores y organismos que estarían a cargo de llevar adelante las mismas, nos permitió interpretar y comprender el nivel de negociación a nivel doméstico.

Mediante la misma, realizamos una aproximación a la estructura decisoria aliancista, pudiendo identificar la preeminencia en el diseño, implementación y ejecución de la política exterior argentina hacia la Cuestión Malvinas, de la estructura de la Cancillería nacional, con la orientación dada por el Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, pero secundado por una estructura de carrera en la Cancillería, como ejemplo de ello la Embajadora Susana Ruiz Cerruti, quien estuvo de diversas acciones desde la Secretaría de Asuntos del Atlántico Sur, dentro de la estructura de la Cancillería.

De esta manera el ámbito decisorio a nivel político se centraría en las manos del Canciller y del Presidente de la Nación, perdiendo cualquier esfera de influencia los partidos que conformasen desde el inicio a la ALIANZA, la UCR y el FREPASO¹³⁵, los cuales si tuvieron preeminencia en las decisiones en las etapas preelectorales, momentos de formulación de la Carta a los Argentinos y en los momentos postelectorales de transición al 10 de diciembre de 1999. Esto tendría repercusiones internas en la conducta y reacciones propias de los dirigentes de la gestión aliancista.

En la búsqueda de un modelo de inserción totalmente opuesto a las relaciones carnales menemistas, se propuso un giro el cual posicionó a la Cuestión Malvinas, dentro de la agenda internacional a un nivel intermedio, ya que la misma aún al ser descripta en los documentos oficiales de la ALIANZA como de alta prioridad, en función de revertir las acciones y consecuencias claras de la política de seducción a los isleños, enmarcada en las relaciones carnales.

¹³⁴ Declaraciones del Ex Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, en entrevista realizada para esta investigación. Fecha de realización 15 de Octubre de 2013.

¹³⁵ Modelos de política exterior argentina: alternativas para salir del modelo conservador-menemista. Héctor Eduardo Gosende. Libros de Tierra Firme. Pág. 280, 2007.

La posibilidad de realizar un diseño de política de Estado en función de la Cuestión Malvinas, que trascendiese a la misma administración aliancista, quedo trunca con la grave crisis político institucional, que derivó en la implosión de la administración delaruiista con su posterior renuncia y la transición al interinato de Eduardo Duhalde, previamente pasando por una seguidilla de varios presidentes en menos de quince días. Aún de estos graves acontecimientos, ese diseño planteado desde la gestión de la ALIANZA, permitió delinear líneas de proyección de la Cuestión hacia áreas, de construcción histórica de la cuestión para el Estado argentino, las cuales en instancias de gobierno previas a la misma, eran desechadas, como la presentación del reclamo soberano ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, o en ámbitos regionales como el conosureño y de alineación con las naciones de la periferia¹³⁶ y escenarios multilaterales, basándose en el derecho internacional.

Asimismo, la formulación y la implementación de la política exterior aliancista hacia la Cuestión Malvinas, dejó abiertas varios conductos de negociación hacia los gobiernos que sucediesen a De La Rúa, como la negociación en el Estudio de Factibilidad de Desminado de las Islas Malvinas, los vuelos hacia las islas o la misma inauguración del Cenotafio en el cementerio argentino de Pradera del Ganso, en las vísperas del Vigésimo Aniversario del final del Conflicto del Atlántico Sur de 1982.

Podemos observar como en el marco de la gestión, se modificaron las dinámicas de negociación dentro de la estructura decisoria nacional.

Los sectores profesionales de la Cancillería, pudieron detentar mayores espacios de autonomía, a diferencia de la gestión de Carlos Menem.

Debemos identificar como falla en los procesos decisorios de la gestión en análisis, la escisión, por motivos políticos e ideológicos, de las estructuras partidarias (UCR y FREPASO), las cuales por su constitución poseen cuadros políticos especializados en sus cuerpos constituyentes.

Finalmente, el devenir de la gestión de la ALIANZA, dada su proyección temporal se vio imposibilitado de poder proyectar una política pública que expusiese cambios trascendentales en la construcción de la Cuestión Malvinas.

El desarrollo del interinato de Eduardo Duhalde, claramente fue estructurado por la grave crisis económica, política e institucional, que condicionó sus objetivos y métodos de relacionamiento internacional, mediante los cuales nuestro país trataría de hallar los

¹³⁶ Simonoff, Alejandro (2007) "Un cuarto de siglo de negociaciones por Malvinas (1982-2007)". Tercer Encuentro del CeRPI.

respaldos y asistencia financiera internacional, para afrontar la deuda externa y el proceso de eclosión social e institucional en la cual se hallaba el mismo.

Ante esta coyuntura nacional, el desarrollo de una política exterior hacia la Cuestión Malvinas, sería definida también en concordancia con una política interna hacia la misma cuestión, en función de conmemorarse el Vigésimo aniversario del Conflicto del Atlántico Sur, sería transitada de la misma manera que la interior, con el consumo interno totalmente desplegado por las características de esta instancia temporal.

En el diseño de la política exterior, la estructuración en dos instancias claras de negociación, las referidas a cuestiones de la negociación de la soberanía como así también de cuestiones humanitarias y otra referida a las cuestiones económicas de la agenda, que comprometen claramente los intereses argentinos (pesca y petróleo) nos permite desarrollar un análisis del proceso decisorio dentro del interinato de Duhalde. En los temas referidos a la negociación de la soberanía y a cuestiones humanitarias, vemos la intervención del Poder Ejecutivo y de la Cancillería, con participación de otras carteras (Defensa y Jefe de Gabinete de Ministros), claramente dirigidas a demostrar la importancia de la Cuestión en la agenda internacional, pero marcada por el desarrollo de la agenda nacional y el consumo del público interno; en las instancias de negociación de los subtemas de pesca y petróleo, vemos la clara intervención y manejo de las cuestiones por parte del personal de carrera de la Cancillería (Dirección de Malvinas y Atlántico Sur) o de otras carteras (INIDEP).

Planteado el proceso decisorio y de negociación originados en el gobierno de Duhalde, debemos iniciar el análisis de las consecuencias, reflexionando en torno a la efectividad de los resultados obtenidos por la implementación de dicha política, planteándonos los siguientes interrogantes:

En función de tratarse de un gobierno de transición, el objetivo constitucional planteado en la disposición transitoria N°1, de reiniciar el diálogo por la soberanía de las islas, se vio obstaculizado en función de la renuencia británica a reiniciar el mismo, pero al mismo tiempo por los intereses vitales que nuestro país, tenía en el horizonte próximo, en función de obtener el mayor respaldo internacional para la consecución de la renegociación de la deuda externa, con los organismos internacionales de crédito. Es por ello que contar con el apoyo del Reino Unido en dicha negociación, apremiante para la gestión Duhalde sería vital para el mismo en función de la crisis económica imperante

en el sistema económico argentino. Ante esto deberíamos interrogarnos si el objetivo constitucional tuvo realmente un desarrollo y despliegue en la diplomacia nacional.

Ante ésta situación, las dimensiones de negociación representativas de las gestiones menemistas y de la ALIANZA, la instancia de negociación de la soberanía y la instancia económica, tuvieron nuevos rumbos: la negociación por la soberanía tuvo una directriz similar a la llevada adelante por el gobierno de la ALIANZA, profundizando la continuidad en función de un reposicionamiento de la Cuestión Malvinas, en los ámbitos tanto multilaterales como bilateral; la instancia de negociación económica, tanto la referida a la cuestión ictícola como la petrolera, claramente tuvieron marcados retrocesos en la agenda bilateral, como hemos analizado en el apartado referido a estas subinstancias de negociación, ya sean por las posiciones tenidas por los actores partes de la disputa bilateral, como así también por las acciones unilaterales de los isleños.

Debemos identificar el reposicionamiento obtenido por la cuestión humanitaria, en la agenda bilateral, en concordancia con la aprobación de la construcción y próxima inauguración del cenotafio en el cementerio argentino en Darwin, como así también el reinicio de los vuelos de familiares al mismo.

Dicha instancia de negociación estaría claramente posicionada en la agenda doméstica en relación a la coyuntura nacional, al conmemorarse el vigésimo aniversario del final del Conflicto del Atlántico Sur de 1982.

En ambas instancias, se puede observar con claridad, la participación e interacción de los diversos actores a nivel nacional, en el proceso decisorio y de formulación de la política exterior hacia la Cuestión Malvinas, la cual tendría su espejo en la política hacia adentro referida a la Cuestión Malvinas (Vigésimo aniversario y situación de ex combatientes y familiares).

La consolidación de agendas de encuentro bilateral, basadas en la instancia humanitaria tendría serias demarcaciones en función de las negociaciones por los vuelos hacia las islas, la construcción e inauguración final del cenotafio, el desarrollo conjunto entre la Argentina y el Reino Unido del estudio de factibilidad de desminado de las islas, y el desarrollo humano de los isleños, en función del respeto de sus intereses.

Asimismo, el declive claro de las áreas temáticas como petróleo y pesca, presentarán repercusiones en los gobiernos que sucederían al interinato de Eduardo Duhalde, como así lo demarca lo sucedido en marzo de 2007, en relación a la denuncia de los acuerdos de cooperación petrolera, por la cual estos quedaron sin efectos y sin producirse nuevas

instancias de encuentro y cooperación bilateral ante la ausencia de reuniones de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur, desde el año 2005.

Es por ello, y concluyendo la presente, que observamos que en función de los objetivos planteados por el gobierno y la coyuntura nacional e internacional con la cual interactuó durante su desarrollo y el devenir negociatorio en las diversas instancias, podemos identificar como resultados consecuentes el siguiente tópico: el gobierno de Eduardo Duhalde determinaría el devenir de la negociaciones futuras con sus acciones para y hacia los próximos gobiernos venideros (gobierno de Néstor Kirchner 2003-2007 y de Cristina Fernández de Kirchner 2007), mediante la continuidad de las políticas públicas generadas durante la gestión de la ALIANZA.

Por esto mismo debemos analizar el posible escenario con los resultados obtenidos en las negociaciones en función de la Cuestión Malvinas, mediante las estructuras teóricas de Bercovitch y Kelman, quienes plantean el análisis de la consecución de objetivos intermedios ante la dificultad manifiesta de acceder al macroobjetivo:

La imposibilidad de poder generar instancias de negociación entre la Argentina y el Reino Unido, en función de la controversia de fondo, la disputa de soberanía sobre las islas, siendo este el punto nodal de la negociación bilateral, como consecuencia de la grave crisis interna de eclosión estatal y la búsqueda de respaldo en la negociación y reestructuración de la deuda externa, conllevó a que el diseño e implementación de la política exterior argentina hacia la Cuestión Malvinas se viese condicionada y orientada en la generación de nuevas fisuras abiertas en la directriz principal de negociación, la negociación de la soberanía de las islas, tomando como dimensión ejemplificadora la cuestión humanitaria, enmarcada en un condicionante de carácter histórico-sociológico y político como fue la conmemoración del Vigésimo Aniversario del final del Conflicto del Atlántico Sur de 1982.

De este manera el gobierno del Dr. Eduardo Duhalde introdujo nuevas áreas de negociación las cuales se traducirían en novedosas directrices de negociación bilateral, alentado el diálogo mediante el surgimiento de estas instancias de negociación, mientras otras, relacionadas claramente con la cuestión económica se obstruyen, imposibilitando la generación de ámbitos de cooperación para incentivar el reinicio del diálogo, en búsqueda de la negociación de la soberanía para la consecución de la primer disposición transitoria de la Constitución Nacional argentina.

La gestión presidencial de Néstor Kirchner se constituyó como un proceso de política pública orientado hacia la ruptura y la profundización de continuidades en relación a la Cuestión Malvinas.

Rupturas, dirigidas a los procesos de política exterior originadas en la década de 1990, durante las gestiones de Carlos Menem, en los ámbitos de recursos ictícolas y recursos hidrocarburíferos. Sobre ambos se operaron la implementación de procesos decisorios tendientes a discontinuar las políticas que eran beneficiosas, no solo al mantenimiento del status quo británico sobre el Atlántico Sur sino al beneficio del desarrollo económico-financiero del gobierno británico ilegítimo presente en las islas.

La interrupción de los vuelos chárteres, la discontinuidad de las reuniones de la Comisiones de Pesca del Atlántico Sur y del Sub comité Científico son muestras cabales de la decisión adoptada por el gobierno, de articular procesos de construcción autonómico en el marco de la disputa de soberanía.

Asimismo se inicia el diseño de una arquitectura de búsqueda y consecución de respaldo en el ámbito multilateral, los cuales en casos regionales se transformarían en acciones concretas en las administraciones presidenciales posteriores a la abordada.

Los cimientos fundados en el sistema internacional en el respaldo a la soberanía argentina como a las medidas implementadas específicamente durante la gestión, tendrán consecuencias directas en el devenir de la Cuestión Malvinas.

