

Los partidos políticos argentinos y las negociaciones por las Islas Malvinas, 1982- 2022: de consensos y vaivenes

Argentina's Political Parties and the negotiations concerning the Islas Malvinas, 1982-2022: consensus, ups and downs

María Cecilia Míguez*

RESUMEN

Este artículo analiza las posiciones de los partidos políticos mayoritarios de la Argentina, en su rol de oficialismo y oposición, respecto del reclamo de la soberanía por las Islas Malvinas. En una primera instancia estudia cómo radicalismo y justicialismo se convirtieron desde finales de la década de 1980 y durante 1990 en los artífices de la reforma del estado, de la liberalización, de la consolidación del endeudamiento, y también, de la desmalvinización. Luego retoma las transformaciones operadas a partir del siglo XXI, cuando durante los gobiernos del Frente para la Victoria, la cuestión Malvinas logró instalarse como causa latinoamericana, y reformularse políticamente a nivel interno y global. Finalmente analiza los vaivenes de los últimos gobiernos, el de la Alianza Cambiemos (2015-2019) y el actual de Alberto Fernández. En síntesis, lo que este artículo busca demostrar, es cómo los vaivenes de la política internacional y de la política exterior respecto de la soberanía de las Islas Malvinas entre 1982 y 2022 reflejan una Argentina intensamente disputada, donde el rumbo de la política económica y de la inserción internacional son objeto de grandes debates.

Palabras clave: Malvinas, partidos políticos, política exterior, Argentina

* Investigadora independiente del Conicet en el CIHESRI-IDEHESI. Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, y del Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

ABSTRACT

This article analyzes the positions of the major political parties in Argentina, in their role as ruling and opposition parties, with respect to the sovereignty claim over the Malvinas Islands. First, it studies how radicalism and justicialism became, from the end of the 1980s and during the 1990s, the architects of state reform, liberalization, debt consolidation, and also of the desmalvinización. It then takes up the transformations that took place in the 21st century, when during the governments of the Frente para la Victoria the Malvinas issue managed to establish itself as a Latin American cause, and to reformulate itself politically at a domestic and global level. Finally, it analyzes the ups and downs of the last governments, that of the Alianza Cambiemos (2015-2019) and the current one of Alberto Fernández. In short, what this article seeks to show is how the ups and downs of international politics and foreign policy regarding the sovereignty of the Malvinas Islands between 1982 and 2022 reflect an intensely disputed Argentina, where the direction of economic policy and international insertion are the subject of great debates.

Key words: Malvinas, political parties, foreign policy, Argentina

Fecha de recepción: 3 de mayo de 2022

Fecha de aceptación: 1 de junio de 2022

Introducción

Las posiciones de los partidos políticos mayoritarios en la Argentina respecto de la cuestión de la soberanía de las Islas Malvinas desde 1982 y en la etapa posterior a la Guerra de Malvinas continúa siendo un período interesante para estudiar. No solamente por lo que implicó respecto del conflicto bélico, por el retroceso en el ámbito de las negociaciones, sino también porque fue acompañando el tránsito entre esos años y 2001, de la inserción internacional de la Argentina hacia la adopción de un patrón neoliberal, que implicó abandonar todo vestigio discursivo de autonomía y soberanía. En ese abandono y apropiación de la lógica de la globalización neoliberal, los partidos políticos mayoritarios de la Argentina fueron piezas claves. Radicalismo y justicialismo se convirtieron desde finales de la década de 1980 y durante 1990 en los artífices de la reforma del estado, de la

liberalización, de la consolidación del endeudamiento, y también, de la desmalvinización.

Las afirmaciones públicas y los posicionamientos en torno al conflicto por la recuperación de las Islas Malvinas fueron variando desde las adoptadas durante el guerra, pasando por la campaña presidencial de 1983 y los comienzos de la presidencia de Raúl Alfonsín, hasta las afirmaciones y decisiones adoptadas durante la presidencia de Carlos Saúl Menem, donde la negociación con Gran Bretaña constituyó una prioridad en el marco de la consolidación de nuevo patrón de inserción internacional basado en la estrategia neoliberal.

En este artículo analizaremos cómo, en esa etapa, los partidos políticos mayoritarios, fueron parte de un consenso respecto de la aplicación de las reformas neoliberales, que condicionó la formulación de la política exterior respecto de Malvinas. El devenir del reclamo por la soberanía de las islas marchó al paso y de la mano de la adopción de las reformas económicas, y, al igual que ellas, las negociaciones fueron apoyadas por líneas políticas tanto dentro del Partido Justicialista como dentro de la Unión Cívica Radical que irían haciendo propio el neoliberalismo como bandera. El consenso de aquella época fue funcional a los intereses de las grandes potencias hegemónicas. No todos los consensos son positivos. La cuestión es el contenido.

Con el nuevo siglo XXI y la oleada de gobiernos que cuestionaron las políticas neoliberales, Malvinas volvió a ser eje de la política en clave de mayor autonomía. Las presidencias de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner implicaron un importante viraje en la política internacional y en el caso Malvinas en particular. El consenso de la dirigencia política se había roto, y el peronismo recuperaba banderas históricas. Los gobiernos del Frente para la Victoria implicaron una recuperación de banderas simbólicas y el inicio de una nueva etapa política donde la cuestión Malvinas logró instalarse como causa latinoamericana, y reformularse a nivel interno y global. El gobierno posterior, el de la Alianza Cambiemos, del que formó parte la Unión Cívica Radical, retomaría aquel rumbo neoliberal forjado en la década de los noventa.

En síntesis, este artículo busca demostrar cómo los vaivenes de la política internacional y de la política exterior respecto de la soberanía de las Islas Malvinas entre 1982 y 2022 reflejan una Argentina

intensamente disputada, donde el rumbo de la política económica y de la inserción internacional son objeto de grandes debates.

Las posiciones de los partidos políticos durante el conflicto bélico, y durante el gobierno de Raúl Alfonsín (UCR).

La mayoría de las fuerzas integrantes de la Multipartidaria (la Unión Cívica Radical, el Partido Justicialista, el Partido Intransigente, el Partido Demócrata Cristiano) se solidarizaron con el accionar del gobierno, con la excepción del Movimiento de Integración y Desarrollo. Este respaldo quedó evidenciado con la asistencia de importantes dirigentes políticos y gremiales a la asunción del general Mario Benjamín Menéndez como gobernador del territorio insular el 7 de abril en la capital malvinense.

Una vez iniciado el desembarco argentino y la recuperación de las Islas Malvinas, en la UCR surgieron dos posturas distintas. Una de ellas fue la de Carlos Contín, presidente del Comité Nacional, quien apoyó el accionar de las Fuerzas Armadas y lo sostuvo hasta el final del conflicto. La otra fue la de Alfonsín, quien, con el correr de los días, guardó silencio y se negó a participar de las campañas de apoyo. Más tarde esto le valdría ser considerado una figura “incontaminada de complicidades con el régimen y sus dislates” (Novaro, 2006: 132).

En el ámbito del PJ, el 25 de abril de 1982, la Confederación General del Trabajo (CGT) Brasil y las 62 Organizaciones reclamaron la incautación de todas las empresas británicas en respuesta a la agresión de la flota inglesa, y la CGT se declaró en sesión permanente para adoptar todas las medidas necesarias del caso y la movilización de los trabajadores en defensa de la soberanía. En esos días, varios sindicalistas y políticos de diversos partidos viajaron hacia distintos países del mundo para publicitar la posición argentina. Pero, luego de la derrota, la mayoría de esos políticos que habían apoyado la iniciativa coincidieron en que la guerra había sido un “error”, o una “desdichada aventura”, como la catalogó Antonio Cafiero.

Efectivamente, la última de las cúpulas dictatoriales, encabezada por Fortunato Galtieri, había buscado a través de la recuperación ganar consenso popular para el régimen y para su propia hegemonía dentro del este, apelando a una causa de reivindicación nacional frente al

imperialismo británico, de cara a las mayorías populares. La guerra terminaría implicando un retroceso para las negociaciones, abriendo una herida tremenda en la historia argentina. Pero la derrota fue funcional a quienes buscaban sepultar la justeza de la causa y de toda reivindicación de soberanía respecto de una potencia colonial. Por ello, el problema es que a partir de esa revisión del pasado y de la derrota se construyó un discurso que justificaría la “desmalvinización” de la política exterior y tendría consecuencias de largo plazo en la formulación de políticas hacia los noventa. “Desmalvinización” significa que el tema, en la práctica, fue siendo apartado de la agenda de política exterior, pese a que se continuó con una estrategia multilateral en la Asamblea General de Naciones Unidas y otros foros internacionales.

Durante el gobierno de Raúl Alfonsín, en el plano del discurso, la recuperación y la soberanía sobre el territorio de las Islas Malvinas estuvieron siempre presentes en los objetivos manifiestos del expresidente y su canciller Dante Caputo. En esa línea, en la Asamblea Legislativa del 10 de diciembre de 1983, Alfonsín sostenía que no se abandonaba el “objetivo indeclinable” de la “recuperación y la definitiva afirmación del derecho de nuestra nación a su integridad territorial soberana”, que, por lo tanto, la soberanía constituía “un dato previo a la negociación” (Alfonsín, 1983: 37-38). Una de las primeras estrategias políticas al respecto se basó en la expectativa por parte del presidente y su canciller de obtener cierto apoyo de las socialdemocracias europeas, expresado en votos a favor en Naciones Unidas. En noviembre de 1983, la Asamblea General de la ONU aprobó una resolución en la que reiteraba su petición a los gobiernos de la Argentina y del Reino Unido de que reanudasen las negociaciones y encontraran una solución pacífica a la disputa por la soberanía de las islas. Otras resoluciones semejantes fueron aprobadas en el Comité de Descolonización en agosto de 1984 y en la Asamblea General de noviembre de ese año.

En julio de 1984 se llevaron a cabo una serie de conversaciones bilaterales en la ciudad de Berna, Suiza, que fracasaron porque la delegación argentina estaba dispuesta a que se dejara a un costado la discusión por la soberanía, pero no que quedara excluida. Mientras los representantes de la Argentina pretendían que el tema quedara relegado

para otro momento, los británicos querían dejar en claro que no estaban dispuestos a tratarlo. Esta discrepancia frustró el resto de la agenda y cerraría los contactos directos entre los gobiernos hasta después de las elecciones generales británicas de junio de 1987. En consecuencia, el nudo de la estrategia radical sería multilateralizar el conflicto, tratándolo en la Asamblea General de Naciones Unidas y otros foros internacionales, como, por ejemplo, la OEA y el Movimiento de los No Alineados. Allí las votaciones de las resoluciones vinculadas a las negociaciones anglo-argentinas resultaron favorables a la posición argentina, que solicitaba el inicio del diálogo sobre todas las cuestiones en forma inmediata. Según Caputo, era importante mantener una “permanente tensión” y apelar a los costos internacionales de la ocupación para el Reino Unido. “Si esos costos disminuían, si esos costos se hacían nulos, casi nulos, la intervención o la presencia de la ocupación británica se mantendría permanentemente”.¹

En el viejo continente, el tema Malvinas fue utilizado por la oposición británica contra Margaret Thatcher. El líder del Partido Laborista, Denis Healey, y el de los socialdemócratas, David Owen, se distanciaron de la posición sostenida por los representantes ingleses en Berna. Durante 1985 y 1986, continuarían los contactos y ciertos acercamientos entre Alfonsín y los líderes laboristas, liberales y socialdemócratas del Parlamento británico, pero a mediados de 1987, las expectativas del gobierno argentino en el triunfo de la oposición en las elecciones en Gran Bretaña se diluyeron con la reelección de Thatcher. La crítica a esa infructuosa expectativa estuvo presente luego en la justificación del cambio de estrategia durante el gobierno de Menem.

Los Estados Unidos comenzaron a intervenir en la cuestión centrándose en el problema de la pesca, luego de la firma de los acuerdos argentino-soviéticos para la explotación ictícola en el Atlántico Sur y la respuesta británica, que, en consecuencia, estableció una zona de exclusión más extensa que el anillo de protección militar decretado después de la guerra. Esto generó un cambio hacia 1987, cuando, sin abandonar la estrategia multilateral, el gobierno empezó a tratar la cuestión a partir de los *non-papers* que circulaban mediatizados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, en uno de los

¹ Citado por Escudé y González de Oleaga (1996: 16).

cuales sería incluida por primera vez la fórmula del “paraguas de soberanía”.²

Las comunicaciones entre ambas partes incluyeron al menos siete documentos entre el 23 de diciembre de 1986 y el 19 de septiembre de 1988. La Argentina proponía la mediación del Secretario General de las Naciones Unidas, la pacificación del área y la coordinación conjunta de un régimen pesquero. Gran Bretaña rechazó la mediación, pero se mostraba dispuesta a aceptar la fórmula del “paraguas” para poder negociar las cuestiones económicas sin asumir la discusión sobre la soberanía. Esta gestión norteamericana fue denominada por ellos mismos como *go-between*, en palabras de Caputo “transmisor de ideas que pasaran por la cabeza de la conducción política de la Argentina y del Reino Unido” (Caputo, 1988: 1).

Sin formalización de acuerdos, Gran Bretaña desarrolló una política de hechos consumados: había logrado en mayo de 1985 una base militar permanente con pista de aterrizaje, una zona de administración y conservación pesquera de 150 millas en febrero de 1987 –como reacción a los acuerdos pesqueros realizados por la Argentina con Bulgaria y la Unión Soviética–, había llevado a cabo maniobras militares en marzo de 1988 e instalado una línea marítima regular entre las Islas Malvinas y los puertos de Montevideo y Punta Arenas.

El consenso neoliberal: UCR, PJ y la desmalvinización

Durante la campaña presidencial, Menem se había mostrado públicamente como un defensor acérrimo de la soberanía de las islas hasta su asunción. En un famoso discurso pronunciado en Ushuaia el 14 de febrero de 1989, el candidato justicialista decía al respecto:

Sean los piratas del mundo que la Argentina no se rinde y que seguiremos insistiendo en los organismos internacionales para

² “Un seminario sobre las Islas Malvinas, celebrado en mayo de 1984 con los auspicios de la Universidad de Maryland, reunió a parlamentarios [...] y a otras personalidades de ambos países. Lo importante fue que de ese encuentro surgió, por recomendación de los británicos, una fórmula que Buenos Aires emplearía de allí en más y que se convertiría en otro antecedente de la ‘sombriilla o paraguas’ aplicada en las negociaciones a partir de 1990” (Cardoso, Kirschbaum, Van der Kooy, 1992: 383).

recuperar nuestro territorio. [...] No sé cuánta sangre tendremos que derramar, pero nuestro territorio volverá al poder del pueblo argentino.³

A pesar de tan contundentes afirmaciones, y como parte de una política general de mantener buenas relaciones con las potencias hegemónicas, desde la asunción del presidente y el nombramiento de Cavallo en la cancillería, resultaba prioritario reanudar la relación bilateral. Lo fue en el marco de una estrategia que privilegió los temas económicos, despejando un frente de conflicto que “entorpecía” una diplomacia orientada a las grandes potencias. Esta intención se tradujo, por medio de una reactivación de las gestiones de Brasil, del presidente uruguayo Sanguinetti y de la gestión del Departamento de Estado de los Estados Unidos, en la fijación de una reunión bilateral en Nueva York, en agosto de 1989, en la cual se reabrió el diálogo y se fijó un nuevo encuentro en la ciudad de Madrid para el mes de octubre.

Allí sí se firmó una declaración conjunta que incluía –entre otros temas– dejar afuera la discusión sobre la soberanía utilizando la figura del “paraguas de soberanía”, el restablecimiento de relaciones consulares, la reanudación de las comunicaciones entre los países, la promoción de las relaciones comerciales y financieras –incluida la suspensión de la ley que declaraba la indisponibilidad en territorio argentino de todos los bienes del Reino Unido y de sus empresas y particulares no residentes que regía desde 1982– y la reducción de la zona de exclusión pesquera por parte de Londres.

Los denominados “Acuerdos de Madrid” incluyeron el cese de hostilidades, el levantamiento por parte de la Argentina de las auditorías a las empresas británicas, la no discriminación en las licitaciones públicas a privatizaciones a las empresas del Reino Unido, el levantamiento a la restricción de girar remesas al exterior por parte de estas empresas, y se acordaron las comunicaciones aéreas y terrestres entre ambos países, pero no entre la Argentina y el archipiélago, y el anuncio británico de que la zona de protección militar coincidiría con la de conservación pesquera, liberando unos 4.000 kilómetros cuadrados en los que la Argentina podría pescar. Sin embargo, se mantuvieron ambas zonas y se dejó en claro que los pesqueros argentinos no podrían entrar en la extensión de las 150 millas

³ Menem, C. en Diario *Clarín*, 15 de febrero de 1989.

de la zona de exclusión. En febrero de 1990, se concretó una segunda parte de estos acuerdos, cuando se reguló el derecho de control de policía por parte del gobierno británico sobre las Fuerzas Armadas argentinas.

La posición de Cavallo era que la actitud del gobierno predecesor había tenido buenas intenciones, pero “abstraídas de la realidad del país y la posibilidad de sostenerlas [...] Vivíamos en el ilusorio mundo de la diplomacia declarativa”. En cambio, la nueva política aplicaba el “sentido común” y el pragmatismo, lo que quería decir supeditar la conversación sobre el pleno ejercicio de la soberanía de las Islas Malvinas al “estrechamiento de los vínculos con los habitantes, y en la medida en que estos confíen en que sus intereses legítimos serán respetados por nuestro país” (Cavallo, 1996: 362-363).

En cuanto a las repercusiones de los acuerdos aprobados, luego de la firma de los documentos en 1989, el canciller –a su regreso de Madrid– concurre el 25 de octubre a brindar un informe a los integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Senadores, acompañado por García del Solar. Allí los senadores justicialistas y los de los partidos provinciales manifestaron su respaldo a la estrategia desplegada por el gobierno, pero los representantes del radicalismo expresaron su escepticismo en cuanto a los beneficios para el país resultantes del acuerdo bilateral. Sin embargo, según publicó el diario *Clarín* el 26 de octubre, “al ser consultado por la posición de los radicales presentes en la reunión –Adolfo Gass, Luis León y Luis Brasesco–, el ministro contó que no había encontrado en los senadores las críticas que anteriormente habían hecho públicamente” y agregó que, en cambio, interpretó que existía en todos sus interlocutores del Senado “un entendimiento de que la metodología que está siguiendo nuestro Gobierno es la más adecuada en esta circunstancia”.

Por lo tanto, las discusiones que se suscitaron, en las que los funcionarios radicales criticaron el haber dejado de lado la discusión sobre la soberanía, respondieron más a la dinámica interna de la política que a verdaderos proyectos en pugna. Importantes exponentes de la diplomacia radical fueron concesivos hacia principios de los noventa y apoyaron la gestión de Cavallo. Recién comenzarían a distanciarse más claramente cuando la cancillería fue ocupada por Guido Di Tella, ya que, con el pasar de los primeros años, las posiciones de los especialistas en relaciones internacionales fueron mucho más allá de la

de los radicales hacia el final del su gobierno. La política aplicada por Menem y sus ministros de Relaciones Exteriores al respecto constituyó un cambio respecto de la administración anterior, pero sobre la base de un diagnóstico que era relativamente compartido y esto facilitó dicho cambio: la nueva y la vieja cancillería coincidían en que la estrategia multilateral estaba agotada, tal es así que la utilización de canales alternativos (los *non-papers*) y la figura del “paraguas de soberanía” se había iniciado durante la presidencia de Alfonsín.

En esos años, operó como telón de fondo un consenso en gran parte de la dirigencia política respecto de la interpretación del carácter de la Guerra de Malvinas. Luego del enfrentamiento, se construyó un discurso –que se hizo hegemónico– que asoció casi en forma unívoca la derrota con la vuelta a la democracia, sepultando en algunos casos, incluso, la validez del reclamo soberano de las islas. Por un lado, en esta clave, la Guerra de Malvinas se transformó en ejemplo de nuestra “desconexión” del mundo, que habría empezado, en realidad, con el peronismo. Por otro lado, todos deberíamos “agradecer” la derrota puesto que esta nos habría traído la democracia.

Ambas afirmaciones tuvieron y tienen una consecuencia concreta. El corolario de la primera sería que, si la Argentina quiere estar “conectada” o integrada al mundo de la globalización, debe abandonar el reclamo, al menos por un tiempo, como muestra de “arrepentimiento” frente a las grandes potencias y entender las verdaderas reglas de juego del sistema internacional. El de la segunda afirmación tiene una trampa fundamental: desdibuja las luchas sociales y populares contra la dictadura, que se recuperaban de las profundas heridas causadas por la represión dictatorial y habían ingresado desde 1979 en un período de ascenso, intentando mostrar que el gobierno militar fue desacreditado por Margaret Thatcher. Así, ignoran o subestiman, en el mejor de los casos, la resistencia popular, como, por ejemplo, el hecho de que en el mismo mes de marzo de 1982 hubo tres grandes manifestaciones en la Plaza de Mayo, una de los empleados estatales el día 8, otra de las Madres de Plaza de Mayo a los pocos días y una tercera, multitudinaria, convocada por la CGT el 30 de marzo (Nassif, 2006: 246-247).

Estas interpretaciones han sido cimientos fundamentales sobre los que se erigieron luego no solo la negociación en los noventa, sino la formulación de gran parte de las políticas exteriores de esa década. Es notorio que ese discurso se encuentra en línea con el del historiador

británico Paul Johnson, quien no solo afirmó que la guerra benefició a ambos países, en el caso de la Argentina por desprestigiar a la Junta Militar, sino que tuvo efectos positivos sobre los Estados Unidos, “porque le permitió superar los complejos de Vietnam, Watergate y las derrotas ante la Unión Soviética en África”. Hizo una excelente asociación entre el conflicto por las islas y el escenario futuro del sistema internacional, cuando afirmó: “Malvinas fue parte de algo que se hizo en Granada, Panamá, y en el raid a Libia. Eso permitió que se llegase al Golfo como se llegó. Y eso comenzó en Malvinas” (Johnson, 1992: 10).

El “error” de Malvinas sirvió para legitimar cambios importantes en las líneas de política exterior en los noventa, como, por ejemplo, la justificación del envío de tropas al Golfo Pérsico en 1990 y 1991, primera vez en que nuestro país participó con tropas en una guerra en la que no estaba directamente implicado. Haciendo propio ese diagnóstico, Di Tella también justificó la “nueva política” de “relaciones carnales” con los Estados Unidos de la siguiente manera:

En la Argentina se ha producido en los últimos diez años un cambio realmente espectacular [...] La guerra interna, sea el hecho que jóvenes anduvieran diciendo que con la violencia iban a conseguir justicia o el Estado que creía que violando la Ley podría mantener el orden, dejó un saldo a favor de la convivencia. Esa voluntad hoy tan vehemente que tiene la Argentina de querer tener una democracia también tiene que ver con esa desgracia. Creo que el aislamiento nuestro nos llevó al conflicto del año '82. Una guerra era inconcebible en la mente de los argentinos, pues la hubo y además perdimos. [...] y el *shock* ha sido realmente saludable al querer reinsertarnos y no seguir este camino de aislamiento que nos llevó a la incomprensión de las reglas del mundo (Di Tella, 1992: 22).

Lo que se desprende de los dichos del canciller es, en sus términos, que el terrorismo dictatorial contra el ascenso popular y la derrota de la reivindicación territorial y soberana de Malvinas nos habrían dejado el saldo positivo de la “nueva Argentina” de los noventa. Para ello adscribe a la “teoría de los dos demonios”, desconociendo el terrorismo de Estado y la legitimidad del reclamo por la soberanía de las islas. Aún hoy, estos argumentos, que se convirtieron en abiertamente hegemónicos, se siguen escuchando en algunos ámbitos de poder y en importantes medios de comunicación.

La continuidad en el restablecimiento de las relaciones con Gran Bretaña a través de las negociaciones del tema Malvinas fue de gran importancia para sostener la política exterior de la convertibilidad. Ya durante la gestión de Guido Di Tella, el gobierno fue profundizando una estrategia que abandonaba posiciones conseguidas históricamente en los foros internacionales. Di Tella afirmó: “Nosotros queremos tomar en consideración los intereses de los isleños; los deseos de los isleños, los temores, las aspiraciones, los sueños, las fantasías, sin dar por esto a los isleños derechos de soberanía” (Di Tella, 1996: 385-386). Su posición hizo que la discusión se retrotrajera a un nivel anterior al de la resolución de Naciones Unidas de 1965, porque el triunfo diplomático de la Argentina en ese momento había consistido en la aprobación de una resolución de la ONU (2065) que instaba a las dos partes a negociar, sin mencionar a los *kelpers*, teniendo en cuenta sí sus intereses, refiriéndose al respeto de su situación económica, pero no a su voluntad ni a sus deseos, como planteaban los ingleses. La estrategia multilateral pasó a un segundo plano, y 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*, y que se fue manifestando a partir de 1992 de diversas maneras. Incluyó reuniones informales con representantes de las islas llevadas a cabo en Londres, intercambios vía fax entre cancillería y Malvinas, y el reconocimiento por parte del gobierno de su disposición al diálogo y a respetar el bienestar de los habitantes del territorio austral (Busso y Bologna, 1994).

Entre 1993 y 1995, el gobierno, por intermedio de Di Tella, ensayó distintas opciones para continuar las negociaciones con Gran Bretaña: una de ellas fue la soberanía compartida y otra, la de la conformación de un condominio. Ambas fueron desestimadas por el Foreign Office. En 1993 se proyectó la posibilidad de que el territorio de las Malvinas fuera un Estado Libre Asociado, tomando como ejemplo el caso de Puerto Rico con los Estados Unidos, pero la reacción negativa en el plano interno provocó que se desestimara en seguida (Bologna, 1998: 230-231). Lo cierto es que, a partir de 1991, Gran Bretaña avanzó en la defensa de sus intereses, socavando aspectos que se vinculan directamente con la soberanía nacional, como los recursos pesqueros y los hidrocarburos, y a pesar de la aplicación de la fórmula del

“paraguas”, siguió imponiendo a la Argentina un embargo en la venta de armas y presionando a otros Estados para que operen con el mismo criterio.⁴

Con respecto a los recursos hidrocarburíferos, un acuerdo petrolero –la “Declaración Conjunta de Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental”–, firmado el 27 de septiembre de 1995 entre el canciller británico Malcom Rifking y su par argentino Guido Di Tella, sobre hidrocarburos submarinos en el Atlántico Sur, permitió el comienzo de la actividad prospectiva y exploratoria en la zona con la creciente presencia de plataformas y tecnologías para el caso. Estableció futuras licitaciones, monitoreo y recepción de regalías conjuntos en las aguas al este de las islas, y de sus contenidos se derivaba la inclusión de aguas argentinas fuera de la zona de disputa.⁵

Di Tella hizo una especie de “autocrítica” hacia 1996 de la política de seducción, reconociendo el nulo efecto de los gestos unilaterales previos y anunciaba el inicio de una nueva etapa de “toma y daca”.⁶ A partir de entonces, se utilizarían nuevos métodos de negociación, como el Acuerdo sobre Pesca del Calamar, principal recurso de los *kelpers*, y la implementación del Acuerdo sobre el Petróleo de 1995, que facilitaría las inversiones en las islas.⁷ En 1998 el canciller propondría como nueva política la internacionalización de las islas, aplicando una fórmula similar a la utilizada para resolver la disputa entre Noruega y Rusia sobre la soberanía de las islas Spitsbergen, que consistía en que las partes renunciarían mediante un Tratado Internacional a la soberanía de las islas y las transformarían en territorios administrados por ambas partes.⁸ Cabe destacar que todas las estrategias nombradas iban en contra de lo establecido por la Constitución Nacional Argentina, recientemente reformada en 1994. Más allá de la retórica, las “negociaciones” no fueron tales. Para 1999 los isleños habían continuado con las licitaciones a las compañías petroleras, y las que resultaron ganadoras seguían con la exploración (aunque hasta ese momento sin resultados). Incluso el senador Eduardo Menem propuso

⁴ Escudé, Carlos, “Reflexiones en un aniversario”, en *La Nación*, 2 de abril de 1997.

⁵ Para el contenido del acuerdo, véase *Clarín*, 28 de septiembre de 1995.

⁶ *Clarín*, 22 de julio de 1996.

⁷ *Clarín*, 29 de diciembre 1996.

⁸ “Nuevas estrategias de Di Tella”, *Clarín*, 5 de junio de 1998.

en 1996 un proyecto de ley cuyo borrador fue aprobado dos veces en el Senado para imponer el pago de un canon por exploración, además del 3% de regalías para la Argentina sobre el petróleo que eventualmente descubrieran los *kelpers* en el territorio de las islas. Pero en vistas de que, en noviembre de 1997, el gobierno británico de Tony Blair invitó oficialmente al presidente Carlos Menem a visitar Londres en el segundo semestre de 1998, el Ejecutivo pidió a legisladores peronistas congelar en el Congreso el tratamiento del proyecto. En esa oportunidad, el oficialismo presentaría el viaje como un “triunfo”, un “éxito” de la política aplicada durante diez años.

Hacia el gobierno de La Alianza y la ratificación del rumbo a pesar de los matices

En octubre de 1998, todavía durante el gobierno de Menem, se había producido la primera visita del presidente a Londres. Era, además, la primera de un mandatario argentino luego de la guerra de 1982. Desde un principio, el tema de la soberanía de Malvinas fue descartado, en tanto los objetivos eran principalmente “la reconciliación” de los gobiernos y cuestiones de carácter económico.⁹ Aunque sin invitación formal, los principales dirigentes políticos especialistas en relaciones internacionales de la Alianza –García del Solar, Stubrin, Estévez Boero, Alconada Sempé, Storani y el propio Alfonsín– se habían negado a acompañar al presidente, por considerar que “las condiciones no estaban dadas”.¹⁰

Ya desde la presentación de la plataforma electoral en el mes de mayo de ese año, la Alianza insistiría con que era necesario rever la posición respecto del tema Malvinas y realizar una nueva propuesta. La coalición UCR-Frepaso estaba decidida a abandonar la estrategia de seducción a los *kelpers* iniciada por Di Tella, y el 9 de junio hizo público un documento donde declaraba que, en caso de llegar al poder en 1999, desconocería el acuerdo de cooperación petrolera en el Atlántico Sur firmado por los cancilleres de la Argentina y del Reino

⁹ “Histórico viaje de Menem a Londres”, en *La Nación*, 27 de octubre de 1998.

¹⁰ “Rechazo opositor a viajar con Menem a Londres”, en *La Nación*, 31 de agosto de 1998.

Unido en 1995, porque la “inacción gubernamental” respecto de los proyectos de legislación que estaban en el Parlamento en definitiva estaba privando al país “de la percepción de importantísimas sumas de dinero en concepto de regalías e impuestos que las empresas deberán pagar”.¹¹ Incluso durante la visita realizada a Buenos Aires en el mes de agosto por el vicescanciller británico Tony Lloyd, en función de armar un “plan de acción” para el futuro viaje de Menem a Londres, Caputo defendió esa postura frente a la crítica del funcionario.¹²

Hacia principios de 1999, luego de que oficialismo y la oposición participaran exitosamente de la negociación conjunta por el conflicto de los Hielos Continentales con Chile, diputados de la oposición viajaron junto al canciller Di Tella a Nueva York para entrevistarse con el secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, y reclamar ante las Naciones Unidas por el tema de las Malvinas. Luego del viaje, los diputados Stubrin, Estévez Boero y Dante Caputo, entre otros, anunciaron formalmente su voluntad de trabajar junto al oficialismo en una política “de Estado” respecto a las islas, mientras se respetaran algunas condiciones.¹³ Ello derivó en que, hacia mayo de ese año, viajara a Londres una delegación argentina de la que participaron legisladores de la Alianza (Stubrin por la UCR y Carlos Raimundi del Frepaso) para reanudar el diálogo con el gobierno británico. Storani, Alconada Sempé y García del Solar se mostraron contrarios a la iniciativa, porque el viaje incluía también una reunión entre Di Tella, Robin Cook y representantes de los isleños —a la que los legisladores aliancistas no fueron autorizados a asistir por orden de De la Rúa y Álvarez—.¹⁴ Sin embargo, el tema la soberanía nunca fue tratado, y en la reunión se abordó fundamentalmente la posibilidad de restablecer vuelos entre la Argentina continental y las Islas Malvinas, y el consecuente ingreso de ciudadanos argentinos a las islas. El resultado del viaje sería la firma de una Declaración Conjunta el día 14 de julio de 1999 entre Di Tella y Cook, por la cual se reanudaba la

¹¹ “La Alianza desconoce un tratado”, en *La Nación*, 9 de junio de 1998.

¹² “Roces por el petróleo antes del viaje de Menem a Londres”, en *Clarín*, 4 de agosto de 1998.

¹³ “Una propuesta de política de Estado”, en *Página/12*, 6 de febrero de 1999.

¹⁴ Caputo, en cambio, fue el único que apoyaba la idea de quedarse. “La Alianza rechazó una reunión con los *kelpers*”, en *Clarín*, 24 de mayo de 1999.

comunicación área y se permitiría la visita de argentinos a las islas, aunque solo presentando su pasaporte.

Muy elocuentemente, el periódico *The Daily Telegraph* de Londres sintetizaba los supuestos “logros” del menemismo el 28 de diciembre de 1999 del siguiente modo:

En los pasados tres años, la Argentina ha firmado un conjunto de acuerdos que se acercan al reconocimiento de una independencia *de facto* de las Malvinas. Reconoció a los isleños derechos de pesca dentro de un radio de 150 millas. Llegó a acuerdos sobre la explotación de petróleo y gas que, nuevamente, consideran las islas como una entidad discreta. Y en agosto, los pasaportes de los turistas argentinos visitantes de las islas fueron sellados por las autoridades migratorias de aquellas... Es decir, la Argentina ha aceptado, si bien no con palabras, con hechos que las Islas Malvinas son británicas.¹⁵

A contramano de aquella afirmación que aseguraba desconocer el convenio petrolero de 1995, cuando De la Rúa resultó electo presidente de la Nación, cambiaría de opinión. A principios de noviembre de 1999, durante la reunión de la Internacional Socialista en París, aseguró al primer ministro del Reino Unido, Tony Blair, que su gobierno iba a mantener la línea fundamental de los últimos años en la cuestión Malvinas (Bologna, 2001: 130). Ese cambio se ratificaría con la política efectivamente llevada a cabo, ya que en febrero de 2000, en Nueva York, Rodríguez Giavarini presidió la reunión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y afirmó que se iban a “respetar todos los compromisos asumidos” durante el gobierno de Menem, posición que se reiteraría oficialmente en la reunión de trabajo sobre el Atlántico Sur realizada en Washington el día 16, si bien se consignó que un llamado unilateral por parte de los isleños “sería incompatible con la cooperación bilateral”.¹⁶

En lo que sí había diferencia respecto de la gestión anterior, era en el rol de los isleños en las negociaciones, lo que se expresó en la posición asumida por el canciller argentino en el Comité de Descolonización de Naciones Unidas, donde se buscó reimpulsar las

¹⁵ Ruiz Cerutti, Susana, “Controversia de soberanía”, en *La Nación*, 27 de octubre de 2000.

¹⁶ “Ratifican los compromisos con Gran Bretaña”, en *La Nación*, 17 de febrero de 2000.

negociaciones a través de la resolución 2065/64 de la Asamblea General de Naciones Unidas que instaba a las partes a buscar una solución a la cuestión. La divergencia con Di Tella se hizo aún más evidente cuando este decidió viajar a las islas en octubre de 2000. En síntesis: se abandonó la política de la “seducción” a los isleños y se reimpulsaron las negociaciones en los ámbitos multilaterales, desconociendo a los *kelpers* en la negociación, pero la cancillería de la Alianza garantizó la continuidad jurídica de los dos acuerdos de Di Tella.¹⁷

Las conquistas durante los gobiernos del Frente para la Victoria

A poco tiempo de asumir en gobierno Néstor Kirchner, el canciller Rafael Bielsa se mostró dispuesto a plantear la cuestión Malvinas en nuevos términos políticos. Si bien todos los años la Argentina había continuado solicitando en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas la aprobación de una resolución que insta a que el gobierno argentino y el del Reino Unido retomaran las negociaciones por la soberanía de las islas rotas desde la guerra, el tema adoptó una nueva relevancia política y se produjo un cambio en el posicionamiento ideológico. Las declaraciones del canciller Bielsa continuarían la línea de algunos elementos planteados en el discurso de asunción por el presidente Kirchner y se irían profundizando. El reclamo se calificó como “irrenunciable”, ya que la ocupación de Malvinas era una “vulneración mediante una acción imperialista decimonónica de la soberanía e integridad territorial de una república independiente”. Se reafirmó la prevalencia del principio de integridad por sobre el de libre determinación y desde 2005 el discurso pasó a los hechos. Ese año el gobierno denunció los actos unilaterales del gobierno británico en el área de prospección sísmica de hidrocarburos, la adjudicación de licencias para la exploración y explotación de minerales, la venta de licencias de pesca en la zona disputada y las acciones de policía de pesca en el Atlántico Sur, entre otros temas, así como la inclusión del archipiélago en la Constitución de la Unión Europea.

¹⁷ “La Alianza no manda regalitos a las Malvinas”, en *Clarín*, 2 de abril de 2000.

Con la asunción de Jorge Taiana, en el mes de diciembre de 2005, el reclamo llegó más lejos. En 2007 el gobierno argentino dio por terminado en 2007 el acuerdo que tenía con Gran Bretaña referido a la exploración y explotación de hidrocarburos en el área sujeta a la disputa de soberanía, ante las constantes acciones unilaterales de los británicos en la exploración de áreas de la plataforma continental argentina.

Durante las presidencia de Cristina Fernández, la cuestión de las Islas Malvinas se vio revitalizada por la gran ampliación de la presencia internacional del país en diversos foros. Hubo una estrategia multilateral que permitió la ponderación nuevamente de esta problemática, a partir de las presentaciones argentinas no solamente en el Comité de Descolonización sino en el Grupo de Río, las Cumbres Iberoamericanas, las reuniones del Mercosur, las Cumbres de Países de América Latina y el Caribe, de América del Sur con los Países Árabes y finalmente en la Unasur y en la CELAC. A lo largo de las dos presidencias, fue instalándose a nivel institucional la calificación de la ocupación británica como enclave colonial.

En 2012 el canciller Timerman anunció acciones administrativas y judiciales contra las empresas involucradas en la exploración hidrocarburífera ilegítima en el Atlántico Sur - Falkland Oil & Gas, Argos Petroleum, Rockhopper, Desire Petroleum y Borders & Southern Petroleum-, ya que, según afirmó, “al otorgar Gran Bretaña licencia ilegítima, está colocando en un plano de ilegalidad a todas estas empresas que van a tener que asumir sus responsabilidades”. Para efectivizar las acciones, el Estado conformó un grupo de especialistas jurídicos integrado por funcionarios de la Procuración del Tesoro, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la secretaría de Energía y la Procuración General de la Nación. Ese mismo año, intelectuales argentinos firmaron un documento –en pos de criticar la posición adoptada por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner– donde sostuvieron la defensa del principio de autodeterminación de los habitantes de las islas, que es nada menos que el principal argumento británico.¹⁸

¹⁸ En un documento colectivo, Emilio de Ípola, Pepe Eliashev, Rafael Filippelli, Roberto Gargarella, Fernando Iglesias, Santiago Kovadloff, Jorge Lanata, Gustavo Noriega, Marcos Novaro, José Miguel Onaindia, Vicente Palermo, Eduardo Antín (Quintín), Luis Alberto Romero, Hilda Sabato, Daniel Sabsay, Beatriz Sarlo y Juan José Sebreli afirmaron: “Es necesario poner fin hoy a la contradictoria exigencia del

En marzo de 2013, los habitantes de las Islas participaron de un referéndum, un plebiscito organizado por el gobierno británico, para expresar su intención de continuar habitando un territorio británico, es decir si deseaban o no que las islas “continúen siendo un territorio británico de ultramar”.. Se trató fundamentalmente de un ejercicio orientado a la prensa internacional, para reiterar de ese modo el argumento de la autodeterminación. Para Naciones Unidas, Las Islas Malvinas continúan siendo consideradas por las Naciones Unidas como un territorio sujeto a descolonización, y por lo tanto, se trató de un ejercicio sustancialmente distinto de aquél de Timor Oriental en 2002, por ejemplo. El referéndum fue justamente la respuesta al logro argentino de haber vuelto a colocar la cuestión Malvinas en la agenda internacional, y la solidaridad sudamericana que ello despertó.

En el Congreso Nacional, los legisladores argentinos rechazaron el referéndum, con una declaración que planteó que esta votación pretendía “tergiversar la situación jurídica”.

Durante el período 2003-2015 hubo importantes adelantos en cuanto a la recuperación simbólica y política de la cuestión –reflejados en los actos conmemorativos, el viaje de los familiares de los caídos en Malvinas, los reconocimientos y homenajes a soldados, oficiales, suboficiales y miembros de las Fuerzas Armadas que participaron en el conflicto del Atlántico Sur, la creación del Observatorio Parlamentario sobre la Cuestión Malvinas, y en la impresión de un nuevo billete de 50 pesos alusivo a las Islas, dando fin a la etapa conocida como de “desmalvinización” que caracterizó a los gobiernos luego de la guerra.

gobierno argentino de abrir una negociación bilateral que incluya el tema de la soberanía al mismo tiempo que se anuncia que la soberanía argentina es innegociable, y ofrecer instancias de diálogo real con los británicos y –en especial– con los malvinenses, con agenda abierta y ámbito regional. En honor a los tratados de derechos humanos incorporados a la Constitución de nuestro país en 1994, los habitantes de Malvinas deben ser reconocidos como sujeto de derecho. Respetar su modo de vida, como expresa su primera cláusula transitoria, implica abdicar de la intención de imponerles una soberanía, una ciudadanía y un gobierno que no desean. La afirmación obsesiva del principio ‘Las Malvinas son argentinas’ y la ignorancia o el desprecio del avasallamiento que este supone debilitan el reclamo justo y pacífico de retirada del Reino Unido y su base militar, y hacen imposible avanzar hacia una gestión de los recursos naturales negociada entre argentinos e isleños”. Véase el texto completo en “Una visión alternativa sobre la causa de Malvinas”, en *La Nación*, 23 de febrero de 2012.

Sin embargo, parte de la oposición política utilizó también el argumento del aislamiento para criticar la política respecto de Malvinas, caracterizándola como “confrontación estéril”.

De Macri y el Memorándum, al gobierno de Alberto Fernández

La siguiente Alianza que gobernó al país entre 2015 y 2019 estuvo también conformada por la Unión Cívica Radical, pero hegemonizada por Propuesta Republicana (PRO). Mauricio Macri como presidente reflejó las posiciones de un importante acto opositor que desde la campaña electoral había impugnado la política exterior de los gobiernos del FPV, incluido el tema Malvinas. Hacia abril de 2015, diplomáticos, especialistas y políticos del arco opositor al gobierno del (FPV) - incluidos representantes de la UCR, el PRO, el peronismo disidente y el Frente Renovador- elaboraron un documento lanzado en la sede del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), dirigido por Alberto Rodríguez Giavarini, ex canciller de la Alianza. El documento se llamó “Seremos afuera lo que seamos adentro”, y allí se explicitaban los lineamientos centrales de lo que el próximo gobierno debiera tener cuenta para encarar la política exterior. En sus veinte puntos de recomendación, el documento reflejaba una concepción clara cuando afirmaba: “el mundo actual se caracteriza por el hecho que los Estados que han tenido éxito han sido aquellos que han conseguido vincular sus proyectos nacionales con las corrientes más dinámicas de la realidad internacional en cada momento histórico”. El corolario de esa afirmación era que la Argentina debía “acoplarse” al mundo actual como proveedora alimentos y energía. Acoplarse a “dinámicas” donde la contradicción aparece borrada, ya que subyace la fantasía de vender productos a China (un supuesto mero comprador que no pide nada a cambio) pero sin descuidar nuestros vínculos privilegiados con las potencias occidentales. Uno de los puntos dice directamente que “en ejercicio del multilateralismo que debe orientar nuestro accionar externo, se debe trabajar para fortalecer nuestras tradicionales relaciones con Europa y los Estados Unidos”. En cuanto a la cuestión Malvinas, a contramano de la política llevada adelante por los gobiernos del FPV, los firmantes proponían un esquema de diálogo “maduro” hacia Londres "evitando confrontaciones estériles".

En sus cuatro años de gobierno, Cambiemos llevó adelante una política exterior en clave económica (Míguez, 2017). En efecto esa política exterior orientada a profundizar los lazos de dependencia económica y política respecto de las potencias, está basada en la tradicional idea de “acoplarse”, y se plantea como la contrapartida del “aislamiento”. Las bases de esa política se remontan a la tradicional inserción de la Argentina moderna durante el período del modelo agroexportador (Míguez, 2018, p. 23). Se trata de una estrategia que asume pasivamente el orden mundial y no cuestiona sus asimetrías. Sin embargo, a diferencia de la década de los noventa, esa política se insertó en un mundo donde las instituciones como la Organización Mundial de Comercio y el multilateralismo se encontraban ya en cuestión por parte de las propias potencias.

Durante su presidencia, y respecto de la cuestión Malvinas, hay que destacar dos sucesos. Uno muy menor, y otro mucho más significativo y contundente. El primero de ellos es una especie de “traspie” o “papelón” del presidente durante su viaje a la Asamblea General de la ONU cuando anunció que la premier británica Theresa May había consentido dialogar sobre la soberanía. Tuvo que retractarse al día siguiente luego de cruces con su canciller. Las palabras del gobierno fueron consideradas como mínimo como un “paso en falso”, a todas luces síntoma de la ansiedad del gobierno por generar consenso interno.¹⁹ El otro, como decía, tiene más importancia, ya que tiene también consecuencias directas sobre la explotación económica de los recursos que están en disputa. Se trata de la firma de una Declaración Conjunta entre la canciller Susana Malcorra y el vice canciller Alan Duncan justamente en oportunidad del mini Davos organizado por el gobierno argentino. Esa declaración es una especie de comunicado que avanza en temas bilaterales, con el fundamento de mejorar la cooperación en todos los asuntos del Atlántico Sur, manteniendo por fuera la cuestión de la soberanía, es decir, en el marco del conocido “paraguas” acordado en la Declaración Conjunta del 19 de octubre de 1989. En la nueva declaración del 13 de septiembre de 2016, el gobierno argentino a través de su canciller se comprometió a

¹⁹“Malvinas: para Tokatlian, las palabras de Macri fueron “un paso en falso” Diario *La Nación*, 21 de septiembre de 2016. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1940045-malvinas-para-tokatlian-las-palabras-de-macri-fueron-un-paso-en-falso>

“adoptar las medidas apropiadas para remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico” de las Islas, incluyendo claramente lo referido a “comercio, pesca, navegación e hidrocarburos”. Algo que se dio de patadas no solamente con las políticas llevadas adelante en los gobiernos anteriores y resoluciones de la ONU (entre ellas la de abril de 2016 que implicó la aprobación de la Asamblea del pedido argentino de extensión sobre el límite exterior de la plataforma continental), sino también con la Ley de Hidrocarburos, que prevé la sanción a las empresas que operen en el país ya la vez tengan proyectos de exploración petrolera en el mar aledaño a las Malvinas. Las consecuencias en el área estratégico militar no se hicieron esperar. En el mes de octubre el Reino Unido anunció la realización de ejercicios militares en Malvinas que incluyeron lanzamientos de misiles. La respuesta del gobierno de Macri fue una expresión de “desazón” por parte de la canciller. La exageración de los gestos nunca trajo buenos resultados. Ya lo vio Guido Di Tella con los famosos ositos a los kelpers.

El gobierno del Frente de Todos y la cuestión de la soberanía de las Islas Malvinas

El gobierno del Frente de Todos, encabezado por Alberto Fernández (2019) se encontró desde el inicio en una importante encrucijada, teniendo que responder al mandato electoral que lo llevó al poder -que cuestionaba el rumbo conservador de las políticas de la Alianza Cambiemos- y al mismo tiempo capeando la crisis económica, la pandemia Covid 19 y la negociación con del Fondo Monetario Internacional. Hubo signos importantes de alineamiento con fuerzas progresistas en la región, como la posición de la Argentina respecto del golpe de estado en Bolivia y la relación actual con este país, la participación en el Grupo de Puebla (Míguez, 2019), la salida del Grupo de Lima y el respeto a tradicionales posiciones de la política exterior argentina, como la defensa de la no injerencia.

En efecto, la asunción de Alberto Fernández implicó un nuevo cambio de estrategia a nivel internacional respecto del gobierno de Mauricio Macri que se había caracterizado por el aperturismo, el

endeudamiento y los gestos políticos con las grandes potencias tradicionales del sistema mundial (Míguez, 2017).

Si tuviéramos que referir brevemente en qué contexto de política internacional se encuentra el gobierno argentino hoy, diríamos:

- Intenta no alinearse automáticamente bajo la égida de los Estados Unidos, aferrándose a la tradición de no injerencia y solución pacífica de las controversias. Lo demuestra, con matices, en los casos de Venezuela, Nicaragua y Cuba, en especial en el ámbito de la OEA.
- Cerró en el mes de marzo de 2022 un acuerdo de Facilidades Extendidas con el Fondo Monetario Internacional, lo que reduce sus márgenes de autonomía respecto de esa misma potencia y condiciona el rumbo de la recuperación económica.
- Continuó profundizando los vínculos con China, ya que en febrero de 2022 la Argentina se incorporó a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda
- Busca posicionar a la Argentina en temas de agenda multilateral como el cambio climático y las agendas de género y diversidad.
- En un contexto de total disgregación, mantiene la posición de defensa del Mercosur.

En este sentido, se propuso dar un vuelco respecto de la cuestión Malvinas respecto de su predecesor. Ya desde la campaña Fernández se mostró descontento con la política aplicada respecto de la soberanía de las Islas Malvinas y el Atlántico Sur durante el gobierno de Macri. Una vez en el poder, el primer paso concreto dado en un nuevo sentido fue en el mes de enero de 2020. Fernández resolvió la postergación de la cooperación en materia pesquera en el Atlántico Sur que se había reanudado bajo la gestión Macri, en un gesto totalmente contrario al Memorándum Fodadori- Duncan. Dicha medida se acompañó con el lógico desplazamiento de Carlos Fodadori como embajador ante organismos internacionales, en Ginebra. A los pocos días, el nuevo Secretario de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur, Daniel Filmus, participó en Nueva York de una reunión con los miembros de Comité

Especial de Descolonización de las Naciones Unidas (C-24), retomando el tradicional reclamo de la Argentina frente al Reino Unido.

Ratificando ese nuevo rumbo, a principios del mes de agosto se promulgaron dos nuevas leyes, una referida a la demarcación del límite exterior de la Plataforma continental Argentina, y otra que regula la creación del Consejo Nacional de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes. Ambas tuvieron un amplísimo apoyo parlamentario.

La primera de ellas apunta a generar mejores condiciones para la seguridad jurídica en el otorgamiento de concesiones que tengan como finalidad la exploración y explotación de hidrocarburos, minerales y especies sedentarias. Contribuirá a proteger los derechos de soberanía sobre los recursos del lecho y el subsuelo marino. Busca sancionar efectivamente la pesca furtiva que realizan buques extranjeros, porque la administración británica concede permisos de explotación a naves de terceros países.

Por su parte, el Consejo Nacional es un nuevo organismo que funcionará en el ámbito de la Presidencia de la Nación y estará integrado por el propio jefe de Estado; el canciller; el secretario de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur; el gobernador de Tierra del Fuego; un diputado y un senador por cada una de las tres fuerzas con mayor representación parlamentaria; dos especialistas en derecho internacional; tres representantes del sector académico y científico; y un excombatiente de Malvinas. Tiene por objetivo tal como se expresa en la legislación, contribuir a generar los consensos políticos y sociales necesarios para diseñar e implementar políticas de Estado que tengan por objeto efectivizar el ejercicio pleno de la soberanía sobre las Islas. Asimismo, se ha afirmado desde lo discursivo que se endurecerán las sanciones a la pesca ilegal en los espacios marítimos circundantes, pero no ha habido aun novedades efectivas.

La conmemoración de los 40 años de la Guerra de Malvinas fue un hito para la Secretaría de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur, a cargo de Guillermo Carmona. A partir de todo un ciclo de actividades y eventos conocido como "Agenda Mavinas 40 años" el gobierno pretendió demostrar la reafirmación la soberanía argentina y ayudar a reposicionar diplomáticamente al país en las negociaciones con el

Reino Unido. Implicó una gran jornada federal de reconocimiento a veteranos de guerra, caídos y familiares.

En la reciente Cumbre de las Américas realizada en Los Ángeles, Alberto Fernández asistió en su carácter de actual presidente pro t mpore de la CELAC y aprovech  su discurso para ser profundamente crítico. Critic  a los Estados Unidos por ejercer una especie de derecho de admisión al proscribir la participación de Venezuela, Nicaragua y Cuba, así como por el hecho de que el Banco Interamericano de Desarrollo por primera vez no tiene un presidente latinoamericano. Fue duro con Luis Almagro, presidente de la Organización de Estados Americanos y cómplice del golpe del estado en Bolivia de 2019, y lo que más interesa a los fines de este artículo, reiteró el reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas, señalando que el logo de la Cumbre las omitía.

Días después, el 23 de junio de 2022, el canciller Santiago Cafiero pronunció su discurso en el Comité de Descolonización de Naciones Unidas, acompañado por Guillermo Carmona. All  el gobierno argentino fue contundente en su reclamo. Cafiero afirmó que:

el mundo no puede permanecer indiferente ante el objetivo de alterar la estabilidad en América Latina y el Caribe, una de las zonas de paz más consolidadas del planeta. Es hora ya de que el Reino Unido escuche a la comunidad internacional y retome las negociaciones para alcanzar una solución pacífica a la disputa de soberanía con la República Argentina. Que no le tenga miedo a la paz. Que pierda el temor al diálogo dentro del derecho internacional.²⁰

Conclusiones

Los últimos cuarenta años han sido escenario de diversas estrategias y políticas en el ámbito de las relaciones internacionales. Eso incluyó también el tema de la soberanía de las Islas Malvinas. En 1983, la democracia hered  una serie de problemáticas resultantes de las políticas implementadas durante la última dictadura militar que

²⁰ Cafiero en la ONU sobre la cuestión Malvinas: Que el Reino Unido no le tenga miedo a la Paz. Comunicado de Prensa de la Cancillería Argentina, 23 de junio de 2022. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cafiero-en-la-onu-sobre-la-cuestion-malvinas-es-hora-de-que-el-reino-unido-no-le-tenga>

signaron la inserción internacional y los debates al respecto en los años subsiguientes. Por ello, cuestiones como la deuda externa y la relación con los organismos internacionales de crédito, Malvinas, las atroces violaciones sistemáticas a los derechos humanos, el desmantelamiento del desarrollo industrial y la implementación de una inserción económica internacional dependiente basada en la venta de unos pocos productos de origen primario, constituyeron ejes centrales de la política exterior del período 1983-2022.

Durante los dos primeros años del gobierno de Raúl Alfonsín se pusieron rápidamente a prueba las expectativas y límites de una propuesta que pretendía establecer políticas de relativa autonomía respecto de los Estados Unidos, sobre la base de las buenas relaciones con la socialdemocracia Europea y con la Unión Soviética –principal comprador de los productos agroexportables hasta 1986. Entre 1987 y 1991 (los dos últimos años de Alfonsín y los primeros dos de Menem) se fueron adoptando una serie de políticas en línea con el neoliberalismo ya hegemónico en el mundo. Fue la etapa de gestación del consenso neoliberal. Hay que recordar que la UCR fue quien puso en la agenda la necesidad de privatizar las empresas públicas, la necesidad de la apertura comercial, abandonó la distinción entre deuda legítima e ilegítima, estatizó la deuda pública, y acordó los planes económicos de ajuste con el Fondo Monetario Internacional profundizando el desempleo y la desindustrialización. En aquél momento, la inflación alcanzó el 200% mensual y el 3000% anual. Es bueno no perder la memoria. Puso también en agenda la cuestión del “paraguas de soberanía”.

La abrupta modificación del escenario internacional, con la caída del Muro de Berlín, y el proceso hiperinflacionario condicionarían el triunfo de las líneas políticas conservadoras y liberales en uno y otro partido, y el desplazamiento de otras. Eso explica en parte la paradoja de que Menem, candidato triunfante con el discurso de la “Revolución Productiva” y el “Salariozo”, llevara adelante el plan económico que proponía Eduardo Angeloz, candidato de la UCR, basado en el ajuste del famoso “lápiz rojo”. Fue una etapa en la que el acuerdo fue un mal augurio. Como se dijo en varias oportunidades, los consensos no siempre son positivos.

En los primeros años de la presidencia de Menem, con Cavallo en el Ministerio de Relaciones Exteriores, se produjo un gran viraje en la

política exterior argentina, sustentado en toda una serie de interpretaciones que lo justificaron. Ese golpe de timón se plasmó en el envío de tropas al Golfo Pérsico, quebrando la tradicional neutralidad argentina, el cambio de voto respecto del tema Cuba en Naciones Unidas, alineándose con Estados Unidos, desactivando el citado proyecto que dio origen al misil Cóndor, en la firma con Gran Bretaña de los Acuerdos de Madrid que instalaron la fórmula del “paraguas de soberanía”, consolidando y profundizando ese citado camino de la “desmalvinización”.

El gobierno de De la Rúa fue continuidad. Fue la confirmación de ese consenso de fondo que se había gestado, y que fue mantenido a costa del empobrecimiento de la población que alcanzó niveles de miseria inusitados. Malvinas siguió estando “lejos”.

El siglo XXI trajo importantes modificaciones en cuanto al balance del poder a nivel internacional. En América Latina se inició un nuevo período caracterizado por políticas heterodoxas de diverso tipo, pero que cuestionaron –también en grado diverso– el modelo anterior. En la Argentina se abrió una nueva etapa, caracterizada por importantes cambios y significativos debates. Entre ellos se destacan: la problemática de la deuda externa, el pago al FMI, su canje e incluso la actual defensa frente a los fondos buitres; la reconfiguración de las alianzas internacionales dando nueva entidad al continente latinoamericano y por otro, profundizando el comercio exterior hacia China; y el rol del estado en la recuperación de resortes fundamentales de la estructura económica nacional que permitan ampliar la soberanía sobre los recursos, y en consecuencia, la autonomía en la toma de decisiones. En esa etapa también hubo una recuperación de la bandera de la soberanía de las Islas Malvinas.

Los vaivenes de la inserción internacional argentina quedaron evidenciados durante el gobierno de la Alianza Cambiemos, cuando con Mauricio Macri como presidente se retrocedió en los citados avances, llevándose adelante una política de gestos de alineamiento con las potencias occidentales, incluida Gran Bretaña.

Hoy la Argentina busca aferrarse a uno de los lados del vaivén, intentando mantener un rumbo que consolide el reclamo de soberanía tanto a nivel interno como a nivel internacional. Al mismo tiempo, las limitaciones que enfrenta el gobierno para lograr un camino autónomo de desarrollo de hacen sentir en el ámbito de la política exterior. Los

hechos recientes demuestran la fuerte intención de terminar con los gestos de alineamiento del gobierno del PRO y la UCR. Así lo refleja el discurso en el Comité de Descolonización y el trabajo del actual Secretario Guillermo Carmona. Será importante -en lugar de consensos de dirigencias políticas entreguistas- consolidar acuerdos mayoritarios de largo plazo en función de intereses democráticos y populares para hacer efectivo el reclamo.

Lista de referencias

- Alfonsín, R. (1983) “Mensaje del Sr. Presidente de la Nación a la H. Asamblea Legislativa el 10 de diciembre de 1983”, en Discursos presidenciales, Buenos Aires, Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación.
- Bologna, A. (comp.) (1994): *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Rosario: CERIR.
- Bologna, A. (1998): *La política exterior argentina 1994-1997*, Rosario, CERIR.
- Bologna, A. (2001): *Política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno, ¿impacto o irrelevancia?* Rosario: CERIR.
- Busso, A. y Bologna, A. (1994): “La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación”. En: Bologna, A. (comp.) *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Rosario: CERIR.
- Caputo, D. (1988): Entrevista publicada en *La Nación*, Buenos Aires, 13 de noviembre.
- Cardoso, O. , Kirschbaum, R., Van der Kooy, E. (1992): *Malvinas, la trama secreta*. Buenos Aires: Planeta.
- Cavallo, D. (1996) “La inserción de la Argentina en el primer mundo”. En: Jalabe, Ruth (comp.) *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, CARI, Buenos Aires: Nuevo Hacer.
- Di Tella, G. (1992): “La República Argentina en el Nuevo Contexto Internacional”, en *Revista del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*, 1 (1).
- Di Tella, G. (1996): “Política exterior argentina: actualidad y perspectivas 1991-1995”, en Jalabe, R. (comp.) *La política exterior y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires: CARI.
- Escudé, C. (1992), “Fundamentos para el replanteo de la estrategia argentina respecto de Malvinas”. *Revista América Latina Internacional* 9 (33)
- Escudé, C. y González de Oleaga, M. (1996): “La política exterior de Alfonsín: lecciones de una sobredosis de confrontaciones”, en *Documentos de Trabajo* n° 31. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- García del Solar, L. (1997) “El paraguas de soberanía en la actualidad”, en: Argüelles, Amílcar E. (comp.) *Islas Malvinas y soberanía*, Instituto de Estudios Interdisciplinarios en Ciencia y Tecnología, Buenos Aires.
- Gil, S. (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”, en *Documento de Trabajo* n° 1, Buenos Aires: CARI [en línea].

- Johnson, Paul (1992), *Historia de la guerra de Malvinas*. Buenos Aires: Planeta.
- Míguez, M.C. (2013) *Partidos políticos y política exterior argentina*, Buenos Aires: Planeta.
- Míguez, M.C. (2017) La política exterior del primer año del gobierno de Mauricio Macri: ¿Situación instrumental del Estado? *Revista Estado y Políticas Públicas* (5) 8,103-120.
- Míguez, M.C. (2020) De Macri a Fernández: dilemas de la Política Internacional Argentina. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, (13) 80-110.
- Nassif, R. (2006), “La retirada de la dictadura y el gobierno de Alfonsín”, en *La trama de una Argentina antagónica*, Buenos Aires: Agora.
- Novaro, M. (2006), *Historia de la Argentina contemporánea. De Perón a Kirchner*. Buenos Aires: Edhasa.