

# Malvinas. Política exterior argentina (1989-2015)<sup>1</sup>

Alberto Martínez del Pezzo<sup>2</sup>

**Resumen:** El objetivo de este trabajo es indagar sobre la política exterior argentina con respecto a las Islas Malvinas, durante el período que abarca desde la presidencia de Carlos Menem hasta los mandatos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. La historia de las relaciones internacionales argentinas puede entenderse a modo de péndulo, en un extremo encontramos el fuerte acercamiento a determinados países hegemónicos mientras que, por el otro, observamos una aproximación hacia los países de América Latina. En el análisis del período mencionado plantaremos los siguientes interrogantes: ¿Cómo se caracteriza cada lado del péndulo y cuáles fueron los motivos para dicho posicionamiento en el período indicado? ¿Cuáles fueron las estrategias que se plantearon en base a un posicionamiento u otro con respecto a la cuestión Malvinas? Y finalmente indagaremos acerca de la dinámica de dichas estrategias en relación con los costos y beneficios para la Argentina. La hipótesis que aquí se presenta es que la estrategia de reclamos y confrontación por parte de la Argentina sobre el conflicto de soberanía en los años 2003 al 2015 logró un mejor posicionamiento a nivel mundial en sus apoyos que aquella diseñada en la década de 1990 con un planteo de negociación e intervención de Estados Unidos.

**Abstract:** The objective of this work is to investigate Argentine foreign policy with respect to the Malvinas Islands, during the period between the presidency of Carlos Menem and the mandates of Nestor Kirchner and Cristina Fernandez de Kirchner. The history of Argentine international relations can be understood as a pendulum, at one extreme we observe a strong approach to certain hegemonic countries while on the other, we see an approach to the countries of Latin America. In the analysis we will try to answer the following questions: how each side of the pendulum is characterized and what were the reasons for that position in the mentioned period? What were the strategies that were raised on the basis of a position or the other with respect to the Malvinas question? And finally, we inquire about the dynamics of these strategies in relation to the costs and benefits for Argentina. The hypothesis presented here is that the strategy in seeking regional support from Argentina on the sovereignty dispute, achieved a better position worldwide in their claims. Otherwise, during the 1990s, with the approach of «carnal relations» has not achieved more than some enhancements without substantial results in the central pose, the discussion on sovereignty of the islands.

---

<sup>1</sup> Trabajo recibido el 30/07/2016. Aceptado el 12/12/2016.

<sup>2</sup> Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Docente de la Universidad Nacional de Chilecito. Contacto: [amartinezdelpezzo@undec.edu.ar](mailto:amartinezdelpezzo@undec.edu.ar)

**Palabras claves:** Malvinas - péndulo - soberanía - estrategias

**Keywords:** Malvinas - pendulum - sovereignty - strategies

## Introducción

El objetivo de este trabajo es indagar sobre la política exterior Argentina con respecto a las Islas Malvinas entre el gobierno de Carlos Menem y los mandatos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Según nuestro análisis la historia de las relaciones internacionales argentinas puede entenderse a modo de péndulo en donde los dos lados han sido, por un lado, el fuerte acercamiento a determinados países ubicados en la cima de la pirámide del sistema internacional y, por el otro, una aproximación hacia los países de Latinoamérica.

Según nuestra visión cada giro en la política exterior argentina implicó un reordenamiento de intereses a nivel doméstico, de acuerdo al alineamiento internacional, llevándola de un extremo al otro. En este contexto es que estamos interesados en analizar la cuestión Malvinas dentro del período 1989-2015 con las presidencias de Carlos Menem, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner por entender que cada uno representa un lado del péndulo.

En el período indicado nos realizamos los siguientes interrogantes ¿Cómo se caracterizan cada lado del péndulo y cuáles fueron los motivos para dicho posicionamiento en el período mencionado sobre la cuestión Malvinas? Si existe dicho efecto ¿Cuáles fueron las estrategias que se plantearon sobre la base de un posicionamiento u otro con respecto a la cuestión Malvinas? Y finalmente, indagar acerca de la dinámica de dichas estrategias en relación a los costos y beneficios para la Argentina.

Por otro lado, tampoco es un trabajo que tenga como objetivo específico analizar las diferencias y similitudes de los gobiernos de Carlos Menem y Néstor Kirchner en conjunto con Cristina Fernández de Kirchner de manera netamente comparativa. Aquí cabe hacer una aclaración: entendemos que el gobierno de la Alianza con Fernando de la Rúa plantea una continuidad con la política exterior del gobierno de Carlos Menem. Se puede hacer una mención que los distingue en donde el gobierno de la Alianza comienza negociaciones bilaterales y no trilaterales, es decir, no incluye a los kelpers en las negociaciones, por lo tanto, no intenta seducirlos si no que establece negociaciones solamente con Gran Bretaña. A su vez entendemos que la brevedad del gobierno de Eduardo Duhalde no permite realizar un análisis comparativo.

Para poder establecer este trabajo indagaremos si el gobierno de Carlos Menem buscó una postura negociadora con Gran Bretaña, avanzando en una agenda conjunta en pesca, comunicaciones y explotación hidrocarburífera, para finalmente poder arribar a la cuestión de la soberanía. En el plano internacional la estrategia fue un acercamiento hacia Estados Unidos para que interceda en la posición intransigente de Gran Bretaña y avance la negociación como establecían las resoluciones de la ONU.