Refiriéndonos a la profundización de continuidades, observamos esto en las dimensiones humanitarias, donde la consecución de los objetivos planteados quedaría bajo la responsabilidad del cuerpo profesional de la Cancillería pero interactuando en ambos escenarios con actores provenientes del aparato estatal (Ministerio de Defensa) y la sociedad civil (familiares de caídos en Malvinas).

Durante la gestión kirchnerista, es apreciable un proceso de concentración de los procesos decisorios, en la figura del Presidente y del G4, pero pequeños espacios de consulta y de elaboración de propuestas de políticas públicas existieron para que actores como la Cancillería pudieran penetrar en el proceso mismo.

Asimismo debemos considerar la situación donde la formulación de estas políticas, tendrán una clara proyección de continuidad durante la gestión de Cristina Fernandez de Kirchner.

Buscando respuestas a nuestra investigación

Como afirmó Sanchez en su investigación:

A esta altura, resulta ineludible volver sobre reflexiones antes vertidas referidas al significado de la expresión “verificación de las hipótesis”. Desde la perspectiva esbozada en este trabajo, la investigación científica contribuye al avance del conocimiento científico ya sea confirmando o refutando ciertas hipótesis sobre el funcionamiento de la parte de la realidad que constituyó su objeto de estudio. En el primero de ambos supuestos, el de la confirmación de las hipótesis, el resultado de la investigación, sus conclusiones, resultan directamente aplicables al conocimiento de esa realidad aportando explicaciones sobre ella y permitiendo previsiones sobre su comportamiento. Ello abre el camino para nuevas investigaciones posteriores. En el segundo caso, es decir cuando se refutan ciertas hipótesis, el resultado de la investigación, sus conclusiones, también resultan directamente aplicables al conocimiento de la realidad sólo que lo hace descartando explicaciones sobre ella y, por tanto, no permite sustentar previsiones sobre su funcionamiento. No obstante, en este caso también se abre el camino para investigaciones posteriores obligando a descartar las hipótesis refutadas y, en consecuencia, a formular nuevas hipótesis. Ambos casos resultan de esta investigación. (Sanchez, 2013, p.204)

Sobre la hipótesis formulada, para nuestra investigación, en la cual hemos buscado generar un proceso probatorio, podemos sostener que la misma ha devenido en un proceso de comprobación valedero como consecuencia del desarrollo de la presente.

En primer lugar, en esta investigación sobre la política exterior implementada sobre la Cuestión Malvinas y de los procesos decisorios formuladores de la misma, se intentó dar respuesta a la hipótesis principal: “Los procesos decisorios en el escenario doméstico entre los actores del Ejecutivo Nacional, en las administraciones posteriores a los gobiernos de Menem, generaron el diseño de una política exterior hacia la Cuestión Malvinas de carácter reactiva, desplazando la misma hacia políticas de consumo doméstico y no orientadas a la cuestión de fondo, la disputa de soberanía”.

Dicha hipótesis se confirma, mediante el abordaje de los casos/gestiones presidenciales tratados en la presente investigación.

La gestión de la ALIANZA, presidida por Fernando De la Rúa, se observó incapacitado por su propia estructura decisoria, ya caracterizada, la cual estableció la inviabilidad de aportaciones ajenas al círculo presidencial, determinando que la cuestión de fondo, es decir la consecución del inicio del diálogo en torno a la soberanía de las islas, quedase relegada en la agenda nacional, pero específicamente en la agenda bilateral. Si es dable destacar, que el proceso de reinscripción de la Cuestión Malvinas en los ámbitos multilaterales se inició en esta gestión, rompiendo con el paradigma creado en la década

de 1990, mediante la decisión del actor central pero secundado por actores propios de la Cancillería.

Durante la gestión presidencial de Duhalde, observamos un proceso de posicionamiento de Malvinas en la agenda internacional del país ante el desarrollo de un escenario de eclosión socio-económico. Aquí, la venta de oportunidad, no se presentaría para el país en el sistema internacional sino que se constituiría para los actores domésticos en la capacidad de incidir en los procesos decisionales en la conformación de una agenda propositiva y no meramente reactiva. Esto se materializó en la agenda humanitaria, donde la contraparte británica no generaría limitaciones en su tratamiento como si lo haría en otras dimensiones como la ictícola o la hidrocarbúrfica mediante la adopción de medidas unilaterales.

Finalmente en la gestión kirchnerista, arribamos a la instancia donde nuestra hipótesis presenta características que hacen a la refutación de la misma en ciertas dimensiones, como son aquellas donde se generaron interrupciones o discontinuidad de las políticas generadas en la década del 1990. En estos procesos de interrupción de los paradigmas de los noventa, han intervenido actores que exceden al núcleo concentrado en el Ejecutivo Nacional, como ya ha sido analizado en la presente. Esta dinámica resquebrajaría nuestra hipótesis de investigación o nos posicionaría ante un nuevo escenario, o mejor dicho ante nuevo paradigma que finalizaría su constitución durante las gestiones de Cristina Fernández de Kirchner.

A partir de ello y como afirma Sánchez y sostenemos:

Las políticas con horizontes prolongados y transversales tienen mucha más probabilidad de concertar acuerdos intertemporales necesarios para su sustento. Por el contrario, las políticas con horizontes cortos y unívocas tienden a maximizar los beneficios de corto plazo, en detrimento de la formación institucional de largo plazo y de la credibilidad y la calidad de la propia política. En la conformación de la agenda pública de política internacional se ve plasmado el horizonte temporal de la política exterior argentina (Sánchez, 2013, p.205).

Esa dinámica de concertar acuerdos intertemporales necesarios para su sustento, es la generación de los escenarios donde múltiples actores, tanto del Ejecutivo Nacional como exógenos al mismo, podrán gestar procesos de diseño, implementación y consolidación de políticas públicas en materia de política exterior hacia la Cuestión Malvinas, orientadas a la consecución de nuestros derechos soberanos.

Como hemos podido abordar en la presente investigación, la Cuestión Malvinas basada en el eje fundamental del reclamo soberano se observa desplaza en torno al proceso de negociación y formulación de la política exterior.

Malvinas es, a nuestro entender, el eje sobre el cual una Política de Estado debe ser edificada. Dicha política, originada en procesos de negociación internos, debe incluir un universo de actores provenientes de diversos escenarios políticos, académicos, científicos, sociales y económicos. Es en la construcción de un consenso cabal de una Política de Estado hacia Malvinas, en la cual los objetivos soberanos de recuperación del ejercicio y presencia del Estado argentino en las Islas Malvinas, Islas Georgias e Islas Sandwich del Sur y sus aguas circundantes, donde cimentaremos bases fundacionales en pos de los mismos y fortaleceremos nuestras acciones y políticas hacia Malvinas.

Asimismo, comprender que una verdadera política de Estado, en una proyección cortoplacista, en la cual el dirigente político o Poder Ejecutivo de turno detenten poseer la solución definitiva para la recuperación de la soberanía, es utópica o al menos inocente, sin dejar de tomar conciencia de lo ya planteado aquí del uso maniqueo de la Cuestión Malvinas para el consumo político doméstico.

Malvinas, es una tema y una cuestión al mismo tiempo. Malvinas es un desafío no solo para los actuales dirigentes políticos, comunidad académica nacional o para los ciudadanos, sino que la misma por sus características, proyección e incidencia se posiciona como eje de una agenda estratégica para la próxima generación de argentinos. Es nuestra responsabilidad estar preparados y a la altura de lo que las circunstancias ameriten.

Con esta investigación, buscamos aportar y contribuir a la construcción académica-científica de la Cuestión Malvinas.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis. (1992) “La Hechura de las políticas”. México, Miguel Ángel Porrúa
- Allison, G. T. (1971) “La esencia de la Decisión: Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba”. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Bachrach, Peter y Morton Baratz (1970) “Power and Poverty”. Nueva York, Oxford University Press.
- Balza, Martín (2003) “Gesta o Incompetencia”. Editorial Atlántida.
- Baquedano, María Elena (1999) “Presentación”. Cronología Malvinas. Anuario de Relaciones Internacionales. Disponible en:
http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/A99/A99pmaal.htm
- Bravi, Luciana (2016) “Soft Power de Argentina. La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner”. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Instituto de Relaciones Internacionales.
- Betts, Alejandro (2013) “Malvinas, Identidad Nacional”. Insignia.
- Biangardi, Carlos Alberto (2010) “Cuestión Malvinas. Atlántico Sur. Plataforma Continental y Antártida. Propuesta para la construcción de una Política de Estado”. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en:
http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/maestria/tesis/tesis_biangardi.pdf
- Bini, Abudara (2013) “Malvinización y desmentirización...” Ediciones Fabro. Buenos Aires
- Bizzozero, Lincoln y Luján, Carlos (1992) “La Política Exterior del Gobierno de Transición en Uruguay (1985 – 1989)”. EN: Fernández Luzuriaga, Wilson (2011). “El Significado Actual de la Agenda Internacional de los Estados”. Trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-14 de Septiembre de 2011. Pág. 4. Disponible en: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Ponencia%20Wilson%20Fernandez%20Luzuriaga.pdf>
- Bologna, Alfredo Bruno (1991) “Dos modelos de inserción de Argentina. Las Presidencias de Alfonsín y Menem”. EN: Cuadernos de Política Exterior Argentina. Serie. Proyectos de Investigación. N° 2. Diciembre.
- Bologna, Alfredo Bruno (1994) “El conflicto de Malvinas en la Política Exterior Argentina”. EN: La Política Exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y

- reflexión al promediar su mandato. CERIR. ROSARIO. Pág. 360. Disponible en:
<http://www.publicacionescerir.com/pdf/Libros/PEAGobiernodeMenemTomol.pdf>
- Bovencchi y Palermo (2000) “En torno a los entornos: presidentes débiles y partidos parsimoniosos”. Revista Argentina de Ciencia Política. N°4 Diciembre.
 - Busso, Anabella (2014) “Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos”. Estudios Internacionales 177. Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rei/v46n177/art01.pdf>
 - Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Ministerio de Educación de la Nación (2004). “La Argentina, la Antártida y el Sistema del Tratado Antártico Internacional. Año de la Antártida argentina”. Documento de información básica para el ámbito educativo. Disponible en: http://www.cari.org.ar/pdf/documento_antartida2004.pdf
 - Cavallo, Domingo Felipe (1993) “Síntesis de 19 meses de gestión”. Discurso en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales CARI. EN: Centro de Economía Internacional. Buenos Aires. Mayo.
 - Cirelli, Gustavo y Bonatti, Andrés (2005) “Las caras ocultas del poder K”. EN: Veintitrés. Año 8, N° 376, Buenos Aires, 22 de septiembre. 22-26.
 - y Elder, Ch. (1986) “Participación en Política Americana. La Dinámica de la Estructuración de la Agenda”. México, Noema. 1ª edición en español.
 - Colacrai, Miryam (2004) “La meta de la Secretaría del Tratado Antártico como “Política de Estado” de la Argentina (1992-2001)”. Relaciones Internacionales - N° 26/2004. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1568/1505>
 - Colacrai, Miryam (2013) “La Política Antártica Argentina y su compromiso con el Tratado Antártico”. Boletín del Centro Naval. Número 836. MAY / AGO. Págs. 267.276. Buenos Aires.
 - Corbacho, Alejandro L. (2005) “Evaluación de la política exterior hacia las Malvinas: el acuerdo sobre los vuelos de 1999”. Documento de Trabajo N° 314. Universidad del CEMA. Disponible en: <https://ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/314.pdf>
 - Corigliano, Francisco (2008) “Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner”. En: Boletín ISIAE N° 47, página 8.

- Curia, Walter (2004) “Los secretos sobre cómo Kirchner maneja el poder” En: Clarín. 23 de mayo de 2004. EN: Simonoff, A. (2005). Un análisis preliminar de la estructura decisoria de la política exterior de gobierno de Néstor Kirchner. IV Jornadas de Sociología de la UNLP, 23 al 25 de noviembre de 2005, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6779/ev.6779.pdf
- Dallanegra Pedraza,, Luis (1998) "DEBATES", Vol. II, Ejemplar 5, Mayo de 1998, Editor Luis DALLANEGRA PEDRAZA. Disponible en: <http://luisdallanegra.bravehost.com/metodpol.htm>
- D`Ancona, Cea (2001) “Metodología Cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social”. Proyecto Editorial Síntesis Sociología.
- Daló, Rafael (1994) “Malvinas: una propuesta viable de solución en base a la idea de la compensación económica a sus habitantes”. En: Revista de Relaciones Internacionales Nro. 7 Disponible en: http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R7/R7EST05.html
- Dario, Leandro (2015) “La segunda Guerra de Malvinas: la disputa por los recursos pesqueros”. Trabajo final de maestría. Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales (CICLO 2011/2012). Secciones de la misma disponible en: “Millonaria disputa por la pesca en las islas Malvinas” 2 de abril de 2016. EN: <https://www.perfil.com/noticias/elobservador/millonaria-disputa-por-la-pesca-en-las-islas-malvinas-20160401-0067.phtml>
- De la Balze, Felipe. “La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)”. En Revista Agenda Internacional N° 21.
- De la Rúa, Fernando (1999) “Discurso de Fernando de la Rúa ante la Asamblea Legislativa al asumir como presidente de la Nación”. EN: Romero, Luis Alberto y de Privitellio Luciano. *Grandes discursos de la historia argentina*. Buenos Aires, Aguilar. Buenos Aires. Disponible en: <https://www.educ.ar/recursos/129109/discurso-de-asuncion-de-presidente-fernando-de-la-Rúa-1999>
- Díaz, José Antonio (2004) “La pelea más inoportuna”. EN: Noticias de la Semana. Año XXIII, N° 1457, Buenos Aires, 21 de noviembre de 2004.
- Dorantes, Gerardo L. (2009) “La construcción de la agenda de poder”. Sociedad y Política. México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/960/96052974002.pdf>
- Duroselle J.B. (1992) “Todo imperio perecerá: Teoría sobre las relaciones internacionales” México, Fondo de Cultura Económica.
- Easton, David (1965) “A Systems Analysis of Political Life” New York: John Wiley & Sons.

