
Las estrategias argentinas hacia la Cuestión Malvinas desde la Guerra hasta la actualidad (1982-2021)

Alejandro Simonoff

Instituto de Relaciones Internacionales, Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina
asimonoff2010@gmail.com

Recibido: 31/08/2021

Aceptado: 04/04/2022

Resumen

La disputa por la soberanía de las islas Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña resulta un tema de alta sensibilidad en la agenda pública de nuestro país, sobre todo luego de la Guerra de 1982. Hasta ese momento las negociaciones, según Juan Carlos Puig, habían tenido dos formas: legitimistas y deslegitimistas. El artículo desarrolla una lectura acorde a esa categorización para las estrategias llevadas adelante por los gobiernos argentinos desde la democratización hasta la actualidad, y no abordadas por el autor.

Palabras clave: Política exterior argentina, relaciones internacionales, historia reciente, Guerra de Malvinas.

Argentine strategies towards the Malvinas Question from the War to the present (1982-2021)

Abstract

The dispute over the sovereignty of the Malvinas Islands between Argentina and Great Britain is a highly sensitive issue on the public agenda of our country, especially after the 1982 War. Until then, the negotiations, according to Juan Carlos Puig, had had two forms: legitimists and delegitimists. The article develops a reading according to this categorization for the strategies carried out by the Argentine governments from democratization to the present, and not addressed by the author.

Keywords: Argentine foreign policy, international relations, recent history, Malvinas War.

Las estrategias argentinas hacia la Cuestión Malvinas desde la Guerra hasta la actualidad (1982-2021)

Introducción

La disputa por la soberanía de las islas Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña resulta un tema de alta sensibilidad en la agenda pública, sobre todo luego de la Guerra de 1982. Si bien el conflicto significó una *tabula rasa* en las negociaciones, a partir de él, creemos que continuaron existiendo dos formas: una legitimista y otra deslegitimista, como ya había ocurrido desde la sanción de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2065/65 como las había conceptualizado Juan Carlos Puig en su libro *Malvinas y el régimen internacional* (1983).

El objetivo de este trabajo es demostrar la validez de esas herramientas conceptuales al comprobar, o no, si nos permitirán abordar y ordenar estructuralmente los diversos procesos de la negociación de estos últimos cuarenta años desde la finalización del conflicto y que están plagados de eventos aparentemente contradictorios y complejos entre sí, y que nos reclama una lectura más estructural de los acontecimientos para poder comprenderlos.

Por ello, presentaremos primero las herramientas conceptuales *puigianas*, luego haremos algunas brevísimas consideraciones históricas de largo plazo desde la usurpación británica hasta la llegada de la última dictadura militar, para luego desplegar con aquellas claves, un texto sobre las acciones en torno a la cuestión llevadas adelante por los gobiernos democráticos.

Herramientas conceptuales para acceder a un fenómeno complejo

Hemos optado por la utilización de herramientas conceptuales que nos permitan explicar los diversos procesos de negociación y operen, a su vez, como un prisma desde donde mirar estos fenómenos. Para este caso nos resultó pertinente la construcción analítica del internacionalista argentino Juan Carlos Puig en *Malvinas y régimen*

internacional (1983).¹ En este libro se realizó un aporte significativo desde una óptica disciplinar con carácter autonomista y periférica referido no sólo al contexto de la Guerra de 1982, sino también del reclamo llevado delante previamente por la Argentina a Gran Bretaña por los archipiélagos australes.

Para el autor rosarino la tarea de recuperación de las islas Malvinas por parte de la Argentina constituye un hecho autonomista² que incluso puede implicar “un desafío al régimen global” que explica el rechazo por parte de los repartidores supremos a la reivindicación soberana.³ (1983: 113). Por ello, para el logro de sus objetivos, nuestro país debe -ante la falta de permeabilidad con el otro bloque-, descartar la asistencia masiva del otro bando de la Guerra Fría, y profundizar “sus relaciones con los países latinoamericanos en general con los del Tercer Mundo” (1983: 113). Para el éxito de nuestra reivindicación soberana –continuaba Puig- sería “imprescindible” llevar adelante una “legitimación colectiva de las posiciones contestatarias adoptadas por el país reivindicante” (1983: 199), es decir la utilización de instrumentos multilaterales como lo es la Resolución 2065 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), que identifica como legitimista. Frente a ello, Puig encontró otro tipo de maniobras, que más allá de respetar ciertas formalidades del caso, aceptaba conversar sobre temas “que nada tienen que ver con la controversia” (1983: 200) y que identificamos como deslegitimistas. En suma, las primeras maniobras se sustentaban en una alianza con otros países periféricos que acompañaban y ayudaban a legitimar el reclamo en diversos tipos de foros y también podríamos entender que compensaba la asimetría inicial desde donde se negocia con la potencia ocupante del territorio argentino; mientras que el acercamiento a los principales repartidores del régimen internacional llevó a derivar la negociación hacia otro tipo de cuestiones que alejaban al país de la discusión de fondo.

¹ Juan Carlos Puig (Rosario, 1928 - Caracas, 1989) fue un referente imprescindible del pensamiento autonómico sudamericano. Licenciado para el Servicio Consular (Universidad del Litoral, 1950) y Doctor en Derecho (Universidad de París, 1954) y en Diplomacia (Universidad del Litoral, 1959). Fue Canciller argentino durante el gobierno de Héctor José Cámpora (1973). Tuvo una extensa labor universitaria tanto en la Argentina, donde creó la Carrera de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario, y del Centro de Estudios Internacionales Argentinos (CEINAR) en 1972, desde donde publicó la *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, y tras su exilio en 1976, dictó clases en el Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar de Venezuela, desde donde participó activamente en la *Revista Mundo Nuevo*. Ha escrito innumerables artículos y libros referidos tanto a la teoría autonómica como a las relaciones internacionales argentinas.

² La reversión de la tendencia de debilidad territorial resulta claramente un instrumento para el aumento de capacidades por parte de un Estado periférico.

³ Según Puig (1983) son los Jefes de Estados que encabezan el sistema y que fijan y sostienen los criterios de reparto del régimen internacional.

La disputa hasta la guerra

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

Desde la primera presidencia de Perón, y los gobiernos que lo siguieron, se tomaron varias medidas referidas al tema, estas fueron casi exclusivamente de orden interno más que externo.

Recién con el gobierno de Illia, ante la posibilidad de que los isleños proclamasen su independencia de Gran Bretaña y la disputa territorial quedase reducida a una cuestión abstracta, se impulsó la presentación del problema en el marco del Comité de Descolonización de la ONU.⁴ Para ello, la administración radical fijó tres objetivos: 1) restablecer la unidad territorial argentina afirmando nuestros derechos soberanos sobre las Islas; 2) rechazar todo intento de autodeterminación de los isleños por no ser población nativa; 3) lograr una definición del Comité de Descolonización tendiente a lograr el primer objetivo (Lanús, 1984: II, 181).

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

Desde la sanción de esa resolución, nuestro país sostuvo que el problema de soberanía de las islas era una cuestión bilateral, sustentado en el principio de integridad

⁴ Como señala la tesis principal de Carina Miller, un país como la Argentina en este tema “puede utilizar instituciones internacionales para superar esa desventaja (de negociar con un país más poderoso) y tratar de alcanzar objetivos de política exterior que no puede alcanzar sin la ayuda de un foro internacional.” (2000: 29).

territorial y no en el de autodeterminación.⁵ Aunque se sostiene que se deben respetar los “intereses” de los *kelpers* -se refiere al modo de vida- y no sus “deseos”.⁶

Existen autores, como por ejemplo Carlos Escudé (1992), quienes impugnan esta posición, creyendo ver en el proceso de negociación dos modelos de nación contrapuestos: uno el anglosajón y otro el del *Volkgeist*. Gran Bretaña representa al primer modelo donde los derechos de los ciudadanos están en armonía con los del Estado-nación, y el segundo, como la Argentina, los ciudadanos están por debajo de los intereses del Estado.⁷

El dictador Juan Carlos Onganía, al principio siguió adelante con el proceso de negociación, llegando en agosto de 1968 a un acuerdo sobre el texto para un memorando de entendimiento en el cual, como lo señala Archibaldo Lanús, se “contiene el compromiso más explícito por parte del Reino Unido sobre la eventual transferencia al Estado Argentino de la soberanía que ejercía sobre las islas” (Lanús, 1984: II: 197). A pesar de ello, las dilaciones del gobierno militar en responder sobre el “*non paper*”, llevaron a los ingleses a desestimar la propuesta desaprovechando la oportunidad.⁸

Tras ese fracaso, durante ese gobierno de facto, la autodenominada “Revolución Argentina”, ya bajo la gestión del general Alejandro Agustín Lanusse, se llevó a cabo una maniobra deslegitimista, el Acuerdo de Comunicaciones de 1971 que consistía en viajes regulares a las Islas, intercambios educativos, sanitarios, etc., aspectos reclamados por los británicos desde un comienzo.