Luego nos enfocaremos en las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, para evaluar si se invierte la estrategia y se busca avanzar en la cuestión de fondo, lo que llevó a una confrontación en relación a la pesca, comunicaciones y petróleo. A su vez en el plano internacional la Argentina comenzó con una estrategia enfocada en la integración latinoamericana, lo que resultó en la búsqueda de apoyos regionales e internacionales para lograr sentar en la mesa de negociación a Gran Bretaña.

Partimos de la hipótesis de que la estrategia de reclamos y confrontación por parte de la Argentina sobre el conflicto de soberanía en los años 2003 al 2015 logró un mejor posicionamiento a nivel mundial en sus apoyos que aquella diseñada en la década de 1990 con un planteo de negociación e intervención de Estados Unidos. Para demostrarlo, dividimos el trabajo en dos niveles: el primero analiza lo que Luis Melo denominó problemas asociados al reclamo de soberanía:<sup>3</sup> pesca, petróleo y comunicaciones y cómo cada gobierno trabajó las tres cuestiones. Para ello, tomamos en cuenta lo expresado en las Declaraciones Conjuntas de los años 1989, 1990, 1995 y 1999 para observar lo establecido en los acuerdos llevados adelante por el Gobierno de Carlos Menem. Para luego analizar desde las Memorias Detalladas del Estado de la Nación de la Jefatura de Gabinete de 2003 y 2004 y artículos periodísticos, lo que sucedió con respecto a los problemas asociados durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

El segundo nivel busca analizar la inserción internacional de Carlos Menem mediante artículos periodísticos para medir las intenciones del gobierno de los Estados Unidos para que interceda en la cuestión de la soberanía de las Malvinas frente a Gran Bretaña. Por otro lado, para los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner se analizan los apoyos recibidos por los organismos regionales e internacionales sobre la posición de reclamo de soberanía argentina.

---

<sup>3</sup>Melo, (2000):43-72.

## El péndulo en la teoría: Inserción o Autonomía

Para dimensionar el efecto pendular recurriremos brevemente a analizar los dos enfoques que a nuestro entender estimularon la política exterior de los gobiernos a analizar en el período 1989-2015. La administración de Carlos Menem estuvo influenciada por el Realismo Periférico haciendo fuerte hincapié en la inserción internacional y que en la práctica fue un fuerte alineamiento con los Estados Unidos. En cambio, las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner estuvieron inspiradas en el Autonomismo, en una búsqueda de diversificar las relaciones internacionales y haciendo eje en Latinoamérica con el objetivo del desarrollo interno.

Si de inserción internacional hablamos sin dudas el Realismo Periférico es el enfoque que más preponderancia le da a este aspecto. Por ello su autor Carlos Escudé, se concentrará en el estudio de los elementos necesarios para alcanzar un adecuado alineamiento de nuestro país con respecto a las potencias.<sup>4</sup>

El Realismo Periférico plantea analizar la política exterior en concordancia a los costos y beneficios en relación a la inserción internacional,<sup>5</sup> llegando a la conclusión de que el aislamiento es el escenario más costoso y solo debe darse un enfrentamiento con las potencias de primer orden si los beneficios son mayores a los costos del mismo. Es dentro de esta lógica que el autor definirá lo que es la autonomía de un Estado como el costo relativo de ejercer esa capacidad.<sup>6</sup> Por lo tanto, por definición un enfrentamiento entre un débil y un fuerte siempre es costoso para el primero: «En suma, desde el punto de vista de un realismo periférico, ninguna confrontación de un Estado débil con una potencia hegemónica se amerita».<sup>7</sup>

De este modo, el realismo parte primero en ubicar a la Argentina en el sistema internacional por sus características y esto determinará su inserción sobre la base del poder que posee. Por consiguiente, uno de los principales elementos de este enfoque es el acatamiento de las reglas de juego

---

<sup>4</sup> «La política exterior puede tan sólo optimizar la inserción internacional de un estado. Esta inserción se mide casi exclusivamente en términos de alianzas. Para un país como la Argentina, la no alineación es un craso error de gestión, basado en la creencia equivocada e ingenua de que la política exterior debe maximizar la independencia del país». Escudé, (1986): 21.

<sup>5</sup> Escudé, (1992).

<sup>6</sup> Escudé, (2012): 104.

<sup>7</sup> Escudé, (2012): 104.

del sistema internacional. Dada una posición subordinada, la Argentina, debe buscar alianzas para obtener beneficios. Dentro de esta lógica sus esfuerzos deben estar concentrados en buscar acuerdos con Estados Unidos por ser la primera potencia de la pirámide internacional. Con respecto a este planteo coincidimos con la crítica de Alejandro Simonoff cuando afirma «El problema de la teoría de Escudé es que las ganancias son siempre eventuales o defirieren la confrontación hacia el futuro, llegando a eternizar la alineación»<sup>8</sup>. Que como veremos más adelante, será lo que ocurrirá con la estrategia del «paraguas» sobre la soberanía de las Islas Malvinas.

Por eso, coincidimos con el planteo realizado por el Autonomismo como corriente opuesta al Realismo Periférico. Éste parte de definir al sistema internacional entendiendo que la conformación está dada por países que por su alto grado de desarrollo se dedican a brindar incentivos. Es así que los Estados de menor jerarquía deben buscar a través de su inserción beneficiarse de dichos estímulos dándose de esta manera una competencia de suma cero. El producto de esta lógica es una asimetría en la estructura del sistema internacional entre un centro y una periferia que es dependiente. Por lo tanto, la relación entre los países débiles y fuertes no solo que es desigual, sino que las reglas establecidas por los primeros en el sistema internacional tienen como fin mantener dicha asimetría y aumentarla.

El autor de este enfoque, Juan Carlos Puig, define que el desarrollo endógeno brinda la posibilidad de aumentar los márgenes de maniobra en la competencia de suma cero del sistema internacional. Si el país dependiente logra aumentar su peso específico en la pirámide internacional, aumentando sus atributos, no dependerá de los beneficios brindados por las potencias: «El Estado que opta por la emancipación, progresiva o total, no puede contar más que con sus propias fuerzas».<sup>9</sup> Por ello, el concepto central será el de la Autonomía: «Autonomizar significa ampliar el margen de decisión propia y, normalmente, implica por tanto, recortar el margen de que disfruta algún otro».<sup>10</sup>

Esto quiere decir que ya no se busca únicamente la inserción en el sistema internacional mediante una alianza favorable con la potencia que genere beneficios al país periférico como afirma Escudé. La cuestión es

---

<sup>8</sup> Simonoff, (2003): 11.

<sup>9</sup> Puig, (1983): 61.

<sup>10</sup> Puig, (1983): 20.

lograr un desarrollo interno que permita generar recursos aumentando el «peso específico» del país para ganar márgenes de maniobra en el sistema internacional:

«O bien el país candidato a la autonomía logra fundamentarla internamente en la autonomía técnico-empresarial, con su correspondiente tasa mínima de endogenia, o bien el país en cuestión logra disponer de una relación intrainperial efectivamente universal y con términos de intercambio que no sean desfavorables».<sup>11</sup>

En lo afirmado en el párrafo anterior creemos que se sintetiza el efecto pendular descrito entre 1989-2015, ya que los dos gobiernos analizados corresponden a dos estadios en la teoría autonomista: la dependencia nacional y la autonomía heterodoxa. La primera se caracteriza por la aceptación de los grupos que detentan el poder real, estos racionalizan la dependencia pero sometida a la aspiración de sacar el máximo provecho de ella, ya que se considera lo más conveniente como un paso indispensable para el logro de una mayor autonomía en el futuro. En cambio, en la segunda, se sigue aceptando la conducción estratégica de la potencia pero el país que aspira a la autonomía no acepta los intereses que solo reportan beneficios para la potencia hegemónica.

Por lo tanto, consideramos que la política exterior del gobierno de Carlos Menem responde al estadio de dependencia nacional. A través de la «relaciones especiales»<sup>12</sup> concentró todos sus esfuerzos para sacar el máximo provecho de su alineamiento con Estados Unidos. Dando prioridad a un proceso de inversión externa y por lo tanto de negociación con Gran Bretaña en aspectos de pesca, petróleo y comunicaciones, en donde la estrategia para destrabar el conflicto de soberanía fue la intervención de la superpotencia para incidir en la conducta de no negociar por parte de Gran Bretaña.

Por otro lado, entendemos que durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner se responde al autonomismo heterodoxo,<sup>13</sup> por lo tanto se buscó un acercamiento a Latinoamérica. En consecuencia, la búsqueda de autonomía llevó a que petróleo, pesca y comunicaciones ya no sean temas de negociación sino de conflicto, llegando

---

<sup>11</sup> Jaguaribe, (1979): 97.

<sup>12</sup> Corigliano, (2000).

<sup>13</sup> Bologna, (2010): 44.

a su punto máximo con la crisis diplomática de 2010-2012. En este contexto, la estrategia hacia Malvinas fue el reclamo de soberanía y la búsqueda de apoyos hacia la posición argentina.

### **Política Exterior del Gobierno de Menem: Negociación y pedidos de intervención**

Transcurridos siete años de la Guerra de Malvinas se realizó en España un encuentro en Madrid, dando comienzo al inicio de negociaciones bilaterales entre Argentina y Reino Unido dejando momentáneamente de lado los reclamos, se negoció el reinicio de relaciones diplomáticas buscando principalmente beneficios económicos. Por esa razón el dato más significativo del acuerdo del 19 de octubre de 1989 se refiere al punto siete, en donde se deja establecido promover las relaciones comerciales y financieras. De esta manera ambos gobiernos se comprometen a levantar todas las restricciones impuestas en 1982. En consonancia con dicho punto el gobierno británico convino en facilitar el restablecimiento de vínculos de cooperación entre la Argentina y la Comunidad Europea.<sup>14</sup> Este punto, del cual se desprende la búsqueda de una reinserción internacional y de inversiones, fue fundamental para que el gobierno de Carlos Menem pudiera avanzar en una postura de negociación.

Fue así que en febrero de 1990 se estableció un Sistema Transitorio de Información y Consultas Recíprocas sobre los movimientos de las unidades de las Fuerzas Armadas en áreas del atlántico Sudoccidental. Continuado con lo establecido en 1989, se acordó intercambiar la información disponible sobre las operaciones de las flotas pesqueras, las estadísticas pertinentes sobre captura y esfuerzo de pesca y análisis del estado de los stocks de especies. Sin embargo, se repite en el punto 12 en relación a las inversiones, la promoción y protección recíproca de inversiones como aliento a la iniciativa privada.<sup>15</sup>

En la declaración del 28 de noviembre de 1990 sobre conservación de recursos pesqueros se continúa afirmando desde un comienzo que los

---

<sup>14</sup> Declaración conjunta Argentina-Reino Unido de 1989 en [http://www.cancilleria.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/1989\\_-\\_declaracion\\_conjunta\\_de\\_madrid\\_reanudacion\\_relaciones\\_consulares.pdf](http://www.cancilleria.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/1989_-_declaracion_conjunta_de_madrid_reanudacion_relaciones_consulares.pdf)

<sup>15</sup> Declaración Conjunta Argentina-Reino Unido de febrero de 1990 en [http://www.cancilleria.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/1990\\_-\\_declaracion\\_conjunta\\_de\\_madrid\\_ii\\_reanudacion\\_relaciones\\_diplomaticas.pdf](http://www.cancilleria.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/1990_-_declaracion_conjunta_de_madrid_ii_reanudacion_relaciones_diplomaticas.pdf)

avances en dicha cuestión no implican un cambio de posición de ambos países con respecto a la soberanía. Sin embargo, se establece contribuir con la conservación de los recursos pesqueros y para ello ambos gobiernos proveerían información sobre las flotas pesqueras. Este será un punto a tener en cuenta en relación a medir el avance logrado en las negociaciones de los problemas asociados, ya que es un punto muy conflictivo, dado que a partir de 1987<sup>16</sup> los habitantes de las islas comenzaron a dar licencias de explotación. Esta medida, le aportará grandes ingresos a la economía de las islas, lo cual si bien genera un avance de hecho con Gran Bretaña no implica una modificación en relación a los beneficios percibidos para los isleños. Por ello, otro rasgo característico de esta nueva política exterior fue la seducción hacia los habitantes de las islas, con lo cual la Argentina sostenía negociaciones trilaterales, con Reino Unido y con los kelpers. Este será un punto distintivo de la estrategia ya que reconoce a los habitantes como un tercer actor en la disputa. La seducción fue un punto fuerte de las negociaciones de la presidencia de Menem: «Entre las políticas implementadas desde Cancillería figuran la estrategia de la seducción y la exclusiva concentración en la estrategia bilateral prácticamente descartando la estrategia multilateral».<sup>17</sup>

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 hacía referencia a establecer «correctas prácticas» como las desarrolladas en el Atlántico Sudoccidental y en el Mar del Norte. En el punto cuatro se establecieron las funciones de la comisión en donde figuran «alentar actividades comerciales», «buscar propuestas de empresas», «hacer recomendaciones respecto de propuestas hechas por empresas a los dos Gobiernos sobre proyectos de desarrollo» pero el punto más importante era «promover la exploración y explotación de hidrocarburos en áreas marítimas del Atlántico Sudoccidental sujetas a una disputa de soberanía» donde se debía «promover la cooperación entre las industria de ambas Partes».<sup>18</sup>

Por último, en la declaración de julio de 1999 se buscó subir los niveles de cooperación en pesca, pero principalmente se acordó la reanu-

---

<sup>16</sup> Alfredo Bruno Bologna 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>

<sup>17</sup> Gil,(1999):16.

<sup>18</sup> Declaración Conjunta Argentina-Reino Unido septiembre de 1995 en [http://www.cancilleria.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/1995\\_-\\_declaracion\\_conjunta\\_hidrocarburos\\_\\_denuncia\\_2007.pdf](http://www.cancilleria.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/1995_-_declaracion_conjunta_hidrocarburos__denuncia_2007.pdf)

dación inmediata de servicios aéreos civiles regulares directos entre Chile y las Islas Malvinas operados por LAN Chile o cualquier otra aerolínea que acuerden las partes. Estos servicios incluyeron escalas en el territorio continental argentino para que pudieran embarcar y desembarcar pasajeros.<sup>19</sup> Es importantes tener en cuenta este último acuerdo porque en el 2003 fue el punto de inicio para el desacuerdo entre Argentina y Gran Bretaña.

En consecuencia, lo que se puede observar en relación a los problemas asociados es que la Argentina comienza haciendo concesiones necesarias para restablecer sus relaciones internacionales, a partir de las cuales 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. Lo mismo puede decirse respecto a la exploración y explotación hidrocarburífera con participación de ambas partes y en lo que se refiere a una ruta aérea a las Islas para mejorar las comunicaciones. De esta manera, lo que demuestran las cinco declaraciones es la búsqueda de avanzar en relación a los problemas asociados al reclamo de soberanía, donde el eje fue la colocación de los recursos, sea pesca o petróleo, para lograr un proceso de inversiones y para lograr avanzar en conjunto hacia la cuestión de fondo.

De este modo, se instaló un «paraguas» sobre el reclamo de la soberanía de las Islas Malvinas que consistió en tratar de avanzar en una agenda que dejara de lado la discusión de la disputa, para encontrar consensos previos y así arribar a la cuestión de fondo. En su momento fue un importante avance, ya que luego de la guerra el reinicio de las relaciones diplomáticas era una condición necesaria para cualquier negociación. Por ello entendemos que en el gobierno de Carlos Menem la Argentina buscó construir de todas las maneras vínculos sólidos con Reino Unido esperando que finalmente las negociaciones sobre la soberanía llegaran por sí solas con la afinidad de intereses. Esto es lo que permite entender que, mientras en 1982 la Argentina peleaba contra un miembro de la OTAN, en 1990, ocho años después, estaba enviando tropas y barcos apoyando una operación de este organismo encabezada por Estados Unidos, país que contó con una activa participación en la guerra de 1982 a pesar de su neutralidad.

---

<sup>19</sup> Declaración Conjunta Argentina-Reino Unido de Julio de 1999 en [https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/1999\\_-\\_declaracion\\_conjunta.pdf](https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/1999_-_declaracion_conjunta.pdf)

Por lo antes dicho, podemos contextualizar mejor los pedidos de la Argentina de intervención de Estados Unidos sobre la cuestión Malvinas luego de nueve años de una política de colocar un «paraguas» sobre el reclamo de soberanía. En algún momento los beneficios postulados por el Realismo Periférico debían plasmarse. La Argentina consiguió ser miembro extra OTAN gracias al cumplimiento con los criterios establecidos por el realismo periférico (creemos que no hay mejor expresión en el término *extra* para graficar el concepto de *periférico*) pero sin embargo no logró con este título construir vínculos con un miembro como el Reino Unido para poder solucionar la soberanía de las Islas Malvinas. Por esta razón, coincidimos con la crítica hecha al Realismo Periférico por Alejandro Simonoff acerca del círculo vicioso entre ganancias y subordinación. Es decir, la búsqueda de beneficios en base a una alineación con una potencia tiende a eternizar la subordinación.

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 registraron 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»<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> «Malvinas: quieren que EE UU siga presionando sobre Londres», *Clarín*, 22/02/1999.

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».<sup>21</sup>

Dicho optimismo chocaba 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».<sup>22</sup>

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. Entonces tal vez, el realismo periférico tenga razón en cuanto a las áreas de interés necesarias para construir consenso para poder solucionar un conflicto, pero al parecer es viable en una relación entre países centrales pero no así en una relación entre centrales y periféricos.

### **Política Exterior de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner: Reclamo y apoyos**

Como se dijo en el comienzo, la política exterior de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner estuvo centrada en conseguir mayores márgenes de maniobra política o, dicho de otro modo, de autonomía. En este contexto, la Argentina comenzó nuevamente con los reclamos ante el Reino Unido en relación a las Islas Malvinas y dio por concluidas cuestiones del pasado porque consideró que vulneraban el reclamo nacional. En consecuencia, apenas asumido en 2003 Néstor Kirchner, en su primer via-

---

<sup>21</sup> «Malvinas: Clinton intercedió ante Blair», *La Nación*, 04/05/1999.

<sup>22</sup> «Malvinas: Londres descuenta el apoyo de los Estados Unidos», *La Nación*, 23/04/1999.

je a Europa le presentó al primer Ministro Tony Blair dos temas: la soberanía de las Islas Malvinas y la cuestión pesquera<sup>23</sup>.

El primer aspecto demuestra el interés de plantear la cuestión de fondo como prioridad dejando de lado la estrategia de avanzar sobre distintas áreas de interés para luego arribar a la cuestión de la soberanía. El segundo asunto demuestra una política exterior basada en el autonomismo heterodoxo, es decir, de buscar el desarrollo propio. Ya que como se dijo antes, las licencias de pesca les reportan aun hoy grandes ingresos a los habitantes de las Islas. Este punto a su vez hace referencia a negociaciones bilaterales y no trilaterales como llevaba adelante el gobierno de Carlos Menem. Al contrario, no se reconoce a los habitantes como partícipes de las negociaciones sino como actores que perciben un beneficio en un conflicto de soberanía.

Otro aspecto que reporta beneficios a los isleños es el turismo<sup>24</sup> siendo la segunda fuente de ingresos. Por esta razón, en el año 2004 se rechazó un pedido de la aerolínea LAN Chile de realizar vuelos entre Punta Arenas y Puerto Argentino, para darle este recorrido a Aerolíneas Argentinas. Este hecho despertó las quejas del Secretario de Estado británico para Asuntos Exteriores, Bill Rammell, en las que destacaba el impacto negativo para los isleños y para la industria turística. En medio de la disputa por los vuelos, el canciller Bielsa por su parte manifestó claramente cuáles eran las intenciones argentinas: «Si no quieren volar hacia las islas bordeando Tierra del Fuego es porque es un negocio y si es así nosotros queremos participar del mismo».<sup>25</sup>

Entre 2003 y 2004 el Consejo Legislativo de las Islas, órgano de gobierno local, inició acciones para la exploración y explotación del petróleo. La reacción de la Argentina fue contundente: «El gobierno argentino comunicó al Reino Unido su decisión de dar por terminada la declaración referida a la exploración y explotación de hidrocarburos en el área sujeta a la disputa de soberanía»<sup>26</sup>. De esta manera, el gobierno de Néstor Kirchner dio por finalizado cualquier tipo de negociación en lo que se denomina problemas asociados con el objetivo de fortalecer la posición argentina. El canciller Bielsa fue muy claro en dicha postura: «Sin ser hostiles, tenemos

---

<sup>23</sup> Bologna, (2006).

<sup>24</sup> «No tan Kelpers», *La Nación*, 24/07/2005.

<sup>25</sup> «Los vuelos de la discordia», *Clarín*, 16/06/2005.

<sup>26</sup> Jefaturade Gabinete, Memoria Detallada del Estado de la Nación. Buenos Aires, 1 de marzo de 2003.p. 205.

que ser implacables con la plata. Ellos van a hacer perforaciones petroleras y no toleran que hayamos suspendido los vuelos chárter mientras no sean de bandera argentina. Si hay plata para Gran Bretaña, también debe haber plata para Argentina».<sup>27</sup>

En el año 2010, ya durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, la empresa Petrolera Desire Petroleum de propiedad británica comenzó una exploración sobre la cuenca norte de las Islas Malvinas. Ante este hecho la Argentina inmediatamente estableció que cualquier nave o artefacto naval dirigido a las Islas Malvinas debía pedir autorización por anticipado. A su vez, a través del Congreso se inició un proyecto de sanciones económicas concretas para las empresas que operan en la Argentina y participan en las tareas de exploración y explotación. Luego de eso, la Argentina presentó un reclamo en las Naciones Unidas en la Comisión de límites de la Plataforma Continental para extender sus fronteras marítimas a 350 millas desde la costa para garantizar sus derechos sobre las islas. El 10 de febrero de 2012 el Canciller Héctor Timerman realizó una denuncia por la militarización de las islas por parte del Reino Unido, afirmando la capacidad de transporte de armamento nuclear hasta asegurando que se habían introducido armas nucleares violando de esa manera el Tratado de Tlatelolco de 1967, como así también cuarenta resoluciones de Naciones Unidas que convocan al diálogo. Como respuesta el Canciller Británico dio a entender que su país cuenta con armas nucleares en las islas<sup>28</sup> y advirtió a la Argentina en caso de que pretenda una aventura militar.

En 2012 se realizó la reunión del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas con la presencia de la primera mandataria Cristina Fernández de Kirchner en donde se profundizaron las diferencias solicitando por parte de la Argentina el retomar las negociaciones. El 25 de septiembre en su discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas la presidenta reclamó por el cumplimiento de las resoluciones de la ONU que ordenan a negociar por la soberanía de las Islas Malvinas. Un año después, envió una carta al primer Ministro Británico, David Cameron, exhortándolo a poner fin al colonialismo y devolver las Malvinas al cumplirse 180 años de la usurpación. Por su parte, el *foreign office* respondió a través de su vocera que los isleños habían elegido ser ingleses haciendo referencia al derecho de la autodeterminación.

---

<sup>27</sup> «Elias, Jorge, Bielsa: jamás consentiría la idea de estafar a la gente», *La Nación*, 24/06/2005.

<sup>28</sup> «Gran Bretaña dio a entender que tiene armas nucleares en Malvinas», *Todo Noticias*, 10/02/2012.

Lo observado respecto a los problemas asociados, al reclamo de soberanía y a las reacciones de la Argentina por el accionar unilateral de Gran Bretaña demuestran que ya no se busca únicamente la inserción en el sistema internacional mediante una alianza favorable con la potencia dominante que genere beneficios al país periférico como se trazó en la política exterior de Carlos Menem. La Argentina fundamentó su posición en la cuestión Malvinas y se volvió a una postura basada sobre el reclamo a la soberanía de las islas que había sido soslayado por una estrategia de seducción y negociación bilateral con el Reino Unido.

Es por ello que a nuestro entender el reclamo de la soberanía a lo largo de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner pasó a primer plano, lo cual aumentó el nivel de confrontación con Gran Bretaña en los problemas asociados. De esta manera se desaprovechó un avance respecto a dichas cuestiones y se buscó directamente atacar la cuestión de soberanía. Pero para ello, entendemos que la estrategia de la Argentina volvió necesario el mayor pronunciamiento posible de países sobre el reconocimiento de un conflicto en torno a las islas. Por esta razón es que nuestro país, a partir de esta política exterior, trabajó fuertemente en colocar en todos los foros internacionales su posición sobre las Malvinas, consiguiendo múltiples apoyos como los de Rusia, China y el G77<sup>29</sup>.

### **Apoyos: MERCOSUR, ONASUR, ALBA**

A partir de 2004 las resoluciones del Comité de Descolonización incluyeron un apartado adicional a su tradicional pedido de negociación entre ambos países en disputa por las islas Malvinas: tomaron nota de las palabras de los presidentes argentinos, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, en la Asamblea General de cada año. Así lo demuestran las resoluciones cuyos proyectos estuvieron a cargo de Bolivia, Chile, Cuba y Venezuela: 109/2004/L.8; 109/2005/L.8; 109/2006/L.8; 109/2007/L.8, y 109/2008/L.8. Las resoluciones: 109/2009/L.8 tomadas por Bolivia, Chile, Cuba, Ecuador y Venezuela. Y también las resoluciones 109/

---

<sup>29</sup> «Putin: Rusia apoya a Argentina en la disputa por Malvinas», Telesur TV, Caracas, 12/07/2014. En <http://www.telesurtv.net/news/Putin-Rusia-apoya-a-Argentina-en-la-disputa-por-Malvinas-20140712-0008.html> (consultado el 02/08/2015); «China apoyó el reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas», *La Nación*, 25/12/2011; «El G77 respaldó a la Argentina por Malvinas y los holdouts», *La Nación*, 15/06/2014.

2010/L.15, 109/2011/L.7, 109/2012/L.6 y 109/2013/L.7 elaborados por Chile, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela.

Además, hasta el 2003 los organismos internacionales solamente instaron a Argentina y el Reino Unido a negociar para encontrar una solución pacífica respecto de la soberanía de las Malvinas. Sin embargo, encontramos un indicio de movimiento en nuestra idea de la política exterior argentina como un péndulo que oscila del lado de las grandes potencias hacia las naciones emergentes, y puntualmente las regionales. Aunque las resoluciones continuaron instando a negociar pacíficamente, a partir de 2004 se tomó nota de las palabras expresadas por Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en la Asamblea General de la ONU. Dos cuestiones a tener en cuenta respecto de ese punto. La primera es que, hasta ese año, sólo se consideraban las palabras del canciller, en algunos casos. Por otro, que también a partir de 2004, los encargados de elaborar el proyecto de resolución del Comité de Descolonización fueron países latinoamericanos que, en la mayoría de los casos, apostaron a la integración regional.

En el marco de las tensiones enumeradas en el punto anterior la Argentina comenzó con un fuerte trabajo de conseguir la mayor cantidad de apoyos sobre su reclamo. En el año 2012 se produjo la mayor novedad, cuando finalmente Estados Unidos realizó un llamado a las partes a negociar dejando de lado su histórico papel de no intervención.<sup>30</sup> Es curioso ese dato, ya que se dio en una etapa en donde la Argentina abandonó su pedido reiterado de pronunciamiento por parte de Estados Unidos. O dicho de otro modo, había dejado de trabajar exclusivamente en una estrategia para lograr dicha declaración. Por el contrario, se realizó en una coyuntura en donde la Argentina basaba su política exterior en una estrategia autónoma. Creemos que la mayor cantidad de apoyo para su sustentación apuntó a atenuar la intransigencia del Reino Unido a negociar. Es decir, para que las resoluciones de Naciones Unidas se hagan efectivas, es necesario el mayor reconocimiento posible del conflicto por la soberanía. Reconocer dicho conflicto es reconocer la necesidad de negociar.

De esta manera, la Argentina retomó una política de reclamos y confrontación con Gran Bretaña que logró obtener a nivel mundial abundantes apoyos. Cabe mencionar que la Argentina a lo largo de la historia ha consolidado su posición en relación a sus reclamos. El más significativo ha sido el de la ONU en relación a la resolución 2065, que insta a las

---

<sup>30</sup> «El Gobierno recibió con entusiasmo el pedido de Estados Unidos respecto de Malvinas», *La Nación*, 20/01/2012.

partes a llegar a un acuerdo para solucionar la cuestión. Es por ello que, si bien la Argentina intentó recuperar espacios perdidos luego de años de no reclamar, como se explicó en relación al gobierno de Carlos Menem, tampoco es nuevo a lo largo de la historia el recibir abundantes apoyos. Sin embargo, el respaldo en lo discursivo de una gran cantidad países, especialmente la de Brasil, China y Rusia que se proyectan como elementos que pueden llegar a cambiar el sistema internacional, es un elemento novedoso del período analizado. Esto podría llegar a permitir presionar sobre Gran Bretaña para que finalmente se sienta a negociar la cuestión de la soberanía sobre las Malvinas.

## Conclusión

Hemos hecho un recorrido de veintiséis años en donde analizamos las distintas etapas de las relaciones exteriores argentinas en torno a la cuestión Malvinas. Para ello, examinamos los marcos teóricos que le dieron fundamento a las relaciones internacionales de los gobiernos de Carlos Menem y Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Observamos objetivos opuestos entre el Realismo Periférico y el Autonomismo, como son la alineación por un lado y la autonomía por el otro. Una vez establecido ese punto brindamos un marco para entender las dos etapas en la cuestión Malvinas, que desde nuestra perspectiva se explican a través de un movimiento pendular en donde cada uno de los lados representa características totalmente antagónicas entre sí.

El período de «Relaciones Especiales» estuvo marcado por una política exterior atada a los intereses de Estados Unidos en donde las reformas económicas fueron el impulso para el reinicio de las relaciones diplomáticas entre la Argentina y Reino Unido que, basándose en un presupuesto liberal de relaciones económicas, marcaría un avance a futuro sobre el conflicto. Por ello se diseñó la política de «paraguas» sobre la cuestión de la soberanía para que se lograra avanzar en negociaciones y en la cooperación sobre los denominados problemas asociados. La crítica de Alejandro Simonoff acerca de los beneficios eventuales, encuentra asidero ya que en nombre de dichos logros futuros la Argentina somete a negociación cada vez más recursos.

A nuestra manera de entender, la Argentina quedó presa de su propia estrategia, ya que dejando de lado la posibilidad de un reclamo se perdía la capacidad de negociación. Es por ello que la Argentina se dedicó, en

consonancia con sus relaciones exteriores especiales hacia Estados Unidos, a que este país interviniera en la cuestión Malvinas solicitándole al Reino Unido avanzar sobre un entendimiento. En el camino de esta estrategia, llega a ser nombrada como miembro extra OTAN pero aun así no se logra ningún avance sobre el conflicto de la soberanía de las Islas Malvinas. Por dicha razón coincidimos con Alfredo Bruno Bologna cuando afirma que el conflicto de Malvinas nunca puede evaluarse en una contabilidad costo-beneficio<sup>31</sup>.

Luego del 2003 comienza un período distinto en la política exterior Argentina basado en la corriente autonomista, es decir, buscando el desarrollo endógeno del país. Lo cual hizo que en los problemas asociados existiera un retroceso ya que se buscó sacar una ventaja económica en relación a la pesca, comunicaciones y petróleo. Es decir, en tratar de lograr explotar económicamente, hasta buscando intervenir en las cuestiones logísticas necesarias para el funcionamiento de la economía de los kelpers, tratando aporvechar la posición continental. Por ello, coincidimos con Guillermo Makin cuando afirma en que hay que lograr hacer incómoda la no negociación,<sup>32</sup> es decir, hacer costoso el mantenimiento del *status quo* a los isleños, para lograr que Gran Bretaña negocie la soberanía.

Sin embargo, es cierto que la estrategia de reclamo no logra avanzar en los problemas asociados ni en la cuestión de fondo, es decir, Reino Unido luego de ser presionado no comenzó a negociar la soberanía. Pero sí esta estrategia tiende a hacerle más costosa la posición intransigente mediante la operatividad necesaria desde el continente para el funcionamiento de la economía de las islas. Y a su vez, presiona internacionalmente mediante los apoyos regionales y de actores relevantes del sistema internacional. De esta manera la Argentina recupera la capacidad de negociación basada en el reclamo, capacidad dejada de lado en el período anterior, no quedándose solo en lo retórico sino llevándolo a la práctica a través de los intereses regionales, es decir, apoyándose en la convergencia de intereses latinoamericanos que, como pudimos observar, se tradujeron en proyectos de resoluciones impulsadas por países como Bolivia, Chile, Cuba y Venezuela.

En lo que hace a la cuestión de fondo, la Argentina al recuperar su capacidad de reclamo y hasta por momentos de confrontación, logró evitar medidas unilaterales por parte de Gran Bretaña en lo que respecta a la

---

<sup>31</sup> Bologna, (1995).

<sup>32</sup> «Hay que dificultarles la exploración petrolera», *La Nación*, 28/02/2010.

extracción de recursos económicos estratégicos como el petróleo. Para su perforación requiere de apoyo del continente, resultando casi imposible dicha empresa sin soporte de ningún país latinoamericano. Por ello, otro avance por parte de la Argentina fue lograr un consenso entre los países de la región prohibiendo el arribo de buques con bandera de las Falkland Islands. En el caso de Uruguay esto le resultó en pérdidas económicas considerables y en los vuelos desde Chile de la empresa LAN en una medida arriesgada pero muy útil respecto a la estrategia de presionar a los Isleños.

Por ello, la Argentina no solo buscó evitar de todos los modos posibles un resarcimiento económico por parte de los habitantes de las Islas en una zona donde existe un reclamo de soberanía, sino que intentó hacer un planteo económico propio de los recursos, como presionar para que sean vuelos de bandera argentina los que cubrieran la ruta hacia las Malvinas. Esto sin el consenso de los países vecinos no se podría haber logrado. Dicho apoyo sudamericano sirvió además para posicionar el reclamo sobre la soberanía de las Malvinas en organismos como OEA y ONU que fueron utilizados como plataforma para buscar apoyos internacionales. Mediante éstos se dejó en evidencia el incumplimiento de las reiteradas resoluciones de la ONU que llaman a negociar, exponiendo a Gran Bretaña como miembro del Consejo de Seguridad por incumplir disposiciones del mismo organismo en el cual busca impartir autoridad. Se llegó de esta manera a hacerle pagar ciertos costos por no negociar, ya que los reclamos de soberanía de otros países hacia Gran Bretaña como por el ejemplo Gibraltar hicieron que la Argentina y España expresaran sus mutuos apoyos.

En conclusión, la estrategia de reclamo tuvo como base buscar un interés común con los intereses latinoamericanos. Dichos intereses regionales sirvieron y sirven para apuntalar los reclamos argentinos sobre la soberanía de las Islas Malvinas para que Gran Bretaña se sienta a negociar. En efecto, desde nuestro punto de vista la estrategia multilateral de la Argentina sobre el conflicto de soberanía logra un mejor posicionamiento a nivel mundial en sus reclamos diversificando los países que se pronuncian a favor del reclamo como ser Brasil, Rusia, China y hasta los Estados Unidos. Ya que entendemos que para que dicha estrategia logre buenos resultados es necesario la mayor cantidad de pronunciamientos a favor de la Argentina. Por ello consideramos que la Argentina ha logrado mayores resultados estando en el lado del péndulo que accionó mediante los reclamos y la búsqueda de apoyos que cuando tendió a insertarse económicamente.

## Bibliografía

- BOLOGNA, Alfredo, (1995), «Malvinas en la Agenda de Política Exterior Argentina Revista», *Revista de Relaciones Internacionales* N° 9. UNLP.
- BOLOGNA, Alfredo, (2006), «La cuestión Malvinas una mirada desde lo económico», en: *La política exterior del gobierno de Kirchner*. Ediciones CERIR. UNR [http://www.cerir.com.ar/admin/\\_cerir/archivos/libros/0000230/Bologna%20-%20Tomo%20IV%20-%20Vol.1.pdf](http://www.cerir.com.ar/admin/_cerir/archivos/libros/0000230/Bologna%20-%20Tomo%20IV%20-%20Vol.1.pdf)
- BOLOGNA, Alfredo (Dir.), (2010), *La Política Exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato de Kirchner*. Rosario: UNC.
- CORIGLIANO, Francisco, (2000), «'Las «relaciones carnales': Los vínculos con las grandes potencias, 1989-2000" en ESCUDÉ, Carlos y CISNEROS, Andrés, *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina* (Tomo XV).
- ESCUDE, Carlos. (1986), *La Argentina vs las Grandes Potencias*. Buenos Aires: Belgrano.
- ESCUDE, Carlos, (1992), *Realismo periférico: Bases teóricas para una nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- ESCUDE, Carlos, (2012), *Principios de Realismo Periférico*. Buenos Aires: GIL, Sebastián, (1999), *Las islas Malvinas y la Política Exterior Argentina durante los 90s, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: CARI.
- JAGUARIBE, Helio, (1979), «Autonomía Periférica y Hegemonía céntrica» ponencia presentada en el seminario «América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional», en: *Estudios Internacionales del Instituto de Estudios Internacionales* Vol 12, N° 46, Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/16458>
- MELO, Artemio Luis, (2000), *La cuestión Malvinas: situación actual*, en *Ponencias, Años V – VI, N° 8-11*, Instituto Estanislao Zeballos de Estudios Internacionales. CONICET, Cerider. pp. 43-72.
- PUIG, Juan Carlos, (1983), *Malvinas y el Régimen Internacional*. Buenos Aires: Depalma.

SIMONOFF, Alejandro, (2003), «La interpretación del pasado como eje de disputa de la política exterior actual: de Puig a Escudé», en: *Relaciones Internacionales* N° 25.