- Etzioni, A (1992) “La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones”, en Aguilar Villanueva, L. La Hechura de las políticas. México, Miguel Ángel Porrúa, Págs. 265-282.
- Fabani, Ornella (2015) “Condicionantes internos y externos que favorecen al predominio del tradicional patrón de equidistancia argentino ante la disputa Palestino-Israelí (1983-2015)”. *Contra Relatos desde el Sur.* (12), Págs.133-163
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2011) “El Significado Actual de la Agenda Internacional de los Estados”. Trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-14 de Septiembre de 2011. Pág. 4. Disponible en: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Ponencia%20Wilson%20Fernandez%20Luzuriaga.pdf>
- Figari, Guillermo (1987) “Teoría, epistemología y metodología de las relaciones internacionales”. EN: Cuadernos de Política Exterior Argentina, Rosario, Promopea, Serie: Documentos de Trabajo N° 2, diciembre 1987. Págs. 1-37.
- Figari, Guillermo (1993) “Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina”. Biblos. Buenos Aires
- García, Natalia (2010) “Las relaciones exteriores del gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003)” Capítulo XVII. EN: La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de mayo. Simonoff, Alejandro y otros (2010) *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad.* [En línea]. La Plata: EDULP. Disponible en: <http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.11/pm.11.pdf>
- García del Solar, Lucio (1996) “Diálogos”. *Revista de Relaciones Internacionales.* Vol. 5 Núm. 11 Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1911/1851>
- Garone, Valeria y Rocha, Laura (2003) “Néstor Kirchner. Un muchacho peronista y la oportunidad del poder”. Buenos Aires, Planeta.
- George, Alexander (1969) “The operational code: a neglected approach to tree study of political leaders and decision-making”. EN: *International Stuides Quarterly.* Vol 13, N° 2. Junio.
- Gil, Sebastián (1999) “Las Islas Malvinas y la Política Exterior Argentina durante los '90s: Acerca de su Fundamento Teórico y de la Concepción de una Política de Estado”. Serie de Documentos de Trabajo en Internet (DTI) DTI n°: 1. Pág. 3. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/malvinas.pdf>
- Godio, Julio, “El tiempo de Kirchner. El devenir de una revolución desde arriba”. Buenos Aires: Ediciones Letra Grifa, 2006.
- Godio, Julio (2003) “Argentina: luces y sombras en el año de transición”. Editorial Biblos. Buenos Aires.
- Gomez, Federico Martín (2017) “Soldado argentino solo conocido por Dios”, Comunicado “Soldado argentino... En reconocimiento a la labor del CICR”.

Disponible en: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/12/comunicado-gomez-diciembre.pdf>

- Gomez, Federico Martín (2010) “Cinco presidentes, tres dimensiones, quince años de política exterior hacia la Cuestión Malvinas”. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/39847/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Gomez, Federico Martín (2008) “El gobierno de Cristina Fernández y su política exterior hacia la Cuestión Malvinas. La profundización de un modelo heredado”. Disponible en: https://www.academia.edu/1315033/El_gobierno_de_Cristina_Fern%C3%A1ndez_y_su_pol%C3%ADtica_exterior_hacia_la_Cuesti%C3%B3n_Malvinas._La_profundizaci%C3%B3n_de_un_modelo_hereditado.
- Gomez, Federico Martín (2008) “El Estudio de Factibilidad de desminado en las Islas Malvinas. La luz de la cooperación humanitaria en la obscuridad de la disputa territorial”. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6100/ev.6100.pdf
- Gomez, Federico Martín (2005) “Cuando los vientos del sur soplan fríos: Kirchner y las Malvinas”. II Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI). Instituto de Relaciones Internacionales. La Plata, 2005. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/36891>
- Gomez, Federico Martín y Sanchez Leandro E (2013) “La cuestión de Malvinas y el rol del Congreso: su construcción y abordaje. Análisis de la participación del Congreso de la Nación en el tratamiento hacia la cuestión Malvinas desde el retorno de la democracia, 1983 – 2011”. Universidad Nacional de La Plata. Dunken. Buenos Aires, 2014.
- Gosende, Héctor Eduardo (2007) “*Modelos de política exterior argentina: alternativas para salir del modelo conservador-menemista*”. Página 279. Libros de tierra Firme. Buenos Aires.
- Gourevitch, Peter (2007) “La ‘segunda imagen’ invertida: los orígenes internacionales de las políticas domésticas”. EN ACUÑA, C. (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Págs. 473-504.
- Guber, Rosana (2001) “¿Por qué Malvinas? De la causa nacional a la guerra absurda”. Fondo de Cultura Económica

- Hagan, Joe (1987) “Regimes, Political Oppositions, and the comparative analysis of foreign policy”. EN: Hermann, Kegley y Rosenau: New directions in the study of foreign policy, Allen & Unwin, Boston, pp.339-365
- Hermann, Charles F. (1990) “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”. EN: International Studies Quarterly Vol. 34, No. 1. Págs. 3-21
- Herrero, Luciano Ariel (2015) “El papel del Poder Ejecutivo, las Fuerzas Armadas y el Congreso argentino en las negociaciones sobre Malvinas y el restablecimiento de las relaciones con el Reino Unido (1989-1990)” Tesina de grado. Carrera: Licenciatura en Relaciones Internacionales Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.
- Holsti, Loe (1989) “Modelos de relaciones internaciones y política exterior”. EN: Foro Internacional. Revista trimestral publicada por el Colegio de México. Vol XXIX, N° 4 México D.F. Abril-junio.
- Hazleton, William (1987) “Los procesos de decisión y las políticas exteriores”. EN: Wilhelmy. (ed.): La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 15-35.
- Ingram, H. M. y Fiederlein, S. L. (1998) “Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy”. The Western Political Quarterly, New York. N° 4. Págs. 725-745.
- Jensen, Lloyd. (1982) “Explaining Foreign Policy”. Prentice-Hall, Inc., New Jersey
- Keohane, R y Nye, J. (1988) “Poder e interdependencia. La política mundial en transición”. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- Kerz, Mercedes (2010) “El discurso político presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007). Ponencia presentada en el marco del V Congreso de Ciencia Política. ALACIP 28 al 30 de julio de 2010. Disponible en: <http://cdsa.aacademica.org/000-036/213.pdf>
- Kingdon, J. (1995) “Agendas, alternatives, and public policies”. New York, Harper Collins College.
- Korany, Bahgat. (1986) “How Foreign Policy Decisions are made in the Third World. A Comparative Analysis”. Westview Press/Boulder: Colo, USA
- Laredo, Iris Mabel (1965) “Incidencia de los grupos de presión en la formulación y control de la política internacional”, en Foro Internacional, vol. 6, n° 1, Colmex, México.

- Lasagna, Marcelo (1995) “Las Determinantes Internas de la Política Exterior: Un tema descuidado en la teoría de la política exterior”. Estudios Internacionales Año 28, No. 111 (julio-septiembre 1995), Págs. 387-409.
- Lasagna, M. (1996) “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo”, en Afers Internacionals, Fundación CIDOB, n° 32, Págs. 45-64. Disponible en: <file:///C:/Users/RPÁGS/Downloads/32lasagna.pdf>
- Lechini, Gladis (2006) “Argentina y África en el espejo de Brasil ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior? CLACSO, Buenos Aires. Mayo
- Lerena, Augusto Cesar (2009) “Malvinas. Biografía de la entrega. Pesca, la moneda de cambio”. Buenos Aires. Bouquet Editores
- Lohle Juan P. (1997) "Malvinas: el Pesimismo Periférico" en Revista Archivos del Presente N° 8 Abril, Mayo y Junio.
- Lorenz, Federico (2013) “Unas Islas demasiado famosas” Capital Intelectual.
- Luzuriaga, Wilson Fernández (2011) “El Significado Actual de la Agenda Internacional de los Estados”. Trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-14 de setiembre de 2011. Disponible en: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Ponencia%20Wilson%20Fernandez%20Luzuriaga.pdf>
- Llenderozas, Elsa (2011). “La política exterior de los gobiernos kirchneristas”. En: La política en tiempos de los Kirchner. AAVV, Bs. As.: Eudeba.
- Machuca, Christian (2001). “Malvinas: el acuerdo del 14 de julio de 1999.” Boletín del Centro Naval 119 (Julio/Diciembre): 625-651. Disponible en: <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN803/803machuca.pdf>
- Malamud, Andrés (2018) “El oficio más antiguo del mundo: secretos, mentiras y belleza de la política”. Capital Intelectual. 2 Ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina
- Manning, Bayless (1977) “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals” Foreign Affairs, vol. 55, N° 2. Págs. 306-324. Disponible en: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2381/2402#fn1>
- Milenky, Edward S. (1978) “Argentina’s Foreign Policies”. Boulder. Westview Press.
- Miranda, R. (2001) “El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina”, EN: Relaciones Internacionales. La Plata, año 10, N° 21, Junio - Noviembre de 2001. Págs. 169-195.
- Miranda, Roberto (2005) “La política exterior argentina como objeto de estudio. Un enfoque, algunas pistas”. II Encuentro del Centro de Reflexión en Política

Internacional (CERPI). La Plata. Disponible en:
<http://hdl.handle.net/10915/37195>

- Miranda, Roberto (2011) “La cooptación. Notas relacionadas con la vulnerabilidad internacional de Argentina” EN: *Invenio*, 14 (21). Págs. 15-16.
- Molins, Joaquim (1998) “La teoría de grupos”. Universitat Autònoma de Barcelona. Working Paper. N°143. Barcelona.
- Muñoz, Heraldo (1987) “El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes”. En WILHELMY, M. (ed.). La formación de la Política Exterior. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Págs. 287-316.
- Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano (2004) “Intelectuales e Intérpretes”. Paidós. Buenos Aires
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (1991) “Democratización y Política Exterior: Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay”, Revista Estudios Internacionales n°94, Santiago, Págs. 229-259. EN: Lasagna, M. (1996) “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo”, en Afers Internacionals, Fundación CIDOB.
- Novaro, Marcos (2002) “El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad. La ALIANZA, de la gloria del llano a la debacle del gobierno”. Disponible en: <http://www.cipol.org/pdfs/Novaro.pdf>
- Ozlak, O. y O'Donnell, G. (1982) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” EN: Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, vol. 1, n° 1. Paradiso, J. (1993) Debates y trayectoria de la política exterior argentina, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Palermo, Vicente (2007) “Sal en las heridas. Las Malvinas en la cultura argentina contemporánea”. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.
- Paradiso, J. (1993) “Debates y trayectoria de la política exterior argentina”. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Perina, Rubén (1988) “El estado de la política exterior y las relaciones internacionales”. EN: Perina, Rubén y Russell, Roberto (comp.), Argentina en el mundo (1973-1983), Buenos Aires, GEL. Págs. 11-18.
- Petrone, Fernando (2009) “Estudios de agenda setting. Conceptos, Metodologías y abordajes posibles”. Disponible en:
http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/5jornadasjovenes/EJE9/Mesa%20Debates%20y%20construccion%20de%20herramientas%20metodologicas/PETRONE_Facundo.pdf
- Powell, Dyson y Purkitt (1987, 2008). “Opening the black box: Connective processing and optimal choice in Foreign Policy Decision Making”. EN: Simonoff, Alejandro C. (2007). “Los dilemas de la autonomía. La política exterior de Arturo Illia (1963-1966)”. Tesis de Doctorado en Relaciones

Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata.