Existieron un sinnúmero de hechos posteriores hasta la llegada del “Proceso” militar (1976-1983), de los cuales rescatamos el incidente Shackleton de 1976. Esta expedición, llevada adelante por los británicos, sin el consentimiento argentino, otorgó una nueva relevancia estratégica al archipiélago, debido a los recursos ictícolas y petroleros disponibles allí y la controversia generada por esa acción terminó con la

⁵ Cabe aclarar que tanto el principio de integridad territorial, como el de autodeterminación, están contenidos en la Resolución 1514 sobre Descolonización de territorios coloniales de la Asamblea General de la ONU de 1960. El acento puesto en el primero de ellos se debió a que nuestro país entiende que los *kelpers* (nombre con el que se conoce a los británicos residentes en las islas) no son población originaria sino derivada de la situación colonial que produjo tras una secesión territorial, y que otorgarles la autodeterminación sería consagrarla.

⁶ A la inversa para los británicos las negociaciones deberían ser entre tres partes (Argentina, Reino Unido y los isleños), y debe aplicarse el principio de autodeterminación.

⁷ En este punto Escudé no reparó en el hecho de que, hasta la Guerra de 1982, los *kelpers* fueron administrados por un gobernador elegido por Londres. Solamente tras este evento, los isleños comenzaron a ganar cierto status de ciudadanía, recién completada en 2002.

⁸ Esta dilación permitió operar en el parlamento británico al recientemente creado *lobby* isleño.

interrupción de las relaciones bilaterales. Esta última maniobra fue calificada por Puig como legitimadora (1983: 199-200).⁹

Malvinas y la última dictadura

Como parte de su búsqueda de alineamiento con Occidente, en 1977 la última dictadura militar reanudó los vínculos diplomáticos con Gran Bretaña interrumpidos tras aquel incidente. La agenda quedó conformada por la realización de una reunión anual para discutir el diferendo, donde prevalecía la cooperación económica, de mayor interés para la potencia ocupante, y razón por la cual más próxima a las tendencias deslegitimadora. Sin embargo, subsistieron diferencias en cuanto a la incorporación de los *kelpers* a las negociaciones y que se tuviese en cuenta sus “deseos” -cosas que la Argentina rechazó-, e incluso existió una propuesta de arriendo para el archipiélago, impulsada inicialmente por los laboristas y luego por el gobierno conservador de Margaret Thatcher, que fue descalificada (Terragno, 2006: 164).¹⁰

Hasta la llegada del dictador Leopoldo Fortunato Galtieri este tema continuó con los parámetros ya indicados, aunque éste buscó la manera de entorpecerlas al proponer plazos para una resolución definitiva, cuestión que, según el embajador Carlos Ortiz de Rozas, era de imposible cumplimiento para los británicos (2011: 259-265).

El endurecimiento de la posición que terminó en la decisión de impulsar el conflicto armado se debió a la erosión que sufría el régimen por los problemas políticos, económicos y sociales generados por su plan monetarista (Simonoff, 2015). Es decir, la solución bélica no tuvo otro objetivo que garantizar la perdurabilidad en el poder de los militares, y no la reivindicación soberana. Como señaló Carlos Escudé:

“Podrá discutirse interminablemente sobre si las repetidas frustraciones en las negociaciones con Gran Bretaña ‘justifican’ o no esta medida. Es casi innegable, sin embargo, que, si el gobierno de Galtieri hubiera gozado de buena salud interna, económica y política difícilmente había embarcado al país en esta aventura” (1984: 61).

⁹ Una de las consecuencias del informe final de esa expedición fue que era necesario para garantizar la factibilidad de la explotación de recursos ictícolas e hidrocarbúricos por parte de los británicos, el concurso de Buenos Aires.

¹⁰ Esa estrategia no fue novedosa ya que como indicamos, en la “Revolución Argentina” fue iniciada con el Acuerdo de Comunicaciones de 1971.

A pesar de la advertencia de Estados Unidos, Galtieri pensó que la tarea realizada con la Contra nicaragüense era suficiente para que Reagan abandonara a Thatcher -su principal aliada en Europa y frente principal de la Guerra Fría- y apoyara a la Argentina en esa aventura militar (Puig, 1983: 114).¹¹

La superioridad militar británica fue reforzada por el apoyo de Estados Unidos y la OTAN que, sumadas a las sanciones económicas de la Comunidad Económica Europea y norteamericanas, les permitió a los ingleses, más allá de su primacía inicial, tener una ventaja determinante en este episodio bélico.

Por su parte, los países latinoamericanos y algunos del Tercer Mundo apoyaron, luego de cierto desconcierto inicial, por ver en ese conflicto un enfrentamiento Norte-Sur (Puig, 1983: 115).

Tras la sanción por el Consejo de Seguridad de la Resolución 502, que exigió el cese del fuego y la retirada de tropas, existieron tres instancias de mediación diplomática durante el conflicto. La primera fue con el Secretario de Estado norteamericano, Alexander Haig, la siguiente con el Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuellar, y la última a cargo del Presidente de la República del Perú, Fernando Belaúnde Terry. Todas ellas estaban destinadas a no prosperar, ya que la Junta Militar no quería retirar sus tropas de Malvinas -dado el apoyo masivo de la sociedad a la recuperación-, que era una exigencia *sine qua non* para que el gobierno británico no respondiese con la fuerza.

La Guerra de Malvinas fue el punto terminal del poder militar y tras éste, la posibilidad de conjugar un sistema político estable. Y en términos específicos, el de la política exterior, puso de manifiesto la debilidad en el mundo y la condición periférica de nuestro país.

Negociaciones a *tabula rasa*

En términos generales existieron a lo largo de estos casi cuarenta años dos tendencias en las estrategias de inserción internacional de los gobiernos democráticos: la autonomista, que consistió en buscar márgenes de maniobra en esquemas multipolares, como ocurrió durante los gobiernos de Raúl Alfonsín, Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner, Cristina Fernández y Alberto Fernández, que privilegiaron a los países periféricos y emergentes;

¹¹ Pero la búsqueda de una profundización de la relación con Washington en el marco de la Segunda Guerra Fría reaganiana volvió imposible y contradictoria esa estrategia hacia las islas.

y la segunda, la globalista que privilegió la relación con la potencia hegemónica, como en las administraciones de Carlos Menem, de Fernando de la Rúa y Mauricio Macri.¹² Estas diferencias impactaron en los modos de cumplir con el objetivo de la política hacia Malvinas fijado desde la instauración de la democracia que consistió en volver a la situación anterior a la guerra de 1982, es decir sentarse a negociar la soberanía con Gran Bretaña.

Las negociaciones durante la gestión de Alfonsín (1983-1989): la opción multilateral como única vía

El gobierno de Raúl Alfonsín intentó una negociación bilateral que fracasó en la reunión en Berna (1984), donde los británicos exigieron “el previo y expreso abandono, por parte de la Argentina, del reclamo de soberanía” y el cese de hostilidades.¹³ Ambas cuestiones impidieron el diálogo,¹⁴ razón por la cual, la cuestión tuvo un perfil poco privilegiado y pasó a tratarse en foros internacionales como el Comité de Descolonización y la Asamblea General de ONU, donde se buscó “mantener vivo el tema internacionalmente”.¹⁵ Pero, tras el giro realista,¹⁶ esta administración buscó la mediación de Washington que permitió avanzar en conversaciones que se plasmarían en los Acuerdos de Madrid durante la gestión de Carlos Menem.¹⁷

La firma de los acuerdos pesqueros con la Unión Soviética (1986) significó el reconocimiento implícito de ésta de la soberanía argentina sobre las islas Malvinas,

¹² Queremos aclarar que, dentro del globalismo, según Amado Luíz Cervo, existieron dos formas: una benigna, que acepta la globalización, el liderazgo de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, y sus reglas, sin la más mínima confrontación con ella, y otra asimétrica, la cual, reconocería las dificultades que puede generar la aspiración de convertir al mundo en una única unidad operativa y buscaría participar en las instituciones del Orden Mundial para influenciar en las normas que surgen y lograr plasmar ciertos objetivos nacionales (Cervo, 2003). En el primero de los casos podemos ubicar a los gobiernos de Menem y Macri y dentro del segundo al gobierno de la Alianza.

¹³ Alfonsín, Raúl (5 de abril de 2007). Defender la posición tradicional argentina. *Clarín, Opinión*, p. 31.

¹⁴ Si bien con el gobierno conservador de Margaret Thatcher no existió diálogo directo y público desde Berna hasta la mediación norteamericana, con los laboristas se avanzó en la llamada Declaración de París de 1986, en donde éstos se comprometieron a tratar el tema cuando fuesen gobierno. En ella se apuntó a “garantizar el modo de vida de los isleños”, se utilizó el término “intereses” y sobre el tema de soberanía se señaló “discutir todos los aspectos del futuro de las islas” (Makin, 1986: 26).

¹⁵ Caputo, Dante (1986). Jornada Académica: 30 meses de Política Exterior Argentina. Disertación del Canciller. Buenos Aires, Mimeo, p. 6.

¹⁶ Fase en la que el gobierno de Alfonsín ajustó su agenda externa tras el fracaso del Consenso de Cartagena que obligó a una revisión de sus prioridades que afectaron sus lineamientos hacia los Estados Unidos y la región.

¹⁷ Este perfil poco privilegiado y el hecho de considerar a la guerra como un acto aventurero algunos analistas consideran al gobierno de Alfonsín como el inicio de una fase de “desmalvinización” que se extiende hasta los noventa (Cangiano, 2012).

“convirtiéndose en un antecedente fantástico” (Caputo, 1989: 264). Este hecho produjo una controversia interpretativa entre varios autores. Por ejemplo, para Carlos Escudé esta situación, no sólo complicó las relaciones con Gran Bretaña sino también con Estados Unidos porque existió un desafío al introducir a los soviéticos en la zona (1992: 36-39). Para otros, como Roberto Russell: “Washington no estuvo feliz con estos acuerdos” pero, a diferencia de la anterior opinión, “mantuvo una posición de apoyo consistente hacia la Argentina como parte de su nueva política de defensa y promoción de la democracia en América latina” (2010: 272).

Desde otra óptica, Mario Rapoport afirmó que la problemática de Malvinas mostraba, por un lado, las dificultades de una estrategia que contemplaba “una parte sustancial de sus relaciones económicas, comerciales y políticas en las dos superpotencias” y, por el otro, los márgenes de maniobra “cada vez más reducidos” del gobierno (1987: 91).

Resulta claro, más allá del bajo perfil impuesto por el escaso margen internacional, esta administración optó por un perfil legitimador del conflicto a través de los organismos internacionales.

Las negociaciones en las presidencias de Menem (1989-1999): bilateralismo y seducción

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

De la primera cuestión, reestablecer y privilegiar el diálogo bilateral, se destacó la aplicación de la fórmula del paraguas de soberanía en los acuerdos Madrid I y II.¹⁸ Ésta consistió en proteger los derechos de cada parte, en lo que respecta a los archipiélagos y espacios marítimos circundantes que era un escollo para la normalización de las relaciones diplomáticas, consulares y económicas. Para algunos autores, como Federico Bernal, esta estrategia “significó una postergación de reclamo de soberanía” (2011: 82-83), aunque el problema creemos no se encontraba en el instrumento utilizado para el

¹⁸ En el primero de ellos, de octubre de 1989, se estableció la fórmula del paraguas que se negoció desde la administración radical en Nueva York, además de señalar la voluntad de normalizar vínculos diplomáticos, se anunció el cese de hostilidades, la formación de área de preservación pesquera y la continuidad de las negociaciones. En febrero del año siguiente se firmó el segundo, donde se restablecen las relaciones diplomáticas y consulares, además la zona de exclusión fue sustituida por un sistema de información y consulta para el movimiento de unidades navales y aéreas (Cavallo, 1996: 362).

retorno de las relaciones diplomáticas y consulares, sino en los modos en los que se le encaró.

Pero estas primeras iniciativas se toparon con el anuncio presidencial de febrero de 1992, donde se comunicó la intención de llevar a arbitraje internacional la cuestión, aspecto que “no fue debidamente estudiado por la Cancillería” (Raimundi, 1993: 43). Incluso, como rechazo a esta postura, se produjo la renuncia del internacionalista Carlos Escudé como asesor del gobierno y mentor del “Realismo Periférico” que inspiró los principales lineamientos de esa administración hasta su final.¹⁹

El restablecimiento de las relaciones permitió el avance de los temas económicos, prioritarios en la agenda inglesa.²⁰ Estas negociaciones con Gran Bretaña se concentraron en los aspectos ictícolas y petroleros. En el primero, el Acuerdo de Pesca de Calamar, “la Argentina se autolimitaba a pescar este crustáceo, principal recurso de los habitantes de las islas” (Bernal, 2011: 67). Y en el segundo, la firma de una Declaración Conjunta sobre Cooperación en actividades petroleras en el Atlántico Sudoccidental, mostró dificultades, ya que poseía una declaración firmada por ambos países, donde se comprometían a no extender el conflicto, crear una Comisión Conjunta de Hidrocarburos, y abstenerse de realizar cualquier acción que pueda frustrar estos emprendimientos. No obstante ello, inmediatamente aparecieron declaraciones interpretativas de cada una de las partes. En el caso de la Argentina se señaló que dicho instrumento no implicaba un reconocimiento de la posición británica y que se abstendría de tomar medidas discriminatorias de los derechos de las empresas que trabajen en la zona (Simonoff, 2015: 323).

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

El ex Canciller Caputo señaló que, con esta firma, el paraguas de soberanía resultaba insuficiente para proteger los intereses argentinos, porque “concedemos nuestra soberanía sobre un recurso” y la misma quedó reducida a una cuestión

¹⁹ La posición de este autor puede sintetizarse en cuatro puntos: 1) los derechos argentinos sobre las islas son reales, “pero mucho más relativos de lo que el público argentino cree”; 2) “La cuestión jurídica es demasiado compleja y ambigua como para que el caso vaya a resolverse jamás en torno a estas consideraciones”; 3) “La solución al problema de la cuestión de soberanía vendrá eventualmente por vía de consideraciones prácticas”; 4) “La única posibilidad argentina de ser incluida en esa solución pasa por demostrarle al mundo, a Gran Bretaña y a los isleños que reúne condiciones mínimas de estabilidad y confiabilidad.” (Escudé, 1995: 40-41).

²⁰ El Reino Unido buscó seguridad jurídica para sus inversiones en el área de disputa.

“abstracta, inasible e indefinible mientras se concede otra, concreta, tangible y precisa como la explotación de la cuenca petrolífera de las Malvinas” (Caputo, 1995: 26). Aunque desde el oficialismo, o mejor dicho desde fuentes cercanas a él, se dijo que este acuerdo, sobre todo el derecho al cobro virtual “representa un enorme e inesperado logro diplomático.”²¹

En esas negociaciones se observó la posición displicente o indiferente del gobierno argentino frente a la defensa de los derechos soberanos del país. La administración menemista no supo aprovechar el interés británico por restablecer el comercio y el flujo de inversiones en nuestro país, apostando todo a un viaje presidencial que, más allá de un innegable valor simbólico, no sirvió para obtener avances palpables en nuestra posición.

La gestión de Menem incorporó una estrategia denominada de “seducción” hacia los *kelpers*.²² Pero, ¿en qué consistió? fue una forma de acercamiento a los isleños que poseyó un lado simpático -el envío a fin de año de libros como *El Principito* o *Winnie The Phoo*- y otro riesgoso, ya que declaraba ambiguamente que no considera a los isleños como parte de las discusiones, pero proporcionó toda una serie de señales para involucrarlos.

Hacia 1996 la política de seducción entró en un período de estancamiento. El gobierno tomó la decisión de volver a los foros internacionales y empezó a barajar otras estrategias como la indemnización a los *kelpers* o la soberanía compartida para impulsar nuevamente el tema. Ahora bien, no fue la llegada del laborismo en 1997, que había generado cierta esperanza en torno al tema,²³ sino el encarcelamiento del dictador Pinochet, lo que revitalizó la estrategia. El pedido de extradición del juez español Baltasar Garzón, motivó que Chile suspendiera los vuelos regulares hacia las Islas, dejándolas incomunicadas. Este último suceso coincidió con la visita de Menem a Gran Bretaña -evento en el cual el gobierno había hecho una fuerte apuesta- y reduciéndola a una gira protocolar, aunque permitió el inicio de nuevas conversaciones para regularizar la situación.

²¹ Escude, Carlos (22 de septiembre de 1995). Enorme logro diplomático. *Clarín*, Opinión, p. 17.

²² La influencia de algunos aspectos de la teoría de Escude en la estrategia de seducción fue muy evidente, véase: Simonoff, 2012a.

²³ A pesar de la firma de la Declaración de París con el laborismo británico en los años ochenta, la llegada de éstos al poder en Gran Bretaña de la mano de Blair no significó cambio alguno, como se pudo observar en la reunión los cancilleres Di Tella y Cooch en julio de 1997 donde este último declaró que “no habrá cambio sustancial sin el visto bueno de los malvinenses”, Iglesias, Graciela (29 de julio de 1997). Di Tella se reunió por primera vez con el Canciller Laborista. *La Nación*, Política, p. 7.

El reinicio del diálogo hizo creer al gobierno en la aparición de una política de estado fundada en los principios deslegitimadores del conflicto, pero como se observó en la intervención de parlamentarios del oficialismo y oposición, ello no era viable, ya que solo acordaron en la necesidad del dialogo bilateral. El desacuerdo se fundó en el rechazo a la composición de la delegación británica²⁴ y por la exigencia de utilizar pasaporte para los argentinos que se trasladen a Malvinas.²⁵

Las negociaciones en la gestión de la Alianza (1999-2001): el retorno al multilateralismo, el abandono de la seducción y la fórmula Hong Kong

En su discurso de asunción, De la Rúa señaló como uno de sus seis objetivos para su política exterior,²⁶ proseguir el mandato constitucional de recuperar la soberanía de las islas Malvinas.²⁷ Estos lineamientos fueron reafirmados por Rodríguez Giavarini en su discurso de toma de posesión de la Cancillería en diciembre de 1999, cuando remarcó que buscaría la soberanía de las Islas por medios pacíficos y que se mantendrían negociaciones en dos niveles: bilaterales con el Reino Unido y multilaterales con la ONU, la OEA, etc. (2000: 17).

El abandono de la política de seducción llevó a la crítica, tanto de Di Tella, como del principal soporte ideológico de la política de los noventa, Carlos Escudé, que atacó esta estrategia al considerar a la diplomacia multilateral “apenas un instrumento muy secundario para el objetivo estratégico propuesto.”²⁸

En el plano bilateral existieron varios encuentros entre el presidente argentino y el primer ministro inglés, Tony Blair, de ellas destacamos dos. La primera fue noviembre del 1999, antes de la asunción de De la Rúa, en la Conferencia de los partidos socialdemócratas realizada en París, donde sólo se mencionó el tema. Otra tuvo lugar en Iguazú en julio de 2001 en donde los laboristas ingleses sostuvieron que fue un punto

²⁴ Integrada, además de los miembros del *Foreign Office*, por consejeros de las Islas, lo que ratificaba la posición británica de considerar tripartito el problema, cuestión que llevó a la oposición a no avalar las negociaciones.

²⁵ Esta cuestión generó una polémica en la Argentina ya que ningún ciudadano argentino necesita pasaporte para transitar dentro del país y este hecho podría implicar la aceptación de que las islas forman parte de otro territorio.

²⁶ De la Rúa, Fernando (11 de diciembre de 1999). Discurso Inaugural del Señor Presidente ante el Congreso de la Nación. *Clarín*, Política, p. 6.

²⁷ La Reforma Constitucional de 1994 incorporó una disposición transitoria que considera “legítima e imprescriptible” nuestra soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y sus espacios marítimos circundantes.

²⁸ Escudé, Carlos (12 de julio de 2000). Argentina no es China. *Clarín*, Política, p. 6.

más del proceso de normalización definitiva de las relaciones bilaterales tras la guerra de 1982. Se trataron temas comerciales de interés, tanto para los británicos con respecto a las inversiones en el país, como argentinos por la crisis doméstica y a la depresión económica que sirvieron, según los británicos, para mantener al margen la “Cuestión Malvinas” (Simonoff, 2015: 327). Pero para el gobierno aliancista era necesario generar un ámbito de confianza con ellos que permitiese a la larga abrir el diálogo.

El gobierno intentó establecer parámetros de negociación similares a los de China en el caso de Hong Kong. En 1984 se inició un proceso de entrega de ese territorio a la República Popular China en base a un acuerdo donde se reconocen las particularidades de esa ciudad y sus habitantes por cincuenta años a partir de la transferencia, producida en 1997.²⁹

Debemos rescatar como un logro de esta estrategia el fin del veto británico para que la sede de la Organización del Tratado Antártico funcionase en Buenos Aires. Además de ello, esta cuestión se logró bajando el perfil en la agenda sobre el tema y con cierto reacomodamiento en las bases antárticas. Para el Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, esto fue producto de “un diálogo firme y realista (que) ha permitido la cooperación y el entendimiento en otros frentes”.³⁰

Mientras tanto los *kelpers* llamaron unilateralmente a licitación petrolera en febrero y abril de 2000, lo que motivó el rechazo argentino con la afirmación de la soberanía y un llamado a Gran Bretaña a negociar.

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

Además de los pasos señalados en la Cancillería, se creó la Secretaría de Asuntos del Atlántico Sur, a cargo de la embajadora Susana Ruiz Cerruti, para recopilar y analizar la posibilidad de llevar el diferendo a la Corte Internacional de Justicia (CIJ), como ya lo había propuesto Menem.

Esta línea de acción mereció críticas de varios analistas, como Carlos Soukassian quien, en una línea similar a la de Escudé, señaló que “es imposible llegar a una

²⁹ Una cuestión al margen, el establecimiento de relaciones entre la Beijing y Buenos Aires en 1972 se amparó entre otros temas en el reconocimiento recíproco de la integridad territorial de ambos países, donde Argentina reconoció la soberanía china sobre Taiwán y las entonces posesiones coloniales de Hong Kong y Macao, mientras el país oriental hizo lo propio con las 200 millas de mar territorial y nuestro reclamo sobre las islas del Atlántico Sur

³⁰ Rodríguez Giavarini, Adalberto (26 de junio de 2003). En el tema Malvinas, el consenso fortalece la posición argentina. *Clarín*, Opinión, p. 31.

respuesta definitiva y categórica acerca de quién tiene el derecho de soberanía sobre las Islas Malvinas” (2000: 98). Cuando la Argentina ocupó las islas en 1820 “obtuvo un rudimentario título sobre las Islas, basados en expectativas” y que el Reino Unido “puede hacer un caso fuerte de haber perfeccionado su título por la ocupación continua y eficaz y la subsiguiente incorporación formal de la isla al Imperio Colonial Británico” (Soukassian, 2000: 98). Otra variable, para nada menor, indicada por el autor fue “la composición de la Corte y las nacionalidades de sus jueces” (Soukassian, 2000: 98). Y finalmente las similitudes entre Malvinas y Gibraltar,³¹ ya que la resolución del primero complica al segundo que ocupa un lugar de mayor relevancia estratégica (Soukassian, 2000: 98). Por estos motivos, esta estrategia se abandonó en junio de 2001.

En este plano, la administración de Fernando de la Rúa, pese a ciertas inconsistencias más generales en su política exterior, siguió los parámetros legitimadores al abandonar la política de seducción, buscar nuevas alternativas para la negociación, como la formula Hong Kong que colateralmente destrabó la decisión de la Sede del Tratado Antártico, y también jurídicamente, revisando los antecedentes para ir a la Corte de La Haya.

De la crisis de 2001 a la consolidación del kirchnerismo (2002-2015): el rediseño de una estrategia legitimista

Durante la presidencia provisional de Eduardo Duhalde (2001-2003) se pudo observar una continuidad de las maniobras legitimadoras llevadas a cabo por el anterior gobierno. Se reivindicó la soberanía sobre las Islas, llevando adelante una política de negociaciones tanto bilaterales -donde se logró la aprobación de la construcción del monumento para los caídos argentinos en la guerra-, como multilaterales en el Comité de Descolonización de la ONU.

Es necesario tener en cuenta que este gobierno debió enfrentar situaciones delicadas tanto en el plano interno (situación política, económica, social, etc.) como externo (la guerra en Irak, negociaciones con los organismos internacionales de crédito, MERCOSUR, etc.), por lo que se puede llegar a comprender su reducido accionar.

³¹ En el caso de Gibraltar, donde en 1967 España había logrado que la Asamblea General de Naciones Unidas entienda que esa población no es susceptible de aplicar al concepto de autodeterminación, el gobierno español desde 1982 decidió la promoción económica a la discusión de la soberanía, y la integración de los habitantes de la Roca a las discusiones. El punto culminante fue la sanción de una constitución gibraltense que afirmó la autodeterminación de los habitantes y alejó aún más las pretensiones españolas de soberanía.

Esos espacios se ampliaron con la asunción Néstor Kirchner, ya que la situación de precariedad institucional y política se fue despejando y permitió plantear un reclamo más activo, tanto en el ámbito bilateral, como en los foros internacionales -por ejemplo, en el Comité de Descolonización de ONU, en la OEA, o el MERCOSUR.³²

Pero el gobierno argentino debió enfrentar varios temas, como la renuencia de los *kelpers* a permitir vuelos de bandera nacional hacia las Islas, la explotación indiscriminada por las licencias de pesca otorgadas por los británicos, y otros temas que han entorpecido la relación entre el gobierno argentino y el gobierno del Reino Unido, como la incorporación de las Islas como territorio de ultramar dentro de la Constitución de la Unión Europea (UE).

La cuestión de los vuelos, se centró principalmente en el deseo del gobierno argentino de que sea una empresa de bandera nacional la que los realice, deseo que se enfrentó con la rotunda negativa inglesa.

El Gobierno argentino comunicó en 2007 al del Reino Unido su decisión de dar por terminada la Declaración referida a la exploración y explotación de hidrocarburos en el área sujeta a la disputa de soberanía, como señaló el Canciller Taiana: “El Reino Unido ya no podrá pretender justificar, desde la letra y espíritu del acuerdo, su ilegítimo accionar unilateral en nuestra plataforma continental que llevara a la parálisis, hace ya siete años, a la comisión bilateral creada por el entendimiento”.³³

Esta decisión se basó en las graves divergencias de interpretación sobre la aplicación de este instrumento, que como vimos resultó polémica desde el momento mismo de su celebración. Este fue un signo novedoso, ya que buscó reemplazar los términos en los cuales la relación bilateral se mantuvo desde 1990, y tener efectos sobre la seguridad jurídica a las concesiones unilaterales británicas.

La respuesta británica no se hizo esperar, ya que solicitó a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental su soberanía marítima al este de las islas en disputa y también sobre el continente antártico. Por ello el presidente Kirchner manifestó “su enérgico rechazo” a esa pretensión.³⁴

³² Discurso de Asunción del presidente Néstor Kirchner en el Congreso de la Nación. (25 de mayo de 2003). *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-texto-completo-del-discurso-presidencial-nid498849/>. Consultado: 15/01/2019.

³³ Taiana, Jorge (1 de abril de 2007). El diálogo como único camino posible. *Clarín*, Opinión, p. 35.

³⁴ Kirchner, Néstor. Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la 62ª Asamblea General de las Naciones Unidas, 25 de septiembre de 2007. Recuperado de <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/24297-blank-71770233>. Consultado: 15/01/ 2019.

La llegada de Cristina Fernández de Kirchner significó una continuidad del tema y con una sintonía similar: el abandono de la política de seducción de los noventa e intentar impulsar negociaciones bilaterales y multilaterales. En su asunción señaló el hecho de ser un “reclamo irrenunciable e indeclinable” y la denuncia de la existencia de “una situación de enclave colonial aquí denunciada ante Naciones Unidas y que es hora de volver a cumplir el mandato de esas mismas Naciones Unidas de las que todos formamos parte”.³⁵

En 2009 se inauguró el monumento en el Cementerio de Darwin. Al respecto la presidente señaló en la ONU que los familiares de los caídos y ex combatientes “pudieran viajar en avión para poder inaugurar el cenotafio, donde se brinda un homenaje a la memoria de los que combatieron luchando por la Patria”.³⁶

El gobierno elevó a la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (COVEMAR)³⁷ su informe para la delimitación definitiva de la plataforma continental argentina y su extensión a 350 millas, integrando al territorio al sector Antártico Argentino, como así también al territorio de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur.³⁸

En un paso más hacia la autodeterminación de los isleños, el gobierno de Gordon Brown en enero de 2009 promovió la sanción de una nueva constitución para los *kelpers*. Su entrada en vigencia originó una protesta por parte del gobierno argentino, el cual anunció que denunciará ante la comunidad internacional la “flagrante violación de la soberanía argentina y el derecho internacional” (Simonoff, 2015: 332).

³⁵ Fernández de Kirchner, Cristina. Discurso de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner en el Acto de Asunción del mando en el Congreso de la Nación ante la Asamblea Legislativa, 10 de diciembre de 2007. Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/16462-blank-35472369>. Consultado: 15/01/ 2019.

³⁶ Fernández de Kirchner, Cristina. Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández en la 64ª Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, Estados Unidos, 20 de septiembre de 2009. Recuperado de http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=salaPrensa&categorias=7&Itemid=6. Consultado: 15/01/ 2019.

³⁷ Esta Convención entró en vigencia en la Argentina desde 1995 y en función de ello, el gobierno de Menem creó dos años después la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA) que se encargó del relevamiento de nuestros límites marítimos, tarea que fue presentada en Nueva York en esta instancia.

³⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, *Información para la prensa*, N° 109/08, 15 de abril de 2008. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias>. Consultado: 15/01/ 2019.

Con la llegada de Héctor Timerman a la Cancillería se profundizó la perspectiva periférica del conflicto³⁹ y la puesta en funcionamiento de mecanismos que limitasen la explotación de los recursos argentinos en el área.

El comienzo del 2010 con la sanción del Decreto 256/10 marcó la iniciativa del gobierno argentino de limitar la explotación petrolera británica, entorpeciendo el envío desde el continente de insumos y buscando sancionar a las empresas que operan allí, como internacionalmente se efectuó con la declaración en la Cumbre de Unidad realizada en Cancún el 22 de febrero de aquel año.

Pero esto fue profundizado a partir de la medida adoptada por el MERCOSUR, el 20 de diciembre de 2011, al no permitir el amarre a sus puertos de naves con bandera de Malvinas. A esta medida se sumó al apoyo chileno, que llevó a las autoridades británicas a intentar revertir esta medida, aunque ello resultó ineficaz. Frente a esos sucesos, la respuesta británica fue el incremento de su agresividad por un lado verbal, el premier inglés acusó a la Argentina de “colonialista”, y material por otro, ya que se incrementó la presencia militar allí, cosa que también fue denunciada (Simonoff, 2015).

Esta situación dio lugar a un debate sobre la estrategia que el país debiera seguir para la recuperación de sus islas, donde aparecieron no pocas voces críticas al decreto y que sostuvieron la falta de cooperación con los isleños y elípticamente reivindicaron la estrategia de seducción llevada a cabo en los años noventa que desde los tiempos de la Alianza había sido abandonada.⁴⁰

El gobierno comenzó el año 2013, al cumplirse los ciento ochenta años de ocupación británica de las Islas, con una misiva de la presidenta argentina al premier, David Cameron, donde lo invitaba a “acatar las resoluciones de Naciones Unidas” en torno al conflicto (Simonoff, 2012b: 29). Además, continuó con su estrategia de sumar adhesiones internacionales a favor de la negociación, aspecto en el que hay que

³⁹ Como ejemplo de ello, en 2014 se logró por primera vez en la historia el apoyo de la Unión Africana.

⁴⁰ El más notorio de estos pronunciamientos fue el suscrito por diecisiete intelectuales, donde sólo uno de ellos, Vicente Palermo es del área de la Ciencia Política, titulado “Una versión alternativa sobre la cuestión Malvinas, en el cual reclamaban tener en cuenta el principio de autodeterminación isleña, en motivos pocos fundados, por cierto, y escasamente novedosos. Una visión alternativa sobre la causa de Malvinas. (22 de febrero de 2012). *La Nación*. Opinión. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/una-vision-alternativa-sobre-la-causa-de-malvinas-nid1450787/>. Consultado: 20/01/2022) Aunque las críticas dentro del propio campo en consonancia con esta proclama podemos verla en el caso de Juan Gabriel Tokatlián, quien afirmó que habría que avanzar hacia una “razonable estrategia de cooperación consecuente”, Tokatlián, Juan G. (21 de febrero de 2010). El mandato constitucional y las escrituras. *Clarín*, Política, p. 10. Incluso algunos fueron más allá, como Vicente Palermo que, entre otras consideraciones, apuntó a “reducir cualitativa y cuantitativamente el estatus del diferendo, y dejar de supeditar objetivos relevantes y alcanzables al de “recuperar el ejercicio de la soberanía”, Palermo, Vicente (18 de febrero de 2010). Otras cadenas en nuestras piernas. *La Nación*, Política, p. 6.

reconocer importantes avances. Los problemas se concentraron en las reacciones británicas, como por ejemplo en el intento de formalizar una reunión entre ambos gobiernos, donde el *Foreign Office* pretendió sumar a representantes isleños, cuestión que fue enfáticamente rechazada por el Palacio San Martín; luego, la convocatoria de un plebiscito por parte de los *kelpers* para decidir si continúan bajo soberanía británica o no, cosa que fue rechazada por el gobierno argentino, bajo el mismo argumento de que se trata de una población implantada y no originaria (Simonoff et al., 2013: 3).⁴¹

La cuestión Malvinas quedó enfrascada en el debate petrolero y el rechazo a los ejercicios militares marcando un ritmo casi rutinario y sin avance para ella hasta el fin de la gestión. El rasgo distintivo y simbólicamente importante fue la asistencia de la presidente Fernández a la reunión de Comité de Descolonización de la ONU donde presentó el caso y reclamó “que se sienten a negociar”.⁴²

Estas administraciones tuvieron una consecuente tarea en torno a la latinoamericanización de la agenda, como así también vinculándola a los intereses económicos y estratégicos en juego:

“Y yo creo que más tarde que temprano, o más temprano que tarde, vamos a poder discutir la cuestión de soberanía como lo ordena Naciones Unidas. Y le reiteramos hoy, una vez más, al gobierno inglés que se siente a negociar lo que ordena, precisamente, ese organismo multilateral que es Naciones Unidas, que discutamos la cuestión de soberanía sobre nuestras islas Malvinas”.⁴³

La latinoamericanización de la Cuestión Malvinas, su vinculación con intereses regionales y el reclamo multilateral nos permitieron ubicar a esos gobiernos dentro de un cariz legitimador de los derechos argentino en la disputa.

⁴¹ Esta convocatoria de la potencia ocupante de un “referéndum” para marzo de 2013, que fue rechazado por el gobierno argentino, generó un debate sobre el rol de la población implantada en las negociaciones entre varios internacionalistas: Castro, Jorge. (12 de octubre de 2013). Malvinas: hay un tercer actor ineludible en el conflicto. *Clarín*, Opinión, p. 27; Cisneros, Andrés. (10 de marzo de 2013). Los ingleses trabajan y acá hacemos discursos. *Clarín*, Política, p. 9; Lorenz, Federico. (20 de febrero de 2013). Malvinas nos sigue dando lecciones: cuesta entender(nos). *Clarín*, Opinión, p. 29; Palermo, Vicente (29 de marzo de 2013). Los Kelpers y el ombliguismo argentino. *Clarín*, Opinión, p. 21 y Tokatlián, Juan G. (27 de marzo de 2013). Malvinas: el referéndum obliga a repensar políticas. *Clarín*, Opinión, p. 29.

⁴² Cristina renovó el reclamo por la soberanía de Malvinas. (12 de junio de 2012). *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/cristina-comite-descolonizacion-onu-malvinas_0_S1TXCxm2Dmg.html. Consultado: 16/01/2020.

⁴³ Fernández de Kirchner, Cristina. Apertura del 132º período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional: palabras de la Presidenta de la Nación, 1 de marzo de 2014. Recuperado de <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/27266-apertura-el-132o-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>. Consultado: 13/01/2019.

La Presidencia Macri (2015- 2019): negocios por soberanía

Con respecto al reclamo soberano a Gran Bretaña sobre los archipiélagos australes, la primera Canciller de Mauricio Macri, la ingeniera Susana Malcorra señaló:

“En el caso del Reino Unido, sentimos que hay una oportunidad de aprovechar muchas oportunidades que tenemos para hacer negocios, comercio, inversión. Pero también queremos mantener abierto el diálogo con el Reino Unido con el fin de trabajar en una posible solución para este problema de larga data”.⁴⁴

Ubicándose claramente en una maniobra deslegitimadora, cuestión que se vio reforzada en agosto de 2016 cuando la nueva premier británica, Theresa May, envió una carta al presidente Macri abogando por la negociación de temas de interés británico: la ampliación de las frecuencias de vuelos y el “levantamiento de las restricciones para realizar prospecciones de petróleo en el disputado territorio insular”.⁴⁵ Al mes siguiente, estos pedidos fueron tomados en cuenta por la administración de Cambiemos, cuando se anunció una Declaración Conjunta Argentino-británica, conocida como Foradori-Duncan, donde se trataron los temas reclamados por la jefa del gobierno inglés, respetando la fórmula del paraguas de la soberanía, y además incorporó el inicio del proceso de identificación de los caídos en el cementerio de Darwin.⁴⁶ Como evaluó acertadamente el ex Canciller Jorge Taiana:

“Resulta claro el interés británico en lograr las mejores condiciones para garantizar la explotación de los recursos de las islas, mientras que el gobierno argentino busca una mayor cooperación en algunos temas en los que no queda demasiado claro cuál sería el aporte por parte de Gran Bretaña ni el supuesto beneficio para nuestro país”.⁴⁷

⁴⁴ Malcorra, Susana (2016). *Argentinian Foreign Policy under Mauricio Macri. The Future of Argentina. A Conversation with...* Council on Foreign Relations Events. Recuperado de <http://www.cfr.org/argentina/argentinian-foreign-policy-under-mauricio-macri/p37519>. Consultado: 19/01/2019.

⁴⁵ Tarruela, Patricia y Rivas Molina, Federico. (11 de agosto de 2016). May propone un acercamiento al Gobierno argentino por Malvinas. *El País*. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2016/08/11/actualidad/1470943281_678660.html. Consultado: 19/01/2019.

⁴⁶ El comunicado conjunto entre Argentina y Reino Unido completo. (14 de septiembre de 2016). *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/comunicado-argentina-reino-unido-completo_0_SygWaNvn.html. Consultado: 20/01/2019.

⁴⁷ Taiana, Jorge. (17 de septiembre de 2016). Muchos beneficios para el Reino Unido. *Página/12*, p. 12.

Producto de esa declaración, en noviembre de 2019 se reunió en Londres el Subcomité Científico de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur (CPAS), donde se trataron temas de cooperación científica para la conservación de los recursos pesqueros en el área, pero está claro que, como ocurrió en varios asuntos vinculados a Malvinas y lo señaló Jorge Arguello: “Es que en esa ‘mesa de diálogo bilateral’” progresan solo las iniciativas de una de las partes, la británica, necesitada de respuestas económicas para las islas que Londres ya no puede sostener, como antaño, por su propia y traumática coyuntura”.⁴⁸

Como parte de esta estrategia “cooperativa”, la Secretaría de Energía argentina adjudicó áreas de explotación petrolera en el área de Malvinas a trece compañías (Exxonmobil, Qatar Petroleum, Tullow Oil, Pluspetrol, Wintershall, Equinor, YPF, ENI, Mitsui, Tecpetrol, Total Austral y BP), algunas de ellas vinculadas a los *kelpers*, según informó el director del Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo (OETEC) Federico Bernal al diario *Página 12*.⁴⁹

Como hace 20 años, se habilitaría la extracción y explotación de recursos naturales que también estaban en disputa, bajo la promesa de hacerlos conjuntamente - cosa que en el pasado ya se impidió- y se difirió *sine die* la cuestión de fondo.

Este gobierno conservador tuvo como rasgo saliente el acercamiento a la tesis británica de atender la situación de los isleños, muy parecida a la estrategia de seducción del menemismo que había sido abandonada desde 1999 y que en este caso se llamó “Plan de Base Humanitaria”. Éste consistía en “recomponer relaciones con los *kelpers*” sobre la base de asistencia sanitaria, comerciar alimentos frescos e incluso “volver a habilitar a los países del Mercosur a reabrir el comercio” con ellos.⁵⁰

Otro punto importante en este tema fue la desjerarquización de la Secretaría de Malvinas a Subsecretaría, “como ha sido tradicionalmente” indicó en su oportunidad la Canciller.⁵¹ Ante la requisitoria en el Senado argentino respondió que la disputa de soberanía “es el conflicto latente más importante que tenemos” y que esa reorganización

⁴⁸ Arguello, Jorge. (3 de marzo 2019). Malvinas una gran oportunidad. *Perfil, Opinión*, p. 40.

⁴⁹ Con permiso para perforar la soberanía. (18 de mayo de 2019). *Página 12*, pp. 16-17.

⁵⁰ Di Natale, Martín. (18 de mayo de 2016). Malvinas: el plan de acercamiento que fijó Macri. *La Nación*. Rescatado de <http://www.lanacion.com.ar/1899839malvinaselplandeacercamientoquese fijomacri>. Consultado: 14/04/21.

⁵¹ Durante los gobiernos kirchneristas la sección Malvinas en la Cancillería tuvo el rango de Secretaría, como así también durante el de la Alianza.

burocrática no implicó “devaluar” el tema, sino “revalorarlo”, ya que ella misma se ocuparía personalmente de la cuestión.⁵²

El compromiso por despejar de esa agenda los problemas logísticos y de costos de las explotaciones británicas de nuestros recursos y con el acercamiento a los *kelpers*,⁵³ pareciera desarrollarse al margen de ciertos eventos positivos como la confirmación de la ampliación de nuestros límites marítimos, el Brexit y la opinión de la CIJ sobre Chagos.

Aunque el territorio en disputa está exceptuado, el reconocimiento de la COVEMAR de la incorporación de 1.633 kilómetros cuadrados de superficie marítima, ha sido un gran logro para el criterio de integridad territorial sostenido por Buenos Aires.⁵⁴

El resultado del referéndum para la salida británica de la UE fue otra noticia favorable para esta cuestión, como lo indicó Roberto García Moritán, ya que dificultaría el acceso de su producción pesquera a ese espacio continental, el cual representa un 60% de su dimensión económica.⁵⁵

Estas limitaciones económicas generarían oportunidades en la cuestión, pero también desde el punto de vista diplomático. Por ejemplo, la UE consideró a la disputa entre España y el Reino Unido por el peñón de Gibraltar como una “cuestión colonial”; esto podría marcar una nueva perspectiva de Bruselas en otras disputas, como la de Malvinas.⁵⁶

El Canciller Jorge Faurie defendió el curso de acción seguido en la Cámara de Diputados, incluso llegó ambiguamente a calificar a los habitantes de las islas como “pueblo” algo que Argentina históricamente rechazó por considerarlos población implantada.⁵⁷

⁵² Cámara de Senadores de la Nación. Reunión de la Comisión de Relaciones exteriores y Culto, 4 de mayo de 2016. Buenos Aires: Dirección General de Taquígrafos.

⁵³ Para ello la canciller Malcorra utilizó la expresión “remoción de obstáculos” para graficar el accionar del gobierno, cuestión que mereció una fuerte crítica, como se observó en su comparencia ante la Cámara de Senadores en octubre de 2016: Cámara de Senadores de la Nación. Reunión de la Comisión de Relaciones exteriores y Culto, 4 de mayo de 2016. Buenos Aires: Dirección General de Taquígrafos.

⁵⁴ La ONU aprobó la ampliación de la plataforma continental argentina. (23 de marzo de 2017). *Clarín*, p. 16.

⁵⁵ García Moritán, Roberto. (26 de junio de 2016). Una nueva oportunidad por Malvinas. *Clarín*, Mundo, Recuperado de https://www.clarin.com/mundo/nueva-oportunidad-malvinas_0_B1_BZVoS.html. Consultado: 20/08/2021.

⁵⁶ García Moritán, Roberto. (4 de febrero de 2019). El Brexit, Gibraltar y una solución que dejó fuera a las Malvinas. *Clarín, Política*, p. 12.

⁵⁷ Jorquera, Miguel. (30 de octubre de 2018). Canciller en problemas. *Página/12*, p. 2.

En diciembre de 2016, ambos gobiernos anunciaron el inicio de las tareas de identificación de los soldados sepultados en el Cementerio de Darwin en la isla Soledad, y casi un año después se logró nombrar a ochenta y ocho caídos de los ciento veintitrés que se encontraban allí.

La resolución de una opinión consultiva de la CIJ sobre el diferendo entre Gran Bretaña y la República de Mauricio sobre la soberanía de las islas Chagos en la cual se exigió a Londres el abandono este archipiélago, generó inquietudes en diversos ámbitos en Argentina, dada su similitud con nuestra cuestión, pero el titular del Palacio San Martín descartó esa opción.⁵⁸

La focalización en los negocios, comercio e inversión, junto con descuidar algunas cuestiones vinculadas a política internacional, mostró la subordinación de la disputa de soberanía, por ello, no ocupó un lugar relevante y resultó evidente la incomodidad que generó en la administración conservadora, ya que el reclamo complicó su estrategia internacional.

La Presidencia Alberto Fernández (2019-...): el retorno de la cuestión de soberanía

El gobierno del justicialista Alberto Fernández, a partir de algunas medidas implementadas desde el inicio de la gestión, marcaron un cambio rotundo con respecto a la administración anterior, con un sesgo claramente legitimador.

La primera fue la restitución del rango de Secretaría al área encargada de Malvinas en la Cancillería marcando la relevancia otorgada a este asunto y el nombramiento de Daniel Filmus para encabezarla -quien ya había ocupado el cargo durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner- y luego reemplazado por Guillermo Carmona cuando se produjeron cambios en el gabinete nacional tras las elecciones primarias de 2021.

Por otra parte, durante el año 2020, el Presidente logró que el Congreso apruebe tres proyectos de ley vinculados a la cuestión: el primero, la creación de un Consejo Nacional Asesor de Políticas sobre Malvinas, que dependería de la presidencia, otro que contribuiría “a proteger los derechos de soberanía sobre los recursos del lecho y subsuelo del mar argentino, y propone demarcar el límite exterior de la plataforma continental más allá de las 200 millas”, y, el último, realizado en conjunto entre la

⁵⁸ Niebieskikwiat, Natasha (3 de abril de 2019). Argentina desiste de ir a la Corte de La Haya a enjuiciar al Reino Unido. *Clarín, Política*, p. 11.

Cancillería y el Ministerio de Agricultura para “elevar las sanciones y multas a quienes ejerzan la pesca ilegal en aguas argentinas, incluyendo las que circundan a las Islas Malvinas”.⁵⁹ Estas iniciativas tuvieron como “objetivo de reafirmar y darle estatus de política de Estado al reclamo argentino de soberanía sobre las Islas, además de proteger los recursos naturales nacionales”.⁶⁰

En el marco de las acciones en esta materia, Felipe Solá señaló que, a diferencia del gobierno anterior, sí se aprovechó el Brexit para la cuestión y como lo reconoció en una entrevista a corresponsales extranjeros: “Argentina solicitó a la UE que deje de considerar a Malvinas territorio de ultramar británico y lo considere por lo menos un territorio en disputa, siendo así que lo que se arregle desde el Reino Unido – Unión Europea no valga para los productos de Malvinas”.⁶¹

El incremento del reclamo por parte de Buenos Aires llevó a que el primer ministro británico Boris Johnson declarase que las fuerzas armadas británicas mantendrán presencia permanente en las islas Malvinas. La respuesta del gobierno argentino señaló que los británicos utilizaban argumentos no reconocidos por la ONU y sostenían una base militar en Malvinas que atenta contra la Zona de Paz del Atlántico Sur que era una amenaza no solo para la Argentina sino a toda la región.⁶²

Conclusiones

La Guerra obligó a los gobiernos posteriores a la dictadura a negociar desde un punto de partida más precario, ya que los británicos se negaron sistemáticamente a discutir el tema de la soberanía. A pesar del reclamo desde organismos internacionales, aquellos

⁵⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. El Presidente enviará tres proyectos de ley para darle status de política de Estado al reclamo argentino de soberanía sobre las Malvinas. *Información para la Prensa*, N° 133/20, 10 de junio de 2020. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-presidente-enviara-tres-proyectos-de-ley-para-darle-status-de-politica-de>. Consultado: 20/08/2020.

⁶⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. El Presidente enviará tres proyectos de ley para darle status de política de Estado al reclamo argentino de soberanía sobre las Malvinas. *Información para la Prensa*, N° 133/20, 10 de junio de 2020. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-presidente-enviara-tres-proyectos-de-ley-para-darle-status-de-politica-de>. Consultado: 20/08/2020.

⁶¹ Política exterior y negociaciones comerciales. Definiciones del Canciller Argentino Felipe Solá. (18 de julio de 2020). *Observatorio del Sur Global*. Recuperado de: <https://observatoriodelsurglobal.com/politica-externor-y-negociaciones-comerciales-definiciones-del-canciller-argentino-felipe-sola/>. Consultado: 20/08/2020.

⁶² Niebieskikwiat, Natasha (17 de marzo de 2021). El premier inglés prometió seguir con la defensa militar de Malvinas. *Clarín, Política*, p. 16.

continuaron construyendo maniobras legitimadora y deslegitimadora para utilizar la terminología de Juan Carlos Puig (1983).

En el caso de la política exterior de Alfonsín, conformó una respuesta multipolar e institucionalista, mientras buscó a través de los polos de poder internacional intentar revertir la situación de posguerra. Las presidencias de Menem, con su acercamiento a los poderes mundiales, trataron el tema en sintonía con los deseos de los británicos, donde sus intereses económicos y políticos fueron demasiado valorados a la hora de tomar las decisiones. Los gobiernos posteriores a esta gestión hasta 2015 buscaron un alejamiento progresivo de esa estrategia: primero de la política de seducción y, con Kirchner, de la forma que había tomado la relación bilateral. Con Macri existió un retorno a las maniobras de los noventa y finalmente Alberto Fernández volvió a la fórmula pos crisis de 2001.

Por las diversas estrategias de inserción internacional en general y con respecto a Malvinas en particular, en los años posteriores a Menem hasta 2015, encontramos cierta continuidad: el ámbito multilateral e institucional fue utilizado por el país con anterioridad a la guerra, desde la aprobación de la Resolución 2065 de la Asamblea General de la ONU; la bilateral con los Acuerdos de Madrid y el rechazo a la estrategia de seducción.

Complementariamente, en ese lapso la Argentina desarrolló un perfil internacional donde privilegió dos planos: uno geográfico, de sesgo sudamericano y periférico, y otro conceptual, fundado en el multilateralismo y en la afirmación del Derecho Internacional que fortalecen las maniobras legitimistas.

El multilateralismo y la condición periférica fueron posicionamientos muy realistas y ayudaban en muchos foros a la comprensión del problema de Malvinas, pero resultaron insuficientes, dada la estrecha vinculación de Gran Bretaña con los repartidores supremos del Nuevo Orden Mundial que le permitió evadir los reclamos de la comunidad internacional a favor del diálogo.⁶³

La ONU resultó un soporte para disminuir las asimetrías existentes entre ambos países en las negociaciones y en ella se buscó un arco variado de apoyos que consolide la satisfacción de los intereses argentinos.

Pero volviendo a la vigencia de la categorización realizada por Puig, observamos que claramente podemos seguir utilizándola. Dentro de las maniobras legitimadoras

⁶³ Y concomitantemente, la necesidad de reforzar con las potencias alternativas, como la Federación Rusa o China que tienen una posición favorable a nuestro reclamo.

podemos ubicar a los gobiernos de Alfonsín, De la Rúa, Duhalde, Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner y Alberto Fernández, sobre todo por buscar múltiples puntos de apoyo, particularmente en la periferia, acorde a sus diseños generales de política exterior y el manteniendo el debate en términos bilaterales con Gran Bretaña.

Dentro del segundo grupo, los deslegitimistas, encontramos a los gobiernos de Menem y Macri quienes, como consecuencia de su búsqueda de acercamiento a los poderes mundiales, trataron el tema en sintonía con los deseos de los poderosos y en este caso de los británicos, donde los intereses económicos y políticos del Reino Unido, y una ambigua implicancia de los *kelpers* en la discusión, fueron demasiado valorados a la hora de tomar las decisiones.

La única *rara avis* en la utilización de la categorización puigiana fue el gobierno de Fernando de la Rúa, el cual desarrolló una estrategia globalista, pero con maniobras legitimistas. Creemos que el sesgo asimétrico le permitió no desatender los intereses nacionales en juego y sin las tensiones señaladas por Puig para los casos de la Guerra Fría.

Encontramos también zonas grises entre ambos tipos de maniobras, como el paraguas de la soberanía que atravesó varias gestiones, pero un uso claramente divergente en cada una de ellas, o la continuidad del trabajo en la COPLA para la COVEMAR.

Finalmente queremos rescatar la creación del Consejo Nacional Asesor de Políticas sobre Malvinas, conformado por diversos sectores políticos, académicos y sociales que permitiría cierta estabilidad en torno a las maniobras legitimistas a llevar adelante y así garantizar una efectividad en el largo plazo de los intereses argentinos y no quedar preso de las diversas coyunturas que puedan hacer perder el rumbo en esta cuestión.

Bibliografía

Bernal, Federico (2011). *Malvinas y Petróleo. Una historia de piratas*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Cangiano, Fernando Pablo, (2012). “Desmalvinización”, la derrota argentina por otros medios. *Ciencias Sociales. Revista de Ciencias Sociales UBA*. N° 80, pp. 28-37.

Caputo, Dante (1989). Entrevista efectuada por América Latina/Internacional al ex Canciller... *América Latina/Internacional*, N° 21, pp. 260-268.

Caputo, Dante (1995). Malvinas: el realismo resignado. *Relaciones Internacionales*, Año 5, N° 9, pp. 23-29.

- Cavallo, Domingo (1996). La inserción de la Argentina en el Primer Mundo. En Jalabe, Silvia Ruth (Comp.). *La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880-1995* (pp. 357-378). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Cervo, Amado Luíz (2003). Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 46, N° 2, pp. 5-25.
- Escudé, Carlos (1984). *La Argentina: ¿paria internacional?* Buenos Aires: Belgrano.
- Escudé, Carlos (1992). *El realismo periférico. Fundamento para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Escude, Carlos (1995). La relatividad de los derechos argentinos en Malvinas. *Relaciones Internacionales*, Año 5, N° 9, pp. 31-41.
- Lanús, Juan Archibaldo. (1984). *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina. 1945-1980*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Makin, Guillermo (1986). Los Partidos Políticos Británicos y sus posturas sobre las Islas Malvinas. *América Latina/Internacional*, Año 3, N° 8, pp. 26-29.
- Miller, Carina (2000). *Influencia sin Poder. El desafío argentino ante los foros internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ortiz de Rozas, Carlos (2011). *Confidencias diplomáticas*. Buenos Aires: Aguilar.
- Puig, Juan Carlos (1983). *Malvinas y el régimen internacional*. Buenos Aires: Depalma.
- Raimundi, Carlos (1993). Malvinas: un conflicto sin estrategias. *Relaciones Internacionales*, Año 3, N° 5, pp. 41-46.
- Rapoport, Mario (1987). El viaje a la Unión Soviética y el conflicto de Malvinas. *América Latina Internacional*, Año 4, N° 11, pp. 88-91.
- Rodríguez Giavarini, Adalberto (2000). La política exterior argentina. *Archivos del Presente*. Año 5, N° 20, pp. 13-25.
- Russell, Roberto (2010). La Argentina del segundo centenario: ficciones y realidades de la política exterior. En Russell, Roberto (Ed.). *Argentina 1910-2010. Balance del Siglo* (pp. 227-307). Buenos Aires: Taurus.
- Simonoff, Alejandro (2012a). *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Simonoff, Alejandro (2012b). Una tabula rasa con el pasado: Las estrategias argentinas hacia las Malvinas desde la recuperación de la democracia (1983-2012). *Humanía del Sur*, Año 7, N° 13, pp. 15-38.
- Simonoff, Alejandro (2015). Las estrategias argentinas hacia Malvinas (1945-2012): negociaciones y guerra. En Giordano, Carlos (Comp.). *Universidad y soberanía: estudios sobre la guerra y la posguerra de Malvinas y Atlántico Sur* (pp. 309-339). La Plata: EDULP.
- Simonoff, Alejandro et al. (2013). Informe Anual sobre Política Exterior del gobierno argentino (marzo 2012 - marzo 2013). En *Anuario 2013*. Recuperado de http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd_anuario2013/Cerpi/informe.pdf. Consultado: 19/01/2019.

Soukassian, Carlos (2000). El caso Malvinas y la Corte Internacional de Justicia. *Relaciones Internacionales*, Año 9, N° 18, pp. 87-98.

Terragno, Rodolfo (2006). *Historia y futuro de las Malvinas*. Buenos Aires: Librería Histórica.



Alejandro Simonoff es Doctor en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata. Investigador del Instituto de Relaciones Internacionales y del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la UNLP. Profesor Titular Ordinario de Historia General VI en la Facultad de Humanidades de la UNLP y de Política Exterior Argentina en la Universidad Católica de la Plata, también lo es en la Maestría de Relaciones Internacionales y la de Historia y Memoria de la UNLP.