



ReFEM 2065

A 30 AÑOS DE LOS ACUERDOS DE MADRID I Y MADRID II

Abordajes académicos sobre la construcción, implementación, proyección e impacto de los acuerdos en la Cuestión Malvinas

2

DOSSIER DE INVESTIGACIÓN



Consejo Federal de
Estudios Internacionales
República Argentina

MARZO
2020



Publicación de Actualización Continua, del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Calle 48, N° 582, piso 5º. La Plata, Provincia de Buenos Aires. iri@iri.edu.ar
www.iri.edu.ar



Licencia creative commons

Esta publicación se realiza bajo una licencia Creative Commons
3.0

CC BY-NC-ND

Datos Bibliográficos

Palabras introductorias	5
La diplomacia de los non papers como antecedente a los Acuerdos de Madrid	
Luciano Herrero	
Los primeros pasos del gobierno de Alfonsín hacia el Reino Unido	8
El fracaso de la estrategia bilateral	8
El problema de la pesca	9
La diplomacia de los non papers y el paraguas de la soberanía	10
Menem presidente y el restablecimiento de relaciones diplomáticas con el Reino Unido	15
Bibliografía	16
Documentos oficiales:	16
La política exterior de Carlos Menem hacia las Islas Malvinas	
Oscar Mastropierro	
Introducción	18
La política exterior de Carlos Menem hacia las Islas Malvinas	18
Características de la política exterior argentina	18
La política exterior del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)	20
El contexto internacional	20
Un nuevo orden internacional	20
La política exterior argentina aplicada por el gobierno de Menem	21
a) El realismo periférico: sus principios	22
b) Aplicación del realismo periférico a la política exterior de Menem	22
Alineamiento con Estados Unidos	23
Renuncia a gestos de confrontación en la Cuestión de las Islas Malvinas	24
Acercamiento e integración con Chile, Brasil y el Cono Sur	24
Desmantelamiento del plan nuclear y misilístico	25
Limitación de confrontación con las grandes potencias	25
Alto perfil en la mediación de conflictos diversos	26
El conflicto por las Islas Malvinas entre 1989 y 1995	26
El gobierno de Carlos Menem y las Islas Malvinas	26
El “paraguas de soberanía”	27
El cese de hostilidades	27
Reunión de Nueva York	28
La política de seducción	28
Propuestas argentinas para la solución de la soberanía	29
Fórmula de las Islas Aland	29
Propuesta de arbitraje	29
Soberanía compartida	30
Consideraciones finales	30
Bibliografía	31

Acuerdos de Madrid I y II ¿pragmatismo o retroceso?

Alberto Martínez del Pezzo

Introducción	35
Antecedentes	35
Resolución 2065 (XX) ONU	35
Declaración Conjunta de 1971	36
Provocación inglesa: “El Incidente Shackleton”	37
Apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA)	38
El enfrentamiento bélico de 1982: Sanciones Económicas como escollos para los gobierno democráticos	38
Sanciones económicas europeas a la Argentina	39
Contexto del Acuerdo de Madrid I: Posguerra y alfonsinismo	39
Conferencia de Berna	40
Declaración Conjunta de 1989 (Acuerdo de Madrid I)	41
Contexto del Acuerdo de Madrid II: Caída del Muro y Consenso de Washington	42
Declaración Conjunta de 1990 (Acuerdo de Madrid II)	43
Consecuencias: “Paraguas de Soberanía” y miembro extra OTAN	43
Pedidos de intervención	44
Conclusión	45
Bibliografía	46

Los acuerdos de Madrid I y Madrid II (1989-1990):

“el paraguas” que benefició al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

Javier Fernando Luchetti

Introducción	49
El Acuerdo de Madrid I.	52
El Acuerdo de Madrid II.	56
Comentarios finales.	60
Bibliografía.	61

Documentos anexos **63**

PALABRAS INTRODUCTORIAS

El 2020 ha llegado e iniciamos un nuevo año de actividades de investigación y divulgación, con nuestro Dossier de Investigación N° 2. Desde la Red Federal de Estudios sobre Malvinas ReFEM 2065, desde hace ocho años, nos hemos abocado a la construcción, reflexión y divulgación de los diversos abordajes académicos sobre la Cuestión Malvinas, con una concepción federal y con basamento interdisciplinario.

En este Dossier de Investigación N° 2, hemos realizado la convocatoria de artículos sobre el eje temático de la conmemoración de los treinta años de la firma de los Acuerdos de Madrid I y Madrid II, mediante los cuales se reestablecieron las relaciones diplomáticas entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, luego del cese de las mismas al finalizar el conflicto de Malvinas el 14 de junio de 1982. Mediante estos dos acuerdos se procedieron a negociar diversas dimensiones y esferas temáticas sobre la Cuestión Malvinas y como consecuencias de estos acuerdos se diseñaron, negociaron e implementaron múltiples acuerdos y comunicaciones bilaterales, los cuales han tenido diversos desarrollos y conclusiones.

En el presente dossier, cuatro artículos desarrollan múltiples abordajes en torno a estos acuerdos, buscando generar un proceso reflexivo sobre los acuerdos en sí y como estos, proyectados en los treinta años ya recorridos, han generado diversas consecuencias sobre la Política Exterior argentina desplegada sobre la Cuestión Malvinas.

El primero de ellos, cuyo autor es el Licenciado Luciano Herrero, se titula “La diplomacia de los non papers como antecedente a los Acuerdos de Madrid”. En el mismo se realiza un análisis de las diversas instancias diplomáticas previas al desarrollo de los acuerdos de Madrid I y II, donde, mediante los non papers, se negociaron las formas y los métodos para la consecución de los acuerdos. Luego de la Guerra de Malvinas, los británicos dejaron librado el restablecimiento de relaciones diplomáticas a iniciativa del gobierno argentino, siempre que cumpliera dos condiciones: la no mención de la cuestión de la soberanía y el cese de hostilidades. La intransigencia británica y el problema de la pesca, obligaron a Alfonsín a ensayar un nuevo tipo de acercamiento hacia Londres. En las negociaciones no oficiales (non papers), patrocinadas por Estados Unidos, la diplomacia argentina propuso poner bajo un “paraguas” la soberanía de Malvinas, para avanzar en las negociaciones. El acercamiento entre las partes iniciado por medio de los non papers y la inclusión del “paraguas” iniciaron un camino de diálogo cuyos resultados se verían recién durante el gobierno del presidente Menem.

El segundo artículo, desarrollado por el Profesor Oscar Mastropiero, plantea un análisis de las características de la política exterior argentina implementada durante el primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995), marco en el cual se llevan adelante los Acuerdos de Madrid I y II, tanto en sus posturas sistémicas como las políticas seguidas hacia las Islas Malvinas, con su particular estilo de política exterior y una postura no tradicional sobre Malvinas, que llevaría al tradicional paradigma de política exterior argentina hacia la cuestión.

Ya el tercer artículo, del Licenciado Alberto del Pezzo, propone la realización de un análisis sobre las Declaraciones Conjuntas de 1989 y 1990 comparándolas con lo establecido en la Declaración Conjunta de 1971, planteando un interrogante ¿dada la posición favorable a la Argentina previa a la Guerra, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, era un elemento pragmáticamente necesario que conllevaba concesiones; o fue un retroceso argentino ante el avance inglés, que plasmó en los acuerdos los costos de la derrota de 1982? En pos de dar respuesta a este interrogante analiza el Acuerdo de 1971 y su relación con la Resolución 2065 (XX) y finalmente lo establecido en los Acuerdos I y II.

Finalmente, el cuarto artículo, del Profesor **Javier Luchetti**, dirige su mirada hacia los Acuerdos de Madrid I y II, los cuales, en su apreciación, fueron el resultado de la política exterior del gobierno del Presidente Carlos Menem y del

entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Domingo Cavallo,. Según su planteo, nuestro país dejó de lado la discusión sobre la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, bajo la fórmula del “paraguas”, privilegiando el comercio con la Comunidad Económica Europea, y con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

El lector de este segundo Dossier de la ReFEM 2065 podrá apreciar, que el desarrollo del presente congrega la mirada, el análisis y la reflexión de diferentes investigadores de la Red, quienes desde posturas y disciplinas distintas, buscaron dar con el objetivo de realizar un aporte a la comunidad científica, académica e intelectual en general que estudian la Cuestión Malvinas, tanto nacional como internacional.

Es nuestro objetivo que esta plataforma de investigación, desarrollo, construcción, deconstrucción, divulgación y reflexión sobre la Cuestión Malvinas se consolide, permitiendo un abordaje multidisciplinar con una clara visión federal de la misma.

Mag Oscar Mastropiero y Mag. Federico Martín Gomez

Compiladores

LA DIPLOMACIA DE LOS NON PAPERS COMO ANTECEDENTE A LOS ACUERDOS DE MADRID

LUCIANO HERRERO¹

RESUMEN:

Luego de la guerra de Malvinas, los británicos dejaron librado el restablecimiento de relaciones diplomáticas a iniciativa del gobierno argentino, siempre que cumpliera dos condiciones: la no mención de la cuestión de la soberanía y el cese de hostilidades. La intransigencia británica y el problema de la pesca, obligaron a Alfonsín a ensayar un nuevo tipo de acercamiento hacia Londres. En las negociaciones no oficiales (non papers), patrocinadas por Estados Unidos, la diplomacia argentina propuso poner bajo un "paraguas" la soberanía de Malvinas, para avanzar en las negociaciones. El acercamiento entre las partes iniciado por medio de los non papers y la inclusión del "paraguas" iniciaron un camino de diálogo cuyos resultados se verían recién durante el gobierno del presidente Menem.

PALABRAS CLAVES:

Política Exterior Argentina - Raúl Alfonsín - Malvinas - Non Papers - Reino Unido - Estados Unidos - Paraguas de la Soberanía

ABSTRACT:

After the Malvinas War, the British let the re-establishment of diplomatic relations be left to the initiative of the Argentine government, provided that it fulfilled two conditions: no mention of the question of sovereignty and the ceasing of hostilities. British intransigence and the problem of fishing, obliged Alfonsín to try a new type of approximation towards London. In the unofficial negotiations (non papers), sponsored by the United States, the Argentine diplomacy proposed to put under an "umbrella" the sovereignty of Malvinas, to advance in the negotiations. The rapprochement between the parties initiated through the non papers and the inclusion of the "umbrella", they initiated a path of dialogue whose results would be seen only during the government of President Menem.

KEYWORDS:

Argentine Foreign Policy - Raúl Alfonsín - Malvinas - Non Papers - United Kingdom - United States - Sovereignty Umbrellas

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Miembro del Grupo de Estudios sobre Malvinas y del Observatorio Malvinas. Universidad Nacional de Rosario. E-Mail: lucianoherre@gmail.com

LOS PRIMEROS PASOS DEL GOBIERNO DE ALFONSÍN HACIA EL REINO UNIDO

En su discurso inaugural, el 10 de diciembre de 1983, el presidente Raúl Alfonsín aseguró que su gobierno impulsaría la recuperación de las Islas Malvinas, respetando lo establecido en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU)² y que denunciaría como una amenaza para la Argentina, y la región, la instalación de la fortaleza militar en el archipiélago por parte del Reino Unido. Asimismo, el flamante presidente adelantó una exigencia que sería determinante luego en las negociaciones diplomáticas con Londres durante su gobierno: la discusión de la soberanía de las islas debía ser un paso previo al restablecimiento de relaciones con el Reino Unido.

Sin embargo, la situación había cambiado y los británicos consideraban su victoria en la guerra de Malvinas como razón suficiente para dar por terminado el diferendo a su favor y retroceder la situación a antes de 1965, cuando la soberanía de las islas no se discutía. El gobierno de Margaret Thatcher se sentía con la autoridad suficiente como para imponer el ritmo de cualquier intento de acercamiento bilateral que quisiera ensayar la Argentina y no sólo exigía a Buenos Aires no tocar el tema de la soberanía, sino también el cese formal de hostilidades, antes de hablar del restablecimiento de las relaciones diplomáticas. De haberse visto obligado a negociar la soberanía, el Reino Unido pasó a asumir la posición de que la Argentina rompió las reglas del juego, provocó una guerra y al perderla, la disputa de soberanía por las Malvinas había quedado resuelta a su favor. (García del Solar, 2000)

EL FRACASO DE LA ESTRATEGIA BILATERAL

Los primeros contactos bilaterales entre el nuevo gobierno argentino y el gobierno británico se realizaron de forma indirecta, a través de las embajadas de Suiza y Brasil, naciones que representaban los intereses del Reino Unido y Argentina respectivamente. Gracias a las gestiones de los suizos, en julio de 1984 argentinos y británicos se reunieron en Berna. Para evitar el fracaso de las conversaciones, las partes habían establecido que los negociadores argentinos presentarían para su discusión el tema de la soberanía, a lo que los británicos responderían *"no estar preparados"* para discutir el tema. Frente a esta respuesta, la Argentina asumiría que la soberanía no estaba excluida y procedería con la discusión de otros temas. Sin embargo, los negociadores británicos introdujeron una traducción simultánea de las conversaciones en castellano, dándole un carácter oficial a sus declaraciones. De esta manera, los negociadores del Foreign Office manifestaron que el gobierno de Margaret Thatcher *"no estaba dispuesto"*³ a discutir la soberanía de las Islas Malvinas. Al escuchar la negativa de los negociadores británicos, la delegación argentina dio por terminada las conversaciones.

Fracasada la instancia bilateral, el gobierno de Alfonsín centró todas sus energías en la estrategia multilateral. La AGNU, la Organización de Estados Americanos y el Movimiento de los No Alineados fueron los principales foros donde la diplomacia argentina multilateralizó el tema Malvinas. La idea de la diplomacia radical era *"llevar al Reino Unido a la mesa de negociaciones mediante la denuncia pública de la situación en diversos foros internacionales"*. Para el canciller Dante Caputo, era de suma importancia apelar a los costos internacionales de la ocupación, ya que si estos disminuían, la presencia británica sería permanente (Cardoso et al, 2012; Cisneros et al, 2000; Míguez, 2013)

Sin embargo, a pesar de que la Argentina obtuvo apoyo a su postura de diálogo por la soberanía de las Islas Malvinas⁴,

2 La guerra de 1982 significó un retroceso para los esfuerzos diplomáticos que la Argentina venía realizando desde 1965, cuando la AGNU reconoció la existencia de una disputa de soberanía por las Islas Malvinas (Resolución 2065) e instó a las partes a solucionar dicha controversia a través de conversaciones bilaterales.

3 La fórmula expresada originalmente en inglés establecía que frente al pedido de los negociadores argentinos de tratar el tema de la soberanía, los representantes británicos responderían que el Reino Unido "is not prepared" para tratar el tema. La traducción al castellano podría ser "no está dispuesto" o "no está preparado", cada parte le daría la interpretación que quisiera. Para Argentina, el Reino Unido "no está preparado" para discutir el tema, pero podría hacerlo más adelante, los británicos, en cambio, podrían interpretar la fórmula en el primer sentido, es decir, "no estar dispuestos". (Cisneros et al, 2000)

4 Luego de la guerra, en noviembre de 1982 y 1983, la AGNU aprobó sendas resoluciones que urgían al Reino Unido y a la Argentina a reanudar las negociaciones para resolver la disputa. La diplomacia radical tuvo un comienzo auspicioso cuando logró que otras resoluciones similares a las de los años anteriores fueran aprobadas en el Comité de Descolonización, en agosto y en la AGNU, en noviembre de 1984. (Míguez, 2012)

con el tiempo la esperanza en esta estrategia se fue esfumando. Los pronunciamientos en estos foros internacionales no cambiaron un ápice la intransigencia británica de no discutir la soberanía, lo que llevó al canciller Caputo a calificar la situación como la “*cuadratura del círculo*”⁵. (Bologna, 1991; Míguez, 2013). El gobierno de Margaret Thatcher sólo se sentaría a conversar con la Argentina si ésta declaraba el cese de hostilidades y no planteaba la cuestión de la soberanía de las islas.

EL PROBLEMA DE LA PESCA

Luego de la guerra, el gobierno de Margaret Thatcher tomó la decisión de impulsar algunos cambios políticos y económicos en las Islas Malvinas. Entre 1984 y 1985, Londres modificó la Constitución malvinense y otorgó la ciudadanía británica a los habitantes de las islas. Además el gobierno británico decidió poner en marcha las recomendaciones del Informe Shackleton de 1982 (Falkland Islands Economic Survey 1982) para el fomento de la economía isleña. De esta manera, Londres creó un fondo para el desarrollo del archipiélago y otorgó a los isleños la autonomía administrativa supervisada para negociar licencias de pesca con otros países y armadores privados. Esta decisión terminó siendo determinante para el futuro económico de las islas, ya que las licencias pesqueras se convirtieron en la mayor fuente de ingresos de los isleños, elevando sustancialmente su nivel de vida.

El otorgamiento indiscriminado de licencias pesqueras pronto amenazó con generar una depredación ictícola en el Atlántico Sur. La región era codiciada por los buques factorías, no solo por las importantes reservas de calamares y otras especies, sino también porque carecía de total regulación. Frente a esta situación, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) advirtió que era necesario desarrollar un régimen para la conservación del recurso pesquero ya que existía la posibilidad de que fuera sobreexplotado. Sin embargo, tanto Buenos Aires como Londres tenían posiciones diferentes acerca de este problema. Mientras Argentina abogaba por una solución bilateral, el Reino Unido, en cambio, buscaba, por intermedio de la FAO, crear una comisión internacional, responsable de gestionar la pesca en las aguas del Atlántico Sur (Ruiz Cerutti, 2001). Reconocer la propuesta de Londres, significaba admitir la competencia británica en espacios marítimos sujetos a la controversia de soberanía y el reconocimiento del Reino Unido como país ribereño, por lo que la propuesta fue rechazada por la diplomacia argentina.

Hacia 1986, el gobierno de Alfonsín tomó la decisión de implementar una nueva política pesquera e intensificó el patrullaje y captura de los buques que faenaban dentro de las 200 millas. Es en este contexto se produjo, en mayo de 1986, un incidente entre el pesquero de bandera taiwanesa, *Chian-der 3* y el buque de la Prefectura Naval argentina *Prefecto Derbes*. El *Chian-der 3* estaba faenando dentro de las 200 millas de la zona económica argentina cuando fue descubierto por la fuerza de seguridad argentina. Ante la negativa del capitán taiwanés de acatar la orden de alto y tras una prolongada persecución, Prefectura efectuó disparos intimidatorios de ametralladora que generaron un incendio en el buque y su posterior hundimiento. Los 21 tripulantes del *Chian-Der 3* fueron rescatados por las autoridades argentinas, aunque uno murió. El incidente se produjo a 24 millas del límite de la zona de exclusión militar de 150 millas establecida por el gobierno de Margaret Thatcher en torno a las Islas Malvinas durante la guerra de 1982, y que todavía mantenía Londres por no haberse declarado el cese de hostilidades por parte de la Argentina. El gobierno británico condenó el hecho, calificándolo como “*injustificable y excesivo*”.

Por otra parte, el gobierno de Alfonsín buscó, en el marco de la nueva política pesquera, concretar acuerdos con aquellos países cuyos buques pescaban en aguas de las islas Malvinas, entre los que se encontraban barcos de bandera japonesa, española, coreana, soviética, búlgara y polaca. De todos ellos sólo prosperaron los acuerdos de cooperación pesquera con la Unión Soviética y Bulgaria.

Como consecuencia de la política de patrullaje argentina en el Atlántico Sur y el acuerdo con los soviéticos, el 29 de octubre de 1986, el gobierno de Margaret Thatcher dio a conocer una declaración en donde estableció la creación, a

5 “Nos enfrentamos a la cuadratura del círculo. El gobierno británico dice lo que dice, que no se van a sentar a negociar si el tema soberanía está incluido en la agenda de la discusión. Los argentinos decimos que es obvio que no vamos a sentarnos a negociar si el tema se excluye de la agenda de las negociaciones” sostuvo el canciller Caputo. (Bologna, “El Fueguino”, Ushuaia, 20 de mayo de 1988).

partir del 1 de febrero de 1987, de una Zona de Conservación y Administración Pesquera (FICZ en inglés) de 150 millas en las aguas adyacentes a las Islas Malvinas, coincidente con la zona de exclusión militar.

El gobierno de Alfonsín protestó enérgicamente la declaración británica e invitó al gobierno de Margaret Thatcher a celebrar negociaciones globales de acuerdo con las resoluciones de la AGNU para que se trataran todos los temas pendientes entre las partes, incluyendo el de la soberanía. Buenos Aires también propuso canjear la declaración formal de cese de hostilidades por la eliminación de la zona de protección. Sin embargo, Londres rechazó la propuesta argentina ya que no estaba de acuerdo con incluir el tema de la soberanía. (Cisneros et al, 2000)

LA DIPLOMACIA DE LOS NON PAPERS Y EL PARAGUAS DE LA SOBERANÍA

La declaración británica dio lugar a la primera crisis seria de la posguerra entre Argentina y el Reino Unido. (Cardoso et al, 2012). El tema pesquero había incrementado las tensiones en el Atlántico Sur y la posibilidad de un nuevo conflicto entre Buenos Aires y Londres preocupó al gobierno de Estados Unidos que decidió intervenir y facilitar el acercamiento entre las partes. Como no existían vínculos oficiales entre ambos países, la Casa Blanca sugirió el intercambio de *non papers* confidenciales, documentos sin membrete por medio del cual las partes podían intercambiar información y propuestas sobre pesca sin comprometerse formalmente. Sólo Washington asumía la responsabilidad de su contenido. La idea de implementar estos documentos surgió en 1985, durante un encuentro entre el canciller Caputo y el secretario de Estado, George Shultz, en el marco de la Asamblea de la OEA en Guatemala. Tanto Buenos Aires como Londres, que buscaban evitar un deterioro aún mayor en sus relaciones, aceptaron la propuesta de los norteamericanos. (Cisneros et al, 2000).

Para comenzar con las conversaciones, Schultz propuso al canciller Caputo que las partes negociaran un régimen multilateral de pesca de común acuerdo a través de la Convención de Recursos Vivos Marinos Antárticos, en donde tanto Argentina como el Reino Unido tenían representación. El 22 y 23 diciembre de 1986, representantes argentinos y estadounidenses se reunieron en Washington. Allí, la delegación argentina rechazó la propuesta multilateral y entregó a los estadounidenses el primer non paper para ser comunicado a los británicos. El documento elaborado por los argentinos reiteraba la fórmula del canje de cese de hostilidades por el levantamiento de la zona de exclusión como un paso para pacificar el área y proponía la creación de un grupo de expertos, con el auspicio del Secretario General de las Naciones Unidas, para establecer un régimen común de administración de pesca. Los estadounidenses advirtieron a los argentinos que la Convención de Recursos Vivos Marinos Antárticos y la ONU no eran equivalentes. Los norteamericanos argumentaron que desde una perspectiva política, la ONU no era neutral y por lo tanto *"el Reino Unido podría tener dificultades en aceptarla, les podría parecer parcial"*. Para los norteamericanos, la Convención era un ámbito neutral y técnico que permitiría discutir sin prejuicio sobre la disputa. Pese a esta sugerencia, Estados Unidos se comprometió a entregar el non paper a los británicos. (Moritan, 2016 y Cisneros et al, 2000)

El primer documento británico llegó el 31 de enero de 1987, un día antes de la entrada en vigencia de la FICZ, por intermedio de la embajada de EE.UU. en Buenos Aires. Allí se indicaba que el non-paper argentino de diciembre 1986 era positivo y que compartían *"los objetivos de prevención de incidentes y conservación de las pesquerías de acuerdo con la ley internacional"* y que estaban *"preparados, sin prejuicio sobre el tema de soberanía, a trabajar para alcanzar ambos objetivos."* El documento remarcaba, que las conversaciones se limitarían exclusivamente a procedimientos sobre conservación y administración de la pesca en las áreas a acordar. (Cisneros et al, 2000)

El segundo non paper argentino fue entregado el 24 de abril de 1987, en una reunión entre delegados argentinos y estadounidenses en Washington. En este documento, los negociadores argentinos propusieron, sin perjuicio de las respectivas posiciones sobre soberanía, la creación de un régimen temporario para coordinar los respectivos sistemas de administración de la zona de pesca, para establecer procedimientos de ejecución, y delimitar el área de aplicación del régimen. También propusieron *"la eliminación del área de 150 millas en sus dos aspectos, conservación y protección"*. (Cisneros et al, 2000)

En junio 1987 el canciller Caputo, los embajadores argentinos Lucio García del Solar y Marcelo Delpech y el subsecretario estadounidense para Asuntos Latinoamericanos Robert Gelbard se reunieron en la sede de la ONU, en Nueva York para discutir los detalles del texto del tercer non paper. Entre las propuestas a discutir se encontró la inclusión, por primera

vez, de la fórmula de reserva de soberanía, popularmente denominada “paraguas de la soberanía”. De acuerdo con García del Solar, el paraguas de soberanía:

“Es una fórmula jurídica que permite a las partes que tienen una disputa, concertar acuerdos en una reunión determinada reservando sus respectivas posiciones en materia de soberanía, las que no serán afectadas por las decisiones que se adopten. La figura del paraguas cubre y aparta la disputa durante la reunión, evitando que surjan discusiones que perturben la buena marcha de los acuerdos que se buscan. También cubre, por extensión, las acciones que se ejecuten como consecuencia de los acuerdos”. (García Del Solar, 1997: 75)

Este mecanismo jurídico se utilizó en el artículo IV del Tratado Antártico, suscripto en 1959 y vigente desde 1961 y su inclusión permitió que los doce países participantes, entre los que se incluye la Argentina, dejaran de lado todos los reclamos actuales y futuros de jurisdicción territorial sobre la Antártida para cooperar en otros aspectos, entendiendo que nada de lo que se hiciese afectaba la integridad de aquellas demandas. (Cardoso et al, 2012)

En lo que a Malvinas se refiere, existió un antecedente del paraguas en las notas reversales que dieron origen a los Acuerdos de Comunicaciones de 1971, firmados entre Argentina y el Reino Unido. En dichas notas, se acordó implementar una fórmula que preservaba las posiciones de cada parte en materia de soberanía⁶.

Si bien la fórmula del paraguas quedó fuera de la consideración de los negociadores argentinos de cara a la reunión de Berna⁷, el fracaso de ésta reunión hizo que la idea de implementarlo en futuras negociaciones vuelva a estar presente. En un seminario sobre las Islas Malvinas auspiciado en 1984 por la Universidad de Maryland, en donde se reunieron parlamentarios de Argentina y el Reino Unido, el laborista George Foulkes recomendó a los argentinos que en futuros documentos sobre la cuestión, los diplomáticos de nuestro país emplearan en la redacción la siguiente frase:

“...negociar sobre todos los problemas pendientes entre los países, incluyendo todos los aspectos concernientes al futuro de las islas”. (Cardoso et al 2012:558)

De este modo, la palabra soberanía desaparecía, tal como querían los británicos, y los argentinos podían convencerse de que como todo era cuestión de interpretaciones, sus intereses estaban incluidos de forma tácita. Un año después, en la Asamblea de la OEA en Guatemala, la fórmula del paraguas volvió a surgir, ahora como un elemento central en las conversaciones entre Caputo y Shultz, que luego derivaron en la implementación de los non papers. (Cardoso et al 2012)

En el tercer non paper argentino de junio de 1987, los diplomáticos argentinos retomaron el texto del “paraguas” implementado en las negociaciones de los Acuerdos de 1971, con algunas diferencias. El texto incluido en el documento fue el siguiente:

(1) Nada en el desarrollo o contenido de la presente reunión puede ser interpretado como:

A) Un cambio en la posición de la República Argentina acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las islas Malvinas y los espacios marítimos circundantes.

B) Un cambio en la posición del Reino Unido acerca de la soberanía y jurisdicción territorial y marítima sobre las islas Malvinas y los espacios marítimos circundantes.