- Putnam, R. (1996) “Diplomacia y la política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”, en Gil, O. y Sanz, L. (comps), *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*, Zona Abierta, Págs. 69-120.
- Rapoport, Mario (1990) “Problemas y etapas en la historia de las relaciones internacionales de la Argentina EN: Comité Internacional de Ciencia Histórica - Comité Argentino. *Historiografía Argentina (1958-1988) Una evaluación crítica de la producción histórica argentina*. Buenos Aires, CICH-CA, p. 563-574.
- Rapoport, Mario y Spiguel, Claudio (2005) “Política Exterior Argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)”. Buenos Aires. Capital Intelectual.
- Renouvin, P. y Durosell, J. B. (2000) “Introducción a la historia de las relaciones internacionales”. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez Giavarini, Adalberto (2000) “La Política Exterior Argentina”. *Archivos del Presente*. Año 5 N°20 Buenos Aires. Pág.13.
- Romero, Agustín (1999) “Malvinas Política Exterior Alfonsín y Menem”. Universidad de Belgrano.
- Rosenau, James (1969) “Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems”. New York: The Free Press, Pág. 352. Disponible en:
<https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/linkage-politics-essays-on-the-convergence-of-national-and-international-systems-edited-by-rosenau-james-n-new-york-the-free-press-1969-Págs-352-850/6BC2D70853756EC87E1A5C88DB8103F1>
- Rosenau, James (1997) “Among the Domestic – Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World”. Cambridge, University Press.
- Russell, Roberto (1991), “El neoidealismo periférico: Un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría”, en *América Latina/Internacional*, Buenos Aires, v. 8, n° 29, FLACSO, julio-septiembre. Págs. 442-445.
- Russell, Roberto (1992) “Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior”. Grupo de Trabajo de Teoría de Relaciones Internacionales del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL)
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel (2015) “La política exterior del kirchnerismo ¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo”. *Editorial Debate*. Págs. 235-269.
- Russell, Roberto (1996) “Sistemas de creencias y política exterior argentina.” *FLACSO/Argentina*, Págs. 3-49

- Russell, Roberto (1989) “Cambio de régimen y política exterior: el caso de Argentina (1976-1989). Buenos Aires, FLACSO, Serie de Documentos e Informes de Investigación, Diciembre.
- Salmore, Barbara and Salmore, Stephen. (1978) “Political Regimens and Foreign Policy”. EN: Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies, Beverly Hills, Sage. Págs. 103-122
- Sanchez, Leandro E. (2013) “Condicionantes internos de la política exterior argentina: La participación del cuerpo decisonal legislativo en el diseño de la agenda internacional de la política exterior argentina (1999-2003)”. [En línea] Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.806/te.806.pdf>
- Sánchez, L. E. (2010) “El rol del Parlamento en la política exterior : Instrumentos analíticos para su estudio” [En línea]. V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 28 al 30 de julio de 2010, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Integración, diversidad y democracia en tiempos del Bicentenario. Disponible en Memoria Académica: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.895/ev.895.pdf
- Sautu, Ruth (2003) “Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación”. Ediciones Lumiere, Buenos Aires. EN: Revista Páginas de la Escuela de Ciencias de la Educación – N° 4 - Octubre 2004.
- Sarlo, Beatriz (2005) “Reportaje a... por Verónica Gago”. EN: Debate. Año 3, N° 133, Buenos Aires, 29 de septiembre. 28-32
- Schenoni, L. y Ferrandi Aztiria, A. (2014) “Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil”, CONfines de relaciones internacionales y ciencia política, volumen 10 (número 19), enero-mayo. Págs. 113-142.
- Simonoff, Alejandro (2001) “Presentación Anuario 2001”. Centro de Reflexión en Política Internacional. Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/A01/Dep-Cerpi/Presentacion%20-%20CERPI.htm
- Simonoff, A. (2005) “Un análisis preliminar de la estructura decisoria de la política exterior de gobierno de Néstor Kirchner”. IV Jornadas de Sociología de la UNLP, 23 al 25 de noviembre de 2005, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6779/ev.6779.pdf
- Simonoff, Alejandro (2007) “La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos”, en Consani, N., Sepúlveda Almarza, A. y Zidane, Z. (comp.) EN: Transitando los inicios del siglo XXI. Las

- relaciones internacionales de Argentina, Chile y México, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Págs. 69-95.
- Simonoff, Alejandro (2007) “Los dilemas de la autonomía. La política exterior de Arturo Illia (1963-1966)”. Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata.
 - Simonoff, Alejandro (2007) “Un cuarto de siglo de negociaciones por Malvinas (1982-2007)” Tercer Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional CeRPI. Septiembre de 2007.
 - Simonoff, Alejandro (2012) “Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinarios de la política exterior y sus interpretaciones” Prohistoria Ediciones, Rosario.
 - Simonoff, Alejandro y otros (2010) “Capítulo XVI: Las relaciones exteriores del gobierno de La ALIANZA (1999-2001)”. EN: La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad. Compilado por Alejandro Simonoff. - 1a ed. - La Plata. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.11/pm.11.pdf>
 - Snyder, G. y Diesing, P. (1977) “Conflict among Nations”. Princeton University Press.
 - Soukassian (1994) “Proceso de toma de decisiones y política exterior argentina hacia Gran Bretaña”. Revista de Relaciones Internacionales. Vol. 3 Núm. 6. La Plata.
 - Soukiassian, Carlos (2000) “El caso Malvinas ya la Corte Internacional de Justicia”. Revista de Relaciones Internacionales. Año 9. N° 18. La Plata.
 - Storani, Federico T. M. (1995) “Malvinas: El fracaso de una Seducción”. Dossier: Malvinas. Revista de Relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales. UNLP. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/10119/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y
 - Sujarchuk, Federico Alex (2016) “Sistemas de creencias y política exterior argentina: Un análisis de las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)”. Pág.4. Tesina para el grado de Relaciones Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella. Disponible en: https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/utdt/2304/LEI_2016_Sujarchuk.pdf?sequence=1&isAllowed=y
 - Tickner, Arlene (2012) “Relaciones de conocimiento centro-periferia: hegemonía, contribuciones locales e hibridización”. Politai: Revista de Ciencia Política. Vol. 3, Núm. 4. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14105/14721>
 - Tomassini, Luciano (1989) “La política internacional en un mundo posmoderno”. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.

- Tini, María Natalia (2011) “El proceso de percepción en la política exterior argentina (2003-2009)”. En: Política Exterior. Conceptos y Enfoques en torno a Argentina. Roberto Miranda (comp.) y otros. – 1° ed. – Rosario: Pia,
- Tini, María Natalia (2005) “Las variables domésticas en la política exterior: Argentina y Paraguay” VII Congreso Nacional de Ciencia Política: “Agendas Regionales en conflicto”. Córdoba: Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), 15 al 18 de noviembre de 2005.
- Torres, Jorge José (2010) “Política Exterior, economía y deuda en la Argentina del Default” Dunken. Buenos Aires.
- Valenzuela, Pablo (2013) “Elementos para el análisis de la formulación de política exterior”. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos para la Universidad de Chile.
- Van Klaveren, Alberto (1984) “El Análisis de la Política Exterior Latinoamericana: Perspectivas Teóricas“. EN: Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin, compiladores: Entre la Autonomía u la Subordinación. Política Exterior de los Países Latinoamericanos. Tomo I, Buenos Aires, GEL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29426/S327N962A_es.pdf
- Velázquez Flores, R. (2007) “Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México”. México, Plaza y Janés.
- Volker, Rittberger (2004) “Approaches to the Study of Foreign Policy Derived from International Relations Theories”. EN: Zuccarino, Maximiliano (2018) “La política exterior como política pública. Incidencia de las variables internas en la formulación de la política exterior a partir de un estudio de caso: la posición de la Argentina ante el conflicto por el Chaco Boreal entre Paraguay y Bolivia”. STUDIA POLITICÆ Número 44 Otoño 2018 – Pág. 46. Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba. República Argentina.
- Wallace, William y Wallace, Helen. (1990) “Strong State or Weak State in Foreign Policy?. The Contradictions of Conservative Liberalism, 1979-1987”, Public Administration Vol. 68, Págs. 83-101.
- Waltz, Kenneth (1967) “Foreign Policy and Democratic Politics”. Little, Brown and Company. USA.
- Webb, E. J., Campbell, D. T., Schwartz, R. D. & Sechrest, L. (1966) “Unobtrusive Measures: Nonreactive Research in the Social Sciences”. Chicago: Rand McNally.
- Wilhelmy, Manfred (1988) “Política internacional: enfoques y realidades”. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Zapata, Victoria (2016) “Las relaciones bilaterales argentino-bolivianas y la cooperación energética. Análisis de la incidencia del recurso gasífero en la

formulación de la política exterior argentina (2000-2007)". Tesis para optar por el grado de Magíster en Relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata La Plata, 26 de septiembre de 2016.

- Zuccarino, Maximiliano (2018) "La política exterior como política pública. Incidencia de las variables internas en la formulación de la política exterior a partir de un estudio de caso: la posición de la Argentina ante el conflicto por el Chaco Boreal entre Paraguay y Bolivia". *STUDIA POLITICÆ* Número 44 Otoño 2018 – Pág. 46. Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba. República Argentina.

Entrevistas:

Expresiones vertidas por el Ex Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, en entrevista realizada para esta investigación. Fecha de realización: 15 de Octubre de 2013.

Expresiones vertidas por el Embajador Vicente Berazategui, en entrevista realizada para esta investigación. Fecha de realización: 27 de diciembre de 2012.

Expresiones vertidas por el Ex Canciller Carlos Federico Ruckauf, en la ciudad de Buenos Aires, el día 12 de diciembre de 2013.

Expresiones vertidas por el Ex Embajador Lucio García del Solar, en entrevista realizada para esta investigación. Fecha de realización: 17 de enero de 2010.

Expresiones vertidas por el Doctor Angel Tello, ex Secretario de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa durante la gestión de la ALIANZA y Asesor del Ministro Horacio Jaunarena durante la gestión de Duhalde, en entrevista realizada para esta investigación. Fecha de realización: 10 de Junio de 2010.

Expresiones vertidas por el Ex Embajador Héctor Eduardo Gosende, en entrevista realizada para esta investigación. Fecha de realización: 5 de mayo de 2011.

Expresiones vertidas por el Ex Canciller Rafael Bielsa, en entrevista realizada para esta investigación. Fecha de realización: 31 de julio de 2012.

Artículos periodísticos:

"En vez de relaciones carnales, Ruckauf prefiere las relaciones carnales". Clarín. Política, 2 de enero de 2002.

MORALES SOLA, Joaquín (2005) "Chacho Álvarez sucedería a Bielsa". La Nación, 13 de Julio de 2005

Lucio García del Solar. "El año 2000, sin Malvinas". Clarín. 13 de Mayo de 1999. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/ano-2000-malvinas_0_BJUlfstIAtx.html

“Reacción en el Congreso. Lo quieren a Di Tella”. Clarín, 31 de Diciembre de 1996. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/quieren-di-tella_0_SkeQ4rXb0Ye.html

“Toma y Daca” Clarín, 22 de Julio de 1996. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/di-tella-admitio-hace-anos-consigue-resultados_0_Byw7G87Z0Fg.html)

“Inesperada marcha atrás”. Clarín, 21 de diciembre de 1996. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/inesperada-marcha_0_ByIQzUQWCF1.html

“Malvinas: la Alianza quiere un rol activo en la política de Estado”. Clarín, 6 de febrero 1999. Pág. 5. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/42544/Documento_completo.pdf?sequence=1

“Proponen que Malvinas sea un Estado Independiente”. Clarín, 2 de julio de 1992. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/edicion-impresa/caso-malvinas-las-naciones-unidas-y-el-principio-autodeterminacioacuten-n548011.html>

Laborda, Fernando (1996) “Presionar o seducir, that is the question”. La Nación, 24 de Noviembre de 1996. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/202490-presionar-o-seducir-that-is-the-question>

Cronología. Anuario de Relaciones Internacionales, Año 1997. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/A97/A97-CMAL.html

Morales Sola, Joaquín (1989) “Una condición previa”. Clarín, 20 de Agosto de 1989.

Gowar, Cecilia. Ámbito Financiero. Buenos Aires. Publicado el 09 de Junio de 1995. Pág. 11.

"Firmaron el acuerdo por el petróleo". Clarín, 28 de Septiembre de 1995. Disponible en: https://www.malvinense.com.ar/.../Acuerdos_petroleros_con_el_Reino_Unido.doc

"Petróleo, eje de un nuevo escenario". El Cronista, 28 de julio de 1995. Buenos Aires. Págs. 2 y 3.

Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto presentado anualmente como Anexo del mensaje presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa. Subsecretaría de política para Europa, América del Norte, África, Oceanía, organizaciones internacionales y temas especiales. Dirección de Europa Occidental. EN: CeRPI. Anuario de Relaciones Internacionales. 1999. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/A99/A99dcer.htm

“Histórico viaje de Menem a Londres”. La Nación, 17 de Octubre de 1998. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/115720-historico-viaje-de-menem-a-londres>

“Di Tella hablo de las Malvinas en el senado. Polémica por el viaje de Menem a Londres”. Clarín, 26 de Noviembre de 1997. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/polemica-viaje-menem-londres_0_HJIMaTkZ0Kg.html

“Relaciones Argentino-Británicas: Visita del Vicecanciller Ingles a Buenos Aires. Roces por el petróleo antes del viaje de Menem a Londres”. Clarín, 04 de Agosto de 1998. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/roces-petroleo-viaje-menem-londres_0_r1sWNYe1L3l.html

“Malvinas: el viaje de Menem a Londres es imprescindible”. Clarín, 24 de agosto de 1998. Publicado en: https://www.clarin.com/opinion/malvinas-viaje-menem-londres-imprescindible_0_Byhi3xyI3e.html

Decreto 845/93 “TRANSPORTE AEROCOMERCIAL . Autorizase a la empresa de Bandera Chilena "Aerovías Dap Limitada" , a explotar servicios regulares internacionales de transporte aéreo comercial de pasajeros, correo y carga. Decreto 845/93. Disponible en: https://archive.org/stream/Boletin_Oficial_Republica_Argentina_Ira_seccion_1993-05-03/1993-05-03_djvu.txt

Asunción, 15 de junio de 1999”. EN: “LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y LA CUESTIÓN MALVINAS”. Cancillería argentina. Pág. 173: Disponible en: http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/Boletines_IRI/141/la_comunidad_internacional_y_la_cuestion_malvinas.pdf

Consejero Mike Summers, ante el incidente con Lan Chile y el reconocimiento público del avance de las negociaciones argentino-británicas sobre comunicaciones aéreas. Publicado en: Diario The Times, 23 de Marzo de 1999

“Relaciones con Gran Bretaña: posición de Duhalde y de De La Rúa. Los candidatos del PJ y la ALIANZA apoyan el convenio”. Clarín, 15 de Julio de 1999. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/candidatos-pj-ALIANZA-apoyan-convenio_0_Sk6xQ6l0Yg.html

“Posiciones en torno al acuerdo”. ABC ONLINE. Disponible en: <http://abcdonline.com.ar/tea/info/2300-2399/C-2332.pdf>

“Di Tella llegó a las Malvinas con su política de seducción”. La Nación, 15 de octubre de 2000 Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/177096-di-tella-llego-a-las-malvinas-con-su-politica-de-seducion> -

Analizamos volver a llevar Malvinas a la Asamblea de la ONU”. Clarín 18 de diciembre 1999. Pág. 3.

Declaraciones del Ex Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, en entrevista realizada para esta investigación. Fecha de realización 15 de Octubre de 2013.

“Malvinas: la estrategia incomprensible” Hugo Gobbi Tribuna Abierta Clarín. 6 de Noviembre de 1999

“Malvinas: una política contra el interés nacional” Lucio García Del Solar. Clarín 19 de Octubre de 1999

“Que dijo Lucio García Del Solar” Clarín 20 de Octubre de 1999

“Por los caminos del Realismo Periférico” Oscar Cardozo, Clarín. 5 de diciembre de 1999.

Soukiassian, Carlos (2000) “*El caso Malvinas ya la Corte Internacional de Justicia*”. Revista de Relaciones Internacionales. Año 9. N° 18. La Plata. Diciembre-Marzo 2000.

“El canciller habló de Malvinas en la ONU”. Clarín, 9 de Febrero de 2000.

“Malvinas, estudian aumentar los vuelos” Clarín. Sección Política. 21 de diciembre de 2000.

“Balance de un año de Política Exterior”. Adalberto Rodríguez Giavarini Tribuna Abierta. 28 de Diciembre de 2000

“Blair, el seductor de isleños”. Clarín. Sección Política. 5 de enero de 2001.

“Para Giavarini es positivo”. Política. Clarín, 10 de Marzo de 2001

“Confirman el encuentro de De La Rúa – Blair”. Clarín Sección Política 17 de julio de 2001.

Colacrai, Miryam (2004) “La meta de la Secretaría del Tratado Antártico como “Política de Estado” de la Argentina (1992-2001)”. Relaciones Internacionales - Nº 26/2004. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1568/1505>

Escobar, Santiago, “La Política de Defensa como Política de Estado” en Revista Nueva Sociedad, nº 138, julio-agosto,1995, p. 74).

“Malvinas: isleños enojados con el gobierno argentino”. Clarín, 23 de febrero de 2001.

“Malvinas: aterriza el primer avión argentino desde 1982”. Clarín Política. 10 de enero de 2001 y

“Dos vuelos sembraron el camino”. Clarín, 24 de febrero de 2001.

“Veteranos de Malvinas, con De la Rúa”. Clarín Sección Política, 23 de Noviembre de 2000.

Convención sobre la Prohibición, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción fue ratificada y publicada en el Boletín Oficial el día 21 de julio de 1999 (ley 25.112).

“Se estrenó la frialdad”. Diario Clarín. Publicado el 12 de julio de 2000. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/estreno-frialdad_0_Hyf4ucgRKx.html

Entrevista personal realizada por el autor de la presente al Ex Canciller Carlos Federico Ruckauf, en la ciudad de Buenos Aires, el día 12 de diciembre de 2013.

“En vez de relaciones carnales, Ruckauf prefiere la poligamia”. Clarín. Política, 2 de enero de 2002. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/vez-relaciones-carnales-ruckauf-prefiere-poligamia_0_B1a1ImUxCKe.html

Palabras del Presidente de la Nación, Dr. Eduardo Duhalde, ante la Asamblea Legislativa, en la ceremonia de asunción del mismo. 1 de Enero de 2002. Pág. 1.

“Malvinas: viene el ministro de Defensa británica”. Clarín. Política, 7 de marzo de 2002.

“El ministro de Defensa británico llegó y habló de "reconciliación"”. Clarín. Política, 15 de Marzo de 2002.

“Malvinas: un monumento mínimo”. Clarín. Política, 27 de marzo de 2002.

Palabras del presidente Eduardo Duhalde, en el acto de conmemoración del Vigésimo Aniversario de la Gesta de Malvinas, realizado en la ciudad de Ushuaia. Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

“Una respuesta muy apresurada”. Clarín. Política, 3 de Abril de 2002.

“REPORTAJE: Una crisis más fuerte que las Malvinas”. El País. Sección Internacional. Publicado el día 2 de abril de 2002. Disponible en: https://elpais.com/diario/2002/04/02/internacional/1017698419_850215.html

Comunicado referido al Entendimiento bilateral entre la República Argentina y el Reino Unido, referido a las visitas de ciudadanos argentinos a las Islas Georgias y Sándwich del Sur, Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Prensa 16 de mayo de 2002. N°56/2002.

“Ruckauf se prepara para un contacto con dos kelper”. Clarín. Política, 17 de Junio de 2002

Discurso Pronunciado por el Canciller Carlos Ruckauf en ocasión del Debate General del 57mo Período de Sesiones de la Asamblea General Naciones Unidas, 17 de septiembre de 2002.

“Un nuevo respaldo por Malvinas”. Clarín. Política, 20 de Junio de 2002.

“La Argentina en los foros internacionales”. Clarín. Política, 28 de Junio de 2002.

Palabras del Presidente Eduardo Duhalde , en la ceremonia de puesta en funciones de la Comisión de Ex Combatientes de Malvinas, realizado en la Casa de Gobierno, el día 15 de julio de 2002.

“Ruckauf, conforme con su visita a Gran Bretaña”. Clarín. Política, 15 de Noviembre de 2002.

“Quién era Mario "Perro" Cisneros, el sargento emblemático del Ejército identificado ayer en Malvinas” La Nación. 31 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2139672-quien-era-mario-perro-cisnero-el-sargento-emblematico-del-ejercito-identificado-ayer-en-malvinas>

¹ Comunicado emitido el 3 de Enero de 2003. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Información para la Prensa 01/2003.

“Dos sobrevivientes, en la expedición que buscará al crucero Belgrano”. Clarín, 23 de febrero de 2003

“Expedición al Belgrano: "Contar la historia desde los sobrevivientes"”. Clarín, 27 de febrero de 2003

“Ya buscan al "Belgrano" en el fondo del mar”. Clarín, 4 de marzo de 2003

“Homenaje inédito para el crucero General Belgrano”. Clarín, 9 de marzo de 2003

“Terminó sin éxito la búsqueda del crucero Belgrano”. Clarín, 15 de marzo de 2003.

“Volvieron a Malvinas los familiares de los soldados”. Clarín. Política, 16 de marzo de 2003.

Palabras del Presidente Duhalde, en el acto conmemorativo del día del Veterano de Guerra e Inauguración del Monumento a los Caídos en la recuperación de las Islas Malvinas, en la Ciudad de Puerto Madryn. Provincia de Chubut. 2 de Abril de 2003.

“Los isleños rechazan los vuelos de Aerolíneas”. Clarín. Economía, 11 de abril de 2003.

”Pesca masiva e ilegal de calamar”. Clarín. Economía, 6 de marzo de 2003.

Comunicado Conjunto de la 22ª Reunión de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur. Buenos Aires, 26 de Julio de 2002. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Información para la prensa N° 80/2002.

“Aconsejan a los isleños acercarse a la Argentina”. Clarín. Política, 8 de diciembre de 2002.

“Malvinas: dan licencias petroleras”. Clarín. Política, 14 de Junio de 2002.

“Malvinas, 20 años después: El discurso del Presidente en el Aniversario del desembarco en las Islas Malvinas: el 2 de abril Duhalde hará un reclamo moderado de soberanía”. Diario Clarín. Publicado el 30 de Marzo de 2002. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/malvinas-abril-duhalde-hara-reclamo-moderado-soberania_0_rJfxuSxCYl.html

Discurso de asunción del Presidente Néstor Kirchner. 25 de mayo de 2003 Disponible en: <https://www.cfkargentina.com/discurso-de-asuncion-del-presidente-nestor-kirchner-a-la-asamblea-legislativa-el-25-de-mayo-del-2003/>

“EL GOBIERNO QUIERE NEGOCIACIONES DIRECTAS CON LONDRES. Alberto Fernández: El objetivo final es recuperar la soberanía de las Malvinas”. Publicado en Clarín. 13 de julio de 2003. Disponible en: https://www.clarin.com/ultimo-momento/alberto-fernandez-objetivo-final-recuperar-soberania-malvinas_0_SkEf-0lx0Kx.html

“Ante el indispensable cambio de Canciller”. Editorial. AGENDA INTERNACIONAL N° 7. Diciembre 2005 Enero/Febrero 2006. Disponible en: <https://www.agendainternacional.com/numerosAnteriores/n7/AI07-EDITORIAL.pdf>

“Imponen el estilo Taiana. De tácticas, estrategias y varios elogios”. Diario La Nación, 10 de diciembre de 2005. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/763675-imponen-el-estilo-taiana>

Isleños, no tan Isleños” Diario La Nación, sección enfoques. Domingo 24 de julio de 2005.

Cronología de Noticias 2006/2007. Departamento de Malvinas, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202007/Malvinas/cronolog%EDa%202006-2007.pdf

“Malvinas: el interés de las islas”. Diario La Nación. Publicado el 23 de mayo de 2005. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/706519-malvinas-el-interes-de-las-islas>

“La historia de un poderoso mago que armó –y financió– el milagro del lunes 26 en las Islas Malvinas” Diario Infobae. 28 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2018/03/28/la-historia-de-un-poderoso-mago-que-armo-y-financio-el-milagro-del-lunes-26-en-las-islas-malvinas/>

“Cancelan un acuerdo de gas y petróleo con el Reino Unido”. La Nación. 28 de marzo de 2007. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/895224-cancelan-un-acuerdo-de-gas-y-petroleo-con-el-reino-unido>

“El año 2000, sin Malvinas”. Clarín. 13 de Mayo de 1999. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/ano-2000-malvinas_0_BJUlfSTIAtx.html

“Es inminente el cierre de ocho embajadas y siete consulados” La Nación. 5 de mayo de 2002. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/394108-es-inminente-el-cierre-de-ocho-embajadas-y-siete-consulados>

Anexo Documental

Documento N° 1

RESOLUCION 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. CUESTION DE LAS ISLAS MALVINAS (FALKLAND ISLANDS)

La Asamblea General,

Habiendo examinado la cuestión de las Islas Malvinas (Falkland Islands).

Teniendo en cuenta los capítulos de los informes del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales concernientes a las Islas Malvinas (Falkland Islands) y en particular las conclusiones y recomendaciones aprobadas por el mismo relativas a dicho Territorio. Considerando que su resolución 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960, se inspiró en el anhelado propósito de poner fin al colonialismo en todas partes y en todas sus formas, en una de las cuales se encuadra el caso de las Islas Malvinas (Falkland Islands). Tomando nota de la existencia de una disputa entre los Gobiernos de la Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte acerca de la soberanía sobre dichas islas.

1. Invita a los Gobiernos de la Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a proseguir sin demora las negociaciones recomendadas por el Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales a fin de encontrar una solución pacífica al problema, teniendo debidamente en cuenta las disposiciones y los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y de la resolución 1514 (XV), así como los intereses de la población de las Islas Malvinas (Falklands Islands);
2. Pide a ambos Gobiernos que informe al Comité Especial y a la Asamblea General, en el vigésimo primer período de sesiones, sobre el resultado de las negociaciones

Documento N° 2

Acuerdo de Madrid I – Declaración Conjunta de las delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

19 de Octubre de 1989

1.- Las delegaciones de los gobiernos Argentino y Británico se reunieron en Madrid del 17 al 19 de octubre de 1989.

La Delegación Argentina fue presidida por el Embajador Lucio García del Solar, representante especial del gobierno de la Argentina, y la Delegación Británica por Sir Crispin Tickell, representante, permanente del Reino Unido ante las Naciones Unidas.

El propósito de la reunión fue tratar los temas acordados en el primer encuentro entre ambos en Agosto en Nueva York, a saber:

- (i) Declaraciones iniciales.
- (ii) Formula sobre soberanía.
- (iii) Organización de los trabajos.
- (iv) Relaciones Argentino-Británicas (incluyendo el futuro de las relaciones diplomáticas y consulares):
 - a) Medidas para fomentar la confianza y evitar incidentes en la esfera militar.
 - b) Relaciones comerciales y financieras.
 - c) Comunicaciones aéreas y marítimas.
 - d) Conservación de la pesca y futura cooperación sobre pesquerías.
 - e) Contactos entre las Islas Malvinas y el Territorio Continental.
 - f) Relaciones culturales, científicas y deportivas.
 - g) Otros asuntos bilaterales.

2.- Ambos gobiernos acordaron que:

(1) Nada en el desarrollo o contenido de la presente reunión o de cualquier otra reunión similar ulterior será interpretado como:

- a) Un cambio en la posición de la República Argentina acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes;
- b) Un cambio en la posición del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y los espacios marítimos circundantes;
- c) Un reconocimiento o apoyo de la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

(1) Ningún acto o actividad que lleven a cabo la República Argentina, el Reino Unido o terceras partes como consecuencia y en ejecución de lo convenido en la presente reunión o en cualquier otra reunión similar ulterior podrá constituir fundamento para afirmar, apoyar o denegar la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

3.- Los dos gobiernos reafirmaron su compromiso de respetar plenamente los principios de la Carta de las Naciones Unidas, en particular:

- La obligación de solucionar las controversias exclusivamente por medios pacíficos; y

– La obligación de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.

Los dos gobiernos tomaron nota de que todas las hostilidades entre ellos habían cesado. Ambos gobiernos se comprometieron a no efectuar reclamaciones contra el otro, ni contra los ciudadanos del otro, en relación con las pérdidas o daños ocasionados por las hostilidades y por cualquier otra acción en y alrededor de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur con anterioridad a 1989.

4.- Ambos gobiernos acordaron restablecer relaciones consulares a nivel de consulados generales, previa notificación a las dos potencias protectoras.

5.- Ambos gobiernos reafirmaron su deseo de normalizar las relaciones entre sus dos países con miras a restablecer relaciones diplomáticas y decidieron incluir esta cuestión en la agenda de la próxima reunión.

6.- Las delegaciones intercambiaron puntos de vista y propuesta sobre medidas para crear confianza y evitar incidentes en la esfera militar. Como resultado de estos intercambios, acordaron establecer un grupo de trabajo para considerar dichos puntos de vista y propuestas e informar a sus respectivos gobiernos con la finalidad de continuar con el tratamiento del tema en la próxima reunión sustantiva.

Mientras tanto, y con el propósito de fortalecer la confianza mutua, la delegación británica anunció las siguientes decisiones del gobierno británico:

– Eliminar el actual requisito de acuerdo de previo para que los buques mercantes argentinos entren a la zona de protección;

– Hacer coincidir los límites de la zona de protección con los de la zona de conservación.

Estos cambios entraran en vigor en una fecha cercana a ser anunciada.

La Delegación Argentina tomó nota de estos anuncios.

7.- Ambas delegaciones expresaron el deseo de sus gobiernos de promover las relaciones comerciales y financieras. Ambos gobiernos acordaron levantar todas las restricciones y las prácticas restrictivas subsistentes impuestas desde 1982. A la luz de este acuerdo, el gobierno británico convino en facilitar el restablecimiento de vínculos de cooperación entre la Argentina y la Comunidad Europea.

8.- La Delegación Británica anunció que el departamento de garantías de crédito a la exportación facilitará seguros de corto plazo para las exportaciones británicas a la Argentina cubiertas por cartas de crédito irrevocables de bancos argentinos. La delegación británica anunció también que una misión comercial organizada por el grupo de asesoramiento comercial latinoamericano del Consejo Británico de Comercio Internacional visitará la Argentina del 27 de noviembre al 1 de diciembre de 1989 con el apoyo financiero del departamento de comercio e industria del Reino Unido. La delegación Argentina recibió con beneplácito el anuncio de la visita propuesta.

9.- Ambos gobiernos acordaron la reanudación de las comunicaciones aéreas y marítimas entre los dos países. Asimismo, requerirán de sus respectivas autoridades de Aviación Civil la iniciación de las negociaciones pertinentes.

10.- En materia de pesca, ambas delegaciones expusieron sus respectivas posiciones y resolvieron establecer un grupo de trabajo con miras a efectuar propuestas sobre intercambio de

informaciones, medidas de cooperación y medidas de conservación para ser informadas en una próxima reunión.

11.- Ambas delegaciones intercambiaron opiniones sobre contactos entre las Islas Malvinas y el territorio continental, estuvieron de acuerdo en la conveniencia de desarrollar tales vínculos y acordaron mantener la cuestión bajo consideración.

12.- Ambas delegaciones respaldaron la continuación de las relaciones culturales, científicas y deportivas existentes y expresaron el deseo de que tengan un desarrollo creciente en el futuro. Asimismo, esperan que a medida que se avance en la normalización de las relaciones, se podrán reanudar vínculos más formales en estos campos como, por ejemplo, a través de un nuevo acuerdo cultural.

13.- Se acordó que ambos gobiernos enviaran conjuntamente el texto de la presente declaración al Secretario General de las Naciones Unidas para que sea distribuido como documento oficial de la Asamblea General -bajo el tema 35 de la agenda de su actual periodo de sesiones- y del Consejo de Seguridad. El Reino Unido comunicará esta declaración conjunta a la Comisión de la Comunidad Europea y la República Argentina hará lo propio con la organización de los Estados Americanos.

14.- Ambas delegaciones acordaron celebrar su próxima reunión sustantiva en Madrid el 14 y el 15 de febrero de 1990.

15.- Por último, ambas delegaciones expresaron su agradecimiento al gobierno español por su generoso apoyo y hospitalidad.

Documento N° 3

Acuerdo de Madrid II – Declaración Conjunta de las delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

15 de febrero de 1990, Madrid, España

1.- Las Delegaciones de los Gobiernos argentino y británico, de conformidad con lo acordado en Madrid en octubre de 1989, se reunieron nuevamente en Madrid los días 14 y 15 de febrero de 1990.

La Delegación argentina fue presidida por el Embajador Lucio Garcia del Solar, Representante Especial del Gobierno de la Argentina, y la Delegación británica por Sir Crispin Tickell, Representante Permanente del Reino Unido ante las Naciones Unidas.

2.- Ambas Delegaciones reafirmaron que a esta reunión y a sus resultados se les aplica la fórmula sobre la soberanía de las Islas Malvinas (Falkland Islands), Georgias del Sur y Sandwich del Sur y de sus espacios marítimos circundantes, que consta en el punto 2 de la Declaración Conjunta del 19 de octubre de 1989.

3.- Deseando aumentar la amistad y cooperación entre sus pueblos, ambos Gobiernos acordaron restablecer relaciones diplomáticas, previa notificación a las potencias protectoras. Se reabrirán próximamente las respectivas embajadas y procedimiento se designarán embajadores mediante el establecido por la práctica internacional.

4.- La Delegación británica anunció la decisión de su Gobierno de dejar sin efecto la Zona de Protección establecida alrededor de las Islas Malvinas (Falkland Islands).

5.- Ambos Gobiernos aprobaron con satisfacción el Informe Final del “Grupo de Trabajo Argentino-Británico sobre medidas para crear confianza y evitar incidentes en la esfera militar” y decidieron, bajo la fórmula sobre soberanía a que se refiere el punto 2 de esta Declaración:

A) Establecer un “Sistema Transitorio de Información y Consulta Recíprocas” sobre los movimientos de las unidades de sus Fuerzas Armadas en áreas del Atlántico Sudoccidental. Los objetivos del sistema son fortalecer la confianza entre la Argentina y el Reino Unido y contribuir a lograr sin demoras innecesarias una situación más normal en la región. (El texto de este acuerdo figura como Anexo I de esta Declaración Conjunta).

B) Establecer un “Sistema de Comunicación Directa” entre las Islas Malvinas (Falkland Islands) y el territorio continental con el objetivo de reducir la posibilidad de incidentes, limitar sus consecuencias si ocurrieran actividades Anexo Z). y aumentar el conocimiento recíproco de las militares en el Atlántico Sudoccidental. (Ver Anexo I)

C) Acordar un conjunto de reglas de comportamiento recíproco para las unidades de sus respectivas fuerzas navales y aéreas que operen en proximidad. (Ver Anexo II).

D) Acordar un conjunto de procedimientos para casos de emergencia, destinado a facilitar las tareas de búsqueda y salvamento marítimo y aéreo en el Atlántico Sudoccidental. (Ver Anexo III).

E) Establecer un sistema de intercambio de información sobre seguridad y control de la navegación marítima y aérea. (Ver Anexo IV).

F) Continuar el tratamiento bilateral de estos temas y rever las medidas acordadas dentro del año de su entrada en vigor.

6.- Los acuerdos descriptos en el punto 5 entrarán en vigor el 31 de marzo de 1990, fecha en que será instrumentada la decisión anunciada en el punto 4.

7.- Ambas Delegaciones expresaron la satisfacción de sus gobiernos por el Informe del “Grupo de Trabajo argentino- británico sobre pesca” que se reunió en París los días 18 y 19 de diciembre de 1989. Se acordó que ambos gobiernos procederán – a través de sus respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores – a intercambiar la información disponible sobre las operaciones de las flotas pesqueras, las estadísticas pertinentes sobre captura y esfuerzo de pesca y los análisis del estado de los stocks de las especies de altura más significativas, dentro del área marítima del Océano Atlántico comprendida entre los paralelos de 45’ de latitud sur y de 60’ de latitud sur. Asimismo acordaron evaluar conjuntamente dicha información y explorar bilateralmente las posibilidades de cooperación y conservación.

8.-Ambos Gobiernos decidieron establecer un “Grupo de Trabajo sobre Asuntos del Atlántico Sur”, cuyo mandato será continuar la consideración de los temas encomendados a los dos Grupos de Trabajo mencionados en los puntos 5 y 7 de esta Declaración Conjunta. El Grupo de Trabajo se reunirá con la frecuencia que las partes consideren necesaria; su primer reunión se celebrará dentro del año desde la fecha.

9.-Ambas Delegaciones consideraron la situación de los contactos entre las Islas Malvinas (Falkland Islands) y el continente y acordaron continuar la consideración bilateral de este

asunto. La Delegación británica reconoció la disposición argentina para posibilitar las comunicaciones y las oportunidades comerciales entre las islas y el continente.

10.- Ambos Gobiernos expresaron su conformidad para la realización de una visita al cementerio de las Islas Malvinas (Falkland Islands) de los familiares directos de los argentinos allí sepultados. La visita – inspirada en razones humanitarias – se efectuará con los auspicios del Comité Internacional de la Cruz Roja, cuyos buenos oficios serán solicitados por ambos Gobiernos, quienes acordarán por la vía diplomática las modalidades y oportunidad de la visita.

11.-Ambas Delegaciones acordaron examinar por la vía diplomática la factibilidad y conveniencia de un Acuerdo General de Cooperación.

12.-Reconociendo que la promoción y la protección recíprocas de las inversiones alentaría la iniciativa privada y fomentaría la prosperidad en sus países, ambos Gobiernos decidieron comenzar por la vía diplomática la negociación de un Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones.

13.-Ambas Delegaciones coincidieron en que sería apropiado suprimir la exigencia de visación para el ingreso de nacionales de cada país al territorio del otro. Esta medida se hará efectiva una vez que concluya su negociación a través de la vía diplomática.

14.-Ambas Delegaciones, conscientes de la necesidad de aumentar los esfuerzos para proteger el medio ambiente, se esforzarán para consultar y cooperar bilateralmente, inclusive en las instituciones internacionales.