C) Un reconocimiento o apoyo de la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la

6 a) Si bien subsiste divergencia entre los dos Gobiernos en cuanto a las circunstancias que deberían existir para una solución definitiva de la disputa acerca de la soberanía sobre las Islas Malvinas, nada de lo contenido en la Declaración Conjunta antes citada, y aprobada por nuestros dos Gobiernos en el día de la fecha, podrá ser interpretada como: i) Una renuncia por cualquiera de los dos Gobiernos a derecho alguno de soberanía territorial sobre las Islas Malvinas; ii) Un reconocimiento o apoyo de la posición del otro Gobierno acerca de la soberanía territorial sobre las Islas Malvinas. b) Ningún acto o actividad que se lleve a cabo como consecuencia de haber sido puesta en ejecución la Declaración Conjunta antes mencionada y mientras ella esté en ejecución podrá constituir fundamento para afirmar, apoyar o denegar, la posición de cualquiera de los dos Gobiernos acerca de la soberanía territorial sobre las islas Malvinas. Notas intercambiadas por el Canciller argentino, Luis María de Pablo Pardo, y el Encargado de Negocios británico, Theophilus Peters, 5 de agosto de 1971.

7 Para García del Solar, si la reunión de Berna “se hubiese realizado bajo el “paraguas”, el resultado hubiese sido otro y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Londres podría haber ocurrido en tiempos del gobierno radical”. (García Del Solar, 1997: 76)

soberanía o la jurisdicción territorial y circundante.

(2) Ningún acto o actividad que se lleve a cabo como consecuencia y en ejecución de lo convenido en estas reuniones puede constituir fundamento para afirmar, apoyar o denegar la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las islas Malvinas [Falklands en el texto en inglés] y los espacios marítimos circundantes. (Cisneros et al, 2000)

En agosto del 87, llegó la respuesta británica. En este nuevo non paper, Londres celebró el interés mostrado por el gobierno argentino en lograr un acuerdo sobre los temas de conservación, prevención de incidentes y mejora en las relaciones entre ambos países. Asimismo, los británicos expresaron en el documento que su gobierno estaba listo para el diálogo sobre los temas propuestos, pero aclararon que no estaban *"preparado para discutir soberanía"*. Sin embargo, en el documento los británicos incluyeron unas pequeñas enmiendas al texto del paraguas elaborado por los argentinos. Además, para evitar futuros malentendidos, presentaron algunas consideraciones que deberían gobernar cualquier acuerdo sobre las pesquerías:

-Considerar los problemas del área de conservación como un todo que requeriría de acciones coordinadas por parte de los gobiernos.

-Aclarar que la posición del Gobierno británico es que un acuerdo de pesca en el Atlántico Sud occidental estaba regulado por dos regímenes con derechos jurisdiccionales separados que requerirían coordinación. Además, la declaración del 29 de octubre de 1986 debía estar absolutamente contemplada. (Cisneros et al, 2000)

La respuesta de Londres fue presentada por el subsecretario estadounidense Gelbard a la delegación argentina en una reunión celebrada en Nueva York. Luego de ver el non paper, el canciller Caputo informó que el documento británico le parecía bueno y que por primera vez había *"un intercambio positivo"*. Al día siguiente la delegación argentina entregó a los estadounidenses un cuarto non paper desarrollando varios puntos que precisaban clarificarse por parte de los británicos. (Moritan, 2016)

En primer lugar, los negociadores argentinos requirieron mayores precisiones respecto de la referencia en la propuesta británica a las *"necesidades de la región como un todo."* ya que ahora los británicos no hablaban de algo multilateral sino regional. En el segundo punto, los delegados argentinos recordaron que antes de la guerra, los argentinos habían aceptado tratar temas prácticos y no había habido progreso alguno sobre la sustancia de la controversia. En tercer lugar, se solicitó una clarificación sobre el sentido del reemplazo de la palabra *"renuncia"*, en el texto del "paraguas", por el de *"cambio de posición"*. Por último, los representantes argentinos reiteraron que *"sería útil levantar la zona"* de conservación pesquera establecida en la Declaración del 29 de octubre. (Cisneros et al, 2000)

El 27 de noviembre la embajada británica en Washington entregó el non paper con las clarificaciones solicitadas por los argentinos: respecto del significado del *"total de la región"*, el gobierno británico aclaró que si bien ellos consideraban como mejor solución un arreglo multilateral, estaban dispuestos a lograr acuerdos bilaterales que incluyeran ambas zonas de pesca nacionales y las aguas adyacentes pero no aquellas de los terceros Estados. En relación al alcance y oportunidad de los *"temas prácticos"*, los británicos estaban convencidos de que los progresos en esos temas ayudarían a restablecer las relaciones normales. Para el gobierno británico, el tema de la coordinación de las políticas de conservación en las pesquerías del Atlántico Sur, debía *"continuar sobre la base de sus méritos y no condicionarse al progreso en los otros puntos de índole práctica."* En lo referido a la fórmula del paraguas, los británicos consideraban que el texto argentino no era lo suficientemente amplio y que el cambio propuesto por ellos (*"cambio en la posición" por "renuncia"*) era una fórmula más neutral. Por último, para los británicos era un hecho que existían dos cuerpos regulatorios separados con dos cuerpos de reglas de conservación y administración de la pesca. (Cisneros et al, 2000)

El non paper británico fue dado a conocer a los argentinos durante una reunión en Nueva York, el 3 de diciembre. Luego de analizar la respuesta, el canciller Caputo señaló a Gelbard que no era un objetivo de los argentinos restablecer o normalizar las relaciones sino que:

"...ello sería la consecuencia del encauzamiento de las negociaciones globales y que las partes tenían enfoques distintos, mientras que los británicos querían avanzar centrándose en los temas más prácticos, la Argentina buscaba una negociación global, que incluyera soberanía". (Cisneros et al, 2000)

El 22 de diciembre, la delegación argentina entregó a Gelbard un nuevo non-paper respondiendo al non paper británico. En el documento se aceptaba los términos del "*paraguas de soberanía*" propuesto por los británicos, ya que para el negociador argentino, Lucio García del Solar, protegía las posiciones de ambos países porque no dejaba de lado el tema de la soberanía. En el documento, los argentinos volvían a insistir en la fórmula de un paraguas de soberanía que cubriera las respectivas posiciones de las partes y proponía iniciar el diálogo sobre medidas para evitar incidentes y depredación de recursos pesqueros en el área de las Malvinas. En este sentido, los negociadores argentinos propusieron a los británicos convenir la realización de una futura reunión en un lugar mutuamente acordado por las partes. (Cisneros et al, 2000)

En febrero de 1988, Gelbard visitó Buenos Aires y se entrevistó con el canciller Caputo. En este encuentro el enviado norteamericano señaló la conveniencia para la Argentina de una declaración unilateral de cese de hostilidades, argumentando que dicha declaración sería positiva porque daría una imagen muy favorable del gobierno del presidente Alfonsín. Caputo le aclaró al representante de la Casa Blanca que el presidente Alfonsín estaba dispuesto a gestos muy importantes si como resultado de ello se volviese a la situación previa al 2 de abril de 1982. (Cisneros et al, 2000, Morintan, 2016)

Días después de este encuentro, una noticia proveniente de Londres amenazó con echar para atrás los escasos avances que las partes habían logrado a través de las conversaciones indirectas. El 12 de febrero, el gobierno de Margaret Thatcher anunció la realización, para mediados de marzo, de ejercicios militares en las Islas Malvinas. La noticia impactó en la Argentina, a tal punto que el presidente Alfonsín inmediatamente elevó un reclamo ante la ONU exigiendo una reunión del Consejo de Seguridad, al mismo tiempo que ordenó poner en alerta a las Fuerzas Armadas. Por su parte, el representante norteamericano Gelbard, manifestó consternación y enojo por la actitud de los británicos, a la cual calificó de grave.

Para el gobierno argentino, la decisión británica de realizar ejercicios militares en Malvinas tenía dos consecuencias. La primera era que achicaba su espacio político interno para llevar a cabo iniciativas audaces como la declaración unilateral del cese de hostilidades. La segunda es que podría crear un clima de tensión política en el país y la desestabilización del gobierno por parte de sectores de nacionalistas⁸. A pesar del reclamo argentino, el 16 de marzo el gobierno británico puso en marcha los ejercicios militares bautizados como "Fire Focus" y en donde participaron aviones de la Real Fuerza Aérea, buques de la Armada Real y aproximadamente 1.000 soldados, que fueron transportados desde el Reino Unido a las Malvinas. (Cisneros et al, 2000)

Si la tensión provocada por los ejercicios militares británicos no llegó a mayores fue gracias al diálogo indirecto abierto por Washington, que resultó ser un marco de contención y un canal para descomprimir las rispideces entre Londres y Buenos Aires. Sin embargo, para Alfonsín el saldo no fue tan favorable. El gobierno argentino por más que lo intentó, no pudo evitar la puesta la realización de los ejercicios militares, mientras que el gobierno de Thatcher, por su parte, demostró que podía llevar adelante una política de hechos consumados sin mayores inconvenientes. (Cardoso et al, 2012; Cisneros et al, 2000)

A pesar de los "Fire Focus", las conversaciones indirectas continuaron adelante. El 9 de marzo de 1988, el gobierno británico respondió el non paper argentino de diciembre, expresando su satisfacción por el interés de los argentino en lograr un entendimiento para la conservación de los stocks de las pesquerías y para evitar incidentes en el Atlántico Sur. Asimismo, los británicos reiteraron dejar de lado el tema de la soberanía y continuar con la búsqueda de pasos prácticos para reconstruir la confianza y restablecer las relaciones. En cuanto a un encuentro entre las partes, manifestaron que primero se debía asegurar la existencia de bases para alcanzar un acuerdo exitoso. Para facilitar los avances, propusieron un intercambio directo de información técnica sobre pesca. Por último, para evitar confusiones, el documento tenía

⁸ Para ese momento la relación entre las Fuerzas Armadas y el gobierno radical estaban en su peor momento. Dos semanas antes del anuncio británico se había producido un alzamiento de los oficiales de rango medio llamados "carapintada" en Monte Caseros, Corrientes. Tres fueron los levantamientos "carapintadas" durante el gobierno de Alfonsín: Campo de Mayo (Semana Santa de 1987), Monte Caseros (enero 1988) y Villa Martelli (diciembre 1988). Los dos primeros fueron liderados por el teniente coronel Aldo Rico, mientras que el último fue comandado por el coronel Mohamed Ali Seineldín, ambos ex combatientes de Malvinas. El objetivo de los "carapintadas", fue llamar la atención y desactivar los innumerables procesos judiciales contra los militares, que se estaban llevando en ese momento en la justicia, por su actuación en la última dictadura cívico militar. Si bien las insurrecciones perpetradas por los "carapintadas" no llegaron a amenazar la continuidad del régimen democrático, debilitaron fuertemente al gobierno de Alfonsín, viéndose éste sometido a constantes negociaciones que le hicieron retroceder frente a las Fuerzas Armadas.

adjuntado el texto en español de la fórmula del "paraguas":

(1) Nada en el desarrollo o contenido de la presente reunión puede ser interpretado como:

A) Un cambio en la posición de la República Argentina acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las islas Malvinas y los espacios marítimos circundantes.

B) Un cambio en la posición del Reino Unido acerca de la soberanía...

C) Un reconocimiento o apoyo de la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o la jurisdicción territorial y circundantes.

(2) Ningún acto o actividad que se lleve a cabo como consecuencia y en ejecución de lo convenido en estas reuniones puede constituir fundamento para afirmar, apoyar o denegar la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las islas Malvinas [Falklands en el texto en inglés] y los espacios marítimos circundantes. (Cisneros et al, 2000)

En abril, el representante argentino ante las Naciones Unidas se entrevistó con el Secretario General del organismo, Javier Pérez de Cuellar, quien entregó al argentino un documento oficioso de parte del representante británico ante la ONU, Crispin Tickell. El documento informaba al Secretario General acerca de la marcha de las negociaciones con la Argentina y en su punto más importante decía:

"Estos intercambios serían complementarios al trabajo de la FAO sobre las pesquerías del Atlántico sudoccidental...El Reino Unido continuará dando a toda su cooperación en la actualización de su trabajo". (Cisneros et al, 2000)

A la diplomacia argentina le sorprendió la entrega de este documento por este canal y se lo hizo saber a los representantes estadounidenses. Ambas partes analizaron la situación y decidieron luego continuar con el intercambio de non papers. De este modo, el 10 de mayo, hubo una nueva respuesta argentina, en donde se respondió el último non-paper británico y el documento recibido a través del secretario general de la ONU. El documento decía en su párrafo más importante que:

El "non-paper" británico del 9 de marzo de 1988, contiene nuevos elementos que nos alejan del objetivo [entablar un diálogo en busca de entendimiento].

a) la inserción de la FAO, que multilateraliza el tratamiento del tema.

b) la pretensión de intercambios previos a nivel técnico y

c) la reiteración del punto 4.d. del documento británico de agosto de 1987, que busca el reconocimiento de la existencia de dos jurisdicciones separadas. (Cisneros et al, 2000)

Asimismo, en el documento se reiteró la inclusión de la fórmula del "paraguas" contenida en el documento argentino del 22 de diciembre de 1987. (Cisneros et al, 2000)

Unos meses después, el 12 de julio, la diplomacia argentina propuso, en un nuevo non paper, conversaciones bajo el paraguas de soberanía con agenda abierta para discutir "el conjunto de la relación." Para los norteamericanos la mención de una agenda abierta significó un retroceso en la posición que Argentina venía sosteniendo hasta el momento en las conversaciones. (Cisneros et al, 2000)

El 25 julio del 1988, la embajada británica en Washington entregó el quinto non-paper en donde aseguró que su gobierno estaba preparado para entablar conversaciones directas en base a la figura del paraguas. El problema era que el gobierno de Thatcher quería negociar sobre la base de su Declaración del 29 de octubre de 1986, en donde, como vimos antes, Londres había establecido una zona de preservación pesquera, aspecto que era rechazado por la Argentina.

Ya para esta altura, los estadounidenses ya no se limitaban a facilitar las conversaciones sino que reorientaron sus acciones tratando directamente de convencer a los argentinos sobre las bondades de la propuesta británica y a aceptarla. Para Gelbard, la propuesta era "más positiva que las anteriores." Para el representante de la Casa Blanca, lo importante era reconstruir el diálogo y comenzar con las "medidas de construcción de confianza." Asimismo, en un documento en donde se hacían observaciones sobre el documento británico del 25 de julio, los norteamericanos sostuvieron que:

“en su último non-paper ...el Reino Unido ha producido lo que consideramos es una respuesta altamente positiva a las prevenciones más serias de la Argentina...Esta respuesta es un gesto positivo muy fuerte y debería ser suficiente para dar inicio a las conversaciones...Por lo tanto, los Estados Unidos enfáticamente urge a la Argentina a aceptar la respuesta del Reino Unido, de modo tal que las conversaciones progresen.”
(Cisneros et al, 2000)

El desgaste interno del gobierno de Alfonsín y la presión ejercida por los Estados Unidos, llevaron a Buenos Aires a aceptar los términos propuestos por Londres. En septiembre de 1988, el canciller Caputo hizo entrega del séptimo non paper en donde comunicó que el gobierno argentino estaba dispuesto a iniciar un diálogo directo entre las dos partes y en donde resaltó la existencia de una superposición de jurisdicciones, pero no se mencionó la eliminación de la zona de preservación.(Cisneros et al, 2000)

Sin embargo, la diplomacia británica nunca respondió este último non paper. La extrema debilidad interna del gobierno radical y la proximidad de las elecciones presidenciales, en donde el justicialista Carlos Menem tenía las mayores posibilidades de hacerse con la presidencia argentina, fueron algunas de las razones por las cuales los británicos decidieron suspender las comunicaciones y esperar hasta la llegada de un nuevo gobierno en la Argentina.

MENEM PRESIDENTE Y EL RESTABLECIMIENTO DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS CON EL REINO UNIDO

Finalmente, en mayo de 1989, Carlos Menem resultó electo presidente. Sin embargo, el nuevo mandatario tuvo que asumir prontamente, en julio de 1989, debido a la crisis política y económica que obligó a Alfonsín a entregar anticipadamente el poder.

Desde el primer día de su gestión, Menem manifestó estar dispuesto a poner en un paréntesis la cuestión de la soberanía de las islas Malvinas, si eso aseguraba las negociaciones con el gobierno de Margaret Thatcher. Consciente del conocimiento que las partes habían adquirido durante los últimos años de conversaciones indirectas, el nuevo presidente electo y su canciller, Domingo Cavallo, decidieron continuar con la metodología implementada por la diplomacia radical. De esta manera, Menem y Cavallo mantuvieron el canal de diálogo directo a través de Brasil, el intercambio de los non papers a través del Departamento de Estado de los Estados Unidos⁹ y la continuidad de la fórmula del “paraguas de la soberanía”. (Míguez, 2013)

La disposición continuar con las conversaciones no oficiales y de poner bajo un paraguas la cuestión de la soberanía, hizo que las negociaciones prosperaran, de tal modo que a poco más de un mes de haber asumido Menem la presidencia, argentinos y británicos se vieron las caras por primera vez desde 1984, en Nueva York. Estas “conversaciones sobre conversaciones”, como fueron denominadas en su momento, constituyeron el punto de partida de las negociaciones con Londres, que luego derivaron en los Acuerdos de Madrid. En dicha ciudad europea, primero en octubre de 1989 y luego en febrero de 1990, argentinos y británicos acordaron el cese de hostilidades y el restablecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales plenas. Las partes pudieron avanzar en las diferentes etapas de las negociaciones gracias a la “fórmula del paraguas” que congeló la discusión de la soberanía de las Islas Malvinas¹⁰. Según recuerda García del

9 El día de la asunción del presidente Menem, el secretario de Estado adjunto para Asuntos Latinoamericanos, Bernard Aronson, que había asistido a la ceremonia como parte de la delegación estadounidense, entregó al flamante gobierno un nuevo non paper de Londres, cuyo contenido el canciller Cavallo definió como durísimo.

“Cuando lo leímos dijimos: vamos a tener que esperar dos años que gane el laborismo para empezar a hablar. Nos pedían muestras inequívocas de que no iba a haber ninguna hostilidad. Nos pedían el cese formal de hostilidades. Lo único que admitían discutir era cómo evitar incidentes y cambiar información sobre la pesca”. (Cardoso et al, 2012: 574)

10 Finalmente la fórmula del paraguas acordada en los Acuerdos de Madrid fue la siguiente:
Ambos gobiernos acordaron que:

(1) Nada en el desarrollo o contenido de la presente reunión o de cualquier otra reunión similar ulterior será interpretado como:
a) Un cambio en la posición de la República Argentina acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes;
b) Un cambio en la posición del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y los espacios marítimos circundantes;
c) Un reconocimiento o apoyo de la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

(2) Ningún acto o actividad que lleven a cabo la República Argentina, el Reino Unido o terceras partes como consecuencia y en ejecución de lo convenido en la presente reunión o en cualquier otra reunión similar ulterior podrá constituir fundamento para afirmar,

Solar¹¹, las gestiones diplomáticas previas al restablecimiento de relaciones fueron fáciles “*por estar listo el texto del paraguas negociado por el gobierno anterior*” (García del Solar, 1997:77)

BIBLIOGRAFÍA

- ALFONSÍN, Raúl (1983) Mensaje presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación.
- BOLOGNA, Alfredo Bruno (1991) Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem. Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario. Pág. 1-65.
- CARDOSO, Oscar Raúl; KIRSCHBAUM, Ricardo; VAN DER KOOY, Eduardo. (2012) “Malvinas. La Trama Secreta. Edición Definitiva”. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- DEL CASTILLO, Lilian (2010) “La Cuestión de las Islas Malvinas en el período 1983-2010” en TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR, COMERCIO Y RELACIONES INTERNACIONALES. Edición N° 3. Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación – Septiembre, CABA, pp. 25-47.
- CISNEROS, Andrés y ESCUDÉ, Carlos (2000) “Discusiones confidenciales anglo-argentinas sobre temas de pesca: la intervención de los Estados Unidos (1986-1989)” Capítulo 59. En “Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina” Parte III “Las Relaciones Exteriores de la Argentina Subordinada, 1943-1989” – Tomo XII “La Diplomacia de Malvinas 1945-1989” Disponible en: <http://www.argentina-ree.com/12/12-17.htm>. Consultado el 28 de enero de 2020.
- GARCÍA DEL SOLAR, Lucio. (1997) “El Paraguas de la Soberanía en la Actualidad en Islas Malvinas y soberanía”, ARGÜELLES, Amílcar E. (Compilador). Estudios de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires. Instituto de Estudios Interdisciplinarios en Ciencia y Tecnología.
- _____ (2000) La Cuestión Malvinas. Revista Archivos del Presente, número 19. Fundación Foro del Sur.
- MÍGUEZ, María Cecilia. (2013). “Los partidos políticos: y la política exterior Argentina”-1ª ed.-Buenos Aires: Ariel, 2013.
- MORITÁN, Martín García. (2016). “Reafirmación de principios 1983-1988” en “Repensando Malvinas: una causa nacional”, LANÚS, Juan Archivaldo (Compilador).-1ª ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Ateneo, 2016. Pp 221- 242

DOCUMENTOS OFICIALES:

“Declaración Conjunta de las delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte”. 1989. Disponible en: <https://www.dipublico.org/4049/acuerdo-de-madrid-i-declaracion-conjunta-de-las-delegaciones-de-la-republica-argentina-y-del-reino-unido-de-gran-bretana-e-irlanda-del-norte/>. Consultado el 28 de enero de 2020

“Reserva recíproca sobre las respectivas posiciones en materia de soberanía”. 1971. Disponible en: https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/1971_-_paraguas_de_soberania_0.pdf. Consultado el 23 de enero 2020

apoyar o denegar la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

11 Como vimos anteriormente, Lucio García del Solar fue el hombre más involucrado en las negociaciones secretas llevadas a cabo durante el gobierno de Alfonsín. Menem y Cavallo consideraron que este antecedente no se podía desaprovechar, por lo que propusieron al diplomático radical continuar como negociador principal de la Argentina.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE CARLOS MENEM HACIA LAS ISLAS MALVINAS

OSCAR MASTROPIERRO¹

RESUMEN:

El objetivo de este trabajo hacer un análisis de las características de la política exterior argentina seguida por el primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995), marco en el cual se llevan adelante los Acuerdos de Madrid I y II, tanto en sus posturas sistémicas como las políticas seguidas hacia las Islas Malvinas, con un particular estilo de política exterior y una postura no tradicional sobre Malvinas.

PALABRAS CLAVE:

Menem, Malvinas, soberanía, acuerdos

SUMMARY

The objective of this work is to analyze the characteristics of Argentine foreign policy followed by the first government of Carlos Menem (1989-1995), the framework in which the Madrid I and II Agreements are carried out, both in their systemic positions as the policies followed towards the Falkland Islands, with a particular style of foreign policy and a non-traditional position on the Falklands.

KEYWORDS:

Menem, Falklands, sovereignty, agreements

¹ Profesor de Geografía (UNICEN). Magíster en Relaciones Internacionales (UNICEN). Facultad de Ciencias Humanas (UNICEN), Red Federal de Estudios sobre Malvinas (ReFEM 2065).
Director y docente de la Carrera de Licenciatura en Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencias Humanas-UNICEN). Miembro fundador de la Red Federal de Estudios sobre Malvinas (ReFEM 2065). Miembro fundador y Secretario de la Asociación Civil de ex Soldados del Batallón de Infantería de Marina Nro. 1. Vicepresidente del Museo Malvinas Tandil.

INTRODUCCIÓN

LA POLÍTICA EXTERIOR DE CARLOS MENEM HACIA LAS ISLAS MALVINAS

La guerra de las Malvinas constituye, tal vez, el suceso histórico militar externo más relevante de la historia argentina del siglo XX. Fue el único conflicto bélico llevado adelante por el país por cuestiones de soberanía territorial en el siglo. La recuperación de las islas concretada en abril de 1982 desencadenó una rápida respuesta militar británica, que volvió a ocupar el archipiélago en junio del mismo año. Malvinas fue la primera guerra aeronaval desde la Segunda Guerra Mundial y la mayor movilización naval desde 1945.

Transcurridos los hechos de 1982, se considera a la guerra de las Malvinas como una de las causas, entre otras, de la finalización del Proceso de Reorganización Nacional en la Argentina, dando por concluido, así, el período del último gobierno de facto, debido al incremento del desprestigio en que cayeron las fuerzas armadas luego de producida la derrota militar.

A partir de allí los gobiernos democráticos que sucedieron a la dictadura militar intentaron infructuosamente lograr que el Reino Unido se sentara a una mesa de negociaciones para tratar la soberanía. El contexto internacional y la política exterior de cada administración variaron, teniendo cada uno de ellos una óptica diferente para llegar al tema de fondo.

En Gran Bretaña la guerra fue aprovechada por Margaret Thatcher, quien ante un creciente deterioro de su gobierno, adelantó la fecha de las elecciones, permitiéndole un triunfo que de no ser por aquel hecho seguramente hubiera sido derrotada.

A fines de 1983 asume el primer gobierno democrático argentino desde 1976, encabezado por Raúl Alfonsín, quien tuvo a su cargo la implementación de una política exterior que apuntaba a recomponer la imagen del país en el mundo, entre otros objetivos.

La situación de las islas Malvinas fue una de las herencias recibidas del Proceso, y como tal debía ser tratada con especial cuidado, mucho más teniendo en cuenta el poco tiempo transcurrido desde la finalización de la guerra. Las rígidas posiciones de la Argentina y del Reino Unido con respecto al tema de fondo, consistente en establecer negociaciones por la soberanía, hicieron imposible por esos años un acercamiento entre ambas partes.

Distinta fue la situación a la llegada de Carlos Menem al gobierno argentino en 1989. Los cambios ocurridos a nivel sistémico y la política exterior aplicada desde ese año, hicieron que la Argentina se alineara con Estados Unidos y se abriera al mundo. El giro dado por el nuevo gobierno permitió que rápidamente se restablecieran las relaciones consulares primero y diplomáticas después con el Reino Unido.

El objetivo de este trabajo hacer un análisis de las características de la política exterior argentina seguida por el primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995), marco en el cual se llevan adelante los Acuerdos de Madrid I y II, tanto en sus posturas sistémicas como las políticas seguidas hacia las Islas Malvinas, con un particular estilo de política exterior y una postura no tradicional sobre Malvinas.

CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

Un análisis global de la política exterior de la Argentina parecería demostrar su permanente incoherencia. Por ejemplo, a principios del siglo XX, mantenía vinculaciones políticas esporádicas en América Latina, pero defendía a Venezuela contra la intervención europea (en 1902, cuando el canciller Luis María Drago enunció su doctrina). Seguía siendo un país periférico en los primeros decenios de ese siglo, pero proclamaba y mantenía su neutralidad en las dos guerras mundiales mientras los demás Estados de América Latina, sobre todo en la Segunda Guerra Mundial, declaraban rápidamente la guerra al Eje.

Terminada la Segunda Guerra Mundial, cuando el mundo occidental seguía los lineamientos norteamericanos, la Argentina,

"en los primeros gobiernos peronistas, se mantenía al margen del FMI y no adhería a los acuerdos de

Bretton Woods, aunque al mismo tiempo buscaba y conseguía una relación razonable con los Estados Unidos. Sostenía, al mismo tiempo, una posición tercerista en el concierto internacional, cuando nadie se había embanderado con la no alineación y aun no se hablaba del Tercer Mundo. Una apertura 'desarrollista' sobrevino luego, abrazando el camino occidental, pero se opuso a la exclusión de Cuba de la OEA y pretendió mediar entre este país y los Estados Unidos" (Puig,1988:19).

Atilio Borón resume estas cambiantes posturas luego de la Segunda Guerra Mundial manifestando que "primero fuimos 'neutralistas', después 'terceristas', luego 'occidentalistas' y, más tarde, fervorosos defensores de los valores de Occidente 'traicionados' por el Norte materialista y ateo". El occidentalismo de los militares del Proceso se combinó con un inescrupuloso pragmatismo: furiosamente anticomunista y empecinadamente "occidental y cristiano" no vaciló en convertirse en el principal socio comercial latinoamericano de la URSS, aún en sensitivos renglones estratégicos; en negarse a participar en el embargo cerealero contra este país solicitado por los Estados Unidos y, nuevamente, a desafiar a Gran Bretaña, a Europa y al propio Estados Unidos, a raíz de la recuperación de las islas Malvinas (Borón, 1992:117).

Con la guerra de 1982, los mismos gobernantes

"redescubrieron al Movimiento de los No Alineados y la inesperada solidaridad de los que luego el candidato presidencial Carlos Menem popularizaría -efímeramente- con el nombre de 'América Morena'. Una década después de aquella entrada triunfal al foro tercermundista por excelencia nos marchamos dando un portazo, mientras reiteramos nuestros deseos de establecer 'relaciones carnales' con Estados Unidos" (Borón, 1992:117).

Sin embargo, la tesis sustentada por Juan Carlos Puig es que

"por debajo de esas incoherencias superficiales, existe una coherencia estructural, la cual, por lo menos, permite explicarlas y comprenderlas razonablemente. Para ello, es preciso aceptar algunos supuestos teóricos: a) la existencia de un régimen internacional apoyado en criterios, impuestos o aceptados, de aplicación universal; b) el influjo de élites gubernativas (en amplio sentido) en la formulación de la política exterior argentina, basado en la 'percepción' que han tenido del régimen internacional y de los condicionamientos y ventajas que de él derivaban en las sucesivas épocas; c) la posibilidad de que, aún dentro de una perspectiva de relaciones internacionales fuertemente asimétricas, se pueden llevar a cabo políticas y estrategias más o menos autonomizantes, las cuales, en el caso argentino, quedan enmarcadas dentro de dos escenarios-tipo bien diferenciados: el de la dependencia nacional y el de la autonomía heterodoxa. En el primer caso, las élites nacionales aceptan las consecuencias de las relaciones asimétricas, pero tratan de sacar el mayor provecho posible de tales relaciones aún a riesgo de conflictos importantes debido a la "miopía" de la potencia dominante. En el segundo reivindican aspectos cada vez más significativos para su decisión propia. Estas decisiones pueden implicar profundos disensos globales respecto, sobre todo, del modelo de desarrollo escogido por la élite y de la intensidad de las vinculaciones internacionales con países adversarios de la potencia dominante. Pero, de todas maneras, mantiene su lealtad con ésta en cuestiones estratégicas vitales" (Puig,1988:20).

Otra constante es sostenida por Raúl Bernal Meza (1994:164), quien sustenta que una de las características del sistema político argentino "es el fuerte personalismo" donde el presidente de la Nación posee tal diversidad de facultades que le permiten formular y conducir la política exterior. Las propuestas en tal sentido son de "tipo partidarias", lo que ocasiona una ausencia o fragilidad en la conformación de una verdadera 'política exterior de Estado'. De esta forma el poder constitucional que ejerce el presidente le permite llevar adelante sus propias iniciativas.

Refiriéndose al accionar de los gobiernos democráticos en la Argentina desde 1983, Bernal-Meza dice que

"tanto sobre el gobierno radical, como sobre el de su sucesor, se han echado las mismas críticas, en el sentido de que ambos han dejado de lado a la cancillería como agencia estatal 'natural' para las propuestas de formulación e implementación de la política exterior. Sin embargo, las diferencias están en el tipo de diplomacia que -siendo ambas de muy fuerte 'presidencialismo'- no usaron con la misma intensidad determinados recursos. La diplomacia del justicialismo ha sido claramente una 'diplomacia de presidente', Menem concentró en su persona -y mediante sus propias declaraciones- la definición de los perfiles básicos y centrales de la política exterior. Más de una contradicción y diversas incoherencias entre fines y medios,

pero también, entre objetivos primarios y secundarios, ha tenido esta forma de protagonismo" (Bernal-Meza, 1994:165-166).

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PRIMER GOBIERNO DE CARLOS MENEM (1989-1995)

EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La finalización de la rivalidad Este-Oeste, coincidió temporalmente con la llegada de Carlos Menem a la presidencia. A partir de entonces, el poder hegemónico norteamericano produjo una revisión profunda en la agenda de la política exterior del nuevo gobierno argentino.

El mundo de los 90 fue distinto al de los 80. Significó el paso de la recuperación de la democracia en América Latina, de la crisis de la deuda, del auge neoconservador y de los años de Reagan a la década del fin de la Guerra Fría, del colapso del socialismo, del afianzamiento de la democracia y de los ajustes estructurales (Borón; 1992:115).

La interdependencia compleja pasó a ser una de las reformulaciones del paradigma hegemónico (realismo); un esfuerzo teórico e ideológico que se presentaba como un sustituto funcional para el mantenimiento del orden internacional configurado en la posguerra y su continuidad bajo una supremacía norteamericana en declinación, mediante el sostenimiento de los regímenes internacionales creados bajo esa hegemonía (ONU, GATT, Acuerdos de Bretton Woods, etc.) (Bernal-Meza; 1991:23). La interdependencia también se observó en la creciente proliferación de grupos, intereses o actores internacionales -tanto privados como estatales- que fueron creando una red cada vez más compleja de interacción e intercambio internacional; formando regímenes o circuitos globales con sus propias reglas y comportamientos en lo económico-financiero, en lo educativo-cultural, en lo científico-tecnológico, en lo político, en lo militar, etc. Estos desarrollos fueron transnacionalizando o internacionalizando las sociedades nacionales, y se vieron facilitados por el aumento, diversificación y rapidez de las comunicaciones (Perina; 1988:263-264).

Cuestiones tales como la autonomía de decisión nacional y la soberanía, parecían haber perdido cierto sentido. Lo que creía un pecado de traición a la patria unos pocos años antes, ya no lo eras. Al respecto, Dante Caputo, se preguntaba por entonces siguiente:

"¿Qué habría pasado si el vicepresidente de la Nación hubiese afirmado, por ejemplo, en 1984 que lo que conviene a la Argentina era una política de alineamiento automático, como dijo el Dr. Duhalde en 1990? Obviamente se habría incendiado el país, el Congreso habría exigido su renuncia, la izquierda y la derecha habrían organizado actos de desagravio a nuestro próceres, etc. No solo no sucedió esto, sino que, además, son pocos los que recuerdan las afirmaciones de Duhalde" (Caputo, 1992:207).

UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

El concepto de Nuevo Orden Internacional (NOI) fue usado por primera vez por el presidente norteamericano George Bush, el 23 de agosto de 1990. Oficialmente, a través del NOI, los Estados Unidos intentaron dar cuenta de los profundos cambios de posguerra fría. Así, Eduard Hughes, subsecretario de Defensa de ese país, explicó a principios de 1991 que el NOI hacía referencia a una serie de "conceptualizaciones" surgidas de las circunstancias producidas por el derrumbe del mundo bipolar (Bartolomé; 1993:116). Fue un concepto desarrollado a iniciativa de los consejeros del presidente Bush para justificar la intervención norteamericana en el conflicto del Golfo. La idea era la de utilizar el aval de los organismos internacionales para solucionar las disputas entre países ya que agresiones como la de Irak a Kuwait eran inaceptables a partir de entonces.

El NOI imponía el respeto de las fronteras existentes entre los estados; la no alteración del sistema económico internacional, es decir, el libre acceso a suministros críticos a precios de mercado; la prohibición de adquirir o construir armas de destrucción masivas o contar con fuerzas militares ampliamente superiores a las necesidades de un estado.

Los juristas sostenían que se debían poner en vigencia las normas internacionales, mientras que los escépticos planteaban el interrogante acerca de quién ejercería la coerción que todo orden supone; finalmente, los nostálgicos interpretaban el nuevo orden como una nueva versión de la hegemonía unilateral (Pérez Llana; 1991:109).

Luego de la invasión iraquí a Kuwait, los "realistas" se encontraron con la guerra, que la teoría postula como habilitante para la fundación del nuevo orden; los "idealistas", que creen en la necesidad de un orden basado en los principios y en el derecho, interpretaron el dinamismo de las Naciones Unidas como un paso decisivo hacia la paz; mientras que para los "interdependentistas" la guerra del Golfo puso en evidencia algunas de las nuevas cuestiones que integraban la agenda internacional de los noventa (Pérez Llana;1991:109-115).

LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA APLICADA POR EL GOBIERNO DE MENEM

En la plataforma electoral del Justicialismo, durante la campaña presidencial de 1989, se hablaba de lograr para nuestro país una inserción activa en el mundo manteniendo una firme adhesión a los enunciados tradicionales del peronismo y de reemplazar la actitud defensiva ante las presiones externas, que le adjudicaban a la administración Alfonsín, por un rol más dinámico. La plataforma electoral del Partido Justicialista para las mencionadas elecciones decía, entre otras cosas, con referencia a la política exterior:

"La propuesta justicialista es hacer en su interés lo que hacen todas las naciones del mundo que se consideren tales: poner su política exterior al servicio de un programa nacional. Nuestra política exterior será la expresión de la revolución productiva hacia fuera, dándonos un perfil de inserción internacional nítidamente activo y plenamente armónico con la tercera posición" (Paradiso, 1993:196).

Aun ante las grandes transformaciones que experimenta el mundo "La doctrina de la tercera posición continúa vigente y sigue siendo la equidistancia activa de todos los centros de poder. Es la equidistancia a favor, no sólo de nuestros intereses nacionales, sino también de nuestras convicciones filosóficas". Las prioridades registradas en la plataforma eran la soberanía nacional, el desarrollo económico y la integración latinoamericana. Respecto del conflicto austral por las islas Malvinas proponía

"La profundización de nuestras reivindicaciones en torno del cumplimiento de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que exhortan a Gran Bretaña a iniciar negociaciones directas, incluyendo en la agenda el tema de la soberanía". En cuanto a las relaciones con Estados Unidos se mencionaba la búsqueda "de todas las coincidencias posibles en una relación adulta pero sobre la base de una perspectiva latinoamericana". El programa planteaba además que "Argentina debe mantener invariable su adhesión al Movimiento de los Países No Alineados" (Paradiso, 1993:196).

A pesar de estas intenciones proselitistas, el giro en la política exterior fue notable, como en el resto del programa de gobierno implementado. Hubo un reconocimiento explícito, una vez asumido el gobierno, de la debilidad relativa del país, y por lo tanto la Argentina no podía -ni debía- pretender un alto perfil ni mucho menos una posición de protagonismo internacional. Según Domingo Cavallo, primer canciller de Carlos Menem, era preciso

"tener conciencia de que el margen de gravitación internacional de un país está siempre en relación directa con su real situación interna, su grado de cohesión nacional en torno a valores y objetivos básicos, su potencial político-estratégico, económico-social, científico-tecnológico, educacional y cultural" (Paradiso, 1993:16).

En el mismo sentido, Di Tella sostuvo repetidamente que "tiene que haber una correspondencia entre la presencia que queremos y la potencia que tenemos" (Russell, 1994:16).

Para Escudé y Fontana (1998:87-88), la política puesta en práctica por el gobierno de Menem fue el resultado de un razonamiento basado en las premisas de: a) una democracia liberal (donde la principal función de la política exterior debería ser la de servir a los ciudadanos a través del desarrollo económico), b) un desarrollo económico (es la definición misma del interés "nacional", sobre todo en el caso de un país en vías de desarrollo que, como la Argentina, no enfrenta amenazas externas creíbles), y c) que Estados Unidos constituía la limitación externa individual más importante para la

política exterior de los países de la región latinoamericana (por consiguiente era del mayor interés de un país como Argentina tener buenas relaciones siempre que no fueran a expensas de los intereses materiales de la Argentina).

Una vez instalado Menem en el gobierno y dejando de lado las promesas electorales, la combinación de las perspectivas del realismo con los estilos y necesidades políticas del justicialismo prepararon el camino para una muy singular versión de la política exterior. José Paradiso (1993:197) considera que la política llamada inicialmente "pragmática y transgresora", iría resignando todo rasgo de autonomía, afirmando que la coincidencia de la llegada al gobierno de Menem con la caída de la URSS, provocaba para la Argentina la obsolescencia de la doctrina de la Tercera Posición, restando sólo sumarse al campo de los vencedores.

A) EL REALISMO PERIFÉRICO: SUS PRINCIPIOS

La política exterior aplicada durante el gobierno de Carlos Menem se basó en el paradigma desarrollado por Carlos Escudé denominada Realismo Periférico, consistente en una política exterior adecuada a los Estados periféricos, dependientes, vulnerables y poco relevantes para los intereses vitales de las grandes potencias (Escudé; 1992:18).

Esta postura sostiene que las teorías de relaciones internacionales aplicadas por países periféricos como la Argentina han sido importadas acríticamente, con la consecuencia de que las políticas adoptadas por diversos gobiernos han padecido graves y autodestructivos errores producto de una mala lectura. Las consecuencias han sido gravísimas porque han perjudicado los intereses de los estados periféricos, produciendo un balance de costos y beneficios negativos, que tienen como consecuencia un aumento de la pobreza y un mayor sometimiento

La argumentación de Escudé señala que las ideas realistas se han importado como si fuera lo mismo ser una gran potencia que un país poco relevante, aplicando una política de poder sin poder. Se creyó ser realista cuando la dictadura militar desarrolló el plan nuclear o cuando, durante el gobierno de Alfonsín, se desarrolló el misil Cóndor II.

Tres son los principios básicos del Realismo Periférico (Escudé: 1992:45-46):

En primer lugar los estados dependientes, vulnerables, empobrecidos y poco estratégicos para los intereses vitales de la potencia dominante, debe eliminar sus confrontaciones políticas con las potencias. Sólo se debe confrontar en temas que afecten al bienestar de la población.

En segundo lugar la política exterior debe evaluarse en términos de costos y beneficios materiales y en términos de costos eventuales.

Un tercer principio indica que la autonomía debe redefinirse según la capacidad de un estado en función de los costos relativos de la confrontación con la potencia. Autonomía no significa libertad de acción.

B) APLICACIÓN DEL REALISMO PERIFÉRICO A LA POLÍTICA EXTERIOR DE MENEM

El gobierno del presidente Menem buscó la solución de la crisis argentina a través de potenciar la inserción externa del país. Los cambios en el contexto fueron percibidos como favorables para modificar el perfil tradicional de la política argentina. La prioridad era sacar al país de la virtual parálisis económica y corregir déficits domésticos gracias al impulso de los factores internacionales. El programa de gobierno contemplaba una asociación axiomática con los estados capitalistas desarrollados bajo la idea de que un país como la Argentina, relativamente marginal para los intereses de los grandes, no podía darse el lujo de generar desconfianza y debía esforzarse por limar las áreas de roce o conflicto, evitando plantear confrontaciones, que eran además inútiles debido a la excesiva asimetría de poder. Los dos pilares sobre los que se trabajó fueron, por un lado, la política comercial, tratando de mostrar previsibilidad, estabilidad y apertura y, por otro, en el campo de la seguridad tratando de eliminar conflictos y sobre todo cambiar el perfil frente a los asuntos de proliferación. En este sentido también se buscó recurrir a instrumentos legales, formalizados, que dieran a entender que la Argentina solo actuaría en función del respeto a la juridicidad (Diamint; 1997:5).

Desde el punto de vista de la teoría de Carlos Escudé (1992:24), la Argentina debía bajar el nivel de sus confrontaciones políticas con las potencias a prácticamente cero, concentrando y administrando prudentemente su poder de enfrentamiento en aquellos asuntos comerciales y financieros que realmente se vincularan en forma directa con su bienestar y

base de poder. Teniendo en cuenta estas particularidades, la política exterior del gobierno de Carlos Menem se caracterizó por el alineamiento con Estados Unidos, por la renuncia a gestos de confrontación en la cuestión de las Malvinas, por la continuación de la política de Alfonsín de acercamiento e integración con Chile, Brasil y demás países del Cono Sur, por el desmantelamiento del plan nuclear y misilístico, por la limitación de la confrontación con las grandes potencias, y por el alto perfil en la mediación de conflictos diversos.

ALINEAMIENTO CON ESTADOS UNIDOS

La decisión de adoptar una política de "alineamiento automático" con Estados Unidos, rompió con una larga tradición de la política exterior argentina, y que había sido puesto en práctica por distintos gobiernos civiles y militares -de muy distinto signo todos- desde la última parte del siglo XIX. Paradójicamente, la gestión de Galtieri fue, hasta 1989, la más "pronorteamericana" de todas.

Este drástico giro dado en las relaciones internacionales de la Argentina, se propuso finalizar con la tradición de aislamiento internacional y con la conducta errática y perjudicial para los intereses argentinos que habían llevado al país al Tercer Mundo. Es así como veía Guido Di Tella (1998:14-15) a nuestro país, que era, además, proliferante en materia nuclear, embarcado en aventuras armamentistas semiclandestinas y con socios muy poco confiables para la comunidad mundial.

José Paradiso hace referencia a la fórmula empleada por Carlos Menem para acercarse a Estados Unidos, en el sentido de decir lo que se suponía que en el Norte deseaban escuchar y hacer todo aquello que se suponía que querían que se hiciera. Un indicador de esta actitud fue el discurso pronunciado en la Cumbre de Países No Alineados realizada en Belgrado:

"No reclamamos la autoridad de los indolentes. No aspiramos a la autoridad de los incapaces. No esgrimimos la autoridad de los ineficaces. No levantamos la voz de los que persisten en el error. Por el contrario, hablo desde una esencial conciencia de nuestros propios errores y desórdenes. Yo no llego hasta este honorable y magno ámbito para llorar sobre la desgracia de nuestra pobreza. No llego para pensar en complejos de inferioridad frente a un mundo con enormes dificultades. No llego para reafirmar la peor de nuestras dependencias: la dependencia de pensar que nosotros mismos no tenemos culpa alguna de nuestros propios destinos" (Paradiso, 1993:198).

Manifestaba así Menem que las penurias por las que atraviesan los países del Sur son más por errores propios que por las desigualdades en el reparto de la riqueza frente a los países desarrollados.

Las relaciones preferentes con Estados Unidos quedaron muy claras en boca del canciller Guido Di Tella. En sus palabras -que fueron muy comentadas en la Argentina-, la denominada nueva política exterior se basó en la necesidad de terminar con la tradicional hostilidad hacia Washington *"por problemas irrelevantes que no nos van ni nos vienen para darnos lustre. Nosotros queremos un amor carnal con los Estados Unidos, nos interesa porque podemos sacar un beneficio"* (Russell, 1994:16).

De acuerdo con estas expresiones, y al sólo efecto de fortalecer la relación con Estados Unidos, el gobierno de Menem se abstuvo de condenar explícitamente la invasión a Panamá; se comprometió a tratar el tema siempre ríspido de las patentes medicinales; envió dos naves de guerra al Golfo Pérsico; se comprometió junto a Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico; votó en contra de Cuba las propuestas norteamericanas por los derechos humanos; cambió el perfil de las votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas; ratificó Tlatelolco; se adhirió al TNP; desactivó el proyecto del misil Cóndor II.

Carlos Escudé (1992:186-187), coincide en la conveniencia de seguir a Estados Unidos en todas aquellas iniciativas políticas que gozan de consenso en Occidente o que coincidan con nuestros valores fundamentales, siempre que estas iniciativas no sean contrarias a nuestros intereses materiales. La idea es la de defender con energía nuestros intereses materiales siempre que se produzca una divergencia en este campo con los Estados Unidos, sin renunciar gratuitamente a nada, pero administrando este conflicto con la prudencia necesaria para no terminar perdiendo más de lo que se gana en el trámite.

Joseph Tulchin (1992:234), critica los gestos que Menem eligió para demostrar su compromiso con los Estados Unidos y lograr así una alianza con ese país. Considera que fueron gestos exagerados, contraproducentes y sin consentimiento del Congreso argentino. Por ejemplo en envío de los buques al Golfo fue visto por América Latina, como un capricho, provocando una posición opuesta a lo esperado.

Sobre el envío de naves al Golfo, Paradiso (1993:198-199) coincide con Tulchin, en que el trámite podría haber sido más prolijo y se podrían haber esgrimido justificaciones con una impronta propia, en lugar de utilizar las argumentaciones de nuevo orden mundial de Bush.

La crítica se extiende también a la falta de consulta tanto al Congreso argentino como a los socios de la región, fundamentalmente a Brasil, desperdiciando así la oportunidad de lograr un consenso mayor en torno a un tema importante de la política exterior.

El propio Di Tella dio cuenta del envío de las dos naves al Golfo diciendo que *"...hemos hecho más de lo que era necesario para dar una señal categórica de nuestra solidaridad con la alianza occidental"* (Di Tella, 1996:379-391).

RENUNCIA A GESTOS DE CONFRONTACIÓN EN LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS

Un tema central de preocupación del gobierno de Menem fue la cuestión Malvinas, el asunto menos resuelto y de mayor potencialidad de conflicto. Sin duda, se realizaron importantes avances desde la guerra, que beneficiaron la posición argentina en el mundo. Pero los logros no se acercaron a las expectativas del gobierno.

Se pusieron en práctica diferentes estrategias mediante la llamada "política de seducción" de los malvinenses. La Cancillería no separó los temas de forma suficiente y clara y se mezclaron los reclamos históricos de soberanía junto a políticas más concretas y urgentes que implicaba negociar beneficios económicos (pesca, petróleo), así como el levantamiento de restricciones a la compra de material militar (Diamint; 1997:9).

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas con el Reino Unido fue una decisión acertada. Una vez restablecidas las relaciones bilaterales y abandonados todos los gestos de confrontación respecto del litigio, se firmaron acuerdos de pesca, prácticamente se eliminaron las tensiones militares en el área, se volvió a la normalidad respecto de las restricciones militares en la zona y se firmaron acuerdos de cooperación anglo-argentina sobre hidrocarburos en el Atlántico Sur. Además el canciller Di Tella reconoció públicamente que los "deseos" de los malvinenses deben ser tenidos en cuenta en toda solución final del litigio de Malvinas. De tal manera, el canciller se apartó notablemente de la posición tradicional de la Argentina, según la cual los "derechos" y los "intereses" de los isleños son atendibles, pero no sus "deseos"

Para el ex canciller, las relaciones con el Reino Unido eran importantes porque

"En muchos terrenos comerciales donde importantes actores económicos del Reino Unido tienen intereses muy consistentes, hemos demostrado nuestra racionalidad y nuestra decisión de colaborar en el marco de las normas que respeta y honra la economía globalizada. La comunidad internacional sigue reconociendo que nuestra discusión con el Reino Unido en torno al Atlántico Sur es una cuestión de descolonización y de disputa de soberanía" (Di Tella, 1997:16).

ACERCAMIENTO E INTEGRACIÓN CON CHILE, BRASIL Y EL CONO SUR

Hubo una continuación de la política iniciada por Alfonsín respecto de dos temas: uno fue la conformación del Mercosur, contando como antecedente previo los acuerdos de integración con Brasil. El otro fue la solución definitiva de todos los problemas limítrofes con Chile

Se concentró la acción externa en muy pocas áreas del mundo que importaban esencialmente desde el punto de vista de las necesidades económicas del país. Entre estas áreas se encontraban Estados Unidos, los países vecinos de la región (Mercosur, Bolivia y Chile), Europa Occidental y, para el más largo plazo, Japón y los países de industrialización reciente del Sudeste Asiático. En lo que hace a las relaciones con América Latina, se cuestionó seriamente la "visión romántica" de la unidad latinoamericana de los sesenta, lo que podría llamarse la concepción bolivariana de la integración. En su

lugar, se propuso circunscribir el ámbito de acción regional y procurar concreciones específicas. En franca contradicción con las acciones desplegadas en la guerra del Golfo, Di Tella afirmaba que *"No nos interesa toda la región por igual. Nos interesan enormemente nuestros países vecinos... Cuanto más lejos están de nuestra frontera nos interesan menos porque tenemos menos relaciones"* (Russell, 1994:17-18).

DESMANTELAMIENTO DEL PLAN NUCLEAR Y MISILÍSTICO

Dos cambios importantes respecto del gobierno anterior se refieren al capítulo del desarrollo de la energía nuclear y de la industria misilística.

Las cuestiones sobre no proliferación fueron un eje del nuevo perfil, modificando tradicionales posiciones vinculadas a la no aceptación de regímenes considerados discriminatorios. La Cancillería estuvo satisfecha con los pasos dados en no proliferación, aunque restaba perfeccionar el funcionamiento de los mecanismos acordados y poner en marcha medidas que se incluían en los mismos. Ello implicaba crear o perfeccionar los mecanismos de control y verificación como así también contar con los recursos materiales y humanos que desarrollaran esa tarea y sobre todo darle continuidad y coherencia a los mecanismos suscriptos. La República Argentina aprobó el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, con carácter de ley en enero de 1995 y se integró a las sesiones del Tratado en febrero del mismo año (Diamint; 1997:9).

Con respecto a la destrucción del misil Cóndor II, para el gobierno era otro de los pasos imprescindibles para acceder progresivamente al grupo de "naciones confiables del mundo" y para asegurar el apoyo del gobierno norteamericano en las áreas económicas de la relación bilateral y en los organismos multilaterales donde el voto de Estados Unidos era de suma importancia. Precisamente, las razones principales esgrimidas por el gobierno para justificar la decisión, fueron que el proyecto "comprometía seriamente el prestigio de la Argentina" y que la política espacial debía reflejar claramente la voluntad del país de incorporarse en plenitud y como socio creíble en el nuevo orden internacional (Russell; 1994:17).

LIMITACIÓN DE CONFRONTACIÓN CON LAS GRANDES POTENCIAS

Roberto Russell (1994:140) destaca el abandono de las posiciones de confrontación política con los países desarrollados, criticando de esta forma al "confrontacionismo inútil" del gobierno radical.

Estas políticas sólo ocasionaron perjuicios, siendo propias de un Estado periférico, vulnerable y empobrecido. En su reemplazo se propuso una política exterior "normal", "realista" y "pragmática" (términos que se utilizan de manera equivalente) que definía el interés nacional en términos económicos. Según la opinión del primer canciller del gobierno de Menem, Domingo Cavallo:

"Realismo y pragmatismo significan evitar la tentación de ejercer una diplomacia abstracta o meramente declarativa, que disperse esfuerzos en iniciativas inconducentes. Ese realismo y ese pragmatismo significan, antes bien, agudizar la percepción de la palabra y nuestra acción, para contribuir a afirmar intereses y objetivos nacionales concretos" (Russell, 1994:14-15).

En la misma línea de razonamiento, su sucesor, Guido Di Tella, sostuvo en numerosas oportunidades que *"estamos amasando y conformando un nuevo país, que tiene una sola característica: es un país normal"* (Russell, 1994:14-15).

No se puso en discusión el hecho de pretender ser un país serio e integrado al mundo, pero las cosas no resultaban tan evidentes cuando se trataba de precisar qué se entendía por confiabilidad e inserción, qué modalidades de una y otra se propiciaban o cuando se analizaba si el camino elegido era el más apto para lograr tales propósitos (Paradiso; 1993:199).

Se le asignó una gran importancia a las misiones de mantenimiento de paz en diferentes lugares del mundo, demostrando compromiso con la seguridad global y la promoción de la paz. En medio de una política de ajuste fiscal y junto con la reducción de los gastos en defensa, el gobierno realizó una inversión significativa al enviar fuerzas al Golfo y a la ex Yugoslavia, y participar con menor número de hombres en varias misiones de las Naciones Unidas (Diamint; 1997:5).

Aunque se reconocía la necesidad de asegurar una adecuada capacidad disuasiva en el campo de la defensa, se sostenía que la seguridad del país dependía de la amistad con los países democráticos y del fortalecimiento de un marco global estable. Esto se reflejó de varias maneras. Primero, en la participación creciente de las fuerzas armadas argentinas en operaciones de mantenimiento de paz en el marco de las Naciones Unidas. Segundo, en el rechazo y abandono de las políticas precedentes de búsqueda de desarrollo autónomo en áreas sensibles. En especial aquellas ejecutadas mediante programas secretos y no transparentes, tal el caso del proyecto Cóndor II. Y tercero, en la adopción de posiciones de alto perfil en el seno de la OEA para crear nuevos mecanismos de seguridad regional, dado que se consideraba que las existentes eran inadecuadas. Aún más, se propuso la necesidad de avanzar hacia algún tipo de "seguridad cooperativa" entre los estados del continente (Russell; 1994:18).

EL CONFLICTO POR LAS ISLAS MALVINAS ENTRE 1989 Y 1995

EL GOBIERNO DE CARLOS MENEM Y LAS ISLAS MALVINAS

Durante la campaña presidencial de 1989, el entonces candidato justicialista lanzó una grave advertencia al gobierno al británico al sostener en Ushuaia lo siguiente:

"Sepan los piratas del mundo que pese a todo las Malvinas siguen siendo argentinas. No sé cuánto tiempo pasará ni cuanta sangre tendremos que derramar para que las Malvinas vuelvan al territorio argentino. El peronismo continuará reclamando ante los organismos internacionales para recuperar la soberanía sobre los archipiélagos del sur. No claudicaremos ante las presiones internacionales, no habrá contradicciones en el peronismo a la hora de defender la soberanía. Que no me venga el canciller Dante Caputo con que los ingleses se enojarán si incluimos a las Malvinas en la nueva provincia de Tierra del Fuego, que los ingleses se enojen, no me importa" (Ámbito Financiero, 15/02/1989:16).

Inmediatamente, el candidato justicialista aclaró ante la prensa que *"en ningún momento he planteado la posibilidad de una guerra para recuperar las islas Malvinas"* y que al referirse al "derramamiento de sangre", utilizó la expresión de un modo "metafórico" (Río Negro, 15/02/1989:16).

Desmintiendo las declaraciones del candidato justicialista, el gobernador de la provincia de Mendoza y secretario de Relaciones Internacionales del Consejo Nacional Justicialista, José Octavio Bordón, expresó que

"Bajo ningún punto de vista los justicialistas tenemos un programa ni de expropiaciones ni de sanciones, ni de despliegues militares hacia Gran Bretaña. Lo que me dijo Menem es que aspira a que nuestra gestión implique la definitiva puesta en marcha de una mesa de negociaciones diplomáticas y pacíficas que le permitan a la Argentina recuperar su soberanía integral" (Clarín, 05/03/1998:8).

Al momento de asumir su periodo presidencial y en su discurso pronunciado ante la Asamblea Legislativa el 8 de julio de 1989, Carlos Menem manifestó que dijo:

"En mi carácter de presidente de los argentinos, vengo a asumir un irrevocable compromiso. Voy a dedicar el mayor y más importante de mis esfuerzos, en una causa que libraré con la ley y el derecho en la mano. Será la gran causa argentina. La recuperación de nuestras Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur" (MRECIC, 25/09/1991:1).

El designado ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Domingo Cavallo, manifestaba que el nuevo gobierno apuntaba al reconocimiento de la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, pero ese reclamo no debía entorpecer las relaciones

con Europa. ("Centroamérica y Panamá no serán temas centrales, dijo Cavallo" (Clarín, 25/06/1989:8).

Dos días después, el gobierno británico anunciaba la posibilidad de normalizar las relaciones con nuestro país luego que el presidente argentino afirmara que estaba dispuesto a recomponer los vínculos con Londres, sin incluir la cuestión de la soberanía de las islas Malvinas, pero dejando *"el tema de la soberanía, no de lado sino bajo un paraguas, una campana de cristal. En tanto y en cuanto la señora Thatcher o Inglaterra no toque el tema soberanía, nosotros vamos a proteger esa cuestión, también no tocándola"* (El Cronista, 11/07/1989:9).

EL "PARAGUAS DE SOBERANÍA"

El denominado "paraguas" es un mecanismo jurídico de orden práctico que permite que las partes que mantienen una disputa y que asisten a una reunión determinada, adopten resoluciones de interés común sin perjuicio de sus respectivas posiciones de soberanía, que quedan reservadas. De tal manera se aparta temporariamente y de común acuerdo, el punto contencioso que pudiese trabar las coincidencias en otros temas específicos (García del Solar; 1997:28-29).

El paraguas planteaba una situación paradójica. Si bien reservaban los derechos de ambas partes sobre las islas y mares circundantes también, de hecho, operaba congelando los reclamos pues todos los temas de esta negociación estaban teóricamente protegidos por la fórmula convenida. Para García del Solar el paraguas existe debido a que hay una disputa por la soberanía, y justamente Gran Bretaña, al aceptar la fórmula, no está negando este punto. Si no hubiesen dudas sobre la soberanía argentina, el paraguas no tendría sentido (Clarín, 22/10/1989:9).

Guido Di Tella manifestaría años después que

"tanto el Foreign Office como nosotros, coincidimos en aceptar que ambas partes suspendían o congelaban sus reclamos en la cuestión de la soberanía, mientras intentábamos un acercamiento serio en otros temas pendientes, de modo tal de ir creando un cierto clima de confianza mutua que nos permitiera llegar, en el mediano plazo, a una solución satisfactoria para la disputa" (Clarín, 22/10/1989:9).

EL CESE DE HOSTILIDADES

El presidente Menem ofreció, el 12 de julio de 1989, la declaración del cese de hostilidades a Gran Bretaña: "Mi gobierno estaría dispuesto a declarar el cese formal de hostilidades, si Gran Bretaña se compromete a abrir la zona de exclusión" (Zuleta, 13/10/1989:36).

Esto significaba que el desbloqueo de las relaciones bilaterales sería efectivamente a costa de una postergación del tema soberanía, que se remitiría a las Naciones Unidas, cuyo Comité de Descolonización se reuniría en agosto de ese mismo año.

Siete años después de finalizada la guerra, la forma más evidente y concreta de expresión de la nueva situación era la zona de exclusión de 150 millas en derredor de las islas, sumándole a la lesión original a la seguridad argentina otra de los intereses económicos. Londres buscó introducir -con éxito- un intangible en este marco: el cese formal de hostilidades de jure, que demandaba a la Argentina como condición sine qua non para dialogar. La guerra de Malvinas se inició sin una declaración de guerra entre ambos países.

De esta manera, el 1 de agosto de 1989 el gobierno argentino resolvió dejar sin efecto las restricciones que afectaban a las importaciones provenientes de Gran Bretaña, Irlanda del Norte y sus dependencias. El anuncio fue realizado por el canciller Domingo Cavallo. Se dispuso además el cese de restricciones a la financiación de exportaciones argentinas destinadas al Reino Unido y sus dependencias. Consecuentemente, a partir de ese momento, el comercio entre ambas naciones recibiría del estado argentino el mismo tratamiento que se le otorgaba al realizado con terceros países (Clarín, 02/08/1989:3).

Continuando con el acercamiento entre las partes, el 31 de agosto de 1989, los gobiernos de la Argentina y de Gran Bretaña reanudaron, formal y oficialmente, los contactos directos -luego de siete años- a través de sendas reuniones bilaterales celebradas en Buenos Aires y Londres y que las respectivas cancillerías calificaron como protocolares.

REUNIÓN DE NUEVA YORK

Del 16 al 18 de agosto de 1989 se llevaron a cabo en Nueva York conversaciones preliminares entre los Representantes Especiales de la Argentina y del Reino Unido, embajadores Lucio García del Solar y sir Crispin Tickell, respectivamente.

Al término de las mismas se suscribió un comunicado de prensa conjunto, por el que ambos gobiernos manifestaron su voluntad de mantener negociaciones substantivas en Madrid, los días 17 y 18 de octubre de 1989. En cuanto al temario de la reunión de Madrid, el comunicado puntualizó que "abarcará las relaciones argentino-británicas (incluyendo el futuro de las relaciones diplomáticas y consulares)" y, a renglón seguido, enumeraba los demás temas de la agenda a tratarse: a) medidas para fomentar la confianza mutua y evitar incidentes en la esfera militar; b) relaciones comerciales y financieras; c) comunicaciones aéreas y marítimas; d) conservación de la pesca y futura cooperación sobre pesquerías; e) contactos entre las Islas Malvinas y el territorio continental; f) relaciones culturales, científicas y deportivas, g) otros asuntos bilaterales (MRECIC, 25/09/1991:1-2).

LA POLÍTICA DE SEDUCCIÓN

Cuando Guido Di Tella se hizo cargo de la cancillería argentina puso inmediatamente en práctica la denominada "política de seducción de los kelpers", consistente en tomar medidas que buscaban congraciarse con los isleños.

La Cancillería argentina concentró su empeño en la "seducción de los kelpers". Convencida de que el Reino Unido sólo se avendría a conversar acerca de soberanía si los isleños lo consentían, nuestro canciller, personalmente, intentó por todos los medios de comunicación posibles establecer un diálogo con ellos.

El objetivo de política exterior señalado por el presidente Menem de recuperar las islas Malvinas por vía pacífica necesitaba de una diplomacia imaginativa y ágil, pero por sobre todo neta en su mensaje. Vale decir, que tuviera claridad en su propósito de recuperar las islas, así como el dominio efectivo del Atlántico Sur, cuya alta significación para nuestro país también es de suma importancia. Si este mensaje llegaba a Londres impreciso, podía entenderse que se consentía la situación. Era también conocida la colisión de principios en que se apoyaban las posiciones respectivas de nuestro país y del Reino Unido. Mientras nosotros sostenemos el principio de integridad territorial por ser las Malvinas parte del territorio que la Argentina heredó de España, el Reino Unido sostiene el de autodeterminación de los habitantes, lo que significa poner en sus manos la aceptación o rechazo de la soberanía argentina.

La diplomacia de seducción ejecutada desde 1991, otorgó a los isleños un rol protagónico:

- Se aceptó la vinculación aérea de las islas con Chile y Uruguay.
- Se atendieron sus preocupaciones respecto de la pesca.
- Se limitaron montos de captura.
- Se retiró la licitación de los bloques del Plan Argentina próximos a las islas para la prospección del petróleo.
- Se aceptó que los isleños gozaran de un status especial que contemplara su estilo de vida y se les ofreció una compensación monetaria. .

Todo esto ofrecía un balance muy poco favorable a nuestro país ya que:

- El Reino Unido decidió abrir el anillo a la actividad pesquera bajo su control.
- Decidió establecer las 200 millas de zona económica exclusiva alrededor de las islas Georgias del sur y regular la pesca.
- Licitó y llevó a cabo la prospección sísmica de petróleo.
- Dictó la legislación para proceder en 1995 a la exploración y explotación de las reservas que se descubrieran.

Pese a que el interlocutor válido con el que se debe negociar algún día sobre la materia es el Reino Unido, no puede criticarse buscar el acercamiento con los malvinenses, cuyo papel en la posible solución de la disputa es crucial, pero teniendo en cuenta siempre que esta es una disputa bilateral. Lo que era irreal era el apuro de pretender resolverla en

los tiempos en que Carlos Menem era presidente. Esa generación de isleños, que vivió la guerra, sentía mayoritariamente un profundo rechazo hacia la Argentina, con lo que se avendría a conversar únicamente si abandonamos el reclamo de soberanía.

Como parte de esa política de seducción, el gobierno llevó adelante acciones tendientes a un mayor acercamiento a los habitantes de las islas:

Encuentro con los isleños: El 2 de noviembre de 1992 el canciller Guido Di Tella se reunió en Londres, informalmente, con un grupo de cuatro isleños, en el primero de los contactos de un canciller argentino con habitantes de las islas Malvinas desde la guerra. Durante el transcurso se trató la posibilidad de que los malvinenses pudieran viajar a Europa a través de Buenos Aires, o comunicarse con el resto del mundo por vía de la Argentina.

Dialogo a través de la BBC: el 18 de junio de 1993, el canciller Guido Di Tella expresó su "emoción" al haberse convertido en el primer alto funcionario del gobierno argentino que mantuvo un diálogo directo luego del conflicto austral con los habitantes e las islas Malvinas, quienes advirtieron que la intención nacional de no reconocer su "autodeterminación infringe elementales principios democráticos" (Clarín, 20/06/1993:10).

Intercambio de correspondencia con los isleños: en abril de 1993, Guido Di Tella responde un fax recibido del gobierno de las Islas Malvinas, en la cual manifiesta que "En todas nuestras negociaciones con los británicos -cuyo Parlamento tendrá la última palabra- sabemos de la importancia que ellos dan a sus opiniones", decía la nota en referencia a las opiniones de los isleños. En otro párrafo reiteraba que "el antiguo reclamo de soberanía no ha variado" y se preguntaba si la opinión pública argentina no tendría derecho a interrogarse sobre "por qué la Argentina debiera sacrificar algo para favorecer a una gente que tiene una imagen tan desagradable de nosotros" (Página 12, 05/05/1993:8).

Desminado de las islas: El 5 de enero de 1994 en canciller Guido Di Tella recibió precisas instrucciones del presidente Menem para acelerar las gestiones relacionadas con el ofrecimiento efectuado a Gran Bretaña para el levantamiento de las minas antipersonales (La Nación, 09/01/1994:5).

El canciller explicó que el ofrecimiento es una consecuencia de la posición sostenida en las Naciones Unidas, no solo en favor de la suspensión de la colocación de minas antipersonales sino en favor de la interrupción de su fabricación. Esta noticia fue recibida con ánimo positivo en las islas, debido a los serios problemas que genera la detección de minas plásticas.

PROPUESTAS ARGENTINAS PARA LA SOLUCIÓN DE LA SOBERANÍA

FÓRMULA DE LAS ISLAS ALAND

Las islas Aland, ubicadas en el mar Báltico, pertenecen a Finlandia pero están habitadas por unos 24 mil suecos que gozan de un status especial. En 1917, cuando Finlandia se independizó de Rusia, las islas quedaron bajo soberanía finlandesa y fueron desmilitarizadas. Pero ante los reclamos de la población de origen sueco, la Liga de las Naciones -a pedido de Gran Bretaña- confirmó la soberanía finlandesa pero concedió un status especial a su población.

Agregó Di Tella que

"Ciertamente es un ejemplo interesante, donde en un caso que tiene algunas similitudes se encontró una solución que ha funcionado muy, pero muy bien, para satisfacción de todas las partes... no sería imposible que algunas de las características de este modelo se usen para nuestro conflicto. Otras tendrán que ser específicas para el caso del Atlántico sur. Los británicos tomaron nota de lo que estamos diciendo y pensando, pero no les pedimos respuesta a nuestra iniciativa" (Clarín, 06/11/1993:8).

PROPUESTA DE ARBITRAJE

Al acercarse el décimo aniversario de la recuperación argentina de las islas Malvinas, el presidente Carlos Menem buscó producir un salto cualitativo en la gestión por Malvinas. En forma sorpresiva el presidente anunció el 4 de enero de 1992

que su gobierno deseaba someter el conflicto por la soberanía de las Malvinas con Gran Bretaña a un tribunal arbitral internacional.

La respuesta británica no se hizo esperar. El gobierno de Gran Bretaña consideró al día siguiente de las declaraciones de Menem, que era conveniente continuar preservando la cuestión de la soberanía de las Malvinas bajo la fórmula del paraguas protector (Clarín, 07/01/1992:2-3).

SOBERANÍA COMPARTIDA

En junio de 1993, desde Ginebra, Carlos Menem introdujo un nuevo elemento en la negociación con el Reino Unido por la soberanía de las islas Malvinas. El presidente propuso la variante de la "soberanía compartida", es decir que en las Malvinas "*flameen las dos banderas*", al considerar esa propuesta como "*un paso muy importante*".

Estado libre asociado

En julio de 1993, Guido Di Tella reconoció que la diplomacia argentina estaba estudiando los casos de los territorios con status especiales para aplicar una salida semejante en las Malvinas y, de ese modo, destrabar la negociación con Gran Bretaña. "*Yo concibo la creación de una jurisdicción que tenga atributos especiales dentro de la soberanía inequívoca argentina, el status se verá después*", fueron las palabras del canciller.

De este modo Di Tella se refería a la formulación de una propuesta de nuestro país para convertir a las Malvinas en un Estado libre asociado a la Argentina. La figura de Estado asociado rige la relación entre los Estados Unidos y Puerto Rico. "*Estamos pensando en un status especial que garantice el estilo de vida de los isleños*" (Clarín, 26/07/1993:12).

Indemnización a los isleños

En junio de 1994 el gobierno argentino comenzó a considerar el pago de una indemnización monetaria a los habitantes de Malvinas a cambio de la aceptación de la soberanía argentina. El canciller Guido Di Tella manifestó al diario londinense Financial Times, que

"Queremos ser muy respetuoso con los 2000 habitantes. Ellos han vivido allí durante mucho tiempo, tienen una especial forma de vida y, si es necesario, estamos dispuestos a considerar una compensación monetaria por la perturbación psicológica de entregar la soberanía. Esa salida, sin embargo, es una posibilidad remota pues todavía falta muchísimo para llegar a una situación de esa naturaleza" (Clarín, 12/06/1994:14).

CONSIDERACIONES FINALES

Las decisiones y políticas implementadas por Carlos Menem al asumir la presidencia de la Nación en julio de 1989 fueron sumamente sorprendentes. El cambio producido entre sus discursos y planes de gobierno expuestos durante la campaña electoral fueron diametralmente opuestas a las implementadas una vez asumido en el máximo cargo del país.

Esta sorpresa y cambio alcanzó también a la política exterior. En primer lugar por la designación de Domingo Cavallo como Ministro de Relaciones Exteriores y por la primera medida tomada en esta cartera en el sentido de establecer inmediatamente el diálogo con el Reino Unido.

Hubo un cambio de discurso y actitud de Carlos Menem hacia las Islas Malvinas. A aquellas palabras de recuperar las islas a cualquier precio y posteriores declaraciones de embargar los bienes del estado británico, se opuso el inmediato contacto con el Reino Unido para restablecer las relaciones consulares primero y diplomáticas luego, con el fin de normalizar rápidamente las vinculaciones bilaterales.

Dos medidas iniciales fueron importantes. La aplicación del "paraguas de soberanía", acordado durante la gestión de Alfonsín, y el pedido de cese de hostilidades por parte de la Argentina y que había sido reclamado por el Reino Unido, en forma infructuosa, desde 1982.

Esto permitió que en los encuentros de Madrid de 1989 y 1990 entre las partes dejaron el saldo positivo de comenzar a descongelar las relaciones interrumpidas en 1982, levantar las restricciones comerciales y financieras, instrumenta medias de cooperación mutua, designar los embajadores en Buenos Aires y Londres, comenzar a trabajar conjuntamente en temas de protección de las especies marinas en torno a las islas.

De esta forma los encuentros entre altos funcionarios de ambos países fueron usuales, entre los cancilleres tanto en Buenos Aires como en Londres, y entre las máximas autoridades de cada uno de los estados, Menem y Major en Nueva York.

A pedido del Reino Unido, la Argentina retiró el tema Malvinas de la Asamblea General, evitando así a los británicos el desgaste de tener que defender anualmente el caso ante el organismo internacional y soportar abrumadoras votaciones en contra pero que desoía sistemáticamente desde hacía más de veinticinco años. El tema se siguió tratando, dentro de las Naciones Unidas en un espacio más reducido, como es el Comité de Descolonización.

No es bueno para la Argentina apartarse de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que, desde la Resolución 2065/65, han aconsejado a las partes a negociar una solución pacífica del conflicto de soberanía existente sobre los tres archipiélagos del Atlántico Sur. El gobierno del presidente Menem dejó de lado este marco jurídico preciso, que debería ser el eje permanente de nuestra relación con Gran Bretaña, para negociar en forma independiente y específica futuras actividades petroleras y gasíferas en las aguas que circundan a las islas Malvinas (Solari Yrigoyen, 27/09/1995:13).

El Reino Unido llevó adelante, al igual que durante el gobierno de Alfonsín, una política de hechos consumados a través de medidas unilaterales sobre los espacios marítimos y una ocupación efectiva de esos lugares, ya sea a través de actividades económicas (pesca, exploración petrolera) o militares (patrullaje de la ZEE). Estas medidas abarcan también a las islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur.

La política de seducción de los isleños implementada por Guido Di Tella fracasó ya que todos los intentos de congraciarse con los isleños y acercarse a ellos para ganar su confianza, generó exactamente el efecto contrario. Los esporádicos encuentros en Nueva York con los malvinenses, los diálogos a través de la BBC, la correspondencia enviada y el interés en el desminado de las islas no tuvieron éxito. Otras acciones como el envío de obsequios navideños provocó la burla y la ironía por parte de los isleños hacia el Ministro Di Tella; y otras ideas causaron indignación como fue la propuesta de indemnización económica a cambio de un reconocimiento de la soberanía argentina.

El artículo aparecido en el diario Clarín en abril de 1992 firmada por el canciller Guido Di Tella titulado "*Ahora los deseos de los kelpers*", abrió una instancia contraproducente para los intereses nacionales ya que siempre nuestra diplomacia insistió, con el apoyo de las Naciones Unidas (Res. 2065/XX), en respetar los intereses de los habitantes, el respeto de sus propiedades y su forma de vida. Pero en los dichos de la máxima autoridad diplomática se aludía a deseos de los isleños. Esto significa independencia o mantenimiento de la situación colonial. Esta seducción dirigida a los británicos que viven en las islas, y que en verdad no son kelpers, no sirvió y se cayó en el error de introducir a un tercero en una negociación que obligadamente deber ser bilateral.

Las propuestas alternativas para una solución a la cuestión de fondo no fueron tomadas seriamente por los británicos, y en algunos casos por los mismos argentinos, debido a que eran consideradas inviables. Para el Reino Unido, la cuestión de la soberanía se dirimió en 1982 luego de la batalla de Puerto Argentino.

BIBLIOGRAFÍA

ÁMBITO FINANCIERO (15/02/1989): "*Menem advirtió a Londres sobre las islas Malvinas*". Buenos Aires. Argentina. p 16.

BARTOLOMÉ Mariano C. (1993): "*Reflexiones sobre el concepto de Nuevo Orden Internacional*". En RODRIGUEZ GIAVARRINI y Otros Adalberto: **La Argentina y la situación internacional**. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. pp 115-134.

BERNAL-MEZA Raúl (1991): **Claves del nuevo orden mundial**. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 120 p.

- BERNAL-MEZA Raúl (1994): **América Latina en la economía política mundial**. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. pp 165-166.
- BORÓN Atilio (1992): *"Las transformaciones del sistema internacional y las alternativas de la política exterior argentina"*. En RUSSELL Roberto (Ed.): **La política exterior argentina en el nuevo orden mundial**. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. pp 105-148.
- CAPUTO Dante (1992): *"Fundaciones sin crítica"*. En RUSSELL Roberto (Ed.): **La política exterior argentina en el nuevo orden mundial**. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. pp 207-211.
- CLARÍN (05/03/1989): *"Malvinas: Bordón negó expropiaciones"*. Buenos Aires. Argentina. p 8.
- CLARÍN (25/06/1989). *"Centroamérica y Panamá no serán temas centrales, dijo Cavallo"*. Buenos Aires. Argentina. p 8.
- CLARÍN (02/08/1989): *"Levantaron las restricciones para comerciar con Londres"*. Buenos Aires. Argentina. p 3.
- CLARÍN (22/10/1989): *"Londres no niega la disputa de soberanía"*. Buenos Aires. Argentina. p 9.
- CLARÍN (07/01/1991): *"Virtual rechazo británico a la iniciativa argentina de negociar"*. Buenos Aires. Argentina. pp 2-3.
- CLARÍN (20/06/1993): *"Di Tella no quiere exagerar su optimismo por Malvinas"*. Buenos Aires. Argentina. p 10.
- CLARÍN (26/07/1993): *"Di Tella da detalles sobre el nuevo 'status' para Malvinas"*. Buenos Aires. Argentina. p 12.
- CLARÍN (06/11/1993): *"Di Tella busca un modelo"*. Buenos Aires. Argentina. p 8.
- CLARÍN (14/06/1994): *"Malvinas: Di Tella piensa indemnizar a los kelpers"*. Buenos Aires. Argentina. p 14.
- DIAMINT Rut (1997): *"Agenda de seguridad de Argentina"*. En ROJAS ARAVENA Francisco (Ed.): **La seguridad internacional en los países del ABC. (Versión preliminar)**. FLACSO Chile. Área de Relaciones Internacionales y Militares. Santiago. pp 5-17.
- DI TELLA Guido (12/04/1992): *"Ahora los deseos de los kelpers"*. En **Clarín**. Buenos Aires. Argentina.
- DI TELLA Guido (1996): *"Política exterior argentina: actualidad y perspectivas. 1991-1995"*. En JALABE Silvia Ruth (compiladora): **La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880-1995**. CARI-Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. pp 379-391.
- DI TELLA Guido (1998): *"Un traje a medida para Malvinas"*. En **Archivos del Presente**, Año 2, Nro. 7. Fundación Foro del Sur. Buenos Aires. pp 15-24.
- EL CRONISTA (11/07/1989): *"Londres, salvo Malvinas, dispuesta a conversar"*. Buenos Aires. Argentina. p 9.
- ESCODÉ Carlos (1992): **Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina**. Planeta. Buenos Aires. 292 p.
- ESCODÉ Carlos; FONTANA Andrés (1998): *"Las políticas de seguridad de Argentina: sus fundamentos y contexto regional"*. En DOMÍNGUEZ Jorge (Ed.): **Seguridad internacional, paz y democracia en el cono sur**. FLACSO Chile. Santiago. pp 81-123.
- GARCÍA DEL SOLAR Lucio (1997): *"El paraguas de soberanía"*. En **Archivos del Presente**, Argentina y Gran Bretaña. A 15 años de la guerra. Año 2, Nro. 7. Fundación Foro del Sur. Buenos Aires. Enero/marzo. pp 25-31.
- LA NACIÓN (09/01/1994): *"Menem instó a acelerar el desminado en las Malvinas"*. Buenos Aires. Argentina. p 5.
- MASTROPIERRO Oscar (2003): **El conflicto por las Islas Malvinas 1982-1995. De la guerra a los Acuerdos petroleros**. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales. Programa de Maestría en Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional del Centro. Tandil. 275 p.
- PÁGINA 12 (05/05/1993): *"Comenzó la diplomacia del fax con los malvinenses"*. Buenos Aires. Argentina. p 8.
- PARADISO José (1993): **Debates y trayectoria de la política exterior argentina**. GEL. Buenos Aires.
- PÉREZ LLANA Carlos (1991): **De la guerra del Golfo al nuevo orden**. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 142 p
- PERINA Rubén M.: *"La nueva presencia argentina en el sistema internacional"*. En PERINA Rubén M.; RUSSELL Roberto: **Argentina en el mundo (1973-1987)**. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1988. pp 263-281.
- PUIG Juan Carlos (1988): *"Política internacional argentina"*. En PERINA Rubén M.; RUSSELL Roberto: Op. Cit. Grupo

Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (25/09/1991): "*Reseña cronológica sobre la cuestión Malvinas desde julio de 1989*". Mimeo. Buenos Aires. pp 1-2.

RÍO NEGRO (15/02/1989): "*Recuperar las Malvinas 'aunque se derrame sangre' reivindicó Menem*". Cipolletti, Río Negro. Argentina. p 16.

RUSSELL Roberto (1994): "*Los ejes estructurantes de la política exterior argentina*". En **América Latina/Internacional**, Vol. 1, Nro. 2. Flacso. Buenos Aires. Otoño-invierno. pp 5-26.

SOLARI YRIGOYEN Hipólito (27/08/1995): "*Acuerdo por Malvinas: un nuevo error*". En **Clarín**. Buenos Aires. Argentina. p 13.

TULCHIN Joseph (1992): **La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza**. Planeta. Buenos Aires. 310 p.

ZULETA Ignacio (13/07/1989): "*Menem dijo si al cese de hostilidades en Malvinas*". En **Ámbito Financiero**. Buenos Aires. 13/07/89. p 36.

ACUERDOS DE MADRID I Y II ¿PRAGMATISMO O RETROCESO?

ALBERTO MARTÍNEZ DEL PEZZO¹

RESUMEN:

El presente trabajo realiza un análisis sobre las Declaraciones conjuntas de 1989 y 1990 comparándolas con lo establecido en la Declaración conjunta de 1971 realizándose el siguiente interrogante ¿dada la posición favorable a la argentina previa a la Guerra, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, era un elemento pragmáticamente necesario que conllevaba concesiones; o fue un retroceso argentino ante el avance inglés, que plasmó en los acuerdos los costos de la derrota de 1982? Para poder responder a este interrogante analizaremos la letra del Acuerdo de 1971 y su relación con la resolución 2065 (XX), como así también algunos aspectos de la Guerra; pero principalmente en los antecedentes de ambos acuerdos de posguerra, sus respectivos contextos, y finalmente lo establecido en los Acuerdos I y II, viendo sus consecuencias, para comparar y realizar una conclusión.

PALABRAS CLAVES:

Islas Malvinas, Declaraciones Conjuntas, Pragmatismo, Retroceso, Reinserción.

Title: Agreements of Madrid I and II pragmatism or setback?

ABSTRACT:

In this paper I analyze the Joint Statement of 1989 and 1990 comparing them with the Joint Declaration of 1971, based on the following question: Argentina has a favorable position before the war, so ¿was the the restore of diplomatic relations a necessary element which attached concessions? Or may be was an Argentine setback to the britigress which reflected the costs in the agreements of the 1982 defeat? In order to answer these question, I will analyze the 1971 Agreement and its relation whit the resolution 2065 (XX), also I will analyze some aspects of the war, the background of both postwar agreements, their respective contexts, and the consequenses of the Agreements I and II to compare and make a conclusion.

KEYWORDS:

FalklandsIslands, Joint Statement, Pragmatism, Recoil, Reintegration

¹ Licenciado en Ciencia Política (UBA). Maestreado en Ciencias Sociales (UNQ). Diplomado en Educación Superior (UNdeC). Docente investigador de la Universidad Nacional de Chilecito. Especializado en el análisis de estrategias sobre la Cuestión Malvinas. Coordinador regional zona Cuyo de la Red Federal de estudios sobre Malvinas (ReFEM 2065)

INTRODUCCIÓN

La Cuestión Malvinas representa en la actualidad una de las disputas más antiguas y de mayor dimensión geográfica a nivel internacional. La posición inglesa en las Islas Malvinas representa uno de los pocos resabios coloniales todavía existentes, y por ello, tiene un marco legal mediante la resolución de la ONU 2065 (XX), que insta a ambas partes a terminar con el diferendo. Sin embargo, la intransigencia británica para cumplir con lo establecido y los distintos cambios de rumbos de los gobiernos argentinos, algunos tan radicales como el de la Guerra de 1982, han hecho que a pesar de los casi dos siglos de conflicto por la soberanía aun perdure la controversia.

Por ello para poder contribuir en el camino de la recuperación se hace necesario un análisis del pasado reciente y particularmente del momento en donde se re-comenzó con la Cuestión, luego de la derrota argentina, con un incipiente proceso democrático que debía darle salida a 10 años de Dictadura y que le confirió a los gobiernos posteriores el costo de dicha derrota. Por esta razón es importante analizar los denominados Acuerdos de Madrid I y II, o más precisamente, las Declaración Conjunta de Madrid de Reanudación de Relaciones Consulares y Declaración Conjunta de Madrid II de Reanudación de Relaciones Diplomáticas, que contuvo además, la Declaración Conjunta sobre Conservación de Recursos Pesqueros, donde se establecen los mecanismos para avanzar en la recuperación de la relaciones internacionales de ambos países.

El presente trabajo realiza un análisis sobre las Declaraciones conjuntas de 1989 y 1990 comparándolas con lo establecido en la Declaración conjunta de 1971 realizándose el siguiente interrogante: ¿dada la posición favorable a la Argentina previa a la Guerra, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, era un elemento pragmáticamente necesario que conllevaba concesiones; o fue un retroceso argentino ante el avance inglés, que plasmó en los acuerdos los costos de la derrota de 1982? Cuando nos referimos a pragmatismo, es en referencia a aquellos acuerdos, en que se sacrifica algo en pro de conseguir algo que se analiza como más conveniente, con miras de una posición mejor a futuro.² Y retroceso se considera como entrega de la posición lograda, en algún momento del proceso de negociación, a favor de la otra parte.

Para poder responder a este interrogante analizaremos la letra del Acuerdo de 1971 y su contenido en directa relación con lo expresado en la resolución ONU 2065 (XX). Además veremos brevemente algunos aspectos sobre la Guerra para poder comprender los costos que esta impuso. Como así también los antecedentes de ambos acuerdos de posguerra con sus respectivos contextos, y finalmente lo establecido en los Acuerdos I y II que hacen referencia a las causas profundas de la Guerra, que son los recursos económicos en el Atlántico Sur, que se vuelven el objeto de los mismos, para luego mencionar cuales fueron las consecuencias, para finalmente realizar una comparación y una conclusión.

ANTECEDENTES

En este apartado analizaremos el proceso que llevó a la Argentina a tener una posición favorable a su reclamo gracias a la Resolución 2065, el Acuerdo de 1971 que se basa en dicha resolución, y el apoyo de la OEA frente al Incidente Shackleton.

RESOLUCIÓN 2065 (XX) ONU

Luego de la Segunda Guerra Mundial los Estados Unidos comenzó con una política internacional que buscaba desarmar las posiciones coloniales de los países europeos del siglo XIX, por considerarlas como la causa principal de las dos Guerras Mundiales. Esto generó el contexto favorable para que los países periféricos contarán con un impulso propio dándose lo que se denominó como Descolonización o procesos de independencia de los países del Tercer Mundo³ caracterizado

²En este sentido de pragmatismo es famosa la frase del Canciller Guido Di Tella que afirmaba que el mejor acuerdo no es aquel en donde todas las partes ganan por igual, sino que, todos pierden por igual.

³ Ver E. Hobsbawm. Historia del Siglo XX; Barcelona, Crítica, 1995, capítulo 7 "El fin de los Imperios".

por el surgimiento de nuevos países que rediseñaron el mapa internacional. Este proceso no estuvo exento de conflictos armados que buscaron subvertir el dominio colonial que era reticente a abandonar el poder.

Sobre esta coyuntura en las Naciones Unidas se comenzó a institucionalizar esta política con la resolución 1514 (XV) *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales* que resuelve la libre determinación de los pueblos y principalmente condena: “Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial”(ONU:1960, parr 06), lo cual será un fundamento importante para el reclamo argentino sobre la soberanía de las Islas Malvinas frente a la usurpación británica de 1833.

En consonancia con el proceso descrito el 16 de diciembre de 1965 se sanciona la resolución 2065 (XX), que reconoce la existencia de una disputa de soberanía entre el Reino Unido y la Argentina en torno a las Islas Malvinas: “*Tomando nota de la existencia de una disputa entre los Gobiernos de la Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte acerca de la soberanía sobre dichas Islas*” y principalmente invita a “*encontrar una solución pacífica al problema*”(ONU:1965, parr 04) que será el principal instrumento utilizado por la Argentina para establecer la Declaración Conjunta de 1971.

DECLARACIÓN CONJUNTA DE 1971

El 5 de agosto de 1971 la Argentina y el Reino Unido firman la Declaración Conjunta de 1971 sobre Comunicaciones que cita en el comienzo de su texto, como antecedente, la mencionada resolución 2065 (XX) y la participación de los isleños. En la misma se fijan un gran número de puntos que delimitan la articulación angloargentina para la logística necesaria entre las Malvinas y el continente:

“El fin de tratar las cuestiones que pudieran surgir en el establecimiento y promoción de las comunicaciones entre el territorio continental argentino las Islas Malvinas en ambas direcciones, incluidas las relativas al movimiento de personas, las que quieran presentarse a los residentes de las Islas mientras se encuentren en territorio continental argentino y a los residentes de este último mientras se encuentren en las Islas”
(Declaración Conjunta: 1971, parr06).

Donde se destacan los dos primeros puntos que establecen: “El Gobierno argentino otorgará un documento (...) a los residentes en las Islas Malvinas, sin referencia a la nacionalidad, que deseen viajar al territorio continental argentino y que permitirá su libre desplazamiento en él” (Declaración Conjunta: 1971, parr 07) y continúa: “El mismo documento emitido por el Gobierno Argentino será el único documento requerido a los residentes del territorio continental argentino para viajar a las Islas Malvinas” (idem). En el texto citado se destaca la voluntad de ambos países para forjar el acuerdo establecido en la resolución 2065 (XX), ya que involucra a ambos países en tareas que mejoran la conexión entre el continente y las Islas, estableciendo una libre circulación en ambos sentidos. Este será un punto a destacar ya que no encontraremos ningún punto que haga referencia a este aspecto en los Acuerdos de Madrid.

Otro punto importante de esta declaración es el involucramiento tanto inglés como argentino para facilitar el transporte de pasajeros, tanto marítimo como aéreo: “El gobierno británico tomará las medidas necesarias para el establecimiento de un servicio marítimo regular de pasajeros, carga y correspondencia entre las Islas Malvinas y el territorio continental argentino” (Declaración Conjunta: 1971, parr 12) y respecto al compromiso argentino: “tomará las medidas necesarias para el establecimiento de un servicio aéreo regular de frecuencia semanal de pasajeros, carga y correspondencia entre las Islas Malvinas y el territorio continental argentino”(Declaración Conjunta: 1971, parr 13). De esta manera no solo se garantiza los elementos legales necesarios para la circulación sino también la logística para el transporte, que permita una conexión fluida, para el tránsito por aire y por mar, donde cada país asume una de las vías.

Queda entonces en evidencia que en el año 1971 existía la intención por parte de los dos países de resolver el diferimiento de la soberanía en el marco de lo establecido por la ONU⁴, sin embargo, este escenario sufrirá un cambio rotundo

4Según Guillermo José García: “Los Acuerdos de 1971 fueron instrumentados con éxito, si

se tiene en cuenta, como destacó el embajador Carlos Ortíz de Rozas, que en sólo tres años aproximadamente '1600 personas, equivalente a cerca del total de la población de las Islas, viajó en ambas direcciones sin dificultad alguna” García: 2016 p. 16.

con la Guerra de 1982 que se verá plasmado en los Acuerdos de Madrid.

PROVOCACIÓN INGLESA: “EL INCIDENTE SHACKLETON”

El 4 de febrero de 1976, ya había acaecido la muerte del presidente Perón y quedado en su lugar la vicepresidenta, su viuda María Estela Martínez de Perón. Asimismo, faltaban pocos meses para el golpe de Estado. Es sobre este marco que se desarrollaron los hechos de la incursión de la embarcación inglesa *Shackleton*, que tenía como objetivo realizar nuevos estudios para confirmar y continuar con lo establecido en el informe Griffiths.

A pesar de las reiteradas quejas del Gobierno argentino, el 16 de octubre del mismo año, el Reino Unido confirmó el envío de la misión económica de Lord Shackleton, que obtuvo como respuesta, el 22 de octubre, la declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores donde no se concedía permiso oficial a la misión. El 5 de enero de 1976 se publicó un Comunicado Oficial de Cancillería para contestar a lo que consideraban una "ruptura unilateral" de las conversaciones por parte de los británicos:

“Ante tal comprobación, la Cancillería argentina estima inadecuado avenirse a considerar temas que, frente a aquella reticencia, resultan insustanciales con relación al problema verdadero, y no conducentes por lo tanto a la justa solución del mismo... Como consecuencia de ello el Pueblo de la República debe estar advertido de que su gobierno, juntamente con las Fuerzas Armadas y demás organizaciones institucionales que estructuran el Estado argentino, comparten inquebrantablemente el celo de aquél por la defensa de la dignidad y los derechos de la Nación; y que actuarán sin precipitación pero con toda la persistencia, la prudencia y la energía que sean necesarias para lograr justicia”. (Ministerio de Relaciones Exteriores: 1976, parr 482)

El 3 de enero de 1976, Lord Shackleton arribó a las Malvinas a bordo del buque *HMS Endurance*. El Canciller argentino sostuvo que el arribo del enviado británico en esa fecha, coincidente con la ocupación de las Malvinas en 1833, era una coincidencia hostil y desconsiderada y que por ello el Gobierno argentino estimaba que el Gobierno británico había roto unilateralmente con las negociaciones. Más aún, informó al embajador británico que las dos partes se mueven rápidamente en un curso de colisión.⁵

El pico de la crisis se alcanzó el 4 de febrero cuando el destructor de la Armada Argentina *ARA Almirante Storni* se dispuso a detener al buque de investigación oceanográfica británico *RRS Shackleton*, que navegaba a 78 millas al sur de Puerto Stanley. Desde el destructor se ordenó: “Detenga las máquinas o abriré fuego”. El motivo esgrimido por la nave argentina fue que los británicos se hallaban dentro del límite de la jurisdicción argentina de las 200 millas alrededor de las Islas. Según algunos informes, también se creía que Lord Shackleton se encontraba a bordo. El capitán del buque británico, actuando bajo órdenes radiales del gobernador de las Malvinas, Neville French, no detuvo la marcha, se rehusó a recibir un grupo de abordaje o seguir al *Storni* al puerto de Ushuaia. Con el fin de aumentar la presión, las acciones del destructor fueron apoyadas por un avión de reconocimiento marítimo *Neptune* de la Armada. El destructor entonces hizo varios disparos sobre la proa del *Shackleton* que a pesar de ello prosiguió su ruta hacia Puerto Stanley.

El hecho que la nave argentina se haya limitado a realizar algunos disparos y que no emprendió ninguna otra acción a pesar de su capacidad, parecería demostrar que sólo se buscó enviar un aviso: no se le reconocían derechos a Gran Bretaña para incrementar el desarrollo económico de las Islas. Ante los hechos, se sucedieron las protestas británicas ante el Gobierno argentino y ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La Argentina protestó y acusó al Gobierno británico de haber violado las normas relativas a la jurisdicción marítima, en tanto que el Reino Unido denunció la actuación del buque argentino como un peligroso hostigamiento contra un buque que navegaba pacíficamente para efectuar un relevamiento científico en la zona. Sin embargo, el enfrentamiento no escaló. Al día siguiente de los disparos, Edward Rowlands, ministro de estado del *Foreign Office*, afirmó ante la Cámara de los Comunes que harían todo lo posible para enfriar la situación pero fue ovacionado cuando sostuvo que la posición del Gobierno era clara: respetar los deseos de los isleños. Para Beck, la respuesta de su país estuvo relacionada no solo con el deseo tradicional de Gran Bretaña de evitar los conflictos con la Argentina, sino para evitar otros problemas dado que en ese mismo

⁵Ver: Historia General de las Relaciones Exteriores de la Argentina en <http://www.argentina-ree.com/12/12-07.htm>, párr 17.

momento la "Guerra del Bacalao" con Islandia estaba en plena escalada.⁶

APOYO DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

Argentina hizo conocer su posición a nivel americano en todas las conferencias, reuniones y asambleas realizadas en el continente, de esta manera nuestro país encontró un fuerte respaldo por parte de la OEA durante la escalada con Gran Bretaña. El organismo regional se expidió en apoyo de la Argentina, y por ello, el 16 de enero de 1976, el Comité Jurídico Interamericano produjo uno de los logros más significativos con relación a la cuestión Malvinas, dentro del sistema interamericano, que fue la declaración realizada en Río de Janeiro. En la misma se recuerdan los justos títulos que posee la República Argentina a la soberanía de las Islas Malvinas, fundadas en las normas internacionales, vigentes en el momento en el que tuvo origen el conflicto. Analizaba desde el despojo violento realizado por la corbeta inglesa *Clio* el 3 de enero de 1833, como también recordaba las resoluciones de las Naciones Unidas sobre el tema y declaró: *“que la República Argentina tiene inobjetable derecho de soberanía sobre las Islas Malvinas por lo que la cuestión fundamental a resolver es el procedimiento a seguir para el reintegro de su territorio”* (Comité Jurídico Interamericano: 1976, parr 12).

A su vez la OEA sostuvo que la exploración del potencial económico de las Islas constituía una amenaza a la seguridad hemisférica. Por ello calificó a la misión Shackleton como una *“innovación unilateral”*, que violaba las Resoluciones de las Naciones Unidas 2.065 (XX) y 3.160 (XXVIII), y que amenazaba la paz internacional y la de toda América Latina; por último, que todas esas acciones implicaron un esfuerzo hostil para silenciar los reclamos argentinos y obstaculizar el progreso de las negociaciones solicitadas por la Asamblea General. Con posterioridad, Gran Bretaña rechazó, en una nota presentada a la Comisión de Descolonización de las Naciones Unidas, la declaración de la Comisión Jurídica de la OEA.⁷

De este modo, basándonos en la letra del Acuerdo de 1971 que está inspirado en trazar lo establecido en la resolución 2065, en la vocación del gobierno de no permitir maniobras ilegales inglesas en aguas bajo un conflicto de soberanía y en el apoyo recibido por parte de la OEA a nuestro país, por su denuncia y reclamos frente a la actitud del Reino Unido, podemos afirmar que la coyuntura previa a la Dictadura militar, nuestro país tenía un posición que aventajaba a la inglesa.

EL ENFRENTAMIENTO BÉLICO DE 1982: SANCIONES ECONÓMICAS COMO ESCOLLOS PARA LOS GOBIERNO DEMOCRÁTICOS

En este apartado haremos algunas menciones acerca de la Guerra de 1982 ya que es una de los hitos más importantes en la historia de la Cuestión Malvinas, sin embargo, no se debe confundir como el único hecho y menos aún como fracaso del reclamo argentino sobre las Islas, ya que como observamos, existe un contexto internacional favorable a la posición argentina.

Sobre la Guerra se puede hacer un breve análisis en consonancia con lo que podríamos denominar el sentido común o imaginario en torno a Malvinas, que nos habla de una sociedad que se despertó un viernes 2 de abril con el comunicado de la Dictadura presidida por Galtieri, que daba el anuncio acerca de la recuperación de las Islas; y que automáticamente lleva a la construcción de la versión más común, que establece que el conflicto tuvo su origen en la aventura beligerante de un régimen dictatorial que estaba terminado, pero que buscó su continuidad exaltando y explotando el nacionalismo, para lograr cierto niveles de consenso que le dieran aire político.⁸

Esta versión habla poco de las conductas adoptadas por el Reino Unido, por mencionar una, si en 1965 la ONU sanciona la resolución 2065 (XX) y en 1982 se produce el enfrentamiento bélico, podemos observar que habiendo transcurrido 17 años, no se había cumplido con los compromisos asumidos, habiéndose realizado tres propuestas por parte de los ingleses y todas abandonadas por ellos: Memorandum de Entendimiento (1968), Condominio (1974) y Lease Back

6 Ver: Historia General de las Relaciones Exteriores de la Argentina en <http://www.argentina-rree.com/12/12-07.htm>, párr 20.

7 Historia General de las Relaciones Exteriores de la Argentina en <http://www.argentina-rree.com/12/12-07.htm>, párr 18.

8Ver: Lorenz, Federico, 2009. Malvinas: Una guerra argentina. – 1ª ed. – Buenos Aires: Sudamericana, 2009.

(1980).⁹ De este modo el incumplimiento inglés durante años no es tomado en cuenta en la versión común que describe la Guerra como un arrebato patriótico de la Dictadura.

Por ello, es importante poner el foco en otras causas como ser el petróleo en el Atlántico Sur¹⁰, el rol de la Falkland Island Company¹¹, la intención del gobierno conservador inglés de desguazar la flota de superficie de la Royal Navy¹², y la propuesta de los Estados Unidos de conformar con la Argentina y otros países el OTAS¹³. Así también el prestigioso historiador británico, Eric Hobsbawm, en su trabajo *FalklandsFallout* indica al Reino Unido como responsable de la Guerra.¹⁴

No es el objetivo de estas líneas hacer un análisis de las causas de la Guerra de las Malvinas pero es importante aportar elementos para discernir al respecto, debido al gran costo que ésta tuvo, alterando profundamente el proceso de recuperación por la paz, llevado por nuestro país durante años, y que generó un grave retroceso en la posición argentina, que los gobiernos democráticos sucesivos tuvieron que enfrentar, como el subsanar la situación económica que será el leitmotiv de los Acuerdos como veremos más adelante.

SANCIONES ECONÓMICAS EUROPEAS A LA ARGENTINA

Luego del Operativo Rosario la reacción británica no se hizo esperar al convocar el 3 de abril de 1982 una reunión de emergencia del Consejo de Seguridad donde nuestro país sufriría su primer espaldarazo con la sanción de la resolución 502, que exigía la retirada inmediata de todas las fuerzas argentinas de las Islas y exhortaba tanto a Argentina como al Reino Unido, a que buscaran una solución diplomática al conflicto respetando lo dispuesto por la Carta de las Naciones Unidas. La letra de dicha resolución le sirvió al Reino Unido para acusar a la Argentina de agresora, motivo por el cual, logró impulsar sanciones económicas sobre nuestro país que fueron apoyadas por la Comunidad Europea y que también llevó adelante el congelamiento de la compra de las exportaciones argentinas.¹⁵

Sumado a esto, con el fracaso de los supuestos intentos de mediar por parte de los Estados Unidos en manos de Alexander Haig, dicho país también aplicó sanciones económicas a la Argentina responsabilizándola de esta manera por las hostilidades.¹⁶

CONTEXTO DEL ACUERDO DE MADRID I: POSGUERRA Y ALFONSINISMO

Luego de la derrota de Malvinas la Dictadura tuvo una caída estrepitosa, no solo en el plano bélico, sino en el económico y en el prestigio internacional. La brutal deuda externa tomada por las dos Juntas Militares era exorbitante, y en el plano de los Derechos Humanos comenzaban a hacerse oír las voces que denunciaban las torturas llevadas durante los años que duró la aventura militar en el poder. Otro elemento a mencionar es que si bien el ciclo político de los militares se había agotado, aún así conservaban factores de presión importantes. Este escenario hizo que el gobierno civil que asumiera estuviera completamente condicionado por los factores mencionados a los que se agregaba uno más, luego de

9Ver Berasategui, Vicente E., 2011. Malvinas. Diplomacia y conflicto armado. Comentarios a la historia oficial británica. Buenos Aires: Proa Editores

10Ver Silenzi de Stagni, Adolfo, 1983. Las Malvinas y el petróleo II. Buenos Aires: Distribuidora y Editora Theoria; Margheritis, Ana y Tedesco, Laura, 1991. Malvinas: los motivos económicos de un conflicto. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina; Bernal, Federico, 2011. Malvinas y petróleo. Buenos Aires: Capital Intelectual

11 Ver Costa Méndez, Nicanor, 1993. Malvinas, esta es la historia. Buenos Aires: Sudamericana

12 Ver Rubén Oscar Moro, 2007. Historia del Conflicto del Atlántico Sur, Parte I La Trampa de Malvinas, Edivern, Buenos Aires.

13 Ver Moneta, Carlos Juan, 1984. "El conflicto de las Islas Malvinas en el contexto de la política exterior argentina" en Russell, Roberto (comp.) América Latina y la Guerra del Atlántico Sur. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

14Hobsbawm, Eric, 1983. "FalklandsFallout", *MarxismToday* January ppp 13.

15Ver El País "La CEE puede poner fin a las sanciones contra Argentina" https://elpais.com/diario/1982/05/22/internacional/390866406_850215.html (consultado el 26/01/2020)

16Ver El País "Estados Unidos impone sanciones económicas y militares a Argentina y promete apoyo logístico al Reino Unido" (01/05/1982) en https://elpais.com/diario/1982/05/01/internacional/389052008_850215.html (consultado el 26/01/2020)

casi diez años de dictadura los lazos entre el Estado y la sociedad estaban completamente atrofiados, lo cual también limitó los esfuerzos democráticos.

En esta coyuntura, como resultado del llamado a comicios, terminaría imponiéndose la fuerza radical encabezada por el Dr. Ricardo Alfonsín, uno de los pocos políticos que se opusieron a la Guerra de Malvinas, y que se presentaba como la propuesta más democrática. De esta manera, en una sociedad que demandó el restablecimiento de los civiles en el poder, luego de la dictadura latinoamericana más atroz, esto le permitió ubicarse mejor frente al electorado.

Sin embargo, a pesar de todas las dificultades mencionadas se logró avanzar en materia de integración regional, modelándose de esta manera la fuerte alineación con los Estados Unidos heredado de la Dictadura. De esta manera analiza Tulchin la política exterior del gobierno de Alfonsín:

“El objetivo principal del nuevo gobierno era maximizar la autonomía del país en su proyecto de reinserción en la política mundial. Para lograr este objetivo los dirigentes afirmaban que mantendrían contactos con la mayor cantidad de Estados que pudieran, extenderían los vínculos con el mundo y facilitarían la cooperación entre las naciones de América latina”. (Tulchin: 1990, p. 290)

Esto se tradujo en los esfuerzos de terminar con las hipótesis de conflicto con dos relaciones históricamente conflictivas: Chile y Brasil. En julio de 1986 se firmó el Acta para la Integración Argentino-Brasileña con la que podrían aumentar así su intercambio sin tener que usar divisas. Ello permitió comenzar a discutir cuestiones aduaneras entre ambos países. En noviembre de 1988 se firmó el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la Argentina y Brasil buscando crear un espacio económico común que sentará las bases para el MERCOSUR.

Respecto de Chile luego de las tensiones producidas por la escalada de 1978 y la Guerra de Malvinas ambos buscaron terminar con un diferendo fronterizo. El 2 de mayo de 1985 se firmó el *Tratado de Paz y Amistad*, que incluyó un detallado marco de acuerdos para la solución pacífica de controversias entre ambas naciones que incluyó a la Santa Sede como mediadora, una Comisión Permanente de Conciliación y, en caso necesario, un tribunal arbitral cuyas sentencias serán obligatorias, definitivas e inapelables y estarían entregadas al honor de las naciones signatarias. De esta manera el gobierno de Alfonsín logró traducir en acciones sus intenciones de buscar lograr su objetivo de reinserción en la política internacional de una manera multilateral y latinoamericana.

CONFERENCIA DE BERNA

Habiendo pasado tan solo dos años del enfrentamiento bélico, el gobierno de Raúl Alfonsín debía encontrar la manera de continuar con la Cuestión Malvinas sin abandonar el reclamo sobre la soberanía luego de haber perdido la Guerra; siendo mientras justamente, la posición británica se sigue basando aún hoy en el triunfo del enfrentamiento como resolución a dicho conflicto. Además, la posición argentina se encontraba aislada por ser (supuestamente) quien inició las hostilidades. Acerca de esto Joseph Tulchin nos dice:

“Durante el gobierno de Raúl Alfonsín, el canciller Dante Caputo destacó que su administración tenía dos objetivos prioritarios: 'El primero era revertir la imagen de país irracional que el mundo tenía sobre Argentina a causa de la guerra. Había que pasar de ser un país agresor al país del diálogo'” (Tulchin: 1990 p. 290).

Ese era el contexto con el cual se produce la Conferencia de Berna que reflejó la intransigencia del Reino Unido y por lo tanto el fracaso del encuentro. Por ello, “las razones de este fracaso se vinculan directamente con la posición intransigente de la administración Thatcher hacia cualquier negociación que incluyera el tema de soberanía de las islas” (Gil: 1999, p. 04). En consecuencia el gobierno radical implementó en un comienzo una estrategia multilateral, en donde se realizó un esfuerzo para conseguir el mayor número de votos posibles en las resoluciones y declaraciones a favor de los reclamos argentinos por la soberanía de las islas Malvinas, en distintos organismos y foros internacionales como la Organización de Estados Americanos, el Movimiento de No Alineados y en Naciones Unidas. El resultado de esta estrategia volvería a chocar con la intransigencia de no negociar y basar el diferendo de soberanía a favor de Gran Bretaña por haber ganado la Guerra; de esta manera, a los intentos argentinos de negociar se les respondió con la construcción

de una base militar británica permanente en las Islas.¹⁷

DECLARACIÓN CONJUNTA DE 1989 (ACUERDO DE MADRID I)

Como pudimos observar el contexto que produjo este primer acuerdo fue fuertemente adverso al alfonsinismo debido a la debacle militar y a la transición democrática que obstruía un acuerdo angloargentino de otra índole. Sin embargo aun así se pudo continuar con el reclamo de soberanía, colocando primero que nada en la Declaración Conjunta que ninguno de los dos países cedía en sus reivindicaciones:

“Nada en el desarrollo o contenido de la presente reunión o de cualquier otra reunión similar ulterior será interpretado como:

a) Un cambio en la posición de la República Argentina acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del sur y Sandwich del sur y los espacios marítimos circundantes;

b) Un cambio en la posición del Reino Unido de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del sur y Sandwich del sur y los espacios marítimos circundantes;

c) Un reconocimiento o apoyo de la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del sur y Sandwich del sur y los espacios marítimos circundantes”(Declaración Conjunta: 1989, parr 08).

De esta manera ambas partes reconocen continuar con sus posturas respecto a la soberanía a pesar de estar avanzando con negociaciones conjuntas. Y continúa afirmando que:

“Los dos gobiernos reafirmaron su compromiso de respetar plenamente los principios de la Carta de las Naciones Unidas, en particular:

-La obligación de solucionar las controversias exclusivamente por medios pacíficos; y

-La obligación de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza” (Declaración Conjunta: 1989, parr 11).

Con lo cual es importante destacar que si bien no se avanza en delimitar acciones conjuntas en el sentido del Acuerdo de 1971, si se continúa afirmando las negociaciones necesarias que insta a los dos países en la resolución 2065 (XX), ya que será la herramienta que retomará nuestro país para continuar reclamando.

Y finalmente establece que: *“Ambos gobiernos reafirmaron su deseo de normalizar las relaciones entre sus dos países con miras a restablecer relaciones diplomáticas”*(Declaración Conjunta: 1989, parr 17), que tendrá como fin último establecer vínculos económicos entre ambos países pero principalmente el Reino Unido habilitaba a la Argentina a restablecer su comercio con la Comunidad Europea:

“Ambas delegaciones expresaron el deseo de sus gobiernos de promover las relaciones comerciales y financieras. Ambos gobiernos acordaron levantar todas las restricciones y las prácticas restrictivas subsistentes impuestas desde 1982. A la luz de este acuerdo, el gobierno británico convino en facilitar el restablecimiento de vínculos de cooperación entre la Argentina y la Comunidad Europea” (Declaración Conjunta: 1989, parr 20)

De este modo, queda en evidencia tres aspectos importantes: un retroceso comparativo con el Acuerdo de 1971 ya que no plasma acuerdos en diversas materias y áreas para vehicular los establecido en la resolución 2065, sin embargo, cumple con su espíritu de negociar para resolver el conflicto, aspecto que Gran Bretaña incumplió pero no puedo quitar

¹⁷Ver: Gomez, Federico Martín. La Fortaleza Malvinas. La presencia militar británica en el Atlántico Sur. Proyecto de Investigación del Departamento de Islas Malvinas, Antártida e Islas del Atlántico Sur en colaboración con el Centro de ex Combatientes Islas Malvinas La Plata. Noviembre. Instituto de Relaciones Internacionales. 2010.

de la letra escrita, pero principalmente dada la crisis de la deuda argentina, nuestro país, debía lograr una re-inserción económica internacional y Europa representaba una importante oportunidad; con lo cual, el Acuerdo, tiene un trasfondo pragmático que buscó superar las limitaciones de la coyuntura. Sin embargo, el Acuerdo de Madrid II representaría mayores concesiones con pocas o ninguna contraprestación para la Argentina.

CONTEXTO DEL ACUERDO DE MADRID II: CAÍDA DEL MURO Y CONSENSO DE WASHINGTON

El Acuerdo de Madrid II se realizó en un contexto internacional muy distinto al producirse la caída de la denominada “cortina de hierro”, en donde Estados Unidos se ubicó como única superpotencia, en consecuencia las relaciones internacionales a nivel mundial sufrieron una transformación y Latinoamérica como área de influencia, no estaría ajena a dicho cambio, como lo expresa Roberto Russell:

“Se abría una nueva etapa en el mundo que obligó a todos los países de América Latina, con la excepción de Cuba, a replantear su política exterior y a buscar nuevas formas de entendimiento con Washington. Menem y su equipo leyeron este cambio como una oportunidad y decidieron aprovecharla al máximo poniendo en práctica una política exterior que situó al país a lo largo de toda la década en el lugar del aliado más solícito de los Estados Unidos en América Latina”. (Russell: 2010, p. 274)

De este modo, a comienzos de los años noventa existía un fervor liberal anglosajón y occidental luego de la caída del muro de Berlín. En Europa se avanzaba en la conformación de una Unión Europea como elemento integrador en materia política y económica. Estados Unidos por su lado trabajaba en amplias reformas para toda América que se denominó el “Consenso de Washington” que trazaba una agenda con puntos que debían ser atendidos por los nuevos Estados democráticos Latinoamericanos. En consonancia con estas reformas internas es que estaba pensada el Área de Libre Comercio de las Américas:

“Impulsado para que se puedan intercambiar bienes sin el pago de aranceles a la importación a lo largo de todo el continente. No sólo el comercio de productos agrícolas, industriales y energéticos, sino también la liberalización de la competencia en servicios (telecomunicaciones, banca y transporte) y la protección de la inversión extranjera”. (La Nación: 2005, p. 01)

Sin embargo en materia de política interna afrontaba un proceso de reformas del estado a partir de 1989 en consonancia con Consenso de Washington que buscaba un cambio en la administración pública pero que en realidad estaba impulsado por un cambio en la concepción sobre la política. Esta nueva política y reformas en la administración pública generaron lo que se denominaron como Reformas de Primer y Segundo Orden. Las organizaciones encargadas de impulsar dichas reformas fueron los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Estas reformas debían implementarse por la crisis de la deuda inaugurada en 1982 y provocada por el drástico incremento del servicio de la deuda externa, combinado con la severa restricción en el acceso de América Latina al financiamiento internacional y un deterioro notable en los términos de intercambio. Se partió de un diagnóstico que atribuía la crisis económica al fracaso de un modelo de organización social fundado en una matriz estadocéntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo del estado, la asunción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de quienes controlaban su aparato. Planteado el problema en estos términos, la solución no podía ser otra que correr las fronteras, sustituyendo estado por mercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica (Oszlak: 1999) .

En consecuencia se aplicaron reformas macroeconómicas en línea con el Consenso de Washington a fin de colocar al sector privado como motor central del proceso de inversión, eliminar los subsidios y abrir los mercados a la competencia externa. Este importante giro en la concepción del desarrollo ocurre precisamente en el contexto de una crisis generalizada, producto del agotamiento e inviabilidad del modelo desarrollista. La importancia del Consenso de Washington radica en que el mismo es el punto de inflexión entre la profunda crisis de gobernabilidad que afectaba a los distintos países de Latinoamérica y la primera generación de reformas. Como se puede observar el inicio de la década de los noventa la influencia de Estados Unidos sobre la política interna Latinoamericana estaba en un punto muy alto.

De este modo el contexto internacional que sufrió un gran desbalance al terminarse el mundo bipolar, en donde los

países de capitalismo avanzado de occidente, resultaron triunfantes y adelantaron aún más a los países de la periferia, que se encontraban profundamente endeudados; lo cual llevó a pedidos de grandes reformas por lo organismo internacionales que representaban los intereses anglosajones, y que estaban supuestamente para poder restituir las recientes y renacidas democracias. Todas estas condiciones generaron un fuerte impacto en la letra del Acuerdo de 1990 que veremos a continuación

DECLARACIÓN CONJUNTA DE 1990 (ACUERDO DE MADRID II)

El primer punto a destacar es el restablecimiento de las relaciones diplomáticas que se materializa con la designación de embajadores por parte de ambos países: *“Se abrirán próximamente las embajadas y se designarán embajadores mediante el procedimiento establecido por la práctica internacional”* (Declaración Conjunta: 1990, parr 01) y el Reino Unido deja sin efecto la *“Zona de Protección establecida alrededor de las Islas Malvinas (Falklands Islands)”* (Declaración Conjunta: 1990, p 02) como así también se brinda *“Información Recíproca sobre Movimientos Militares”* que contempla *“acordarse visitas recíprocas a bases militares”* (Declaración Conjunta: 1990, p04) buscando relajar las relaciones en ese aspecto. Pero mientras se relajó el aspecto militar se buscó precisar más específicamente el aspecto económico y en particular el pesquero:

“Se acordó que ambos gobiernos procederán (...) a intercambiar la información disponible sobre las operaciones de las flotas pesqueras, las estadísticas pertinentes sobre captura y esfuerzo de pesca y los análisis del estado de los stocks de las especies de altura más significativa, dentro del área marítima del Océano Atlántico” (Declaración Conjunta: 1990, p 08)

De este modo junto con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, la distensión en el plano militar y la declaración de trabajo conjunto entre ambos países, se llega al punto más destacable que ya fuera mencionado en el anterior Acuerdo y que eran las inversiones:

“Reconociendo que la promoción y la protección recíprocas de las inversiones alentaría la iniciativa privada y fomentaría la prosperidad en sus países, ambos Gobiernos decidieron comenzar por la vía diplomática la negociación de un Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones” ((Declaración Conjunta: 1990, p 09)

En consecuencia se buscaba el modo de lograr atraer inversiones inglesas a la Argentina que serán el esfuerzo fundamental para el restablecimiento de relaciones diplomáticas para la reinserción internacional luego de la debacle de la Dictadura. Las consecuencias de esta política exterior hará que nuestro país cada vez ceda más para que capitales ingleses puedan participar en las reformas económicas antes mencionadas, hasta llegar a colocar un “paraguas” sobre la cuestión de la soberanía, con la supuesta esperanza que al avanzarse cada vez más en una agenda conjunta se llegará a discutir finalmente la cuestión de fondo: la soberanía del archipiélago.

CONSECUENCIAS: “PARAGUAS DE SOBERANÍA” Y MIEMBRO EXTRA OTAN

Las concesiones que debió realizar la Argentina para instalar un “paraguas” sobre el reclamo de la soberanía de las Islas Malvinas representó un importante retroceso, ya que luego de la guerra el reinicio de las relaciones diplomáticas era una condición necesaria para seducir las inversiones inglesas. En esa línea hubo una segunda reunión oficial entre los dos países siguiendo con la misma agenda de trabajo que restablecieron las relaciones diplomáticas. Sin embargo para el 24 de noviembre de 1996, Fernando Laborda escribía en el diario La Nación, preguntándose cuál era el alcance de este “paraguas”: *“Presionar o seducir, that is the question”* en donde le hace la siguiente pregunta al Vicecanciller Cisneros:

“Con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña, tras los acuerdos de Madrid de 1990, se recurrió al mecanismo jurídico del 'paraguas', que permitía avanzar, a ambos países, en distintas cuestiones bilaterales, sin tocar temporariamente el punto conflictivo de la soberanía sobre las Malvinas.

¿Existe el riesgo de que el alcance de ese 'paraguas' se transforme en eterno?'.(La Nación: 1996, parr 06).

A lo cual el Canciller Andrés Cisneros responde:

“La subsistencia o no del paraguas no depende de su naturaleza, sino de lo que ocurra alrededor de él. Mi respuesta es que el paraguas durará lo que tardemos británicos y argentinos en desarrollar una relación en la cual finalmente el paraguas no haga falta porque terminaremos hablando de la soberanía”.(La Nación: 1996, parr 07)

En la reflexión del vicescanciller se muestra la vocación argentina de ceder en pro de un avance futuro que se plasmará en los siguientes acuerdos como veremos.

Con la declaración del 27 de septiembre de 1995, se establecieron compromisos en relación a la exploración y explotación de petróleo. Es más, la declaración hace referencia a establecer “*correctas prácticas*” y el punto de referencia para establecerlas fueron las desarrolladas en el Atlántico Sudoccidental y en el Mar del Norte. En el punto cuatro se estableció las funciones de la comisión donde figuran “*alentar actividades comerciales*” (Declaración Conjunta: 1995, parr. 14), “*buscar propuestas de empresas*” (Declaración Conjunta: 1995, parr. 15), “*hacer recomendaciones respecto de propuestas hechas por empresas a los dos Gobiernos sobre proyectos de desarrollo*” (Declaración Conjunta: 1995, parr. 16); pero el punto más importante, “*promover la exploración y explotación de hidrocarburos en áreas marítimas del Atlántico Sudoccidental sujetas a una disputa de soberanía*” (Declaración Conjunta: 1995, parr. 19), donde se debía “*promover la cooperación entre las industria de ambas Partes*”. (Declaración Conjunta: 1995, parr. 20) De este modo podemos ver las intenciones inglesas sobre el petróleo de los mares circundantes a las Malvinas a la par de reiterarse el interés argentino por la explotación conjunta.

En consecuencia, lo que se puede observar en relación a los problemas asociados al diferendo de soberanía, es que la Argentina comienza haciendo concesiones necesarias para restablecer sus relaciones internacionales. Es por ello que se comienza con una negociación sobre los puntos mencionados, pero Gran Bretaña se compromete a permitir el reinicio de relaciones con la Comunidad Europea. Luego, en la búsqueda de beneficios en el control y explotación conjunta de las riquezas ictícolas, se logró avanzar para la preservación de los recursos. También se avanzó en relación a la exploración y explotación hidrocarburífera con participación de ambas partes. Lo que demuestran las declaraciones es la búsqueda de progresar en relación a los problemas asociados al reclamo de soberanía, donde el eje que guía el interés, es la explotación de los recursos, sea pesca o petróleo, para lograr un proceso de inversiones por un lado y para lograr avanzar en conjunto hacia la cuestión de fondo.

Todavía en el año 1998 se continuaba afirmando la estrategia del “paraguas”, por ello Joaquín Morales Solá en el diario La Nación titulaba: “Acuerdo para prolongar el paraguas”: “por un período de 20 años, renovables al final de ese período por otras dos décadas, y permitiría la instalación de algunos símbolos argentinos en las islas, como la bandera nacional y otros que no han trascendido” (La Nación: 1998, parr.03).

En consecuencia, luego de nueve años de una política de colocar un “paraguas” sobre el reclamo de soberanía, en algún momento la Argentina debería haber alcanzado el tan preciado momento en que ingleses acepten discutir la soberanía de las Islas; sin embargo, el gobierno menemista estaba involucrado en una especie de callejón sin salida: había contraído fuertes compromisos con Gran Bretaña quedándose sin herramientas para poder reclamar por eso recurrió a los pedidos de intervención de los Estados Unidos para que interceda frente a Londres.

PEDIDOS DE INTERVENCIÓN

La estrategia de la Argentina fue brindar todos los elementos para un acercamiento con Gran Bretaña, pero en el momento de negociar lo debía hacer Estados Unidos. Es por ello que desde 1994 se le reclamó a Washington su intervención, pero recién en 1999 se logró una respuesta positiva. Como se puede leer en la nota de La Nación del martes 12 de enero del mismo año: “Clinton hablará con Blair por las Malvinas” en donde el presidente Menem declaró: “Clinton se comprometió a gestionar lo que hemos solicitado”. De esta manera tras cinco años de pedidos de intervención de los Estados Unidos por parte de la Argentina sobre la cuestión de las Malvinas finalmente se concretaría.

En el año 1999 se registran las mayores intenciones sobre la intervención, como dice el título del diario Clarín del lunes

22 de febrero de 1999 “Malvinas: quieren que Estados Unidos siga presionando sobre Londres” en donde la nota decía:

“Andrés Cisneros realizó la semana pasada una nueva gestión ante el Departamento de Estado por la cuestión de las Malvinas. El motivo fue saber cómo marcha la gestión de ablandamiento sobre Londres que el presidente Bill Clinton le prometió a su colega Carlos Menem durante el mes pasado y que tiene como objetivo tratar de reabrir las negociaciones por la soberanía cerradas desde la guerra de 1982” (Clarín: 1999, parr01).

El martes 04 de mayo de 1999 La Nación titulaba “Malvinas: Clinton intercedió ante Blair” en donde afirmaba:

“Bill Clinton habló con el primer ministro Tony Blair sobre el diferendo entre la Argentina y el Reino Unido por las islas Malvinas, reveló a La Nación el subsecretario para Asuntos Hemisféricos del Departamento de Estado, Peter Romero” (La Nación: 1999, parr. 01).

Dicho optimismo choca con la declaración del canciller británico Robin Cook en la nota de La Nación del Viernes 23 de abril de 1999 titulada “Malvinas: Londres descuenta el apoyo de los Estados Unidos”. Donde citan a dicho canciller diciendo: “No hay muchas diferencias entre el punto de vista del Reino Unido y el de los Estados Unidos en relación con el diferendo de soberanía por las islas Malvinas” (La Nación, 1999, parr01).

De esta manera, luego de cinco años de buscar la intervención de Estados Unidos se habría conseguido escasos resultados a favor en la negociación sobre el conflicto de soberanía. Es lapidaria la declaración del canciller donde muestra que las áreas de interés entre Reino Unido y Estados Unidos son ampliamente mayores a las que podría haber llegado a tener la Argentina con Estados Unidos.

CONCLUSIÓN

Si bien se repite que la fuerza no da derechos, lo que sí es cierto, es que la letra de los Acuerdos de Madrid I y II muestran que la Argentina tuvo que ceder para poder reestablecer las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña, lo cual, generó un proceso con consecuencias que hicieron que la Cuestión Malvinas retrocediera considerablemente en comparación con el Acuerdo de 1971. Se pasó en los setenta de allanar el camino para cumplir con lo establecido en la resolución 2065 (XX), a buscar inversiones inglesas otorgando cooperación para la explotación de los recursos económicos del Atlántico sur, a finales de los noventa.

La Declaración Conjunta de 1989 fue una concesión pragmática debido a la intransigencia inglesa, que luego de la derrota de 1982, el Reino Unido utilizó la fuerza para arrogarse la soberanía. Además fue concesión ya que en comparación con los aspectos regionales hubo muchísimos avances como pudimos ver terminando conflictos históricos con países limítrofes. Y fue pragmática ya que le herencia recibido por parte de la Dictadura que transformó a nuestro país en un paria internacional tanto en el terreno económico como en el de los DDHH, y por lo tanto, no le brindaba grandes márgenes de maniobra para afrontar la intransigencia británica como pudimos observar en la conferencia de Berna.

En cambio la Declaración Conjunta de 1990 tuvo otros motivos ya que buscaba profundizar aún más lo establecido en 1989, avanzando en aspectos económicos puntuales, además que los cambios internacionales como un mundo bipolar motivaban la salida unilateral ya que luego de la Caída del Muro de Berlín se instaura un proceso de transformación económica global que demandaba profundas reformas. Es en consonancia con estos movimientos, que la Argentina debió instrumentar, una apertura diplomática sobre la Cuestión Malvinas para garantizar ciertos beneficios a su favor, gracias a la atracción de inversiones inglesas.

Sin embargo, como pudimos observar, las consecuencias de esta apertura que proponía relegar el reclamo de soberanía argentino, terminó incrementando aún más las concesiones de nuestro país hasta el punto de colocar un “paraguas” que duró 9 años y que hasta se planteó continuarlo. Ya para finales de los noventa la posición argentina había sufrido un retroceso que la llevó a un callejón sin salida por no contar con elementos efectivos de presión frente a Londres, con lo cual, se solicitó a los Estados Unidos su intervención en la materia, que finalmente se dio en tonos declarativos y que terminaron siendo rebatidos por los ingleses con la declaración del canciller británico Robin Cook.

De esta manera, si observamos el periodo 1971 a 1999 las concesiones fueron importantes, se pasó de establecer los

mecanismos entre nuestro país, las islas y el Reino Unido a ceder en materia pesquera, petrolífera y principalmente en comunicaciones. En consecuencia, en una primera instancia dado los costos de la Guerra era necesario que la Argentina relaje su reclamo que la renacida democracia no podía prescindir de las relaciones económicas con los principales países de Europa. Tampoco nuestro país contaba con los márgenes de maniobra para no subordinarse a las transformaciones mundiales que ocurrieron a lo largo de los noventa con el triunfo del bloque occidental luego de la Guerra Fría, lo cual generó un profundo avance de los países de capitalismo central sobre la periferia, que tradujo en la aplicación del Consenso de Washington en la Argentina, que demandaba la apertura económica y financiera de la economía de nuestro país; como se expresó en los puntos que hacen referencia a esa materia en los Acuerdos analizados, que concedían altos niveles de participación inglesa en los recursos naturales del Atlántico Sur.

Entonces de manera comparativa, la letra del Acuerdo de 1971 plasmaban variados puntos de accionar que establecían un nivel parejo en las posiciones anglo-argentinas, y hasta superiores a favor de nuestro país como se pudo observar en el reclamo argentino por el Incidente Shackleton que recibió el apoyo de la OEA; pero sin embargo transcurridos casi 30 años, para el final de la década de los 90 nuestro país retrocedió en todos los aspectos de la Cuestión Malvinas.

BIBLIOGRAFÍA

- Berasategui, Vicente E., 2011. Malvinas. Diplomacia y conflicto armado. Comentarios a la historia oficial británica. Buenos Aires: Proa Editores.
- Bernal, Federico, 2011. Malvinas y petróleo. Buenos Aires: Capital Intelectual, Comité Jurídico Interamericano: Declaración sobre el problema de las Islas Malvinas, Río de Janeiro, 16 de enero de 1976.
- Bologna, Alfredo Bruno, La cuestión pesquera en las Islas Malvinas "El Fueguino", Ushuaia, 21 de octubre de 1988 en <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000304>.
- Clarín: "Malvinas: quieren que EE UU siga presionando sobre Londres", 22/02/1999. En <http://edant.clarin.com/diario/1999/02/22/t-01001d.htm> (consultado el 29/01/2020).
- Comité Jurídico Interamericano: Declaración sobre el problema de las Islas Malvinas, Río de Janeiro, 16 de enero de 1976.
- Comunicado de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2-1-1976.
- Declaración Conjunta de las Delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, emitida en Madrid el 19 de Octubre de 1989 en http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/ma-nual/Malvinas/Madrid%20I.pdf (consultado el 26/01/2020)
- Declaración conjunta Argentina-Reino Unido de 1990 en <https://www.dipublico.org/4051/acuerdo-de-madrid-ii-declaracion-conjunta-de-las-delegaciones-de-la-republica-argentina-y-del-reino-unido-de-gran-bretana-e-irlanda-del-norte/>(consultado el 26/01/2020)
- Declaración Conjunta Argentina-Reino Unido septiembre de 1995 en https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/1995_-_declaracion_conjunta_hidrocarburos_denuncia_2007.pdf(consultado el 26/01/2020)
- El País "Estados Unidos impone sanciones económicas y militares a Argentina y promete apoyo logístico al Reino Unido" (01/05/1982) en https://elpais.com/diario/1982/05/01/internacional/389052008_850215.html (consultado el 26/01/2020)
- El País "Estados Unidos impone sanciones económicas y militares a Argentina y promete apoyo logístico al Reino Unido" (01/05/1982) en https://elpais.com/diario/1982/05/01/internacional/389052008_850215.html (consultado el 26/01/2020)
- García, Guillermo José Malvinas-Falklands y la Cooperación Sur-Sur: una lectura sobre los Acuerdos de Cooperación de 1971 / Guillermo José García. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Guillermo José García, 2016.

- Gil Sebastián, “Las islas Malvinas y la Política Exterior Argentina durante los 90s”, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, CARI, 1999, p. 04.
- Gómez, Federico Martín. La Fortaleza Malvinas. La presencia militar británica en el Atlántico Sur. Proyecto de Investigación del Departamento de Islas Malvinas, Antártida e Islas del Atlántico Sur en colaboración con el Centro de ex Combatientes Islas Malvinas La Plata. Noviembre. Instituto de Relaciones Internacionales. 2010.
- Historia General de las Relaciones Exteriores de la Argentina en <http://www.argentina-rree.com/12/12-07.htm>(consultado el 26/01/2020)
- Hobsbawm, Eric, FalklandsFallout, MarxismTodayJanuarypp 13, 1983.
- La Nación: “Qué es y por qué el ALCA provoca tantos debates y rispideces”, 06/11/2005.En<http://www.lanacion.com.ar/754096-que-es-y-por-que-el-alca-provoca-tantos-debates-y-rispideces>(consultado el 29/01/2020).
- “Presionar o seducir, thatisthequestion”, La Nación, Buenos Aires, 24/11/1996.En <http://www.lanacion.com.ar/202490-presionar-o-seducir-that-is-the-question> (consultado el 29/01/2020).
- La Nación: “Acuerdo para prolongar el paraguas”, 22/10/1998. En <http://www.lanacion.com.ar/115104-acuerdo-para-prolongar-el-paraguas> (consultado el 29/01/2020)
- La Nación: “Malvinas: Clinton intercedió ante Blair”, 04/05/1999. En <https://www.lanacion.com.ar/politica/malvinas-clinton-intercedio-ante-blair-nid137160>(consultado el 26/01/2020).
- La Nación: “Malvinas: Londres descuenta el apoyo de los Estados Unidos”, 23/04/1999 en <http://www.lanacion.com.ar/135922-malvinas-londres-descuenta-el-apoyo-de-los-eeuu> (consultado el 29/01/2020).
- Lorenz, Federico, 2009. Malvinas: Una guerra argentina. – 1ªed. – Buenos Aires: Sudamericana, 2009.
- Margheritis, Ana y Tedesco, Laura, 1991.Malvinas: los motivos económicos de un conflicto. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Moneta, Carlos Juan, 1984.“El conflicto de las Islas Malvinas en el contexto de la política exterior argentina” en Russell, Roberto (comp.) América Latina y la Guerra del Atlántico Sur. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Moro, Rubén Oscar, Historia del Conflicto del Atlántico Sur, Parte I La Trampa de Malvinas, Edivern, 2007, Buenos Aires
- Oszlak, Oscar (comp.). Estado y Sociedad: Las Nuevas Reglas del Juego, Volumen 2, Colección CEA-CBC, Buenos Aires, 1999.
- Resolución ONU 1514 (XV): “Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales” en <https://www.un.org/es/decolonization/declaration.shtml> (consultado el 29/01/2020).
- Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Cuestión de las Islas Malvinas (FalklandIslands) en <https://www.dipublico.org/5886/resolucion-2065-xx-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-cuestion-de-las-islas-malvinas-falkland-islands/> (consultado el 29/01/2020).
- Roberto Russell (comp). Argentina 1910-2010, Buenos Aires, Ed. Taurus, 2010.
- Silenzi de Stagni, Adolfo, 1983. Las Malvinas y el petróleo II. Buenos Aires: Distribuidora y Editora Theoria.
- Tulchin, Joseph A, La Argentina y los Estados Unidos;Planeta,Buenos Aires, 1990

LOS ACUERDOS DE MADRID I Y MADRID II (1989-1990): “EL PARAGUAS” QUE BENEFICIÓ AL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE

JAVIER FERNANDO LUCHETTI¹

RESUMEN.

Los Acuerdos de Madrid I y II fueron el resultado de la política exterior del gobierno del presidente Carlos Menem, y del Ministro de Relaciones Exteriores, Domingo Cavallo, por la cual nuestro país dejó de lado la discusión sobre la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, bajo la fórmula del “paraguas”, privilegiando el comercio con la Comunidad Económica Europea, y con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Estos acuerdos fueron defendidos por el gobierno argentino con el argumento que eran imprescindibles y constituían un paso previo a la discusión de la soberanía. Sin embargo 30 años después han demostrado que solo beneficiaron al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

PALABRAS CLAVE.

Argentina. Gran Bretaña. Diplomacia. Soberanía.

The Madrid I and Madrid II agreements (1989-1990): “the umbrella” that benefited the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

SUMMARY.

The Madrid I and II Agreements were the result of the foreign policy of the government of President Carlos Menem, and of the Minister of Foreign Affairs, Domingo Cavallo, for which our country set aside the discussion on the sovereignty of the Falkland Islands, Georgias and South Sandwich, under the “umbrella” formula, privileging trade with the European Economic Community, and with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. These agreements were defended by the Argentine government with the argument that they were essential and constituted a previous step to the discussion of sovereignty. However, 30 years later they have shown that they only benefited the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

KEYWORDS.

Argentina. Britain. Diplomacy. Sovereignty.

1 Jefe de Trabajos Prácticos en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Tandil.
E-mail: javiferluce@yahoo.com.ar. Profesor de Geografía. Profesor y Licenciado en Historia. Magister en Relaciones Internacionales. Integrante de la Red Federal de Estudios sobre Malvinas 2065 (ReFEM 2065).

INTRODUCCIÓN

Ante la grave situación social y económica el presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), decidió adelantar en seis meses la transición del mando al nuevo presidente electo. El nuevo mandatario, Carlos Saúl Menem, llevó a cabo un cambio sustancial en las alianzas socioeconómicas del peronismo histórico. Su modelo económico se orientó hacia el neoliberalismo y exponentes de partidos políticos de esa tendencia ocuparon cargos en su gabinete, mientras el poder sindical, en cambio, pasó a segundo plano. En materia de política exterior se reforzó el vínculo con los Estados Unidos y otros países del mundo occidental. De esta manera, Argentina reanudó sus relaciones diplomáticas con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, postergando la discusión de la soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur. Cabe señalar que la política exterior de un país se puede definir como,

“aquel área de actividad gubernamental que es concebida como las relaciones entre el Estado y otros actores, particularmente otros Estados (pero no exclusivamente), en el sistema internacional. De ello se podría concluir que el ámbito más próximo a la política exterior es el internacional, sin embargo por el mismo hecho de ser una actividad gubernamental es necesario conocer no sólo el escenario donde la política exterior es recibida, sino que también lo que ocurre en el proceso político doméstico nacional donde ella es generada. La política exterior se distingue de otras áreas de la actividad gubernamental, puesto que, como política interna, es precisamente formulada dentro del Estado, pero, a diferencia de las otras, es dirigida y debe ser implementada en el contexto internacional”. (Lasagna, 1995: 389-390).

Justamente el contexto internacional de la época se caracterizó por la disolución de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas y la supremacía de Estados Unidos de América, de ahí que la política exterior del menemismo haya sido la llamada “realismo periférico”, basada en los postulados de Carlos Escudé. Sin entrar en detalle sobre los mismos, Mario Rapoport realiza un breve resumen que sirve para tener en cuenta y delimitar el marco ideológico en que se movía la posición del nuevo gobierno:

- “Un país vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de la población hegemónica debe evitar toda confrontación con las grandes potencias, salvo en aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa con su bienestar y su base de poder; en suma, necesita adaptar sus objetivos a los de la potencia dominante.
- La política exterior debe formularse teniendo en cuenta un riguroso cálculo de costos y beneficios materiales y atendiendo a los riesgos resultantes de otros costos eventuales.
- La autonomía relativa de un Estado no debe definirse como una mera libertad de acción o de decisión, sino en términos de los costos relativos del ejercicio de sus facultades que un Estado mediano, aún el más dependiente, casi siempre tiene. Debe reformularse en términos de los costos relativos de la confrontación y de los posibles resultados del uso de esa libertad de acción frente a un problema o conflicto determinado.
- En el cálculo de los costos deben incluirse las percepciones negativas generadas en los países acreedores y capaces de exportar capitales. Esas percepciones tienen un costo material no cuantificable por cuanto conducen a la pérdida de inversores potenciales y aumentan la importancia del componente político del valor riesgo país.

En síntesis, para esta concepción, el principal objetivo de la política de un Estado dependiente debe ser la reducción de costos y riesgos, lo que supone el alineamiento con las grandes potencias o con la potencia hegemónica de turno. La confrontación política con los países centrales resulta altamente contraproducente para naciones vulnerables y poco estratégicas” (Rapoport, 2006: 773).

En este marco de política exterior, la confrontación era vista como algo negativo que perjudicaba al país, por lo que Argentina debía alinearse con la potencia dominante, Estados Unidos, y congeniar con sus aliados para obtener beneficios económicos. El crecimiento económico estaba condicionado por la política internacional, por lo que dejar de lado los conflictos, en este caso el de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, podía significar la entrada de inversiones en un país dependiente de los ingresos de capitales extranjeros.

De esta manera, a fines de 1989 y principios de 1990, se firman en Madrid, España, dos Acuerdos con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (no aprobados por el Congreso Argentino), por el cuál se establecían cómo se desarrollarían las relaciones diplomáticas, económicas, políticas y militares entre ambos países. Cabe señalar también que posteriormente se firmó en Londres en diciembre de 1990, el Convenio entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para la Promoción y la Protección de Inversiones, que fue ratificado por la ley número 24.184.

Este convenio definía el término inversión antes y después de la firma del convenio, además de definir los términos ganancias e inversor y garantizaba que “las inversiones de inversores de cada Parte Contratante recibirán en toda ocasión un tratamiento justo y equitativo y gozarán de protección y seguridad constante en el territorio de la otra Parte Contratante. Ninguna Parte Contratante perjudicará de alguna manera con medidas injustificadas o discriminatorias la gestión, mantenimiento, uso, goce o liquidación en su territorio de las inversiones de inversores de la otra Parte Contratante” (HONORABLE CONGRESO DE LA NACION ARGENTINA (1992) CONVENIO Ley Nº 24.184, <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24184-582/texto> artículo 2 consultado 16/1/2020)

Además, se le otorgaba al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte el status de Nación más favorecida, otra muestra más de rendición argentina ante los intereses económicos ingleses: “Ninguna Parte Contratante someterá en su territorio las inversiones y las ganancias de inversores de la otra Parte Contratante a un trato menos favorable que el otorgado a las inversiones y ganancias de sus propios inversores o a las inversiones y ganancias de inversores de cualquier tercer Estado (ibídem, artículo 3). Asimismo, se establecía una indemnización por pérdidas que beneficiaba a los ingleses que temían los cambios en las reglas de juego jurídicas en un país como el nuestro:

“Los inversores de una de las Partes Contratantes cuyas inversiones en el territorio de la otra Parte Contratante sufran pérdidas a causa de guerra u otro conflicto armado, revolución, estado de emergencia nacional, rebelión, insurrección o motín o como consecuencia de un acto arbitrario de las autoridades ocurrido en el territorio de la otra Parte Contratante, recibirán de esta última un tratamiento no menos favorable que el otorgado por esta última Parte Contratante a sus propios inversores o a los inversores de cualquier tercer Estado en lo que se refiera a restituciones, indemnizaciones, compensaciones u otros resarcimientos. Los pagos correspondientes serán libremente transferibles (ibídem, artículo 4).

Por otra parte el convenio señalaba que en caso de expropiación el inversor tenía derecho a una indemnización “pronta, adecuada y efectiva” y que “el monto de dicha compensación corresponderá al valor real que la inversión expropiada tenía en el mercado inmediatamente antes de la expropiación o antes de que la expropiación inminente se hiciera pública, cualquiera de estas circunstancias fuera anterior; comprenderá intereses de acuerdo con la tasa comercial normal hasta la fecha de su pago; la compensación se efectuará sin demora, será efectivamente realizable y libremente transferible” (ibídem, artículo 5). Se garantizaba la “la transferencia sin restricciones de sus inversiones y ganancias” hacia el país de donde eran originarios los capitales” (ibídem, artículo 6). Por último, se señalaba la duración del Convenio, que

“permanecerá en vigencia por un período de diez años. Posteriormente continuará en vigencia hasta la expiración de un período de doce meses contado a partir de la fecha en que una de las dos Partes Contratantes haya notificado a la otra su denuncia por escrito. Sin embargo, las inversiones efectuadas con anterioridad a la fecha de expiración del presente Convenio, permanecerán sujetas a sus disposiciones por un período de quince años contados a partir de la fecha de la terminación del mismo y sin perjuicio de aplicar posteriormente las reglas de derecho internacional general” (ibídem, artículo 14).

Al margen de este convenio (posterior a los Acuerdos de Madrid) que refuerza nuestra hipótesis que las negociaciones con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, eran importantes solo por lo económico, el siguiente trabajo, describirá y analizará los acuerdos de Madrid I y Madrid II, que dejaron de lado la zona de exclusión establecida en el año 1982 en el contexto de la Guerra de Malvinas, y que sirvieron para regularizar las relaciones en el campo económico, político y diplomático entre ambos países, aunque haciendo a un lado (bajo la fórmula del “paraguas”) todo lo pertinente a los legítimos derechos argentinos a la parte terrestre, marítima y aérea de las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur. Es decir, la mecánica del “paraguas” era abandonar la discusión por el tema de la soberanía por las islas, e

ir avanzando en la negociación de temas económicos como la pesca, los hidrocarburos, el turismo, los vuelos al continente y otros. Cabe acotar que cuando nos referimos a las Islas Malvinas hacemos mención brevemente a,

“un archipiélago de casi 12.000 km². Las dos islas mayores se llaman Soledad, la oriental y mayor, y Gran Malvina. Están separadas por el canal de San Carlos. Existen 15 islas mayores de 20 kms; un centenar si se cuentan las menores y casi doscientas incluyendo los islotes. En latitud las islas comprenden 259 kms, y en longitud 161 kms. Las Malvinas están situadas dentro de la plataforma submarina argentina, es decir, que están unidas por un mismo zócalo submarino no mayor de 200 metros de profundidad con la Patagonia. Nuestra plataforma submarina las engloba en un brazo que las ubica como dependencia de nuestro territorio”. (...)

Del período cuaternario o neoglacial, pueden señalarse las capas de turbas, suelos vegetales y médanos, además de una característica propia de las islas llamada ríos de piedra. Son acumulaciones de bloques de piedra de distinto tamaño no mayores de los tres metros. Estos bloques se acumulan en cauces de antiguos ríos con un ancho de acumulación de un kilómetro y medio como máximo. (...)

Se caracteriza por la presencia de cerros bajos. La cadena más importante se llama Alturas Rivadavia, que se extiende desde Puerto Islas Malvinas hacia el oeste, en la Isla Soledad, cuyas alturas principales son el Monte Alberdi de 684 metros, y el Monte Rivadavia de 605 metros. En la Gran Malvina existen pequeñas agrupaciones montañosas y una de ellas tiene el cerro más elevado de la isla, el Monte Independencia de 700 metros de altura. En las Malvinas no existen verdaderos ríos y si numerosos arroyos y corrientes intermitentes de corto recorrido, así como cauces secos. (...)

La Malvinas están dentro de una masa de agua cuyos límites en el sur y en el norte varían de 3°C a 10°C en invierno y de 4°C o 6°C a 14°C en verano” (<https://www.elmalvinense.com/gemalvi.html> consultado 16/1/2020).

El archipiélago tiene arbustos que pueden alcanzar los 2 metros de altura, y tiene depósitos de turba (carbón, restos fósiles y vegetales y tierra), que se puede usar como combustible para calefacción. Entre la fauna marina se encuentran, los leones marinos, los pingüinos, las ballenas francas, las orcas y el krill, y aves como las gaviotas o las skúas. También hay mariscos, moluscos, crustáceos y algas marinas. En cuanto a las islas Georgias del Sur, que poseen un clima frío oceánico,

“están situadas entre los paralelos 54° y 55° Sur y los meridianos 35°45' y 38°23' Oeste, a unos 1.300 km al sudeste de las islas Malvinas y a 1.700 km al este de la isla de Los Estados. Con una extensión de 3.850 km², el [archipiélago](#) está formado por la gran isla Georgia del Sur, también denominada San Pedro, de 160 km de largo y 30 km de ancho promedio y un grupo de islas e islotes mucho más pequeños. A 72 km al suroeste se encuentran, en relativo aislamiento del resto del archipiélago, los peñones Clerke. Las [islas Aurora](#) y la isla San Pedro y se las suele agrupar como parte del archipiélago de las Georgias del Sur. Son dos grupos insulares denominados: Rocas Cormorán, formado por cuatro islotes rodeados de arrecifes Roca Negra. (...)

El archipiélago, expuesto a los fuertes vientos del oeste y chubascos del suroeste que pueden alcanzar los 165 km/h, tiene un clima desfavorable en la costa sur y más benigno en la norte. La nubosidad y humedad constantes son características. (...)

La [vegetación](#), integrada por especies inferiores endémicas y comunes de amplia área de dispersión, se asocia a una variedad de tipos de suelos de origen glaciar y forma un tapiz vegetal discontinuo de líquenes, [musgos](#) y arbustos achaparrados. También abundan los pinnípedos, como el [lobo marino antártico](#), [elefante marino](#) del sur y el [leopardo marino](#), varias especies de [pingüinos](#) y en la [Bahía de San Andrés](#) se encuentra una de las mayores colonias mundiales del [pingüino emperador](#). Otras aves tales como el [petrel azulado](#), la [paloma antártica](#), el [pato geórgico](#). (...)

Las costas, muy articuladas, forman bahías, caletas, fiordos y ensenadas que dan lugar a un desarrollo ribereño de 700 km de longitud. En la ribera nordeste de la isla San Pedro, los glaciares son menos potentes

y terminan en tierra donde existen depósitos morrénicos. Las islas no tienen ríos” ([https://www.ecu-red.cu/Islas_Georqias_del_Sur_\(Argentina\)](https://www.ecu-red.cu/Islas_Georqias_del_Sur_(Argentina)) consultado 16/1/2020).

También en el litigio por la soberanía, cabe describir el archipiélago de las islas Sándwich del Sur que,

“se halla situado al sudeste de la isla San Pedro, en el límite oriental del mar del Scotia; entre los paralelos 56º 14' y 59º 28' sur, y entre los meridianos 26º 13' y 28º 08' oeste. (...) Consta de una cadena de once islas pequeñas, que de norte a sur se llaman: Zavodovski, Leskov, Visokoi, Candelaria, Vindicación, Saunders, Jorge, Blanco, Bellingshausen, Morrell y Cook. Las mismas están dispuestas en forma de un arco de convexidad oriental que se extiende a lo largo de más de 350 km en dirección norte-sur y cerca de 110 km en sentido este-oeste (...).

Estas islas son de origen volcánico, con una estructura geológica excepcionalmente simple compuesta por rocas basálticas y andesitas, presentando emanaciones sulfurosas que hacen casi imposible las actividades humanas en la mayor parte de estas regiones. (...)

Las costas de las Islas Sándwich del Sur son recortadas, prácticamente no poseen playas y constantemente están castigadas por temporales violentos. Durante el invierno, las costas están completamente rodeadas de hielos flotantes provenientes del Mar de Weddell; y sólo en los veranos excepcionalmente moderados, el mar se presenta libre de obstáculos. (...)

Aunque están más al norte que las Shetland del Sur o las Orcadas del Sur, las Islas Sándwich del Sur tienen un clima mucho más frío que aquellas, por la influencia de una corriente marina antártica proveniente del mar de Weddell. Las condiciones climáticas son extremadamente rigurosas, con frecuentes nieblas, abundantes nevadas y muy pocos días despejados entre enero y febrero. (...)

El clima subpolar y la presencia masiva de pingüinos que cubren los terrenos libres de nieve durante el verano; hacen que la vegetación de las Sándwich del Sur sea escasa y primitiva, reduciéndose a manchones aislados de musgo y líquenes, existiendo algunas comunidades densas de briofitas alrededor de las fumarolas que hay en las islas. Por otro lado, la característica principal de la fauna de estas islas es la ausencia total de mamíferos terrestres; y tampoco existen reptiles o anfibios. Sin embargo, la fauna marina es abundante, estando compuesta principalmente de pingüinos, leopardos marinos, cetáceos, algunos elefantes marinos y focas antárticas tipo Weddell. Entre los pingüinos, las clases más frecuentes son los de Adelia, de barbijo, Papúa y real. Las aves marinas son numerosas, entre ellas se encuentran petreles gigantes, palomas del Cabo, págalos (skúas), gaviotas dominicanas, albatros, petreles de las nieves, palomas antárticas, etcétera. Si bien los peces son muy escasos, el área que rodea a las islas comprende gran parte del sector de máxima concentración de krill. (<http://www.aposmalvinas.com.ar/geog004.htm> consultado 16/1/2020).

EL ACUERDO DE MADRID I.

A principios de octubre de 1989, el canciller argentino Domingo Cavallo ya estaba anticipando un acuerdo con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para el levantamiento de la vigilancia sobre empresas británicas proponiendo disolver la Comisión Nacional de Vigilancia de los Bienes Británicos como contrapartida al levantamiento de la zona de exclusión de 150 millas alrededor de las Islas Malvinas. Esta vigilancia establecida en 1982 permitía el seguimiento y vigilancia de empresas y ciudadanos británicos radicados en el país: “Advirtió Cavallo que no se pretende la disminución de la zona de conservación de los recursos pesqueros –de 200 millas alrededor de las islas– sino ‘la militar que impide el tránsito inocente de naves argentinas. Sobre los resultados de la propuesta dijo que ‘tenemos expectativas favorables’” (Diario La Nación, 4 de octubre de 1989, Buenos Aires, Argentina, p. 4).

Para el 16 de octubre, los negociadores argentinos se encontraban en Madrid, dispuestos a dejar de lado las restricciones bilaterales y comenzar una nueva era en las relaciones: “como gusta decir al presidente Carlos Menem la soberanía está protegida, bajo un paraguas. Una protección que los diplomáticos de uno y otro país vislumbran prolongada. Los

diplomáticos argentinos también adhieren a todo lo que tenga que ver con una revitalización del intercambio comercial con Gran Bretaña” (Diario La Nación, Buenos Aires, Argentina, 16 de octubre de 1989, p. 1).

Los temas a tratar incluían relaciones consulares, económicas, financieras y diplomáticas. Domingo Cavallo señaló que “estamos dispuestos a levantar todas las restricciones y esperamos que los británicos levanten la zona de exclusión. Nos gustaría reanudar relaciones consulares y diplomáticas pero sin forzar la situación” (ibídem, p. 4). También el vicepresidente de la nación, Eduardo Duhalde, manifestó en la misma línea que Cavallo que se inició “un largo camino, el camino de la diplomacia, que no es de hoy para mañana”. Mientras tanto el comandante militar británico de las Islas Malvinas el general de división Paul Stevenson señalaba que no se iba a disminuir la presencia militar británica en las islas hasta que mejoren las relaciones entre ambos países: “No veo absolutamente ninguna posibilidad de reducir el número de fuerzas hasta que la situación entre los gobiernos británico y argentino haya cambiado drásticamente” (Diario La Nación, Buenos Aires, Argentina, 17 de octubre de 1989, p. 5).

Las delegaciones de Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se reunieron en Madrid entre el 17 y el 19 de octubre de 1989, y firmaron la Declaración Conjunta de las delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (<https://www.dipublico.org/4049/acuerdo-de-madrid-i-declaracion-conjunta-de-las-delegaciones-de-la-republica-argentina-y-del-reino-unido-de-gran-bretana-e-irlanda-del-norte/> consultado 5/12/2019).

La delegación argentina estaba encabezada por Lucio García del Solar, mientras que los británicos fueron representados por Sir Crispin Tickell. Los temas tratados, previamente acordados en una reunión anterior en New York fueron: declaraciones iniciales, fórmula sobre soberanía, organización de los trabajos, las relaciones entre ambos países, medidas para fomentar la confianza y evitar incidentes militares, relaciones económicas y financieras, comunicaciones aéreas y marítimas, pesca, contactos entre las islas y el territorio continental, vínculos culturales, científicos y deportivos y otros asuntos bilaterales. Los dos gobiernos pactaron que ni esta reunión ni otras, cambiarían las posiciones de ambos países sobre las islas:

“a) Un cambio en la posición de la República Argentina acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes;

b) Un cambio en la posición del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y los espacios marítimos circundantes;

c) Un reconocimiento o apoyo de la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes” (<https://www.dipublico.org/4049/acuerdo-de-madrid-i-declaracion-conjunta-de-las-delegaciones-de-la-republica-argentina-y-del-reino-unido-de-gran-bretana-e-irlanda-del-norte/>, punto 2, consultado 5/12/2019).

Con el criterio aceptado en este acuerdo, Argentina concede a Gran Bretaña la posibilidad de tener derechos sobre las islas, lo que hace que ese país pase a ejercer la soberanía aérea, terrestre y marítima en toda la zona en cuestión, sin que nuestro país pueda negarse a cualquier toma de decisiones que realice la potencia del norte. En realidad, es lo que siempre ha planteado Gran Bretaña, es decir, discutir cualquier otro tema, menos el tema de la soberanía.

Al mismo tiempo se comprometieron a solucionar pacíficamente las controversias absteniéndose de la amenaza o el uso de la fuerza, afirmando además que

“ningún acto o actividad que lleven a cabo la República Argentina, el Reino Unido o terceras partes como consecuencia y en ejecución de lo convenido en la presente reunión o en cualquier otra reunión similar ulterior podrá constituir fundamento para afirmar, apoyar o denegar la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes” (ibídem, punto 2, 1).

Por otra parte, la claudicación argentina quedó evidenciada muy claramente en el Acuerdo, porque además de restablecer relaciones consulares (ibídem, punto 4), “los dos gobiernos tomaron nota de que todas las hostilidades entre ellos habían cesado. Ambos gobiernos se comprometieron a no efectuar reclamaciones contra el otro, ni contra los

ciudadanos del otro, en relación con las pérdidas o daños ocasionados por las hostilidades y por cualquier otra acción en y alrededor de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur con anterioridad a 1989” (ibídem, punto 3).

No se hace mención a la política colonial inglesa y de hecho se reconoce a Gran Bretaña como parte interesada con intereses de soberanía. El país ganador en esta negociación claramente fue Gran Bretaña, que literalmente ‘congeló’ la cuestión de la soberanía, mientras que ganó en donde más le interesaba, que era el restablecimiento de las relaciones comerciales y las inversiones. Se establecieron relaciones a nivel consulado, como paso previo para restablecer las relaciones diplomáticas, y se acordó la creación de un grupo de trabajo para crear medidas de confianza entre ambos países y evitar incidentes militares. Por otra parte, el gobierno británico ‘como muestra de buena voluntad’, y para restituir la confianza mutua, decidió “eliminar el actual requisito de acuerdo de previo para que los buques mercantes argentinos entren a la zona de protección; hacer coincidir los límites de la zona de protección con los de la zona de conservación” (ibídem, punto 6).

Para impulsar las relaciones comerciales y financieras bilaterales, se decidieron levantar todas las restricciones existentes desde 1982, al mismo tiempo que se reanudarían las comunicaciones aéreas y marítimas, mostrando la delegación argentina en otra muestra de claudicación en la lucha por la soberanía su beneplácito por estos nuevos rumbos diplomáticos:

“7.- Ambas delegaciones expresaron el deseo de sus gobiernos de promover las relaciones comerciales y financieras. Ambos gobiernos acordaron levantar todas las restricciones y las prácticas restrictivas subsistentes impuestas desde 1982. A la luz de este acuerdo, el gobierno británico convino en facilitar el restablecimiento de vínculos de cooperación entre la Argentina y la Comunidad Europea.

8.- La Delegación Británica anunció que el departamento de garantías de crédito a la exportación facilitará seguros de corto plazo para las exportaciones británicas a la Argentina cubiertas por cartas de crédito irrevocables de bancos argentinos. La delegación británica anunció también que una misión comercial organizada por el grupo de asesoramiento comercial latinoamericano del Consejo Británico de Comercio Internacional visitará la Argentina del 27 de noviembre al 1 de diciembre de 1989 con el apoyo financiero del departamento de comercio e industria del Reino Unido. La delegación Argentina recibió con beneplácito el anuncio de la visita propuesta.

9.- Ambos gobiernos acordaron la reanudación de las comunicaciones aéreas y marítimas entre los dos países. Asimismo, requerirán de sus respectivas autoridades de Aviación Civil la iniciación de las negociaciones pertinentes” (ibídem, puntos 7, 8 y 9).

En cuanto a la pesca (ibídem, punto 10), un grupo de trabajo se encargaría de intercambiar información, mientras que “ambas delegaciones intercambiaron opiniones sobre contactos entre las Islas Malvinas y el territorio continental, estuvieron de acuerdo en la conveniencia de desarrollar tales vínculos y acordaron mantener la cuestión bajo consideración” (ibídem, punto 11). Se afirmó la continuación de relaciones culturales, científicas y deportivas, y concordaron en que el texto del acuerdo se enviaría al Secretario General de las Naciones Unidas para que fuese considerado un documento oficial de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad (ibídem, puntos 12 y 13). De esta manera quedó consumada la entrega argentina de las Islas Malvinas, siendo ratificada al año siguiente con el Acuerdo de Madrid II:

“Argentina y el R.U. acordaron, en primer lugar, aplicar “la fórmula inglesa del paraguas”, con la cual, ambos países aceptaron el tratamiento de distintos temas, en tanto y en cuanto, ello no significara reconocimiento alguno sobre la soberanía de Malvinas. Las consecuencias están a la vista, en 1982 los británicos ocupaban Malvinas y tres millas alrededor, hoy, invaden y explotan las Islas y doscientas millas, crearon una reserva de 1 millón de km², reivindican derechos sobre la plataforma continental y la Antártida Argentina” (Lerena, César, [MALVINAS: TRATADO DE MADRID -EL VERSALLES ARGENTINO-](https://dossiergeopolitico.com/2019/04/01/tratado-de-madrid-el-versalles-argentino/) <https://dossiergeopolitico.com/2019/04/01/tratado-de-madrid-el-versalles-argentino/> consultado 17/12/2019).

Sin embargo, el jefe de los negociadores argentinos Lucio García del Solar indicó que “es algo que no esperábamos que podíamos lograr a esta altura” y que “eso es importantísimo, es la primera vez desde la guerra. Además, señaló que “es satisfactorio si uno tiene en cuenta la situación de desventaja frente a un país sumamente poderoso, que había ganado

la guerra y creó situaciones muy difíciles para nosotros”. Por su parte, Cavallo resaltó “la “decisión unilateral” de los británicos de “hacer coincidir las áreas de protección (antes de exclusión militar) y la de conservación de los recursos pesqueros”, así

Nuestro país podría controlar 4.000 kilómetros cuadrados que no estaban protegidos por británicos ni argentinos y donde se producían capturas indiscriminadas de pesca (Diario La Nación, Buenos Aires, Argentina, 20 de octubre de 1989, p. 6).

Además, declaró que nuestro país, “va a aprovechar este clima de diálogo para que se intensifique el comercio, para que vengan inversiones británicas”, así “podremos ocuparnos de nuestro espacio marítimo y aprovecharlo adecuadamente ahora que hemos recuperado el control sobre los 4.000 kilómetros cuadrados de aguas que antes eran prácticamente de nadie” y no solo manifestó la importancia de la llegada de empresarios británicos a Buenos Aires, sino que también señaló que había que ser realista y no esperar que vamos a recuperar las Malvinas en un mes o dos, pero que “estamos más cerca del día que se pueda discutir la cuestión de la soberanía sobre las islas Malvinas”: “Por el momento, eso está a través de una fórmula de reserva, protegido, pero hemos avanzado en muchas otras cosas, incluidas algunas que están cercanas a la cuestión de la soberanía, como es el control de aguas y espacio marítimo” (Diario La Nación, Buenos Aires, Argentina, 21 de octubre de 1989, p. 5).

Por último, dijo que “estamos seguros que tenemos los derechos de soberanía sobre las Malvinas pero Inglaterra tiene la posesión. No obstante, el hecho de haber abierto el diálogo y las relaciones consulares, ya fueron los primeros pasos importantes para llegar algún día al acuerdo definitivo sobre la soberanía de las Malvinas” (Diario La Nación, Buenos Aires, Argentina, 23 de octubre de 1989, p. 4).

Para los británicos, el acuerdo fue claramente un éxito puesto que como señaló el Ministro de Asuntos Exteriores de Gran Bretaña, John Major, “nos estamos moviendo hacia una relación mucho mejor con la Argentina y moviendo dentro de un tiempo mesuradamente breve hacia relaciones diplomáticas plenas”, pero reafirmó el “compromiso con las islas Malvinas (Falklands) y así lo haremos en el futuro” (Diario La Nación, Buenos Aires, Argentina, 21 de octubre de 1989, p. 1).

La fórmula del “paraguas” de la soberanía estaba en realidad extraída del artículo 4° del Tratado Antártico que dice que “ningún acto o actividad que se lleve a cabo mientras el presente Tratado se halle en vigencia constituirá fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial en la Antártida, ni para crear derechos de soberanía en esta región” (https://documents.ats.aq/keydocs/vol_1/vol1_2_AT_Antarctic_Treaty_s.pdf consultado 16/1/2020). Esta medida fue justificada por Cavallo, señalando que sobre la soberanía no hay una fecha definida o determinada: “No sabemos cuándo se hará –dijo– pero estamos seguros que con este diálogo iniciado habrá mayores facilidades” y señaló que este diálogo se produjo “entre países inteligentes” (Diario La Nación, Buenos Aires, Argentina, 20 de octubre de 1989, p. 1).

La fórmula del “paraguas” de la soberanía está en contra de varias resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas, como la 1514, la 2065 y la 2621. La resolución 1514 de 1960, “*proclama solemnemente* la necesidad de poner fin rápida e incondicionalmente al colonialismo en todas sus formas y manifestaciones” y señala en los artículos sexto y séptimo que, “6. Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas” y que “7. Todos los Estados deberán observar fiel y estrictamente las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la presente Declaración sobre la base de la igualdad, de la no intervención en los asuntos internos de los demás Estados y del respeto de los derechos soberanos de todos los pueblos y de su integridad territorial” (Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, Aprobada por la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1960, <https://www.un.org/es/de-colonization/declaration.shtml>, 947ª sesión plenaria, 14 de diciembre de 1960 consultado 17/12/2019).

La resolución 2065 firmada en el año 1965 bajo la presidencia argentina de Arturo Umberto Illia, indicaba que “considerando que su resolución 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960, se inspiró en el anhelado propósito de poner fin al colonialismo en todas partes y en todas sus formas, en una de las cuales se encuadra el caso de las Islas Malvinas (Falkland Islands). Tomando nota de la existencia de una disputa entre los Gobiernos de la Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte acerca de la soberanía sobre dichas islas”, impulsa en su artículo 1,

“a los Gobiernos de la Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a proseguir sin demora las negociaciones recomendadas por el Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales a fin de encontrar una solución pacífica al problema, teniendo debidamente en cuenta las disposiciones y los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y de la resolución 1514 (XV), así como los intereses de la población de las Islas Malvinas (Falklands Islands)” (RESOLUCION 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. CUESTION DE LAS ISLAS MALVINAS (FALKLAND ISLANDS), http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Malvinas/RESOLUCION%202065.pdf, 1398a. sesión plenaria 16 de diciembre de 1965 consultado 17/12/2019).

Por último, la resolución 2621 promovía en su preámbulo, “la rápida eliminación del colonialismo en todas sus formas y manifestaciones” y declaraba en su artículo 1, “que la continuación del colonialismo en todas sus formas y manifestaciones es un crimen que viola la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales y los principios del derecho internacional” ((XXV) Programa de actividades para la plena aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, [https://undocs.org/es/A/RES/2621\(XXV\), 1862ª. sesión plenaria, 12 de octubre de 1970 consultado 26/12/2019\).](https://undocs.org/es/A/RES/2621(XXV),1862ª.sesión%20plenaria,12%20de%20octubre%20de%201970)

EL ACUERDO DE MADRID II.

Antes de la segunda reunión en Madrid, Cavallo en un reportaje ya mencionaba qué era lo realmente importante para Argentina. Cuando el corresponsal de La Nación en Europa, Rolando Rivière, le pregunta sobre la urgencia y la importancia de las conversaciones para argentinos e ingleses, que se van a realizar unos días después señala:

“Depende de los temas. Por el lado argentino lo que podríamos denominar de mayor urgencia era permitir la normalización con la CEE. Lo hemos logrado en la reunión de Madrid en el pasado octubre al restablecer las relaciones consulares y comerciales con el Reino Unido. El Reino Unido, en base a eso, levantó el veto que existía para negociar con la CEE y nuestro país un acuerdo marco. Nosotros entendemos que está en el interés de británicos y argentinos avanzar más, restableciendo relaciones diplomáticas, sostener conversaciones constructivas en el tema de pesca en el Atlántico Sur donde hay cuestiones de interés común (...) Todas esas cuestiones son igualmente urgentes para británicos y argentinos. Luego, el problema de la disputa por la soberanía que no va a ser discutido gracias a la fórmula diplomática del ‘paraguas’ para que cada parte hiciera reserva de su posición y de sus derechos. Pensamos que en el futuro, ya normalizadas las relaciones diplomáticas va a ser factible que también conversemos sobre esa cuestión” (Rivière Rolando (1990), Cavallo prepara un acuerdo con la CEE, Diario La Nación, Buenos Aires, Argentina, 5 de febrero, p. 3).

A su vez el presidente norteamericano George Bush, le envió una carta al presidente argentino Carlos Menem, mostrando el apoyo de la Casa Blanca al diálogo entre ambos países. En la carta, el presidente norteamericano señalaba que,

“me dio mucho gusto observar cómo han mejorado las relaciones entre la Argentina y el Reino Unido en estos últimos meses. Usted se ha comportado como un verdadero hombre de Estado al tratar de reparar esta relación. Su coraje y sinceridad se han visto recompensados. (...) Espero sinceramente que la reunión de Madrid resulte exitosa y que de ella surja el acuerdo de restablecer por completo las relaciones diplomáticas entre la Argentina y el Reino Unido. En estos momentos en que ya se han hecho avances tan importantes, cualquier cosa sería de lo más infortunado” (Diario La Nación, Buenos Aires, Argentina, 13 de febrero de 1990, p. 5).

Nuevamente en Madrid, el 14 y 15 de febrero de 1990, Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, se reunieron para profundizar la política de acercamiento argentino a la potencia británica, y firmaron la “DECLARACION CONJUNTA de las Delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, del 15 de febrero de 1990” (http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Malvinas/Madrid%20II.pdf consultado

17/12/2019). Las delegaciones encabezadas nuevamente por Lucio García del Solar y Sir Crispin Tickell, dejaron en claro que el punto 2 de la anterior Declaración de Madrid sobre la soberanía no sólo seguía vigente, sino que en otra muestra de claudicación argentina, se entablaron relaciones diplomáticas normales con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, sin tocar el tema de la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, y sin que Argentina objetara que se las llamara Falkland Islands en la Declaración:

“2.-Ambas Delegaciones reafirmaron que a esta reunión y a sus resultados se les aplica la fórmula de soberanía de las Islas Malvinas (Falkland Islands), Georgias del Sur y Sandwich del Sur y de sus espacios marítimos circundantes, que consta en el punto 2 de la Declaración Conjunta del 19 de octubre de 1989.

3.-Deseando aumentar la amistad y cooperación entre sus pueblos, ambos Gobiernos acordaron restablecer relaciones diplomáticas, previa notificación a las potencias protectoras. Se reabrirán próximamente las respectivas embajadas y se designarán embajadores mediante el procedimiento establecido en la práctica internacional” (http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Malvinas/Madrid%20II.pdf, puntos 2 y 3, consultado 17/12/2019).

Al mismo tiempo que Gran Bretaña e Irlanda del Norte dejaba de lado la zona de protección establecida alrededor de las Islas Malvinas (ibídem, punto 4), se acordó crear un “Sistema Transitorio de Información y Consulta Recíprocas” sobre movimientos de fuerzas militares en el Atlántico Sur; un “Sistema de Comunicación Directa” entre las Islas Malvinas y Argentina para reducir los incidentes; reglas de comportamiento recíproco de ambas fuerzas navales y aéreas; un procedimiento para salvamento marítimo y aéreo y; un sistema de control de navegación marítima y vuelos (ibídem, punto 5). Esto también era perjudicial para nuestro país:

“Dejaron sin efecto la Zona de Protección Militar (FIPZ) alrededor de Malvinas, pero establecieron un «Sistema Transitorio de Información y Consulta Recíproca», y otros, que de transitorio no tienen nada, que obliga a la Armada Nacional y, a la Fuerza Área Argentina (al Ejército no se lo incluyó) a informar al Comandante de las Fuerzas Británicas en las Islas Malvinas todo movimiento marítimo y aéreo en el Atlántico Sur Argentino entre el paralelo 46º S (altura Comodoro Rivadavia, Chubut) y 60º S (altura de las Islas Orcadas), es decir, cedimos nuestra soberanía territorial, de defensa nacional y autodeterminación, en millones de km2 del espacio marítimo y aéreo argentino a los británicos, frente, a la misma Patagonia y Antártida Argentina” (Lerena, César, op. cit. consultado 17/12/2019)”.

En cuanto al Sistema Transitorio de Información y Consulta Recíprocas, se estableció la comunicación directa entre las autoridades militares para bajar la posibilidad de incidentes y aumentar el conocimiento recíproco de las actividades en el Atlántico Sur (http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Malvinas/Madrid%20II.pdf, Anexo I: Sistema Transitorio de Información y Consulta Recíprocas, consultado 17/12/2019). Estaban definidas las unidades que quedaban comprendidas y las cantidades en cuanto se realizaran movimientos militares en la zona:

“A.-Buque: Todo buque perteneciente a las fuerzas navales de las partes que lleve los signos exteriores distintivos de los buques de guerra de su nacionalidad, que se encuentre bajo el comando de un oficial debidamente designado por el Gobierno cuyo nombre aparezca en el correspondiente escalafón de las respectivas Armadas y sea operado por una tripulación sometida a las regulaciones disciplinarias de las Armadas, así como los buques de la Flota de Mar Auxiliar.

B.-Aeronave: Toda aeronave perteneciente a las Fuerzas Armadas de las Partes, operada por una tripulación militar sometida a la disciplina de las Fuerzas Armadas.

C.-Unidades de combate: Todo buque o aeronave equipado con sistemas de armas y medios de poder ofensivo o con capacidades de proyección ofensiva (ejemplos navales: portaaviones, cruceros, destructores, fragatas, corbetas, lanchas rápidas, submarinos, buques anfibios o buques que transporten tropas; ejemplos de aeronaves: aviones de ataque, interceptores, bombarderos, aeronaves portadoras de misiles o que transporten tropas) (...).”

Las partes se proporcionarán recíprocamente, por la vía diplomática y con una anticipación mínima de 25 días, información por escrito acerca de:

- A.-Movimientos de fuerzas navales compuestas por cuatro o más buques;
- B.-Movimientos de fuerzas aéreas compuestas por cuatro o más aviones;
- C.-Ejercicios en que participen más de 1.000 hombres o en que se efectúen más de 20 salidas de aeronaves;
- D.-Ejercicios anfibios o aerotransportados en que participen más de 500 hombres o se efectúen más de 20 salidas de aeronaves” (ibídem).

El área comprendida por estas medidas era la siguiente: “Para las Fuerzas Armadas argentinas: dentro del área limitada por las líneas que unen las siguientes coordenadas geográficas en el orden especificado: 46º S 63º W, 50º S 63 W, 50º S 64º W, 53º S 64º W, 53º S 63º W, 60º S 63º W, 60º S 20º W, 46º S 20º W, 46º S 63 W. -Para las Fuerzas Británicas: la zona ubicada al sur del paralelo 40º S, al oeste del meridiano 20º W y al norte del paralelo 60º S” (ibídem). Es decir, quedaban delimitadas aquí también las zonas de dos países, como si Gran Bretaña fuese un país que quedaba ubicado frente a nosotros. Dejábamos que ellos controlaran nuestros movimientos en nuestro propio mar en una muestra total de desprecio por la autonomía política argentina. En el Anexo II, se mencionaban “Medidas de seguridad para Unidades Navales y Aéreas que operen en profundidad”, por eso cuando las unidades estuviesen sumergidas se debían seguir ciertas reglas:

a.-Las unidades navales y aéreas de las Partes evitarán cualquier movimiento o acción que pudiera ser interpretado como un acto hostil o como un acto realizado con intención hostil.

b.-Las unidades navales de las Partes maniobrarán en forma tal que demuestre claramente sus intenciones y observarán estrictamente la letra y el espíritu de las Reglas Internacionales para Prevenir Colisiones en el Mar de 1972.

c.-Las unidades aéreas emplearán la mayor precaución y prudencia al maniobrar en proximidad de unidades de la otra Parte, para contribuir a la seguridad y evitar interferencias mutuas.

d.-Las unidades navales y aéreas de las Partes no efectuarán ataque simulados ni apuntarán cañones, lanzamisiles, tubos lanzatorpedos, otras armas o radares de control de tiro sobre unidades de la otra Parte.

e.-Las unidades navales y aéreas de las Partes no arrojarán objeto alguno en dirección de un buque o aeronave de la otra Parte que pase ante ellos, ni usarán reflectores u otros sistemas de iluminación poderosos para iluminar sus puentes de navegación.

f.-Las unidades navales y aéreas de las Partes que operen en proximidad evitarán la ocultación de luces y cumplirán, al respecto, con las Reglas Internacionales para Prevenir Colisiones en el Mar de 1972 y con las provisiones del Anexo IV del Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944.

g.-No se interferirán o perturbarán en modo alguno los sistemas de comunicación y de detección de unidades de la otra Parte. h.-Se procederá a efectuar un rápido intercambio de información cuando se produzcan hechos que generen preocupación a la otra Parte

(http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Malvinas/Madrid%20II.pdf, Anexo II Medidas de seguridad para Unidades Navales y Aéreas que operen en profundidad, consultado 17/12/2019).

Asimismo, ambos países intercambiarían “información disponible sobre operaciones de las flotas pesqueras, las estadísticas pertinentes sobre captura y esfuerzo de pesca y los análisis del estado de los stocks de las especies de altura más significativas, dentro del área marítima del Océano Atlántico comprendida entre los paralelos de 45º de latitud sur y de 60º de latitud sur. Asimismo acordaron evaluar conjuntamente dicha información y explorar bilateralmente las posibilidades de cooperación y conservación”

(http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Malvinas/Madrid%20II.pdf, punto 7). Esto perjudicaba a nuestro país, puesto que la zona estaba ubicada “entre el paralelo 45º S (altura Puerto Camarones, Chubut) y el 60º S (altura de las Islas Orcadas), es decir, por fuera de las 200 millas ocupadas ilegalmente alrededor de Malvinas por los británicos” (Lerena, César, op. cit. consultado 17/12/2019).

La pesca se convirtió en uno de los recursos económicos de los isleños, avalado por el gobierno argentino y protegidos por el gobierno inglés. Fue parte de la política exterior argentina ligada al “realismo periférico” por el cuál no tenía

sentido enfrentarse a las grandes potencias, ya que el capitalismo había ganado la guerra fría ante la disolución de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, por lo que se debía colaborar con Gran Bretaña –país aliado al ganador, Estados Unidos–, que además había sido la potencia vencedora de la Guerra de Malvinas en 1982. También, se llegó a un acuerdo para que los habitantes de las islas y Argentina llevaran adelante relaciones bilaterales, como si fueran de países diferentes puesto que los argentinos deben sellar sus pasaportes cuando iban a las islas:

“9.-Ambas Delegaciones consideraron la situación de los contactos entre las Islas Malvinas (Falkland Islands) y el continente y acordaron continuar la consideración bilateral de este asunto. La Delegación británica reconoció la disposición argentina para posibilitar las comunicaciones y las oportunidades comerciales entre las islas y el continente.

10.-Ambos Gobiernos expresaron su conformidad para la realización de una visita al cementerio de las Islas Malvinas (Falkland Islands) de los familiares directos de los argentinos allí sepultados. La visita -inspirada en razones humanitarias- se efectuará con los auspicios del Comité Internacional de la Cruz Roja, cuyos buenos oficios serán solicitados por ambos Gobiernos, quienes acordarán por la vía diplomática las modalidades y oportunidad de la visita”

(http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Malvinas/Madrid%20II.pdf, puntos 9 y 10 consultado 26/12/2019)”.

Ambos países también se comprometieron a: fomentar la promoción y protección recíprocas de las inversiones; suprimir las visas; cooperar en la protección del medio ambiente; cooperar e intercambiar información sobre narcotráfico; acordar consultas sobre procesos de integración (ibídem, puntos 12-16). Esto significó la protección de las inversiones británicas en nuestro país y viceversa, sin discutir la soberanía isleña, ni control alguno de las ganancias que podían exportar ellos a Gran Bretaña. Por último, ambos gobiernos enviarían la declaración al Secretario General de las Naciones Unidas, a la Presidencia y Comisión de la Comunidad Europea (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), y en el caso argentino a la Organización de Estados Americanos (ibídem, punto 17).

Del mismo modo se firmaron otros anexos, como el Anexo III “Búsqueda y Salvamento Marítimo y Aéreo (SAR)” y el Anexo IV “Seguridad de la Navegación”. En ambos anexos se hace mención a procedimientos e intercambio de información sobre emergencias navales y aéreas.

Tanto el Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, como el portavoz del Partido Laborista de Gran Bretaña, George Foulkes, manifestaron su conformismo por el acuerdo entre ambos países (Diario La Nación, Buenos Aires, Argentina, 16 de febrero de 1990, p. 1). Estados Unidos a través del vocero del Departamento de Estado, Richard Boucher, declaró que “nos sentimos muy complacido que la Argentina y Gran Bretaña hayan acordado reasumir plenas relaciones diplomáticas en el futuro cercano, y que continuarán sus esfuerzos para resolver pacíficamente sus diferencias pendientes”. En tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, manifestó que “además de los evidentes efectos positivos del entendimiento bilateral, el gobierno brasileño considera que la reanudación de relaciones podrá favorecer el estrechamiento aún mayor de los lazos internacionales entre América Latina y Europa occidental”.

El canciller chileno Hernán Errázuriz, acordó que el acuerdo “contribuye a reforzar la paz en la región y establece bases constructivas para lograr una solución pacífica a la cuestión de las Malvinas”. También el gobernador de las Islas Malvinas, William Fullerton, advirtió que el acuerdo era “bueno para todos los intereses”, servía para “minimizar el riesgo de incidentes en la zona”, y que no se afectaba el hecho que los isleños seguían estando bajo la soberanía británica (Diario La Nación, Buenos Aires, Argentina, 17 de febrero de 1990, p. 4).

El presidente Carlos Menem designó a Mario Campora como embajador en el Reino Unido, al mismo tiempo que determinó que “la situación conflictiva estaba obstaculizando el futuro político y comercial de la Argentina, especialmente con relación a Europa Occidental”. Afirmó que cuando era candidato a presidente y viajaba a Europa, los países europeos le sugirieron “la conveniencia de restablecer esos vínculos como una condición para que la Argentina no vaya a tener problemas con la Europa unificada, con el Mercado Común Europeo, debido a ese conflicto”, y que si se hubiese mantenido esa situación “íbamos a tener una serie de inconvenientes acerca de las posibilidades de inserción de la Argentina en el mundo europeo, especialmente en el campo político y comercial”.

Mientras tanto Cavallo negó que fuera necesario que los acuerdos tuvieran que ir a los parlamentos de cada país para

aprobarlos puesto que “cada uno, a través de sus poderes ejecutivos, tiene atribuciones para firmarlos. Asimismo, Argentina “quiere ser muy respetuosa de los intereses de los habitantes de las islas y va a ser paciente también para facilitar la completa recreación de la confianza. Nosotros estamos convencidos –afirmó– que a través del diálogo, de la negociación de una mayor presencia de la Argentina en la opinión pública británica acerca de la posibilidad de ir a la cuestión de fondo, que es la soberanía” (Diario La Nación, Buenos Aires, Argentina, 16 de febrero de 1990, p. 4).

Una voz disidente autorizada en el tema en cuanto a este acuerdo, estuvo a cargo del ex canciller durante el gobierno radical de Raúl Alfonsín (1983-1989), Dante Caputo, señalando varias concesiones que se hicieron a Gran Bretaña: la aceptación de un sistema de controles y avisos previos para el desplazamiento de unidades militares argentinas, además que al ser “levantada la zona de exclusión, que lo impedía de hecho, implica el reconocimiento de derecho de la posición británica en las islas Malvinas. Una cosa –agrega– es no entrar en la zona porque estaba ocupada militarmente y otra es aceptar dar aviso al Reino Unido del desplazamiento dentro de nuestras 200 millas continentales de nuestras unidades en las actuales circunstancias”. Por otra parte, cuestionó que “se acepta que el Reino Unido es un estado ribereño con los mismos títulos que nuestro país. El Reino Unido no ha hecho la más mínima concesión en cuanto a la posibilidad de discutir bilateralmente la cuestión Malvinas”, escogiéndose restablecer las relaciones diplomáticas por sobre la recuperación de la soberanía argentina en las islas Malvinas (Diario La Nación, Buenos Aires, Argentina, 17 de febrero de 1990, p. 4). Por último, los ingleses designaron a Humprey Maud como embajador en Buenos Aires.

COMENTARIOS FINALES.

Los acuerdos de Madrid I y II mostraron el acercamiento de Argentina al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte por motivos políticos y económicos. Ante la caída del comunismo, el capitalismo encabezado por Estados Unidos quedaba como único ganador a nivel mundial, por lo que en vez de enfrentarse contra los países capitalistas había que aproximarse a ellos para buscar nuevos mercados. Es en este contexto que el acercamiento al Reino Unido debe verse como la puerta de entrada a la entonces Comunidad Económica Europea. Argentina necesitaba nuevos mercados para sus productos por lo que era necesaria la búsqueda de nuevos consumidores.

El gobierno de Carlos Menem intentó generar confianza en el extranjero de ahí las privatizaciones, el recorte del gasto público, el despido de empleados públicos y, la garantía a las inversiones extranjeras. Y dentro de ese marco, debe verse el acercamiento bilateral al Reino Unido, dejándose de lado la confrontación en organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, o la Organización de los Estados Americanos. La política bilateral debía servir para instar a los ingleses a negociar el tema de la soberanía en realidad en el largo plazo, puesto que “el paraguas” dispuesto en los acuerdos negaba toda discusión al respecto y no se disponían plazos para comenzar las negociaciones sobre la soberanía argentina de las islas.

Esta política llevada adelante por el gobierno argentino, lo único que hizo fue que los ingleses no discutieran el tema de la soberanía, ganando tiempo, mientras se dedican a las diversas explotaciones económicas en las islas como la ganadería, el turismo, el petróleo, la pesca. La falta de discusión sobre el territorio en disputa a la vez que el reconocimiento de Gran Bretaña e Irlanda del Norte como estado ribereño, no ha hecho más que favorecer la posición británica, en desmedro de los reclamos de soberanía argentinos:

“Resumiendo, el “paraguas” dice que todos los convenios, declaraciones, tratados, notas, arreglos económicos que se realicen no impondrán a la Argentina ni a Gran Bretaña cambios en sus respectivos reclamos en la zona de Malvinas, Georgias, Sándwich y mares circundantes. Lo que hace es tender a estabilizar el statu quo de posguerra y abrir el juego al trabajo conjunto en todos los demás aspectos que presentan la declaración y sus ampliaciones posteriores. A partir de la declaración se normalizan las situaciones financieras, comerciales, diplomáticas, marítimas y aéreas. Y, lo que es central, se inicia la colaboración entre partes en el tema pesquero. También se realizan arreglos en términos “normales” por cuestiones de la “deuda externa”, intercambios deportivos y culturales, temas humanitarios, etc.” (Caviasca, Guillermo (2018) Acuerdos de Madrid: La diplomacia como continuación de la guerra por otros medios <https://www.surenio.com.ar/2018/08/acuerdos-de-madrid-la-diplomacia-como-continuacion-de-la-que-rra-por-otros-medios> consultado 17/1/2020).

Para finalizar, se puede decir que para fines de 1989, el gobierno argentino intentaba restaurar las relaciones diplomáticas con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, pero sin pensar tanto en el tema de la soberanía sino en los aspectos económicos y políticos que terminaron beneficiando al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte:

“Si bien durante la campaña electoral Menem tentó a los sectores nacionalistas con la promesa de la recuperación de las Malvinas a “sangre y fuego”, una vez convertido en presidente logró que una reunión entre los representantes de ambos gobiernos, acordaran en Madrid la reanudación de las relaciones consulares, los vínculos económico-financieros, las comunicaciones aéreas y marítimas y el cese de las hostilidades entre ambos países. Las relaciones diplomáticas se restablecieron en febrero de 1990, dejándose sin efecto la zona de exclusión establecida durante el conflicto de 1982. Los Acuerdos de Madrid permitieron un mejoramiento sustantivo de las relaciones bilaterales. La fórmula del “paraguas” adoptada en dichos Acuerdos permitió el congelamiento de las posiciones de ambas partes en lo relativo a sus derechos sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes” (Raport, 2006: 782-783).

Esto se realizó en desmedro de lo que se encuentra escrito en la Constitución de la Nación Argentina, que señala como Disposición Transitoria primera, que “la Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del Derecho Internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino” (Constitución de la Nación Argentina, (1994) <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>, Santa Fe, Paraná, Disposición Transitoria Primera consultado 26/12/2019).

BIBLIOGRAFÍA.

Caviasca, Guillermo (2018) Acuerdos de Madrid: La diplomacia como continuación de la guerra por otros medios <https://www.surenio.com.ar/2018/08/acuerdos-de-madrid-la-diplomacia-como-continuacion-de-la-guerra-por-otros-medios>.

Constitución de la Nación Argentina, (1994) <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>, Santa Fe, Paraná, Disposición Transitoria Primera.

Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, Aprobada por la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1960, <https://www.un.org/es/decolonization/declaration.shtml>, 947ª sesión plenaria, 14 de diciembre de 1960.

Diario La Nación, Buenos Aires, Argentina.

HONORABLE CONGRESO DE LA NACION ARGENTINA (1992) CONVENIO Ley Nº 24.184, <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24184-582/texto>.

<http://www.aposmalvinas.com.ar/geog004.htm>.

http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Malvinas/Madrid%20II.pdf.

https://documents.ats.aq/keydocs/vol_1/vol1_2_AT_Antarctic_Treaty_s.pdf.

<https://www.dipublico.org/4049/acuerdo-de-madrid-i-declaracion-conjunta-de-las-delegaciones-de-la-republica-argentina-y-del-reino-unido-de-gran-bretana-e-irlanda-del-norte/>.

[https://www.ecured.cu/Islas_Georgias_del_Sur_\(Argentina\)](https://www.ecured.cu/Islas_Georgias_del_Sur_(Argentina)).

<https://www.elmalvinense.com/gemalvi.html>.

Lasagna, Marcelo, (1995), “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”, en Revista de Estudios Internacionales, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, v. 28, nº 111, julio-septiembre, pp. 387-409.

Lerena, César, [MALVINAS: TRATADO DE MADRID -EL VERSALLES ARGENTINO-
https://dossiergeopolitico.com/2019/04/01/tratado-de-madrid-el-versalles-argentino/](https://dossiergeopolitico.com/2019/04/01/tratado-de-madrid-el-versalles-argentino/).

Rapoport, Mario, (2006), Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2003, Buenos Aires, Ariel.

RESOLUCION 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. CUESTION DE LAS ISLAS MALVINAS (FALKLAND ISLANDS), http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Malvinas/RESOLUCION%202065.pdf, 1398a. sesión plenaria 16 de diciembre de 1965.

Rivière Rolando, (1990), Cavallo prepara un acuerdo con la CEE, Diario La Nación, Buenos Aires, Argentina, 5 de febrero.

XXV Programa de actividades para la plena aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, [https://undocs.org/es/A/RES/2621\(XXV\), 1862^a. sesión plenaria, 12 de octubre de 1970.](https://undocs.org/es/A/RES/2621(XXV),1862a)

DOCUMENTO ANEXOS:

En el presente apartado, los compiladores del presente Dossier N° 2 de la Red Federal de Estudios sobre Malvinas ReFEM 2065 CoFEI, tomamos la decisión de dejar a disposición del lector, los vínculos directos a los Acuerdos de Madrid I y Madrid II, los cuales se hallan en la reservorio digital del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Asimismo se podrá acceder a aquellos acuerdos, intercambios de notas y declaraciones que, de manera directa o indirecta, se hallan vinculados a estos acuerdos.

Esta decisión de presentar, sin adjuntar en el presente documento, los acuerdos se observa fundamentada en la posición de la ReFEM 2065, de incentivar el continuo desarrollo de procesos de investigación, difusión y divulgación sobre la Cuestión Malvinas. Entendiendo que la misma es universo que demanda continuamente abordajes académicos intelectuales que propicien a la construcción y fortalecimiento de las bases de nuestro reclamo soberano en el marco de la disputa existente con el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la Cuestión Malvinas.

VÍNCULOS DIGITALES:

Declaración Conjunta de Madrid (reanudación relaciones consulares)

<https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/1989 - declaracion conjunta de madrid reanudacion relaciones consulares.pdf>

Declaración Conjunta de Madrid II (reanudación relaciones diplomáticas)

<https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/1990 - declaracion conjunta de madrid ii reanudacion relaciones diplomaticas.pdf>

Reservorio Digital Conversaciones y Entendimientos Bilaterales con el Reino Unido (Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto)

<https://www.cancilleria.gob.ar/es/politica-externa/cuestion-malvinas/conversaciones-y-entendimientos-bilaterales-con-el-reino-unido>