15.-Reconociendo la amenaza que las drogas ilícitas y la drogadicción han creado para todos los países, ambos Gobiernos decidieron explorar formas de cooperación en este campo, incluyendo el intercambio de información, el control del narcotráfico y un acuerdo para detectar, embargar y confiscar sus ganancias. La Delegación argentina anunció que su Gobierno participará en la conferencia mundial sobre “Reducción de la demanda y la amenaza de la cocaína” que se efectuará en Londres en abril de 1990..

16.-Ambas Delegaciones, teniendo en cuenta la importancia de las actuales tendencias internacionales hacia una mayor interdependencia e integración política y económica, acordaron mantener consultas por la vía diplomática sobre los procesos de integración en curso, particularmente los de la Comunidad Europea y América Latina.

17.-Se acordó que ambos Gobiernos enviarán conjuntamente el texto de la presente Declaración y – de sus Anexos- al Secretario General de las Naciones Unidas para que sea distribuido como documento oficial de la Asamblea General bajo el tema 35 de la Agenda del 44 Periodo de Sesiones y del Consejo de Seguridad. El Reino Unido comunicará esta Declaración Conjunta a la Presidencia y a la Comisión de la Comunidad Europea y la República Argentina hará lo propio con la Organización de los Estados Americanos.

18.-Por último, ambas Delegaciones expresaron su agradecimiento al Gobierno español por su generoso apoyo y hospitalidad.

Anexo I: Sistema Transitorio de Información y Consulta Recíprocas

Madrid, 15 de febrero de 1990

Ambas partes acuerdan establecer un Sistema Transitorio de Información y Consulta Recíprocas sobre los movimientos de las unidades de sus Fuerzas Armadas en áreas del Atlántico Sudoccidental. Los objetivos de este sistema son aumentar la confianza entre la Argentina y el Reino Unido y contribuir a lograr una situación más normal en la región sin demoras innecesarias. El sistema está compuesto por las siguientes disposiciones:

I.– Sistema de Comunicación Directa

A.– Se establecerá un sistema de comunicación directa entre las respectivas autoridades militares – bajo la supervisión de ambas Cancillerías – con el objetivo de:

Reducir la posibilidad de incidentes y limitar sus consecuencias si ocurrieran.

Aumentar el conocimiento recíproco de las actividades militares en el Atlántico Sur.

B.– Las respectivas autoridades militares serán:

Autoridad Naval Argentina: Comandante del Area Naval Austral (Ushuaia).

Autoridad Aérea Argentina: Jefe de la Novena Brigada Aérea (Comodoro Rivadavia).

Autoridad Británica: Comandante de las Fuerzas

Británicas en las Islas Malvinas (Falkland).

C.– Se acuerda el establecimiento de una vinculación radial directa entre las respectivas autoridades que incluirá transmisiones radiotelefónicas y/o por télex. El sistema de comunicación directa será atendido durante las 24 horas y será probado con una frecuencia no menor a una vez por semana. Por la vía diplomática se intercambiará la información técnica relativa a equipos, frecuencias y modalidades de uso.

D.– Se acuerda el establecimiento de un plan de comunicaciones para el enlace radial entre unidades y estaciones de las Partes. La información técnica será intercambiada por la vía diplomática.

II. Definición de Unidades

A.– Buque:

Todo buque perteneciente a las fuerzas navales de las Partes que lleve los signos exteriores distintivos de los buques de guerra de su nacionalidad, que se encuentre bajo el comando de un oficial debidamente designado por el Gobierno cuyo nombre aparezca en el correspondiente escalafón de las respectivas Armadas y sea operado por una tripulación sometida a las regulaciones disciplinarias de las Armadas, así como los buques de la Flota Británica Auxiliar.

B.– Aeronave:

Toda aeronave perteneciente a las Fuerzas Armadas de las Partes, operada por una tripulación militar sometida a la disciplina de las Fuerzas Armadas.

C.– Unidades de combate:

Todo buque o aeronave equipado con sistemas de armas o medios de poder ofensivo o con capacidades de proyección ofensiva (ejemplos navales: portaaviones, cruceros, destructores, fragatas, corbetas, lanchas rápidas, submarinos, buques anfibios o buques que transporten tropas; ejemplos de aeronaves: aviones de ataque, interceptores, bombarderos, aeronaves portadoras de misiles o que transporten tropas).

III.– Información Recíproca sobre Movimientos Militares

1.– Las partes se proporcionarán recíprocamente, por la vía diplomática y con una anticipación mínima de 25 días, información por escrito acerca de:

A.– Movimientos de fuerzas navales compuestas por cuatro o más buques;

B.– Movimientos de fuerzas aéreas compuestas por cuatro o más aviones;

C.– Ejercicios en que participen más de 1.000 hombres o en que se efectúen más de 20 salidas de aeronaves;

D.– Ejercicios anfibios o aerotransportados en que participen

más de 500 hombres o se efectúen más de 20 salidas de aeronaves.

Las áreas de aplicación de esta medida son: Para las Fuerzas Argentinas: dentro del área limitada por las líneas que unen las siguientes coordenadas geográficas en el orden especificado: 46 S 63~ W, 50 S 63 W, 50 S 64 W, 53 S 64 W, 53 S 63 W, 60 S 63 W, 60 S 20 W, 46 S 20 W, 46 S 63~ W.

Para las Fuerzas Británicas: la zona ubicada al sur del paralelo 40 S, al oeste del meridiano 20> W y al norte del paralelo 60 S.

Cada Parte aceptará la presencia de un buque observador de la otra Parte en la proximidad de fuerzas navales compuestas por cuatro o más buques que realicen maniobras dentro del área de aplicación pertinente.

2.– Las Partes se notificarán recíprocamente – con una anticipación mínima de 48 horas – la identificación, el rumbo previsto y el propósito de los buques o de las aeronaves que prevean acercarse a menos de 50 millas náuticas por mar o de 70 millas náuticas por aire de las costas.

Cuando un movimiento específico de los contemplados en este punto vaya a ser efectuado por unidades de combate y causara dificultades políticas o militares al gobierno de la Argentina o al gobierno del Reino Unido, esta circunstancia será informada inmediatamente a la Parte que ha notificado y será necesario el acuerdo mutuo para llevarlo a cabo.

IV.– Verificación

La verificación del cumplimiento de las medidas de información recíproca contempladas en el punto III supra se efectuará mediante medios nacionales, mediante buques observadores (tal como se prevé en ZII.1) y por consultas a través del sistema de comunicación directa. Si surgiera un desacuerdo, las Partes recurrirán a la vía diplomática.

V.– Visitas recíprocas

Por la vía diplomática y caso por caso, podrán acordarse visitas recíprocas a bases militares y unidades navales.

VI.– Aplicabilidad de la práctica internacional

Será recíprocamente aplicable la práctica internacional normal en aquellas situaciones no específicamente contempladas en este sistema.

VII.– Duración

Este Sistema, incluyendo las medidas de información recíproca, será revisado en reuniones regulares diplomático- técnicas. La primera tendrá lugar dentro de un año desde la entrada en vigor del Sistema y será convocada para una fecha a acordarse a través de la vía diplomática.

Anexo II: Medidas de Seguridad para Unidades Navales y Aéreas que operen en proximidad

15 de febrero de 1990

Cuando operen en proximidad, las unidades navales y aéreas de las Partes cumplirán las siguientes reglas y normas generales:

- a. Las unidades navales y aéreas de las Partes evitarán cualquier movimiento o acción que pudiera ser interpretado como un acto hostil o como un acto realizado con intención hostil.
- b. Las unidades navales de las Partes maniobrarán en forma tal que demuestre claramente sus intenciones y observarán estrictamente la letra y el espíritu de las reglas Internacionales para Prevenir Colisiones en el Mar de 1972.
- c. Las unidades aéreas emplearán la mayor precaución y
- d. Las unidades navales y aéreas de las Partes no efectuarán ataques simulados ni apuntarán cañones, lanzamisiles, tubos lanzatorpedos, otras armas o radares de control de tiro sobre unidades de la otra Parte.
- e. Las unidades navales y aéreas de las Partes no arrojarán objeto alguno en dirección de un buque o aeronave de la otra Parte que pase ante ellos, ni usarán reflectores u otros sistemas de iluminación poderosos para iluminar sus puentes de navegación.
- f. Las unidades navales y aéreas de las Partes que operen en proximidad evitarán la ocultación de luces y cumplirán, al respecto, con las Reglas Internacionales para Prevenir Colisiones en el Mar de 1972 y con las provisiones del Anexo VI del Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944.
- g. No se interferirán o perturbarán en modo alguno los sistemas de comunicación y de detección de unidades de la otra Parte.
- h. Se procederá a efectuar un rápido intercambio de información cuando se produzcan hechos que generen preocupación a la otra Parte.

Anexo III: Búsqueda y Salvamento Marítimo y Aéreo (SAR)

Madrid, 15 de febrero de 1990

Cuando se requieran comunicaciones o coordinación en relación a actividades de Búsqueda y Salvamento Marítimo y Aéreo, se aplicarían los siguientes procedimientos:

a. El Comando de las Fuerzas Británicas en las islas Malvinas (Falkland) informará a los Centros Regionales de Coordinación SAR del Area Atlántico Sudoccidental:

SAR Marítimo: Centro Coordinador de Búsqueda y Salvamento Marítimo Ushuaia.

SAR Aéreo: Centro Coordinador de Búsqueda y Salvamento Aéreo Comodoro Rivadavia.

b. Las operaciones SAR Marítimas serán conducidas de acuerdo con el Manual de Búsqueda y Salvamento de la Organización Marítima Internacional y el Manual de Búsqueda y Salvamento para Buques Mercantes. Las operaciones SAR Aéreas serán conducidas de acuerdo con lo previsto en el Anexo XII del Convenio sobre Aviación Civil Internacional y sus enmiendas.

c. En caso de que se haga necesaria una participación conjunta en un incidente SAR, el Comando de las Fuerzas Británicas en las Islas Malvinas (Falkland Islands) y el pertinente Centro Coordinador SAR argentino coordinarán sus actividades.

Anexo IV: Seguridad de la Navegación

15 de febrero de 1990

1. Las Partes intercambiarán toda la información relevante para que la Argentina, el Coordinador Zonal del Area NAVAREA VI – como ha sido definida por la Organización Marítima Internacional – pueda emitir los pertinentes Avisos a los Navegantes para dicha Area.

2. Con el fin de aumentar la seguridad de la navegación aérea, las Partes acordaron cooperar para:

a. Facilitar la operación de los Centros de Información de Vuelo argentinos proporcionando la información necesaria del tránsito aéreo, alerta, búsqueda y salvamento, comunicaciones y meteorología dentro de las Regiones de Información de Vuelo argentinas (FIR).

b. Intercambiar información entre las Islas Malvinas (Falkland Islands) y el Centro de Información de Vuelo de Comodoro Rivadavia con el fin de identificar aeronaves en vuelo en las FIR, en particular sobre vuelos en la vecindad de zonas costeras.

c. Responder positivamente, en casos de emergencia a los requerimientos para permitir que sus aeropuertos sean utilizados para aterrizaje de alternativa de las aeronaves de la otra Parte así como de aeronaves de terceras banderas.

d. Intercambiar información aeronáutica sobre los aeropuertos de ambas Partes (facilidades de navegación, de aproximación y de superficie).

Documento N° 4

DECLARACION CONJUNTA
COOPERACION SOBRE ACTIVIDADES COSTA AFUERA
EN EL ATLANTICO SUDOCCIDENTAL

DECLARACIÓN CONJUNTA

1. El Gobierno de la República Argentina y el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte acordaron que la siguiente fórmula de soberanía, basada en la contenida en el Comunicado Conjunto emitido en Madrid el 19 de octubre de 1989, se aplica a la presente Declaración Conjunta y a sus resultados:

1) Nada en el contenido de la presente Declaración Conjunta o de cualesquiera otras similares posteriores declaraciones conjuntas y reuniones posteriores será interpretado como:

a) un cambio en la posición del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes;

b) un cambio en la posición de la República Argentina acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes;

c) un reconocimiento o apoyo de la posición de la Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

2) Ningún acto o actividad que lleven a cabo la República Argentina, el Reino Unido o terceras Partes como consecuencia y en ejecución de lo convenido en la presente Declaración Conjunta o en cualesquiera otras similares posteriores declaraciones conjuntas y reuniones constituirá fundamento para afirmar, apoyar o denegar la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. Las áreas sujetas a la disputa de soberanía y jurisdicción no serán extendidas en forma alguna como consecuencia de esta Declaración Conjunta o su ejecución.

Esta Declaración Conjunta no se aplica a las áreas marítimas que circundan las Islas Georgias y Sandwich del Sur.

2. Los dos Gobiernos acordaron cooperar a fin de alentar actividades costa afuera en el Atlántico Sudoccidental, de acuerdo con las disposiciones contenidas en esta Declaración. La exploración y explotación costa afuera de hidrocarburos por industrias petroleras o gasíferas, será llevada a cabo de acuerdo con sólidos criterios comerciales y la aplicación de correctas prácticas conforme a los usos de la industria petrolera, tomando en cuenta las respectivas experiencias de los Gobiernos en el Atlántico Sudoccidental y en el Mar del Norte. La cooperación será impulsada:

a) por medio del establecimiento de una Comisión Conjunta, integrada por delegaciones de ambas Partes;

b) por medio de actividades coordinadas en hasta 6 bloques, cada uno de una extensión aproximada de 3.500 km², debiéndose situar los primeros de ellos dentro de las estructuras sedimentarias, tal como se definen en el Anexo.

3. La Comisión estará integrada por una delegación de cada uno de los Estados y se reunirá por lo menos dos veces al año. Sus recomendaciones serán adoptadas de común acuerdo.

4. La Comisión tendrá las siguientes funciones:

a) someter recomendaciones a ambos Gobiernos y proponer estándares para la protección del medio ambiente marino en el Atlántico Sudoccidental, teniendo en cuenta las convenciones internacionales aplicables y las recomendaciones de organizaciones internacionales competentes;

b) coordinar actividades en los bloques referidos en el párrafo 2 b) supra, como áreas de cooperación especial. Esto se realizará mediante el establecimiento de un Subcomité, subordinado a la Comisión, que se reunirá regularmente y se encargará de:

i) alentar actividades comerciales en cada bloque por medios tales como joint ventures y consorcios de ambas Partes;

ii) buscar propuestas de empresas para cada uno de los bloques, a ser ofrecidos en condiciones adecuadas al medio inhóspito en el que se desarrollarán las actividades;

iii) hacer recomendaciones respecto de propuestas hechas por empresas a los dos Gobiernos sobre proyectos de desarrollo en cada uno de los bloques, incluyendo los límites de los mismos;

iv) buscar una estrecha coordinación con relación a todos los aspectos de futuras operaciones, incluyendo los niveles generales de aranceles, regalías, tasas e impuestos, la armonización del calendario de actividades, términos y condiciones comerciales y cumplimiento de los estándares recomendados;

v) recomendar, sobre la base de datos geológicos conocidos por ambas Partes, bloques adicionales, ya sea dentro de las estructuras sedimentarias referidas en el Anexo o dentro de un área a ser acordada posteriormente por ambos Gobiernos por recomendación de la Comisión;

c) promover la exploración y explotación de hidrocarburos en áreas marítimas del Atlántico Sudoccidental sujetas a una disputa de soberanía y jurisdicción, y a ese fin:

i) promover la cooperación entre la industria de ambas Partes, incluyendo la formación de joint ventures y la elaboración de proyectos conjuntos para la exploración, producción y uso de infraestructura;

ii) recibir de ambas Partes y de las empresas que operen en las áreas la información disponible sobre investigación científica, desarrollo de actividades y operaciones comerciales relativas a los fondos marinos, respetando el carácter confidencial de la información comercial;

iii) proponer a ambos Gobiernos trabajos coordinados de investigación, a través de emprendimientos comerciales;

iv) someter recomendaciones a ambos Gobiernos sobre estándares de seguridad, salud y monitoreo de las actividades costa afuera; ambos Gobiernos tomarán las medidas apropiadas a fin de asegurar que las empresas mantengan a la Comisión informada del desarrollo de sus actividades;

d) sobre la base de los datos geológicos conocidos por ambas Partes, proponer a los Gobiernos,

en el momento oportuno, otras áreas de cooperación especial, en términos similares a los contenidos en el párrafo 4 (b) supra;

e) considerar y someter recomendaciones a los dos Gobiernos sobre cualquier cuestión vinculada con el objeto de la presente que surgiera en el futuro, incluyendo la posibilidad de que sea necesario acordar la utilización de cualquier descubrimiento de acuerdo con prácticas correctas conforme a los usos de la industria petrolera, en operaciones de traslado de hidrocarburos por medio de ductos y en el uso eficiente de la infraestructura.

5. Los acuerdos referidos a búsqueda y rescate establecidos en la Declaración Conjunta del 25 de septiembre de 1991 y 12 de julio de 1993 o cualquier otro arreglo futuro entre las Partes sobre esta materia se aplicarán a las actividades costa afuera. El tráfico de helicópteros civiles estará sujeto a un tratamiento futuro.

6. Cada Gobierno tomará las medidas administrativas apropiadas de acuerdo con la presente Declaración Conjunta para la exploración y explotación de hidrocarburos en las áreas a que se refiere el párrafo 4 ut supra. Las Partes acordaron que dichas medidas, que regulan las actividades de las empresas, estarán sujetas a la fórmula de soberanía del párrafo 1 ut supra. Las Partes crearán las condiciones para la participación sustantiva de empresas de ambas Partes en las actividades. Cada Parte comunicará a la otra información relevante concerniente a la conducción de actividades de exploración y explotación en las áreas. Ambas Partes acordaron abstenerse de tomar acciones o imponer condiciones orientadas o tendientes a inhibir o frustrar la posibilidad de llevar a cabo actividades petroleras en las áreas.

7. Con el fin de llevar a la práctica los diferentes arreglos de esta Declaración Conjunta, que forman un conjunto interdependiente, ambos Gobiernos acordaron cooperar en las diferentes etapas de las actividades costa afuera emprendidas por los operadores comerciales, incluyendo el régimen para el eventual abandono de la instalaciones.

Nueva York, 27 de septiembre de 1995

Documento N° 5

DECLARACIÓN CONJUNTA DEL 14 DE JULIO DE 1999

1.- Introducción

Delegaciones de la Argentina y del Reino Unido se reunieron en Londres el 13 y 14 de Julio de 1999 en una atmósfera constructiva y amistosa, para continuar el diálogo iniciado en Londres el 25-27 Mayo y seguido en Nueva York el 2 de julio. La Delegación Argentina fue presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, Guido Di Tella, y la Delegación del Reino Unido por el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y del Commonwealth del Reino Unido, Robin Cook. La Delegación del Reino Unido incluyó miembros del Consejo Legislativo de las Islas Malvinas.

Los dos Ministros recordaron las Declaraciones Conjuntas emitidas por las Delegaciones argentina y británica en Madrid el 19 de octubre de 1989 y el 15 de febrero de 1990, que hicieron posible la normalización de las relaciones entre los dos países y el restablecimiento de una exitosa cooperación en la esfera bilateral. Acordaron que la fórmula de soberanía contenida en el párrafo 2 de la Declaración Conjunta del 19 de octubre de 1989 se aplica a esta Declaración Conjunta y a sus consecuencias.

Expresaron su satisfacción por el mayor entendimiento y grado de reconciliación en la relación bilateral demostrados por las mutuas visitas del Presidente de la Argentina en octubre de 1998 y de SAR el Príncipe de Gales en marzo de 1999.

Las dos partes acordaron los siguientes puntos:

11.- Acceso y Servicios Aéreos

1. Los ciudadanos argentinos podrán visitar las Islas Malvinas, con sus propios pasaportes. Esta disposición se aplica de manera igual a los ciudadanos argentinos que viajan por aire o por mar.

2. Dar pleno apoyo a la reanudación inmediata de servicios aéreos civiles regulares directos entre Chile y las Islas Malvinas operados por Lan Chile o cualquier otra aerolínea que acuerden las Partes. Desde el 16 de octubre de 1999 estos servicios incluirán escalas en el territorio continental argentino, donde podrán embarcar y desembarcar pasajeros, carga y correo.

3. Expresar satisfacción con la posibilidad de vuelos entre las Islas Malvinas y terceros países con la opción, desde el 16 de octubre de 1999, de realizar escalas en el territorio continental argentino.

111.- Pesca

A la luz del compromiso compartido para el mantenimiento y la conservación de las poblaciones ictícolas en el Atlántico Sur, se incrementarán los actuales niveles de cooperación entre la Argentina y el Reino Unido. En este contexto, próximamente se reunirán funcionarios para considerar la cuestión de la estabilidad relativa de las poblaciones ictícolas, pesca furtiva y otras cuestiones relacionadas con ella y para recomendar programas coordinados de medidas prácticas con el objetivo de ponerlas en funcionamiento antes del 9 de octubre de 1999.

IV.- Fomento de la confianza Con vistas a un mayor desarrollo de la reconciliación y del mutuo entendimiento:

i) Se construirá en el cementerio argentino en las Islas Malvinas un monumento a la memoria de los miembros de las Fuerzas Armadas argentinas muertos en acción en 1982.

ii) El Gobierno argentino está dispuesto a analizar la cuestión de la toponimia en las Islas Malvinas. Con ese propósito continuará las consultas con las instituciones nacionales apropiadas.

iii) Tal como acordaron en octubre de 1998 el Presidente de la República Argentina y el Primer Ministro del Reino Unido, los dos Gobiernos continuarán trabajando conjuntamente para evaluar la factibilidad y el costo de la remoción de las minas terrestres aún presentes en las Islas Malvinas.

V.- Procedimientos

i) La puesta en práctica de los arreglos detallados en esta Declaración Conjunta quedará registrada en un intercambio de notas entre los dos Gobiernos.

ii) Los Gobiernos enviarán conjuntamente el texto de la presente Declaración y las notas que la acompañan, en español y en inglés, al Secretario General de las Naciones Unidas para su distribución como documento oficial de la Asamblea General bajo el tema correspondiente de la Agenda de la próxima sesión ordinaria.

iii) Esta Declaración Conjunta, así como los arreglos que de ella se derivan, serán mantenidos bajo examen por ambos Gobiernos.

Documento N° 6

"2007 - Año de la Seguridad Vial"

Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

Buenos Aires, 27 MAR 2007

Señora Secretario:

Me dirijo a usted respecto de la Declaración Conjunta sobre Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental, que el Gobierno argentino acordara, bajo fórmula de salvaguardia de soberanía, con el Gobierno británico el 27 de septiembre de 1995. Era intención del Gobierno argentino transmitir al británico las conclusiones alcanzadas en relación con este instrumento en la reunión diplomática propuesta por la Argentina en febrero de 2006 para tratar el estado de todos los entendimientos acordados entre nuestros dos países bajo fórmula de soberanía. Pero, lamentablemente, ello no ha sido posible por la negativa de su Gobierno a realizar la referida reunión.

Como es de su conocimiento, durante la Octava Reunión de la Comisión de Hidrocarburos del Atlántico Sudoccidental celebrada el 27 de julio de 2000 las dos partes constataron la existencia de interpretaciones divergentes sobre el ámbito espacial de aplicación de ese entendimiento. La República Argentina considera que ese ámbito espacial de cooperación, de conformidad con el texto de esa Declaración Conjunta y su objeto y fin, es la totalidad del área marítima disputada entre la Argentina y el Reino Unido circundante a las Islas Malvinas. El Reino Unido no comparte tal interpretación. Constatada la divergencia, ambos Gobiernos coincidieron en la conveniencia de darse un tiempo de reflexión sobre el tema y sobre la mejor forma en que una futura cooperación pudiera ser llevada a cabo, tal como fuera consignado en el Comunicado Conjunto emitido por las Partes luego de la reunión mencionada.

Por otra parte, antes y durante dicho período de reflexión, el Reino Unido ha realizado continuamente actos unilaterales que son contrarios a la Declaración de 1995, la cual prevé expresamente el accionar conjunto de ambos Gobiernos en el área de la controversia prevista en ese instrumento. Tales actos unilaterales, que han sido oportuna y debidamente protestados por la República
///...

A la señora
Secretario de Asuntos Exteriores y de la Comunidad Británica
del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
Dña. Margaret BECKETT
LONDRES



"2007 - Año de la Seguridad Vial"

Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

...///

Argentina, son también incompatibles con la Resolución 31/49 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que insta a las dos partes a que se abstengan de adoptar decisiones que entrañen la introducción de modificaciones unilaterales en la situación mientras las Islas están atravesando por el proceso recomendado en las resoluciones de las Naciones Unidas. La actitud del Reino Unido tampoco ha contribuido a la creación de un clima propicio para la reanudación de las negociaciones de soberanía a la que reiteradamente instan las Naciones Unidas. En consecuencia, tampoco se ha permitido dar cumplimiento al mandato impuesto por la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas y demás resoluciones pertinentes de esa organización, de avanzar hacia la solución definitiva de la disputa de soberanía que existe entre nuestros dos países sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes:

El Gobierno argentino considera que la reiteración y permanencia de las acciones unilaterales británicas ponen de manifiesto la subsistencia de las discrepancias interpretativas a las que vengo de referirme, con lo cual carece de sentido continuar con el período de reflexión y permite concluir que no resulta posible aplicar la Declaración Conjunta del 27 de septiembre de 1995. En virtud de ello, la República Argentina considera terminado dicho entendimiento provisorio a partir de la fecha de la presente nota.

Hago propicia esta oportunidad para reiterarle las seguridades de mi más distinguida consideración.


JORGE E. TAIANA
MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES
COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO