



Vicente Palermo

Malvinas y Gibraltar.

¿comparación extravagante?

Resolución o disolución de conflictos

GOBERNACION

DE LA

TIERRA DEL FUEGO

Y LAS

ISLAS MALVINAS

Escala - 1:2 000 000 .

Legend for 'Lagos argentinos' (Argentine Lakes)

Notes for 'Islas de exploradores' (Explorers' Islands)

CARI

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS  
RELACIONES INTERNACIONALES

Artículo de opinión  
Junio 2026

**Malvinas y Gibraltar:  
¿comparación extravagante?  
Resolución o disolución de conflictos**

**Vicente Palermo**

**Artículo de opinión  
Junio 2026**

# **Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales**

**Artículo de opinión  
Junio 2026**

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva  
responsabilidad de los autores y no reflejan ni la visión de  
las instituciones a las que pertenecen ni la del CARI.

Corrección: Roxana Carbone  
Diseño: Mario Modugno  
Imagen de tapa: [iStock.com/Global\\_Pics](https://www.istock.com)

CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales  
Uruguay 1037, piso 1.º, C1016ACA Buenos Aires, República Argentina  
Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742  
Correo electrónico: [direccioneditorial@cari.org.ar](mailto:direccioneditorial@cari.org.ar) / Sitio web: [www.cari.org.ar](http://www.cari.org.ar)

# Malvinas y Gibraltar: ¿comparación extravagante? Resolución o disolución de conflictos

Vicente Palermo\*

## Introducción

### Malvinas: del conflicto al diferendo. Un camino casi imposible

La cuestión Malvinas constituye un conflicto multidimensional. Este conflicto ha sido, lo es hoy, y promete seguir siendo, muy costoso. Sus costos potenciales van mucho más allá del problema estrictamente territorial y del problema fiscal, ya que la *causa Malvinas* tiene efectos en las dimensiones políticas y culturales de la vida argentina, e impactos en los modos de *sentirse bien* de los argentinos. El cultivo de la *causa Malvinas* es un gran productor de frustración, un desaguadero y a un tiempo, es lógico, un desahogo, de los no escasos motivos más tangibles por los que los argentinos nos sentimos frustrados y expresamos resentimientos. A primera vista, es difícil no tener la impresión de que se trata de un preocupante, si no alarmante, callejón sin salida. Sobre este punto se ha escrito

---

\* Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Conicet y miembro del Club Político Argentino, Buenos Aires. Correo de contacto: vicentepalermo@gmail.com

bastante y no pretendo volver a ventilarlo aquí (Palermo, 2007; de Ípola *et al.*, 2012; Palermo, 2025; Ossona, Palermo y Romero, 2025). Este tampoco es, desde luego, un artículo más, de millones, en la clave: ¿cómo podemos hacer para recuperar las islas? Pero estas líneas no están orientadas, tampoco, a favor de una desistencia a la aspiración de ejercer la soberanía. Asumimos aquí que la recuperación es tan imposible como la desistencia. Este texto está redactado firmemente a partir de esa asunción, que no será argumentada ni discutida aquí.

La idea inicial del artículo, en pocas palabras, es la siguiente: dado que, genéricamente, entre un conflicto y un diferendo existe una diferencia abismal, desde el punto de vista de los mejores intereses argentinos sería racional convertir el presente conflicto en un diferendo. Podríamos preguntarnos si eso no equivaldría a volver a un pasado; interrogación que tendría cierto sentido, aunque sabemos que es imposible volver al pasado. Aun así, podríamos decir que un punto de referencia provisorio, conceptual o metafóricamente, es la larga etapa diplomática que culminó en 1965. De ahí en adelante se inaugura un tramo histórico nada fácil de interpretar, porque sería un error calificarlo precipitadamente de tránsito del diferendo al conflicto. Fue eso, pero fue también otras cosas, con perfiles bastante insólitos, cuya interpretación debe ser calibrada con cuidado.

Convertir el presente conflicto en un diferendo es una tarea casi imposible, pero que vale la pena examinar porque, a nuestro juicio, es la opción más racional y beneficiosa para Argentina. Supone tomar riesgos para quienes encaren la empresa. Pero en términos colectivos, la inacción perpetua (disfrazada de agitación estéril) en el callejón sin salida es más costosa.

En suma, nuestro objeto de análisis es el conflicto, no la sustancia. Cómo se gestiona el conflicto no debería depender necesariamente de su sustancia, sino del potencial constructivo o destructivo del conflicto en sí mismo. Esto es lo más lejano de cualquier esfuerzo destinado a demostrarnos a nosotros mismos por qué los argentinos tenemos razón o por qué estamos equivocados.

Este artículo, partiendo de esta convicción, está organizado en tres apartados. En el primero, desplegamos una propuesta teórica de distinción binaria, ultrasimple, pero hasta donde sabemos novedosa, de modos de gestión (y *superación* si la gestión es exitosa) de los conflictos (también simplificando, en esta presentación teórica, consideraremos apenas conflictos internacionales). En el segundo, que será el abordaje más esforzado y extenso de este artículo, daremos un ejemplo de interpretación, no concluyente pero útil, para pensar esta propuesta teórica. Tomar en serio el caso abordado exigirá bastante atención a los detalles, a veces algo engorrosos, y por tanto este apartado ha de ser el de mayor extensión del artículo. En el tercero y último, primero abordaremos a grandes rasgos —en una síntesis casi abusiva, que asume que el 98 % de nuestros lectores son buenos conocedores de la cuestión Malvinas— el curso de esta cuestión unilateralmente considerada en arreglo a nuestra propuesta teórica (como no esperamos legos entre los lectores de este texto, no creemos necesario aclarar que la omisión de aspectos de mayor importancia en la cuestión Malvinas se justifica solamente porque su inclusión nos apartaría de su argumento único).

Por fin, mencionaremos casi a vuelapluma algunas piezas del rompecabezas de una política de conversión del conflicto

Malvinas en un diferendo, sin abordar ahora los problemas de viabilidad, formulación, implementación y eventual sostenibilidad de esta política.

## 1. Superación de conflictos: resolución y disolución

No analizamos aquí la interacción de las partes (simplificando, dos) y sus percepciones recíprocas, sino que observamos la cuestión desde una de las partes (que, por supuesto, tiene una percepción de la otra ya desde el punto de partida). Asumimos, obviamente, que hay un conflicto en torno a un bien determinado. Dicho de modo más explícito, existe un problema bilateral y, sobre la base de este problema bilateral, se ha configurado un conflicto. Pero esta parte se propone actuar con el propósito de superación del conflicto (continuando o innovando en relación con las acciones pasadas), es decir, reduciendo sustancialmente las aristas que lo hacen tal, sus componentes de conflictividad, los elementos que hacen del problema bilateral un conflicto. Forzosamente estamos siendo ambiguos en un punto: el de las intenciones. Puede ocurrir que esta parte, uno de ambos actores, tenga genuinas intenciones de *superar* el conflicto; puede que no las tenga y proceda por ensayo y error, improvisadamente, opte por la inacción, etc. En ese caso habrá que atribuir intenciones a sus acciones u omisiones; de momento no se trata de una cuestión central.

Lo que realmente es de crucial relevancia es lo siguiente: la gestión enderezada a la superación de un conflicto puede ser encarada de dos modos diferentes según sean los propósitos

del actor: superarlo por vía de la *resolución* o superarlo por vía de la *disolución*.

La *resolución* equivale, a primera vista, a que el conflicto deja de ser tal, es superado, por modos que suponen el logro total o parcial del bien sustantivo. El actor tiene a disposición para esto, según un conjunto de restricciones y de incentivos, diferentes medios: la fuerza, la negociación política, la negociación diplomática, el dinero, etc. Fijados de antemano unos objetivos, estos se cumplen total o parcialmente, en cualquier caso, hasta un punto suficiente para que el conflicto pueda darse por superado. Habría así un éxito total o parcial en lo que toca a los bienes que están en juego, la sustancia básica del conflicto. Naturalmente, esas elecciones de fines —superación— y medios —aquellos de los que se trate— podrían resultar fracasadas; pero esto no afecta el sentido de nuestro encuadre teórico. El *dictum* las negras también juegan, en la acción no puede olvidarse, y en la teoría tampoco: la información que recoge cada parte proveniente de la otra confirma o altera sus preferencias.

Comoquiera, la elección escogida conduciría a un presunto punto final. En teoría, este camino sería perfecto: se obtiene total o parcialmente el bien, y el conflicto es superado (paradójicamente puede, en casos que sería posible tipificar, establecerse niveles muy elevados de conflicto como camino hipotético a una superación definitiva).

La vía de la *disolución*, en cambio, da vuelta el reloj de arena, porque inaugura un tiempo diferente: el bien convencional (el que está expresamente en juego) no es descartado; pero el bien que acarrearía la superación del conflicto cobraría mayor relevancia relativa. Las prioridades son así alteradas;

la carencia del bien que dio lugar al conflicto o, en otras palabras, el problema bilateral, pasaría a tener un valor inferior a la conflictividad en sí misma. Se trata, obviamente, de una vía imperfecta de superación, menos clara que la vía de resolución: las fuentes primarias del conflicto, el bien convencionalmente en disputa, no serán cegadas. La vía de la disolución descarta, por definición, los medios propios de la vía de la resolución, al menos en principio; esto no quiere decir que no se recurra a esos medios, por ejemplo, a un tratado atinente a la sustancia del conflicto, si resultan convenientes para apagar aristas conflictivas. Transformado en teoría el conflicto dejará de existir, pero sin resolverse: algunas de sus dimensiones se desgastarán, perderán gravitación relativa, tendrá lugar el tránsito, su transformación silenciosa en un diferendo. Cuál sería el resultado buscado en este tipo de gestión: las dimensiones más conflictivas tenderían a evaporarse con el paso del tiempo, pero no como una consecuencia de un comportamiento pasivo; por lo general, la vía de superación por disolución es sumamente exigente en su proactividad; bien que con excepciones importantes en las que la pasividad, la omisión, importan.

Es obvio que la sostenibilidad exitosa de la opción por la disolución puede, para disolver el conflicto, pagar el precio de “eternizar” el diferendo; pero para apreciar el valor (positivo o negativo) de esta “eternización” del problema bilateral, hay que comparar el valor presente (positivo o negativo) del conflicto que se desea disolver, con las perspectivas futuras hipotéticas de la proyección de la dirección que el conflicto tiene al momento y, por fin, con el valor (positivo o negativo) de la opción por la resolución. Esta opción, no cabe duda, también puede “eternizar” costos, y para peor.

Ahora sí, digamos algo sobre la interacción de las partes. En arreglo al sentido común, las disposiciones a la cooperación (entrar en negociaciones de diferentes tipos y beneficios mutuos; quitar hierro a los desacuerdos, promover por distintos medios marcos de entendimiento, etc.) de cada parte deberían ser mayores si la otra escoge la alternativa de *disolución*. No es necesariamente así, porque la otra parte podría encontrar allí incentivos para un comportamiento no cooperativo. De hecho, podría haber casos donde la otra parte tenga un poder de bloquear esta opción. Sin exagerar, la viabilidad de la opción por la *disolución* depende en grandísima medida de las disposiciones a cooperar de la otra parte (si la otra parte prefiere el camino alternativo, disolver el conflicto tiende a hacerse imposible). Un supuesto fuerte en nuestra argumentación es que la opción *disolución* pocas veces debe ser enunciada, pero su percepción debe ser patente, lo que presenta ventajas y desventajas.

## 2. Gibraltar, del conflicto al diferendo

Vamos ahora a la discusión de nuestro incierto caso, como ejemplo de superación de un conflicto vía su *disolución*. Gibraltar es un problema territorial interesante, entre otras razones por uno de sus muchos contrastes con Malvinas, sea que nunca haya habido una *causa Gibraltar* sea que sí la hubo, o sí llegó a perfilarse como tal, pero, en virtud de acciones deliberadas o no, se disipó. De lo que no cabe duda es de que se trata de un conflicto, no simplemente de un diferendo. La era franquista es decisiva para observarlo, pero el interrogante sobre si ha evolucionado y cómo desde la transición democrática hasta nuestros días no tiene una respuesta tan fácil.

El politólogo Peter Gold (2005) acumula un manojo de metáforas que se fueron acuñando con el tiempo. Algunas son sugerentes. Gibraltar como *una llaga en el cuerpo de España*, es intensa, barroca pero eficaz. Es del siglo XIX. Quizás la más impactante, por su índole misional, mandataria, sea *¡Gibraltar, Gibraltar, nuestra Delenda est Cartago!* Pero es de 1915. La de Felipe González, de hace 35 años, es todavía fresca, y endulzada por el humor: las reuniones diplomáticas bilaterales son, para los británicos, como tener consulta con el dentista una vez por año; para los españoles, es tener una piedra en el zapato el día entero. Pero la mayor intensidad que Gibraltar supone para España en relación con Gran Bretaña no puede paragonarse con la que supone para Argentina. Indudablemente, las Malvinas fueron y son mucho más que una piedra en el zapato argentino. Aun así, creo que la comparación de ciertas facetas es pertinente. El problema bilateral gibraltareño es un conflicto, y adquirió una densidad nada despreciable para España.

Pero para llegar a una conclusión que tenga valor para nuestra propuesta interpretativa, hace falta cierto recorrido histórico. En el caso Gibraltar, a lo largo de 300 años, la disputa sobre la cuestión de soberanía no dejó de estar presente en la relación entre el Reino Unido y España. Consignemos aquí, de pasada, que esto marca una diferencia: la actitud argentina fue más errática, con oscilaciones pronunciadas. Es fácil entender que esto se debió a contingencias históricas más que a otra cosa. Aunque también el problema bilateral de Gibraltar tuvo sus vaivenes. Los británicos estuvieron dispuestos a ceder el Peñón en varias ocasiones en el siglo XVIII. España intentó tomar el Peñón por la fuerza en el mismo siglo en otras ocasiones. La más destacada fue el sitio de 1779-1783. En el siglo XIX la rele-

vancia estratégica de Gibraltar se incrementó, en el marco de la consolidación del Imperio británico, y disminuyó en el XX, aunque como centro de inteligencia y comando de la OTAN y asiento de bases militares sigue siendo significativo.

Pero en torno a Gibraltar la declinación de la intensidad de la disputa se puede registrar claramente a principios de los 80, con el ocaso del franquismo. No obstante, en esos años, algunos observadores aún se preguntaban si no se trataba de un volcán adormecido listo para su erupción en el momento apropiado (como era el caso de Howard Levie, en 1983). La intensidad del problema bilateral, así como la trayectoria de conflicto conjeturada para él (*i.e.*, hacia su resolución), se hacía patente en estimaciones que suenan hoy día un tanto sorprendentes, como pronosticar que antes de fines del siglo XX Gibraltar estaría bajo soberanía española (Levie, 1983).

Pero ya en ese entonces había una base bastante sólida para poner en duda ese pronóstico. Por de pronto, no se avizoraba un horizonte claro ni en el corto ni en el largo plazo: por los términos de Tratado de Utrecht, Gibraltar no es simplemente un caso convencional de colonia (si el Reino Unido renuncia a su soberanía, está comprometido a ofrecer su ejercicio a España). Y los gibraltareños tampoco deseaban, en modo alguno, ser independientes (lo que es perfectamente racional: un Estado soberano de 20.000 habitantes y sin territorio les resultaría horrendamente caro en todo sentido); los británicos no deseaban constituir un Estado libre asociado, que los gibraltareños querían, y tampoco deseaban la integración, que los gibraltareños sin duda también querían (Gold, 2005), aun sabiendo que se trataba de quimeras. Ambas opciones habrían constituido absurdos dolores de cabeza para los británicos

en Europa, por no hablar de los efectos de demostración en la lista imperial de situaciones coloniales. Pero si había algo detestado por alguien, eso era la recuperación española del Peñón por los gibraltareños. No se veía sobre qué pilares un pronóstico como el de Levie (1983) podía ser algo más que una expresión de deseos.

En los 60, en el marco del proceso de descolonización motorizado por la ONU, España consiguió varias resoluciones que estimó auspiciosas. Y eso (del mismo modo que ocurrió a la sazón en Argentina) fue percibido como un cambio de contexto. Pero en 1967 los gibraltareños mostraron los dientes, poniendo en evidencia que no eran nada dormidos: tuvo lugar un referéndum, en el que votaron a favor de mantener la soberanía británica (con un 95,7 % de participación, el 99,2 % fue favorable a no innovar), y muy pronto, en mayo de 1969, se dieron a sí mismos un régimen de autogobierno (*Orden de la Constitución de Gibraltar*), innovaciones todas que no les hicieron la menor gracia a los españoles. El clima político en torno a la cuestión Gibraltar, gracias a esta serie de acciones y reacciones, se había agravado.

En esos años el problema bilateral entró en su peor momento, que no fue nada breve. La dictadura echó mano de la táctica de extorsionar a los gibraltareños, con un bloqueo (en adelante, la Verja) por tierra, físico, comercial, telefónico y postal, incluido el ferri Algeciras-Gibraltar, para aumentarles los costos de no aceptar sus pretensiones (modo de acción que, muchos años después, sería emulado por Argentina en relación con los malvinenses). Asimismo, el precio para trabajadores y comerciantes españoles fue localizado pero alto: por ejemplo, más de 4800 ciudadanos españoles perdieron

sus empleos en Gibraltar, lo que dio lugar al inicio de una retracción económica en la comarca aledaña, el Campo de Gibraltar, parte de Cádiz.

El bloqueo prácticamente absoluto se mantuvo más allá del fin del régimen franquista, ya que la gestión de centroderecha que inauguró la democracia se mostró muy reticente a meterse con una cuestión territorial, esa “llaga en el cuerpo de España”. Fue Felipe González quien comenzó a abrir la Verja (literalmente, liberando la entrada y salida de peatones). Por supuesto, el recurso extorsivo había sido un fracaso en toda la línea y, como debería haber sido previsible, entre los gibraltareños incrementó la antipatía y la desconfianza hacia los españoles.

Con todo, cabe aclarar que el principal propósito franquista consistió en un aprovechamiento nacionalista interno, así como internacional, que aspiraba a sacar partido del clima mundial de descolonización, de una acción expresiva, más allá de las consecuencias posteriores, por parte de un régimen que no tenía que preocuparse por votaciones y que daba por descontada la tirria de los gibraltareños. Y que este objetivo fue apenas muy pobremente logrado. Ninguna de las dos cosas puede sorprender. Es difícil creer que el régimen franquista tuviera expectativas de lograr a través de este expediente un avance en el problema bilateral. Creo que es más bien lo contrario: estimó que iba a pagar un bajo precio en la cuestión específica de Gibraltar (los pobladores del Peñón ya lo rechazaban), y sobreestimó el provecho político interno que podría obtener al movilizar la indignación nacionalista y cierto beneficio internacional, en los marcos de la descolonización, de la retórica anticolonialista contra las innovaciones

gibaltareñas: el referéndum fue en 1967, la constitución entró en vigor en mayo de 1969 y el cierre de la Verja se concretó en junio del mismo año (obviamente Franco tuvo varios meses para pensarlo, suficientemente informado como estaría de los pasos que se estaban dando en el Peñón).

La repercusión en la sociedad española fue menor a las expectativas al parecer existentes al interior del régimen. No puede sorprender que las adhesiones hayan sido ruidosamente superiores a las críticas abiertas, no tanto por el nacionalismo político cultural dominante entonces en España, y por la consideración sin fisuras del problema bilateral (Gibraltar como humillación, herida a la dignidad nacional, indecisión histórica, iniquidad del Tratado de Utrecht, un hito en la historia de la decadencia española, etc.), sino por el clima político y cultural aún cerradísimo de la dictadura. El malestar se expresó más en el plano local que nacional, en Andalucía y sobre todo en Cádiz; la oposición democrática levantó una voz limitada (y censurada) y la repercusión favorable al cierre de la Verja si bien, por un lado, tuvo un impacto mediocre y sobre todo hacia el interior del régimen, por otro lado, mostró que el problema bilateral podría crecer en intensidad conflictiva, ya que el régimen franquista no temía los costos en reputación y confianza. Se había entrado de lleno en la trayectoria del conflicto.

Vale la pena siquiera aproximarse a una comparación, la de dos Gobiernos autoritarios que cometen errores muy diferentes, pero que tienen un núcleo común semejante: incurrir en un intento de resolver un conflicto ya instalado, forzando la voluntad de los pobladores del territorio que desean “recuperar”. El uso de la fuerza está presente en ambos casos,

aunque con enormes diferencias. Las expectativas de los militares argentinos se extendían a una ocupación forzada de las islas y a cerrar la cuestión con la resignación de los malvinenses y los británicos. Las del Gobierno de Franco, dizque a torcer la voluntad de los gibraltareños al viejo estilo bélico de rendición por sitio. En los dos casos, un efecto de largo plazo fue el de colocar plenamente a los pobladores en un primerísimo primer plano del conflicto.

Aunque las consecuencias fueron —en lo que se refiere específicamente a las cuestiones territoriales que nos ocupan— mucho peores en el caso argentino, en ambos casos los regímenes autoritarios dejaron a las respectivas democracias un legado envenenado: el odio y la desconfianza de los pobladores no hicieron mayor distinción entre militares y civiles. Curioso: mientras la línea diplomática había sido la de desestimar todo lo posible a gibraltareños y malvinenses, el empleo de la fuerza *los había puesto en un primer plano del que ya no sería posible sacarlos*.

El bloqueo de Franco fue más prolongado que la irrupción militar argentina, y no estuvo acompañado por el calor popular, como sí fue el caso de la guerra de Malvinas. Pero aún más relevantes, aunque de consideración debatible, fueron las diferencias en los respectivos impactos en la política y la cultura política de ambos países. Por una serie de razones que solo se examinarán someramente aquí, las secuelas políticas y culturales que dejaron ambos picos de conflicto fueron sumamente distintas. Mientras que en el caso argentino reforzó y potenció la *causa Malvinas* (Palermo, 2007; Palermo, 2025), en el caso español la larga clausura de la Verja contribuyó al desgaste de los componentes político-culturales nacionalis-

tas y territorialistas, dada su manifiesta inutilidad y su vulnerabilidad frente al discurso de la oposición democrática, que la identificaría, abiertamente una vez iniciada la transición (con la mayor reticencia por parte de los Gobiernos de centro derecha de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo-Sotelo), con la España cerrada al mundo y a Europa. En otras palabras, que los pilares que apuntalaban en su dimensión político-cultural a la *causa* por Gibraltar se debilitaron. En la Argentina, la oposición democrática, en la racionalidad, errada o no, de descargar toda la responsabilidad de la guerra sobre el régimen militar autoritario, mantuvo la intangibilidad de la *causa* y esta fue preservada en todas sus virtudes patrióticas y reparadoras (del derecho, la justicia, la unión nacional, etc.).

La reivindicación de Gibraltar no se eliminó de la agenda española, y sus aristas conflictivas no fueron limadas, pero la transición a la democracia definió un panorama completamente diferente. El problema bilateral, por un lado, fue colocado en un lugar inferior entre las prioridades de política y, por otro, fue despojado en gran medida de las visiones nacionalistas tradicionales, que quedaron asociadas al antiguo régimen. Sin excederse en el giro político —que, después de todo, podría presentar algún flanco débil en la competencia interpartidaria frente a la opinión pública—, los partidos del centro hacia la izquierda percibieron claramente que tenían mayor capacidad de maniobra que la centroderecha y la derecha para dar prioridad a cuestiones como la incorporación a la OTAN, el ingreso a la Comunidad Europea y la normalización de relaciones con el Reino Unido. Pero para eso no podía ignorarse que los gibraltareños habían logrado desplazarse a un primer plano de la escena.

De hecho, en la década de los 80 tuvo lugar un cambio importante en el contenido de la agenda española para Gibraltar, en gran medida silencioso: no estuvo acompañado de un discurso explícito sobre la alteración del rumbo, simplemente este fue definido en el pragmatismo de la cooperación transfronteriza y la necesidad de facilitar la movilidad de los trabajadores. La apertura de la Verja tuvo lugar en 1982, prácticamente al inicio de la presidencia de Gobierno de Felipe González, y fue completada en 1985. Tras 16 años, la Verja, que había representado el momento culminante del conflicto, estaba a la mano del Gobierno para valerse de su apertura (que dependía de una decisión unilateral española) como símbolo más expresivo de un cambio sustancial de política. Muy pronto se acordó un lapso de siete años para hacer efectiva también la libre circulación de factores productivos, incluido el trabajo.

En tanto, observemos que la posición oficial española no cambia: los gibraltareños no pueden tener un derecho de veto en materias de discusión de dos Estados soberanos. Habrá, no obstante, un primer giro interesante ya durante el primer lustro del siglo, interesante especialmente porque, por un lado, introduce por sí mismo siquiera un matiz diferente en relación con el talante diplomático (y político estatal) argentino; y por otro, por constituir como un anuncio de las oscilantes dos décadas siguientes (cuya importancia se verá en breve aquí mismo). Ese primer paso político diplomático en las décadas que van del siglo XXI permite una maduración del problema bilateral, en la trayectoria desde el camino de solución del conflicto al de su disolución en términos de conversión en un diferendo muy acotado.

Apenas comenzado el siglo, en 2001, hubo una declaración del servicio exterior español, siendo José María Aznar jefe de Gobierno, que establecía aquel rechazo a un derecho de veto. Cabe acotar aquí que en el Peñón no se quedaron tranquilos: en 2002 tuvo lugar un nuevo referéndum (tras 35 años) de rechazo de un proyecto de cosoberanía de España y Gran Bretaña. Nadie había presentado formalmente ese proyecto, pero circulaba en los mentideros de la diplomacia, y los gibraltareños prefirieron curarse en salud.

Posteriormente, y hasta la actualidad, no ha habido declaraciones diplomáticas españolas sobre esta materia rectificando esta posición. Todas la ratificaron. Desde entonces, la única novedad es la que acarreó el Brexit, de la que nos ocuparemos en seguida. En lo inmediato, la consecuencia del Brexit fue el refuerzo del bilateralismo tajante de la posición española: en materia de soberanía, los gibraltareños no tienen arte ni parte.

En suma, en el tema, con más énfasis o menos énfasis, el encuadre doctrinario-diplomático no ha cambiado. Postura rígida de la diplomacia española, pero que no representa en sí misma una novedad, y contrasta, sin embargo, con la férrea militancia político-diplomática y cultural argentina en torno a la negativa a considerar los deseos de los isleños. Este talante, más inflexible, más extremo, desde luego se ha reforzado en el contenido de la Disposición Transitoria de la Constitución de 1994. Sus deseos no cuentan, es la palabra de orden argentina frente a los malvinenses (y frente a los propios argentinos), con negativa total a interactuar política o diplomáticamente. Es difícil no percibir un matiz distinto entre ambas actitudes

y ese matiz ha posibilitado innovaciones en la cuestión Gibraltar.

Porque detenernos aquí puede resultar engañoso. Es cierto que la diplomacia española no se ha movido de su doctrina, así como de su encuadre en resoluciones de la ONU desde los 60 (resumiendo una vez más: no a la autodeterminación, caso de descolonización, imperio del principio de la integridad territorial y de las negociaciones bilaterales). No obstante, ha tenido lugar, en 2004, una innovación inocultable, que tiene un patente peso político y sería trivial calificar de “procedimental”. La innovación no niega la doctrina (el encuadre de descolonización), pero es densamente política. Podríamos decir, si la fórmula del “paraguas de soberanía” (con la que estamos familiarizados en Argentina) reconoce la doctrina y, sin embargo, ha sido piedra de escándalo (ya que no puede negársele condición política innovadora a esa fórmula), la alteración en la cuestión gibraltareña debería dar lugar a las furias del Santo Oficio. Se trata de los Acuerdos de Córdoba, de diciembre de 2004, que son *tripartitos*: Reino Unido, España y Gibraltar. Gibraltar no gana, en ellos, un estatuto jurídico de Estado, pero es parte firmante del acuerdo y tiene una voz propia en el desarrollo de las actividades que sean consecuencia del acuerdo. Los acuerdos marcaron un hito en la historia de los vínculos y en la cuestión Gibraltar, al establecer un Foro de Diálogo Tripartito para la cooperación transfronteriza y la normalización de las relaciones. Se centraron en la fluidez del paso fronterizo, la gestión conjunta del aeropuerto (uso compartido, facilitando vuelos directos con España), las telecomunicaciones y los problemas vinculados a las jubilaciones de trabajadores transfronterizos. Se dispuso también la creación de un Instituto Cervantes en Gibraltar

—el tiempo dirá si se trata apenas de un pintoresquismo o de un ahondamiento del diálogo cultural—.

El artículo 4 del comunicado de setiembre de 2006 (primera reunión ministerial) dice: “Estos acuerdos están destinados a beneficiar a las poblaciones de ambos lados de la frontera y a reforzar el clima de cooperación, *sin perjuicio de las respectivas posiciones constitucionales y jurídicas de las partes*”.

Salta a la vista que la cuestión de la soberanía no es tratada. Las respectivas posiciones constitucionales y jurídicas de las partes, se sostiene, no son afectadas por el acuerdo. La salvaguardia se asemeja a la fórmula “paraguas de soberanía”, con la enorme diferencia de que aquí hay tres partes. Los gibraltareños comienzan a participar en las negociaciones. Complementariamente, la salvaguardia está insertada en un acuerdo mucho más formal que lo que nunca llegó a ser, en el problema bilateral argentino británico, el marco en que fue aplicada la fórmula del paraguas.

Lo que plantearía la pregunta ¿quién es, qué estatus jurídico político tiene, el agente que participa, deja oír su voz, toma decisiones con dos Estados soberanos? El hecho de que se asuma que solo puede participar en “cuestiones prácticas” no aclara nada. Sí, España insistió en que el foro servía para gestionar problemas cotidianos (fuentes diplomáticas británicas estimaron que el clima ha mejorado entre ambos países respecto de Gibraltar porque el Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero ha sido el primero en haber separado el asunto de la soberanía de la resolución de problemas prácticos); muy bien, pero la práctica formalmente reconocida de estar habilitado a participar en la gestión de cuestiones prácticas ¿no tiene un potente significado político?

Una respuesta tentativa, parcial, a estas preguntas la dan los gibraltareños sin demora: en 2007, o sea inmediatamente después de los Acuerdos de Córdoba, entra en vigor, aprobada mediante referéndum, la nueva Constitución de Gibraltar (en sustitución de la de 1969). Centrada en la regulación de su autogobierno, ratifica su condición de territorio británico de ultramar, y da por sentado que el Reino Unido nunca acordará la soberanía contra los deseos del pueblo de Gibraltar.

Podría parecer un final feliz; pero se vio pronto que no era tan así. La trayectoria del conflicto al diferendo, que se estaba trazando claramente, no fue continua. Sería posible establecer, si se quisiera, un zigzag en lo que se refiere al énfasis en el bilateralismo. Bilateralismo duro de los Gobiernos del PP, comenzando por el de Aznar, fuertemente reticentes al avance en acuerdos que, aunque jurídicamente impecables, realcen el protagonismo de los gibraltareños se trate de lo que se trate. Y bilateralismo blando (en diferentes grados) de los Gobiernos del PSOE, predispuestos a confiar en la protección jurídica formal, para permitirse innovar en los vínculos entre las tres partes. Cabe señalar que este trazado en zigzag se asemeja al argentino, aunque en este caso no se reconoce una distinción partidaria: paraguas de soberanía más o menos explícitos con Menem y con Macri, y rechazo en los Gobiernos de la Alianza y peronistas. El caso de Milei es atípico, todavía dudoso.

Pero esto no es tan central como el hecho de que hubo, en esos años, dos accidentes significativos. El primero fue en 2012: el presidente de Gobierno Mariano Rajoy (que sucedió al de Zapatero, cuya gestión transcurrió entre 2004 y 2011) dispuso que España se retirara *de hecho* del Foro Tripartito. El

foro no fue denunciado formalmente, simplemente Rajoy esperó su desactivación, cosa que obviamente consiguió, como mesa de tres patas que era. Ya su partido, desde la oposición, lo había criticado. Algo que desde el posicionamiento ideológico de esa fuerza política era bastante razonable. La preocupación del Partido Popular porque la consolidación del Foro creara, para Gibraltar, una rutina institucional cuasiestatal no era delirante. Más allá de posibles oportunismos, que asimismo parecen haber estado presentes: por un lado, el canciller español había propuesto un formato cuadrangular, esperando quizás que este fuera aceptado; al no serlo, no le quedó otra opción que dejar que el foro se extinguiera; por otro lado, Rajoy, al hacer visible su animosidad contra el foro, estimuló el nacionalismo de un sector conservador del electorado de Andalucía.

Pero lo que importa destacar es que la maniobra repujó el problema bilateral hacia el conflicto; se retrocedió en parte lo que se había avanzado hacia el diferendo. Se hacía patente que, por el momento, no había condiciones para mantener una continuidad en la trayectoria de disolución del conflicto, por encima o por fuera de la competencia partidaria.

El segundo tropezón que sufrieron los propulsores (al menos virtualmente; no estamos afirmando aquí que se tratara de una formulación así planteada) de la disolución del conflicto lo originaron involuntariamente los británicos: el Brexit redefinió el marco del problema bilateral. Retrocedamos por un instante. Abolido de hecho el foro tripartito, Rajoy recalcó el interés español por regresar a las líneas convencionales de negociación bilateral. No sería de sorprender que no se obtuvieran resultados, de no ser porque en 2016 se disparó,

con el referéndum británico, la salida del Reino Unido de la Unión Europea, en virtud de la cual creció exponencialmente la expectativa de que el “aislamiento” continental de Peñón obligaría a los gibraltareños a ceder posiciones. La aprobación de la UE de la tesis española, en el sentido de hacer suya —ya no solamente de España— la negativa a que Gibraltar pudiera condicionar negociaciones o decisiones bilaterales, fue considerada por la diplomacia peninsular como una gran victoria y suscitó, al parecer, desconcierto en el Foreign Office. Retirada Gran Bretaña de la Unión Europea, esta otorgaba a España lo que solicitaba: que cualquier acuerdo futuro sobre Gibraltar requiriera del consentimiento español. Esta posición ya no era solamente de España, sino de la Unión Europea. Una hipotética negociación para la soberanía seguiría siendo exclusivamente bilateral.

Pero para la diplomacia española, los montes parieron un ratoncito. El Reino Unido tenía menos motivos que nunca para ser ambiguo, y no lo fue: los gibraltareños se habían pronunciado ya masivamente, querían seguir siendo británicos y tenían sus instituciones. Si los españoles no querían cooperar —allí estaba para eso el Foro Tripartito, formalmente intacto—, lo lamentaban mucho. Como suele ocurrir, el *statu quo* es menos costoso para quien menos propósitos tiene de modificarlo. Y España seguía en la situación de siempre: defensiva; no podía lograr la negociación que deseaba; todo lo que podía conseguir es que, de tener lugar, Gibraltar estaría impedida de erigirse en un obstáculo a sus resultados hipotéticos.

El bilateralismo recio español duró hasta 2018, porque dos años antes de que se consumara formal y completamente el

Brexit en 2020, el Gobierno nuevamente estaba en manos del PSOE, con Pedro Sánchez como presidente. La única novedad que podemos registrar es que Vox, una fuerza política más joven y más a la derecha que el Partido Popular, introdujo una retórica nacionalista más dura, centrada en los giros típicos del nacionalismo territorial, como la denuncia de concesiones que afectaban la soberanía. Algo potencialmente incómodo para quienes impulsaban la superación del conflicto vía disolución.

Empero, lo que puso en evidencia que el Brexit sí había cambiado sustancialmente el contexto en el que tenía lugar la cuestión Gibraltar, pero no a favor de la tradicional postura bilateralista española, fue el anuncio, en 2025, de que a lo largo de 2024 habían tenido lugar encuentros de intensiva negociación y podían anticiparse importantes resultados. Se trata, a mi juicio, de una nueva y gran innovación en el camino hacia la disolución del conflicto y su conversión en diferendo. El Brexit había alterado el marco de la interacción, pero de un modo diferente al que había sido supuesto durante la larga transición de retirada británica entre 2016 y 2020. En verdad, la retirada no resultó en un “aislamiento” gibraltareño, sino que redundó en un mayor margen de acción para los sectores españoles partidarios de avanzar en la cooperación.

Es que la innovación que provino del Brexit no se limitó a la resolución de la Unión Europea de adoptar como tal la posición de España en materia de negociaciones por la soberanía y a limitar la incidencia directa de Gibraltar. También se decidió establecer, a través negociaciones, un vínculo estable entre la Unión Europea y Gibraltar, mediante un tratado entre la primera y el Reino Unido.

Estas negociaciones comenzaron en 2021 y, el 11 de junio de 2025, fue emitida la declaración conjunta sobre negociaciones para un acuerdo entre la Unión Europea y el Reino Unido respecto a Gibraltar, que anunció que ese mismo día había tenido lugar en Bruselas el encuentro entre el comisionado europeo Maroš Šefčovič, el ministro español de Asuntos Exteriores José Manuel Albares y el secretario de Asuntos Externos de Reino Unido David Lammy, “*together with the Chief Minister of Gibraltar Fabian Picardo*” (sic) (Del Valle Gálvez, 2025). Si bien la redacción tiene algo de extravagante (extravagancia que obviamente no es consecuencia de falta de maña literaria), su contenido básico es inequívoco: se trata de cuatro representantes de cuatro actores políticos. Una reunión cuatripartita. Y ahí está la Unión Europea, ya no solamente España, para refrendar el estatus político que se le confiere a Gibraltar. Esto no significa que España, o la Unión Europea, reconozcan formalmente a Gibraltar como Estado soberano. La novedad puede ser materia de interpretaciones disímiles, pero no puede ser desconocida o menospreciada. Como explica la declaración, “*discussions resulted in a conclusive political agreement on the core aspects of the future Agreement between the EU and the UK in respect of Gibraltar*” (Del Valle Gálvez, 2025).

La salvedad expresa de protección de las posiciones de las partes en materia de soberanía, infaltable, sigue las líneas del acuerdo sobre el Foro Tripartito (2006), y respeta el límite básico de la posición española, la negativa a aceptar un derecho de veto gibraltareño a cualquier entendimiento entre Gran Bretaña y España (pero tampoco deshace, claro, el entendimiento británico-gibraltareño sobre que Gran Bretaña no transferirá la soberanía contra de la voluntad de la población

del Peñón): “*The future Agreement is without prejudice to the respective legal positions of Spain and the United Kingdom with regard to sovereignty and jurisdiction*” (European Commission, 2025) En otras palabras, en el marco habilitante de la Unión Europea, se dan pasos hacia una fórmula de congelamiento de reclamaciones territoriales que genera reminiscencias del Tratado Antártico. El acuerdo de las partes en avanzar en un camino cooperativo las dispone a poner en práctica mecanismos efectivos para dejar de lado, sin resolver, sino más bien disolviendo, las dimensiones conflictivas. Así, la reclamación española de soberanía, encuadrada en la doctrina de descolonización de Naciones Unidas, no es eliminada, se congela. España acepta la vecindad fronteriza con el territorio reclamado por ella misma, que se encuentra bajo jurisdicción británica, en el marco de un acuerdo europeo-británico.

Entre tanto, el avance en la dimensión cooperativa, en la integración socioeconómica, es de largo alcance. Es evidente que esto es factible gracias al marco de la Unión Europea —aventando, una vez más, los fantasmas agitados entre 2016 y 2020— que puede incorporar al Peñón en un estatus que ni es el de un Estado soberano, ni el de un territorio estrictamente británico (probablemente estas novedades sean compatibles con la condición de Gibraltar como *territorio de ultramar* británico):

*The main objective of the future Agreement is to secure the future prosperity of the whole region. This will be done by removing all physical barriers, checks and controls on persons and goods circulating between Spain and Gibraltar, while preserving the Schengen area, the EU Single Market and Customs Union (European Commission, 2025).*

Como sostiene Del Valle Gálvez (2025), se trata de “una insólita confluencia entre las partes interesadas” (p. 5) (más insólita si se toman en cuenta las expectativas y las inquietudes suscitadas por el Brexit menos de diez años antes). Por un lado, el Gobierno español puede mostrar algunos puntos ganados, aunque muy lejos de hacer gala de una victoria arrolladora, en lo que se refiere a su ejercicio de hecho, pero reconocido en base a su condición de actor estatal integrado a la Unión Europea. Señala Del Valle Gálvez: “España encuentra una original vía para, con bandera europea, incorporar formalmente el territorio de Gibraltar al espacio Schengen bajo su autoridad” (p. 5). Con ello, la preservación de dimensiones centrales del proyecto de integración europea, como el área Schengen, la Unión Aduanera y el mercado interior, descansarán sobre España, como miembro de la UE.

Pero más allá de estos beneficios, quizás no tan marginales, se encuentra lo que Del Valle Gálvez considera una confluencia de los intereses nucleares de las partes, en un territorio internacionalizado bajo bandera europea: la incorporación de Gibraltar al territorio federal de circulación de mercancías y personas tiene lugar bajo responsabilidad de España y de la Unión en muchos aspectos. Gibraltar asegura su viabilidad político-económica en un nuevo contexto (y mantiene intacta su identidad y su sistema político-jurídico como territorio de ultramar británico), y el Reino Unido consigue mantener con independencia estratégica sus bases militares. Como sostiene Del Valle Gálvez (2025):

Con la incorporación de la Ciudad de Gibraltar al área Schengen, y una nueva situación en la que España ya no sólo tiene una reclamación internacional en el marco descolonizador de ONU y al menos un *droit de regard* sobre este territorio, sino

también una participación directa como Estado de la UE en decisiones de inmigración, extranjería y fronteras en el interior de un espacio de jurisdicción y soberanía británicas (presencia de policía española en el aeropuerto y el puerto de Gibraltar, cuestión de denso significado político) (p. 6).

España queda como el Estado de la UE responsable del territorio gibraltareño en Schengen. La península, por fin, se beneficia asimismo de la promoción de un territorio de “prosperidad compartida” con el Campo de Gibraltar (la zona de Cádiz lindante con el istmo), víctima tradicional de la controversia hispano-británica. La agenda de compromisos de cooperación es muy amplia: medioambiente, ayudas estatales, fiscalidad, trabajo, comercio y desarrollo sostenible, lucha contra el blanqueo de capitales, transporte y aeropuerto (de gestión conjunta mediante una empresa mixta hispano-británica), derechos de los trabajadores transfronterizos y coordinación en seguridad social.

\*\*\*

No puede dudarse de que la cuestión Gibraltar ha permanecido, a lo largo de tres siglos, como un componente del nacionalismo español. Aunque esto sea cierto, se ha tratado de un componente de escaso relieve en la cultura nacionalista, y que raramente concitó respaldo popular significativo, manteniéndose agazapado, como a la espera de una oportunidad que nunca encontró; el desatino del prolongado episodio de la Verja (el bloqueo multidimensional) así lo muestra. Más que oscilaciones, la cuestión Gibraltar reconoce una constante de baja intensidad y nunca estuvo próxima a transformarse en una *causa Gibraltar*. Si la cuestión entremezcla dimensiones históricas, políticas, estratégicas e identitarias, las tres pri-

meras han sido a lo largo del tiempo abrumadoramente más pesadas que la última, aunque ninguna de las cuatro haya alcanzado una relevancia superior. En estos dos sentidos —el peso diverso de sus componentes, el relieve de la cuestión en su conjunto—, el contraste con la *causa Malvinas* no podría ser más marcado.

En términos político-diplomáticos, ya sabemos, tal como sostiene la posición oficial argentina sobre las islas Malvinas, Gibraltar, estando incluido en la lista de ONU de territorios pendientes de descolonización, implica forzosamente una solución bilateral: negociada por dos —y solo dos— Estados (de hecho, en el caso de España esto se remontaría a la prioridad que le reconoce el Tratado de Utrecht). España, tanto como Argentina, rechaza la autodeterminación de las poblaciones de los territorios. El argumento, cae de su peso, estipula que tal autodeterminación iría en contrario del principio de integridad territorial que norma los procesos de descolonización.

Pero estos enfoques, para el caso español, han perdido enormemente gravitación; se puede decir que constituyen un marco de referencia formal, pero no una camisa de fuerza. Lo fue por muchos años, pero gradualmente ha dejado de ser un impedimento para la acción y para la innovación. Desde luego, ningún sector político significativo español defiende la soberanía de los gibraltareños (aunque esta alternativa no es la más estimada ni siquiera por ellos mismos, por diferentes razones). Una solución que solo algunos españoles ven con buenos ojos sería una suerte de soberanía compartida, que además de contar con poco respaldo en la península, ya que supondría un mal arreglo definitivo para los españoles más territorialistas, es firmemente rechazada por los gibraltare-

ños —el resultado del referéndum de 2002 fue clarísimo— y fue apenas fríamente considerada por los británicos. Y los británicos tienen obviamente buenos motivos para no respaldar una integración. Así, *by default*, una opción tibiamente respaldada en algún momento por sectores británicos es la “solución Andorra”, en la que el autogobierno de los gibraltareños se complementaría con la responsabilidad compartida por Gran Bretaña y España en defensa y relaciones exteriores. No es asombroso que los gibraltareños rechacen esta alternativa. Y no ha habido hasta ahora, que sepamos, un pronunciamiento oficial español a favor.

Lo cierto es que, más allá de estos malabares, hay algo tangible y nítido: si la cuestión Gibraltar y la cuestión Malvinas en algo se parecen, no es en especulaciones enderezadas a sugerir que la soberanía española en la primera será una baza decisiva a favor de la soberanía argentina en la segunda (como no es raro encontrar en medios de prensa u opinión argentinos). Al contrario: en lo que más se parecen es en que gibraltareños y malvinenses *se han convertido en la piedra angular de toda posible solución*, fuera cual fuere. No siempre fue así, esto ha variado con el tiempo, pero ese es un capítulo de historia comparada que no relataremos aquí. De cualquier modo, lo importante es que, en lo que atañe a este punto, las novedades del primer cuarto del siglo XXI en la cuestión Gibraltar han sido extraordinarias.

Desde entonces no hay —en verdad no lo hubo desde principios de siglo— un quiebre en la trayectoria del conflicto hacia el diferendo. Como pudimos ver en algún detalle, hubo momentos de avance, de detenciones y aun de retrocesos, pero la línea imaginaria de puntos muestra hasta ahora una

continuidad del cambio. El marco jurídico no ha variado; ni España, ni Gibraltar, ni Gran Bretaña, alteraron en ese plano sus posiciones, pero la prevalencia ha sido desplazada a un plano notoriamente más secundario. La interacción adquiere de hecho y de derecho una estructura cada vez más tripartita e integrada, está cada vez más limpia de aspectos conflictivos y es más amplio su abanico de cooperación, y la gravitación política, el protagonismo político de los gibraltareños, así como el léxico político-diplomático, continuaron mostrando novedades.

En la práctica, las tres partes tuvieron y tienen una capacidad de veto en arreglo a sus intereses, de modo tal que ninguno de los actores puede “vencer” al otro (o a los otros), ninguno de los tres puede, digamos, alcanzar su *best option*. Los gibraltareños preferían integrarse al Reino Unido y esto no era posible; los británicos deseaban que la condición de territorio británico de ultramar de Gibraltar fuera definitivamente punto pacífico y esto no era posible; los españoles querían ejercer la plena soberanía sobre el Peñón y no era posible. Una situación en la que las tres partes pagaban costos permanentes. ¿Causa eficiente para transitar de la búsqueda de resolución a la búsqueda de disolución del conflicto? No, claramente. El hecho de que las tres partes paguen continuamente el precio de mantener el conflicto quizás sea condición de posibilidad, pero no una condición suficiente. Fue posible avanzar en ese camino cuando las tres partes se convencieron de que sus mejores opciones eran inalcanzables y que se presentaban algunos factores contextuales de la mayor importancia que hacían posible una innovación enderezada a pasar de los costos a las ganancias.

Podemos hacernos la pregunta: ¿por qué España se propuso recorrer el trayecto entre el conflicto y el diferendo, pasar de la lógica de resolución a la de disolución? Esto supone un ligero abuso de lenguaje relacionado al nombre propio España (engloba un Estado con autonomías y una sociedad plural) y un sobreentendido muy contestable, el de dar por supuesto que el camino recorrido es irreversible; pero hechas estas salvedades, la pregunta es pertinente. Aunque sería muy difícil de contestar. ¿España *quiso*? Es difícil identificar cuándo, cómo y por qué, y quiénes lideraron este camino.

Una pregunta con respuestas quizás más accesibles es por qué España *pudo* recorrer el trayecto del conflicto al diferendo, dejando de lado el interrogante sobre si eso fue lo que quiso o no conscientemente. Esto haría posible una explicación más contingente del proceso, en el que distintas variables fueron jugando y fueron determinando un sentido general. Hay que notar que los riesgos de un cambio no podían ser completamente minimizados. El consenso pasivo sobre la soberanía de España en Gibraltar y sobre el despojo británico ya remoto tenía mucho de apático, pero era más vivaz en sectores conservadores y en algunas regiones, como Andalucía. ¿Quién podía asegurar que un mal movimiento, una torpe humillación, no impusiera costos electorales al Gobierno embarcado en la aventura? ¿Por qué, entonces, fue posible que los decisores pudieran exponerse y de hecho pudieran sortear estos peligros?

Creo que podemos identificar al menos seis variables relevantes y para eso será a su vez de cierta utilidad un telegráfico contrapunto de cada una con lo que sabemos de la cuestión Malvinas.

## 2. 1. La capacidad de acción colectiva de los gibraltareños

Para España fue imposible desconocer la firmeza de voluntad de los pobladores en mantener su identidad y ejercer su autonomía política. A la larga, esto resultó un obstáculo cuyo franqueo se tornaba cada vez más caro. El intento extorsivo de la Verja fue irrisorio y mucho más costoso para España que para los gibraltareños (que fueron asistidos efectivamente por el Reino Unido, dígame de paso), y tuvo un efecto galvanizador de la pequeña sociedad. La identidad gibraltareña tiene ya orígenes remotos, y cierta autoconciencia política e institucional está presente en el Peñón desde mucho antes que en el caso de los malvinenses, que estrictamente emergen como sujeto político activo y articulado recién después de la guerra de 1982. Las instituciones democráticas funcionan normalmente y los referéndums vinculados al problema bilateral fueron varios años anteriores al único referéndum que llevaron a cabo los malvinenses.

Parece claro que la base de estas diferencias sustanciales está formada por dos elementos: posición geográfica y masa crítica demográfica. Gibraltar está muy próximo de las islas británicas... pero más cerca aún está de España. Es muy práctico para Gibraltar la proximidad con las islas británicas, pero más todavía tener una frontera porosa, que genera intercambios económicos importantes, especialmente en materia laboral. Cae de su peso que esta estrecha cercanía condiciona, a su vez, a España: es un fuerte disuasorio, entre otros, de acciones agresivas. La experiencia del bloqueo, simbolizada en la Verja, fue desastrosa. Pero a su vez resultó en un aprendizaje en pro de la cooperación.

Por otra parte, y asumiendo que la población malvinense estable sea actualmente de 3000 personas, la gibraltareña es entre seis y siete veces mayor. No es mucho, pero lo suficiente para facilitar el funcionamiento de instituciones representativas.

Solo como conjetura —ya que no he encontrado información al respecto— puedo proponer una interpretación adicional, inspirada por la pintoresca y aguda observación de Joshua Hassan (ministro principal de Gibraltar dos veces): “Podemos decir que somos *británicos de conveniencia*”. Porque, en efecto, la composición de orígenes étnicos y nacionalidades es en Gibraltar notoriamente variopinta. El temor de que la condición británica de la comunidad del Peñón pudiera ser considerada algo dudosa por el Reino Unido puede haber acicateado el deseo de los gibraltareños de constituir una comunidad política, fuertemente empática con el Commonwealth, pero agudamente definida en su carácter específico.

## 2. 2. La efectividad geopolítica de Gran Bretaña

El valor geopolítico de Gibraltar no requiere mayores explicaciones, aunque no ha sido inmutable a lo largo del tiempo. Este valor se realiza para Gran Bretaña por su proximidad. La comparación con Malvinas resulta clara: los especialistas suelen atribuirle una importancia estratégica no menor al archipiélago; pero Malvinas está muy lejos de los escenarios principales, aunque últimamente se ha puesto en boga una disposición, probablemente bien fundada, a conferirle mayor valor, en el marco de la creciente importancia del Atlántico Sur (hay aquí lugares comunes que encuentro, sin embargo, insostenibles, “Malvinas, puerta de entrada a la Antártida” y

“Malvinas controla el paso interoceánico”). Por lo demás, las Malvinas están lejísimo de las islas británicas. En detalle, en lo que se refiere a los aspectos estratégicos y militares la diferencia es abrumadora. Hasta 1982, los británicos mantuvieron en la isla Soledad una guarnición insignificante; era algo sensato: ¿cómo se podía pensar que los militares argentinos fueran a tomar las islas por la fuerza? Y era lógico: una mayor presencia militar podría generar complicaciones desagradables.

Como sea, es notorio que el cuadro geopolítico gibraltareño fue un acicate permanente para que Gran Bretaña, antes, durante y después de su esplendor imperial, se esmerara en cuidar especialmente al Peñón, y en evitar toda ambigüedad en lo que se refiere al ejercicio de su dominio territorial y la defensa de sus habitantes. Esto resulta muy claro si se observa en contraste con la atención que el Reino Unido prestó a las Malvinas: lo menos que se puede decir es que la conducta imperial o posimperial estuvo marcada por la apatía y la volubilidad. Por momentos parece que fue aquí donde Gran Bretaña tenía una piedra en el zapato, sin saber cómo sacársela. Es más que ostensible que el Foreign Office abrigó, en oportunidades, la esperanza de llegar a un arreglo con Argentina que incluyera una fórmula de transferencia datada de soberanía (Cisneros y Escudé, 1999; Novaro y Palermo, 2003). Su disposición de tomar en cuenta a los malvinenses jamás estuvo por completo ausente, pero la intensidad de la presión sobre ellos osciló con el tiempo, y el consentimiento de los isleños cristalizó como *conditio sine qua non* definitiva solo después de la guerra de 1982. En suma, la postura británica no fue del todo firme, no transmitió señales unívocas.

### **2. 3. La transición a la democracia como catalizador**

El empecinamiento del régimen franquista con Gibraltar (la Verja) facilitó las cosas al elenco político que protagonizó la transición democrática, porque la política española para con Gibraltar ya no estaba identificada con España como víctima de un atropello humillante (datado más de 250 años atrás), sino con la rudeza y la obcecación autoritarias que convirtieron a los gibraltareños —así como a muchos trabajadores gaditanos— en víctimas. La línea dura quedó encasillada en una concepción nacionalista onerosa para un país que deseaba ser democrático y europeo. Los efectos de la guerra de Malvinas son complejíssimos (Guber, 2001; Guber, 2009; Palermo, 2007; Palermo, 2025), pero si es posible afirmar que la derrota militar aceleró los tiempos de derrumbe del régimen autoritario, no se puede decir que la instauración democrática haya aparejado novedades significativas en los modos en que Argentina encaró el conflicto territorial. En España, sin dudas, la transición democrática dio un fuerte (aunque no inmediato) impulso hacia reexaminar el conflicto y, eventualmente, redefinirlo.

### **2. 4. La integración a Europa y a sus instituciones**

La incorporación a la OTAN resultó ser un objetivo buscado para la primera legislatura democrática española (Gobierno de Calvo Sotelo, febrero 1981-diciembre 1982), concretada en 1982. Felipe González, líder del PSOE, que se convirtió en jefe de Gobierno poco después del ingreso a la OTAN, había prometido la salida de la alianza militar y la convocatoria a un referéndum para que la ciudadanía tomara una decisión definitiva. A principios de 1986 España ingresó a la Comuni-

dad Europea, y el Gobierno convocó al referéndum, pero hizo sin tapujos campaña a favor de la permanencia en la alianza militar. La victoria del sí completó un cuadro de integración a Europa que incentivó o abrió el camino del personal político a favor de esfuerzos apaciguadores en la cuestión de Gibraltar. En el caso de Malvinas se careció de una red de instituciones de integración política y/o militar que, una vez recuperada la democracia, ofreciera un conjunto de incentivos y restricciones de estímulo a la conversión del conflicto en diferendo.

## 2. 5. Reducida envergadura de la causa Gibraltar

Social y políticamente, la cuestión Gibraltar jamás estuvo desprovista de algún difuso respaldo. Pero la configuración de una *causa Gibraltar* nunca terminó de madurar. Parece lícito interrogarse: ¿por qué un nacionalismo de derechas y con un historial de violencia no acunó la cuestión hasta convertirla en una causa? Franco era un dictador extremo, pero conservador o más bien reaccionario, y su ejercicio político del Gobierno estuvo marcado por instancias que mostraron su capacidad de contener, de moderar evitando rumbos peligrosos.

Es posible que la Verja haya sido —o resultado— una jugada de alto costo, pero eficaz como contención, y no expresión, de las pulsiones más tóxicas del régimen franquista. Ante ellas, puede haber parecido indispensable *hacer algo* para evitar males mayores. Reducida a un bloqueo anodino, la cuestión Gibraltar quedó atrapada en una práctica ritual y estéril. Una vez instaurada la democracia, los valores potencial y específicamente rupturistas y movilizados nacional territorialistas, presentes en la cuestión Gibraltar, quedaron opacados por

su proximidad con el nacionalismo territorial conservador de corte franquista. En el caso Malvinas, todo fue bastante diferente. El nuevo marco democrático permitió, por el contrario, la expansión del arraigue popular de la causa, que, bajo la paradójica consigna denunciante de “luchar contra la desmalvinización”, fue extraordinariamente eficaz en refundar la malvinización cultural y política sobre bases nuevas, que actualizaron los registros territorialistas clásicos y vetustos, recogieron en nuevos e intensos modos culturales la épica de la guerra, absorbieron y multiplicaron las manifestaciones del nacionalismo banal, las articularon con demandas sociales insatisfechas, con comunidades barriales y deportivas, equipos e hinchadas de fútbol, con nuevas estéticas populares y nuevos léxicos de rotunda llegada emocional, como “prohibido olvidar”, “Malvinas une a los argentinos”, “volveremos”, etc. En suma, la envergadura de la causa Malvinas lejos de haberse reducido se ha expandido y es en ese ambiente donde la gestión debe realizarse.

## **2. 6. Valor simbólico y político de Ceuta y Melilla, y política de mantenimiento de la integridad de España frente a los separatismos**

Respecto a los dos enclaves, los problemas pueden ser relativamente pequeños, básicamente consisten en que los logros en términos convencionales que pudiera obtener España en Gibraltar, logros, digamos, de una trayectoria de gestión del conflicto, debilitarían la posición española frente a Marruecos, porque si los británicos ceden posiciones a España, ¿por qué los españoles no deberían hacer otro tanto con Marruecos? La diplomacia española arguye que una cosa no tiene nada que ver con la otra, pero tiene. Y respecto a los

separatismos, parece evidente que, en el caso de cualquier estatus de autogobierno regional concedido a cambio de la reincorporación de Gibraltar a España, sería prácticamente imposible de negar al País Vasco o a Cataluña ese mismo estatus de autogobierno que, como es obvio, consistirá en un grado de autonomía mayor al que actualmente disfrutaban estas comunidades autónomas.

## **2. 7. La gradualidad de la gestión político diplomática española**

La Verja fue una mutación drástica y abrupta de la trayectoria política española, no en la posición jurídica y diplomática en la cuestión Gibraltar, pero sin duda en los recursos de acción y en sus objetivos. Poner sitio a la población del Peñón para forzar su voluntad o la de Gran Bretaña fue toda una novedad. Pero una vez que se admitió su fracaso, y comenzada la transición democrática, quizás el último acontecimiento de gran simbolismo fue, precisamente, la reapertura de la Verja. Esta no se concretó en la primera legislatura democrática (1981-1982), sino en la segunda, por Felipe González, y tuvo lugar en dos pasos separados por un trienio (1982 y 1985). La gestión ulterior fue desenvuelta de modo gradual y sin inflexiones pronunciadas, sin correr los riesgos de la visibilidad y la resonancia que pudieran haber conferido a las acciones condición de parteaguas que disparara una indeseada activación de la opinión pública, que la dividiera en torno a valores históricamente vinculados a la cuestión. En el caso Malvinas, la *causa* operó de un modo completamente distinto, puesto que las iniciativas innovadoras, que se apartaban, aunque fuera de modo muy parcial, de la línea ortodoxa, fueron tomadas con prudencia y hasta tímidamente. En líneas generales se puede

afirmar que el vigor político y cultural de la *causa* ejerció un efecto disuasorio.

### 3. Cuestión Malvinas, causa, guerra e incertidumbre

La cuestión Malvinas demoró muchas décadas en convertirse en la *causa Malvinas*. Ningún lector de este artículo necesita un repaso histórico al respecto, desde los lejanos tiempos de José Hernández o Paul Groussac hasta las décadas de los 30-50. El diferendo, poco a poco, fue desarrollando su encañilamiento institucional, en sede diplomática, por un lado, y por otro lado la sopa territorialista, en clave del nacionalismo liberal, del nacionalismo de derechas, del populista, del socialista, etc., fue tomando gusto, como habitualmente sucedía con algunos problemas bilaterales territoriales en el siglo XIX o en las primeras décadas del siglo XX en diferentes partes del mundo. Problemas que, en nuestros pagos, algunos reales en términos diplomáticos, otros imaginarios, desde la isla Martín García hasta la Patagonia, fueron muchísimos (la Patagonia es muy buen ejemplo, porque al tiempo que existía multitud de potenciales conflictos de límites con Chile, que se fueron resolviendo, y uno de ellos llegó a convertirse en un serio y casi letal conflicto contemporáneo, con la Patagonia se incubaron causas imaginarias alimentadas por una paranoia que por fortuna nunca se propagó socialmente). Pero el doble nivel —diplomático y político-cultural— solo se desarrolló y se adensó en la cuestión Malvinas. Lo diplomático y lo político cultural se fueron entrelazando y el árbol de la *causa Malvinas* encontró sin mayores esfuerzos raíces para alimentar sus ramas cada vez más robustas y desarrollar una copa imponente, y única.

Se podrá pensar que los niveles diplomático y político-cultural se conjugaron armónicamente en la *causa*, de modo tal que el problema bilateral pasó de ser un diferendo a ser un conflicto. Pero no es así. Veamos.

Como no podría ocurrir de otra manera, la *causa* se inventó su propio pasado, en el que conviven el gaucho Rivero con, por qué no, la inculcación de la conciencia de nuestros derechos sobre las islas en las primeras escuelas públicas de fines del siglo XIX. La invención del pasado requiere suprimir contradicciones e inconsistencias. Los argentinos, nos dice a nosotros mismos el relato de la *causa*, somos intensamente cultores de la malvinidad desde un pasado ya remoto, y siempre hemos dedicado nuestros desvelos a la recuperación de las islas, sin desconocer que los *kelpers* no son más que unos intrusos.

Pero, en verdad, aunque lo diplomático y lo político-cultural se mantuvieron en interacción permanente, no siempre marcharon, lo supieran o no, de la mano y en la misma dirección. En los 60, el diferendo ya se había convertido en conflicto, pero el conflicto tuvo una trayectoria curiosamente divergente, *simultáneamente orientada a la línea de resolución y a la línea de disolución*. Ambas tienen un punto de origen común, que es la Resolución 2065 de la Asamblea General de la ONU. Es desde ese punto que comienzan a diferenciarse. Desde luego, la que formulo aquí es una interpretación *ex post facto*, seguramente los protagonistas no vivieron las cosas de este modo, pero este rasgo es muy frecuente en la historia y no siempre los actores se preguntan, como en la Cartuja de Parma, si habían estado o no tomando parte de la batalla de Waterloo, cuando esta ni siquiera había terminado. Pero

mi interpretación es que el conflicto Malvinas avanzó hasta 1982, a un tiempo, por el camino de la resolución y por el de la disolución. Dolorosamente, como sabemos, se impuso la trayectoria resolutive. No sé si la explicación, pero al menos un factor de incidencia relevante en la formación de este doble camino, fue el hecho de que la política nacional estuviera gravemente escindida en dos partes, aquella que se desplazaba por los andariveles del Estado y el mundo político convencional, y aquella excluida de estos andariveles y que transitaba por otros, completamente ajenos al primero.

Quizás un episodio, tragicómico pero insuperable como emblema de esta disociación entre trayectorias, y muy bien conocido por cualquiera que haya llegado hasta aquí en la lectura, es el Operativo Cóndor, de setiembre de 1966, durante la dictadura militar encabezada por el general Onganía. Mientras el canciller Nicanor Costa Méndez exponía en Naciones Unidas, defendiendo los derechos argentinos sobre las islas y solicitando gentilmente al Gobierno británico avenirse a iniciar las negociaciones, y el presidente *de facto* recibía en Buenos Aires, con el protocolo y la equitación correspondientes, al príncipe Felipe de Edimburgo, consorte de la reina Isabel II, un grupo de jóvenes nacionalistas, peronistas algunos pero no todos, secuestraba un avión de línea y obligaba a su piloto a aterrizar en Malvinas, dejando perplejos, pero sobre todo sumamente inquietos, a sus habitantes.

El episodio es ilustrativo del quiebre de legitimidad que afectaba en ese entonces la política oficial tanto interna como exterior. A pesar de lo cual el impulso ganado por la Resolución 2065 no se agotó; todo lo contrario, porque a menor legitimidad, el poder político tiende a mayores demostracio-

nes de fortaleza. De hecho, las negociaciones confidenciales continuaron. Y es interesante observar la cuestión desde ambos ángulos, el ángulo británico, defensivo, y el argentino, ofensivo.

A mi juicio, el último tramo en el que la política de resolución y la política de disolución estuvieron conjugadas fue el nacimiento del Acuerdo de Comunicaciones de 1971. Firmado en julio de ese año, este acuerdo diplomático dispuso, como es sabido, la creación de una Comisión Consultiva Especial, con representantes británicos y argentinos, y sedes en Buenos Aires y Puerto Stanley. Y su alcance iba mucho más lejos que lo que indicaba su nombre. Más allá de las importantes novedades en materia de comunicaciones, deseadas por Argentina y ávidamente necesitadas por las islas, que sufrían a la sazón un aislamiento casi total (“Tarjeta blanca” para ciudadanos argentinos y *falklanders*, servicios marítimos y aéreos regulares, etc.), el acuerdo “instaba a trabajar para facilitar el comercio y los servicios de correspondencia y telefonía, registraba la disposición del Gobierno argentino a cooperar en el desarrollo agrícola y técnico y en los campos de la salud y la educación” (Carassai, 2022, p. 202).

El Acuerdo de Comunicaciones disparó reacciones públicas en Argentina, entre los isleños y en el Reino Unido. Los malvinenses se sintieron bastante perplejos; en Argentina tendió a ser visto como la antesala de la soberanía. Pero notas oficiales firmadas por ambos Gobiernos, por iniciativa británica, convenían en que nada de lo contenido en el acuerdo, ni tampoco ninguna actividad que se llevara a cabo a partir de él, podría ser interpretado como una renuncia de cualquiera de los dos Gobiernos a derecho alguno de soberanía territorial

sobre las islas, ni un reconocimiento o apoyo a la posición del otro Gobierno acerca de ella. Nótese que está aquí esbozada la fórmula del paraguas de soberanía (a la sombra del Tratado Antártico). Por cierto, este enfoque no era inédito. Así, algunas propuestas británicas que podrían haber merecido una atención mayor no habían sido consideradas. En marzo de 1967, por ejemplo, el Gobierno británico, según consta en el Informe Franks, puso confidencialmente en conocimiento del Gobierno argentino, en términos formales, que con reservas y siempre que fueran respetados los deseos de los malvinenses, estaría dispuesto a ceder la soberanía de las Malvinas. Esta comunicación, como todas las otras conocidas, era ambigua; pero esa ambigüedad hacía patente las dudas británicas sobre el camino por seguir.

Desde 1971 en adelante, las vicisitudes de la compleja interacción entre argentinos, británicos y malvinenses hasta 1982 pueden seguirse en el capítulo “Comunicaciones” del excelente libro de Carassai (2022). No preciso condensar aquí su trabajo, sino volcar mi propia interpretación de los acontecimientos, interpretación que, a mi juicio, soporta la criba de esta seria y documentada narración histórica. De hecho, Carassai (2022) analiza la política argentina para Malvinas durante esos años bajo una clave que guarda resonancia con la aplicada en este apartado de mi artículo: *política bifronte*. Sobre todo, desde 1973, dice, se hace evidente que Argentina sigue dos políticas diferenciadas, una en las islas y otra afuera de ellas. Esto es muy claro. Digamos, la política para las islas y los isleños, por un lado, y, por otro, la política de la diplomacia y el mundo político interno, incluida por supuesto la prensa. Y el contraste entre ambas también es nítido: para los isleños, Argentina mantiene un esmerado cumplimiento

del Tratado de Comunicaciones y hasta consigue hacer cosas no previstas, pero tampoco vedadas por él (que es suficientemente abierto), como la construcción de una pista provisoria, el aprovisionamiento de combustibles, etc. Argentina procura satisfacer necesidades de una población desatendida y en penurias, y ganarse su confianza (tarea sumamente ardua). No hay ningún episodio conocido de fricción o enfrentamiento. *Si el objetivo era demostrar una convivencia posible, se estaba logrando.* En verdad, Argentina actuó innovadoramente, y su acción fue facilitada por la desidia británica para con las islas: brindó su atención a las necesidades de los malvinenses.

Pero ¿lo hizo bajo el impulso de la voluntad y la convicción de que las islas estaban al alcance de su mano? Es posible, pero nada lo indica claramente en la actitud, los dichos o los hechos, de quienes tomaron parte de esta política en las islas y para con los malvinenses. Entretanto, la diplomacia y el mundo político y periodístico argentinos se mantuvieron en sus trece, aunque gradualmente su ansiedad fue en incremento, con una sola cuestión básica en su agenda: el reconocimiento de soberanía y la transferencia de su ejercicio. Y en este marco, la diplomacia y el personal político evaluaban los pasos que se llevaban a cabo en virtud del Tratado de Comunicaciones. Y lo hacían ambiguamente: mientras algunos especulaban todavía con la hipótesis de que todo lo que se hiciera para incrementar la dependencia de las islas de Argentina (comunicaciones, abastecimiento energético, salud, educación, etc.) iba a arrinconar contra las cuerdas a Gran Bretaña, que acabaría cediendo las islas; otros consideraban que atender el bienestar de los isleños era inconducente, si no perjudicial. No faltó quien descalificara el Tratado, porque “Argentina había cambiado algo por nada, mientras que Gran

Bretaña había cambiado nada por algo”, o quien lo comparara con preocuparse con el bienestar del ocupante ilegal que nos había desalojado de nuestra casa.

Para decirlo en otras palabras, la política en las islas bajo la regulación del Tratado de Comunicaciones podría considerarse un engranaje importante de un dispositivo orientado a la *disolución* del conflicto, y a la transformación del conflicto en diferendo. Esto porque, independientemente de cómo consideraban los actores lo que estaban haciendo, los resultados que podría generar esa política podrían ser continuados y profundizados en ese camino, al crear nuevos incentivos y nuevos horizontes. Entretanto, la política de la diplomacia y de los regímenes sucesivos de militares y civiles estaba básicamente encarrilada en el camino de *resolución* del conflicto vía negociaciones, presiones y amenazas. Más que prioritario, este objetivo era prácticamente único. Por otro lado, en lo que se refiere a Gran Bretaña, su posición estuvo caracterizada por rasgos marcados de imprecisión: la oscilación entre desentenderse de las islas cediéndolas con algunas condiciones a Argentina, pero jamás colocada bajo una hipótesis de negación de la voluntad de los isleños, y la presión que el Foreign Office sentía desde Puerto Stanley por parte de los isleños y de importantes sectores del Parlamento británico (de la oposición y del oficialismo) que se hacían eco de sus reclamos frente a la opinión pública. No faltaron sectores de la diplomacia y la burocracia británicas con un registro de iniciativas de franca, y práctica, disposición negociadora, que fueron recurrentemente frustradas por la prensa y el Parlamento, donde no era raro que conservadores y laboristas coincidieran en argumentos de principio contrarios a las propuestas. La visita de Ridley —seguramente recordada por

nuestros lectores— ilustra perfectamente el encajonamiento británico. En diciembre de 1980, alentada por el Foreign Office, una propuesta de retroarrendamiento (*leaseback*) culminó en un papelón: el emisario del servicio diplomático británico ante los Comunes, Nicholas Ridley, sufrió en las islas unánimes rechiflas. La propuesta estipulaba la transferencia de soberanía en un máximo de 50 años, y consultas periódicas a los isleños en virtud de las cuales el lapso podía ser acortado (Hastings y Jenkins, 1983; Novaro y Palermo, 2003).

Pero lo que era percibido como una injustificable rigidez británica se tornaba aún más difícil de entender para una potencia de actitudes inconfundiblemente absentistas. Como señala Charlton (1989), “la importante revisión llevada a cabo en 1981 en política de defensa estableció el futuro de Gran Bretaña como nación europea y poder regional” (p. 50); el *Defence White Paper* de junio de 1981 sugería un abandono de la presencia naval británica en el Atlántico Sur y en la Antártida (y la reducción de la flota de superficie, para centrarse en el poder submarino). En sintonía con los objetivos fiscales del Gobierno conservador, estos cambios definían una tendencia perdurable. Como dicen Hastings y Jenkins (1983):

El Tesoro no había mostrado el menor interés en el desarrollo de las islas. El Acuerdo de Comunicaciones con Argentina no había sido cumplido por los británicos [se refiere principalmente a la dilación en construir una pista aérea permanente]. El Informe Shackleton estaba ya polvoriento; los isleños no habían conseguido la nacionalidad británica plena; hasta el *British Antarctic Survey* estaba por cerrar su estación en las Georgias del Sur por falta de fondos. Si alguna vez una nación estuvo cansada de sus responsabilidades coloniales, fue esta (p. 97).

Es muy fácil entender, tomando en cuenta todas las variables someramente consideradas, de las acciones de los tres protagonistas del drama, que una política de disolución del conflicto y de remisión al estatus de diferendo nunca tuvo lugar. Para recurrir al viejo tópico, nunca estuvieron dadas las condiciones. Lo sabemos, pero detenernos ahí no ayudaría a pensar. Recién nos referimos a una propuesta, repudiada por los malvinenses, de retroarrendamiento. No se trata solamente de que 50 años pasen rápido (cualquier malvinense de 20 años en 1980 puede haber dialogado mentalmente con su futuro nieto y sacado una triste conclusión). Se trata sobre todo de no querer vivir en un territorio alquilado, del impacto deletéreo que eso podía tener sobre la moral y la identidad de una comunidad que ya estaba en graves problemas.

En suma, se puede entender. Pero en enero de 1981, cuando ya el informe Shackleton era el amargo recuerdo de una ilusión, y bajo fuertes y persistentes presiones y no pocas amenazas provenientes de Argentina, el Consejo Legislativo de las islas (que ya no contaba con miembros designados por el gobernador, sino que todos eran electos) rechazó el arrendamiento, del condominio ni hablar, pero votó por 7 a 1 la opción de congelar por 25 años las negociaciones sobre la cuestión de soberanía; el voto solitario fue de quien propuso no discutir nada más con Argentina (Carassai, 2022).

La inviabilidad política, en 1981, de esta opción, era total; los diplomáticos argentinos se apresuraron a apagar las brasas con cenizas y comunicaron, claro, a los británicos, que era totalmente irrelevante lo que pudieran decir los isleños. Ellos conversaban con el Reino Unido y había una sola cuestión que

discutir. Gran Bretaña reiteró que no dudaba de su soberanía en las islas.

Podríamos no recordar qué general estaba al frente del Poder Ejecutivo en enero del 81 (Videla, todavía), y daría igual: con el aliento en la nuca de militares y civiles que exigían un basta, nadie tenía la menor capacidad para dar un paso solicitando a los británicos que hicieran suya la invitación malvinense.

Pero, consideremos. Sabemos que, a lo largo de los años, la certeza británica sobre la soberanía fue, en ocasiones, una certeza trémula. Nunca hubo una decisión de aplastar la voluntad de los isleños, pero sí se intentó presionarlos, incentivarlos, apretarlos, etc., de tal modo que depusieran total o parcialmente su actitud. Hay demasiada evidencia de esta tesitura británica que era el resultado de un equilibrio inestable entre la paulatina desvalorización que asignaban a su presencia en el Atlántico Sur, además muy cara, la cada vez más nerviosa y encrespada insistencia de los argentinos, y la pétrea negativa de los malvinenses. En otras palabras, que los que más intentaron moldear las preferencias de los malvinenses a lo largo de décadas fueron los británicos.

Pero ahí estaba la propuesta que nacía del corazón político de los isleños, que la habían formulado a regañadientes, pero tenía un carácter formal. Congelar, a plazo fijo, las discusiones de soberanía. Hacía una década que el Tratado de Comunicaciones había entrado en vigencia y, del lado argentino, venía funcionando a toda marcha. Si Argentina aceptaba, se le abriría un espacio aun mayor disponible para incrementar la presencia en las islas, para fortalecer los nacientes lazos de convivencia entre argentinos y malvinenses (en las islas y en el continente) y para —lo que es quizás todavía más im-

portante— dotar a las islas y sus habitantes de una existencia tangible, real, que sustituyera la condición mítica y fantasmal, puramente evocativa, simbólica, que era la dura roca sobre la cual se edificaba la *causa Malvinas*. Si la Argentina aceptaba el convite, el diferendo en modo alguno quedaba clausurado, y los hipotéticos derechos de soberanía no se verían afectados. Argentina habría ganado un capital significativo de prestigio internacional, a partir de una actitud proactiva pacífica e innovadora. Se aplazaba la discusión diplomática, y se desplazaba la cuestión Malvinas a un punto no menos, pero tampoco más, incierto que aquel en el que ya estaba a principios de los 80, en lo que toca al reconocimiento jurídico político de soberanía. Pero en un contexto sustancialmente diferente, en el que las dimensiones de conflicto del problema territorial podrían haber ido diluyéndose, quedando en pie el diferendo estrictamente diplomático.

Por supuesto, es imposible saber en qué plazos, y cómo, y a través de qué procesos y con qué resultados, podría este haber sido disuelto, y asimismo es imposible descartar la hipótesis de que la solución del diferendo se postergara *sine die*. Pero los caminos de solución percibidos en ese entonces por los decisores argentinos eran dos y solo dos, y tendían a una fatídica *resolución* opuesta: o una victoria diplomática categórica que acarrearía un sometimiento de la población local, o el uso de la fuerza. En otras palabras, Argentina estaba embarcada en la trayectoria de resolución del conflicto, con las velas hinchadas por los fuertes vientos de la *causa Malvinas*. Pero a mi entender, una trayectoria de *disolución* del conflicto, de conversión en diferendo, era posible y muchos de los pasos que se habían dado desde 1965, especialmente aquellos traducidos en una presencia continua, pacífica y

mesurada, sobre el territorio en el marco del Acuerdo de Comunicaciones (que, por el contrario, en el plano diplomático fue una inyección de ansiedad malvinera), podrían haber sido entendidos como encaminados en esa dirección.

En lo que se refiere a opciones a la mano de los decisores políticos, la democracia cambió esencialmente las cosas, y para bien. Tempranamente, la Argentina descartó por completo el empleo de la fuerza, al punto que mencionó la cuestión en la Disposición Transitoria de la Constitución de 1994 (tengo una opinión muy desfavorable sobre la inclusión de esta cláusula en la nueva constitución, pero al menos este compromiso explícito me parece positivo). También durante los 90 se ensayó, tímidamente, una segunda innovación. Se trató de acuerdos no completamente explícitos, ni muy formalizados ni detallados, de aplicación de la fórmula “paraguas de soberanía”. Mereció muchas críticas públicas. A mi juicio, ambos fueron pasos en la dirección correcta.

Creo que la *causa Malvinas* nos ha puesto en un callejón sin salida, por lo que ya estamos pagando un precio elevado, y que puede tener en el futuro graves consecuencias (Ossona, Palermo y Romero, 2025). Esas consecuencias no se limitan al territorio en juego, sino que se extienden a los efectos políticos y culturales que tienen y tendrán nuestra persistencia casi religiosa en la devoción a la *causa*. Que en gran medida nuestra identidad como argentinos se cifre en las divisas (y mandatos) *prohibido olvidar, lo único que une a los argentinos, volveremos*, me resulta francamente tóxico. Y Malvinas es un callejón sin salida, porque ninguna *resolución* del conflicto es posible. Persistir en la trayectoria de resolución del conflicto, con nuestra diplomacia y nuestra política empapadas

del espíritu y los mandatos de la *causa* —que, en gran parte, por si fuera poco, han sido fijados constitucionalmente—, aumentará nuestros costos, tanto de lo que hagamos como de nuestra falta de acción, como los costos de oportunidad. Pero la opción por la disolución del conflicto, si bien es más racional (al menos a mi juicio) y más barata, es equivalente a la de transitar un campo un minado, porque “meterse” con Malvinas es *meterse con una causa sagrada para los argentinos*. A corto plazo, es más seguro no innovar, no correr el riesgo de apartarse de la ortodoxia y dejarles el problema irresuelto a las futuras generaciones. Malvinas es una cuestión política y cultural de primer orden, y disolver el conflicto transformándolo en un diferendo requiere acciones complejas en los campos político y cultural. No tengo intención de ignorar esta complejidad.

En este artículo he tratado de fundamentar por qué es políticamente útil y conceptualmente sensato *distinguir entre dos vías de superación de conflictos, la vía de la resolución y la vía de la disolución*. Acto seguido, analicé un caso, el de Gibraltar, para mostrar que la disolución de un conflicto puede no ser una fantasía. Por fin, intenté mostrar cómo la rica etapa político-diplomática argentina en la cuestión Malvinas desde 1965 hasta 1982 presenta valiosos componentes de lo que podría haber sido una trayectoria de disolución del conflicto y su conversión en diferendo. Restan apenas unas palabras sobre un posible camino de disolución del conflicto, cuyo diseño es una tarea multidimensional que requiere ser pensada y desarrollada con más precisión que la que puedo dispensarle en este artículo.

Por de pronto, los antecedentes que tenemos a disposición, se trate de los anteriores a la guerra, se trate de las innovaciones que se tomaron una vez instaurada la democracia, me parecen elocuentes: colocar la cuestión Malvinas en una trayectoria de disolución del conflicto es *casi* imposible, pero no imposible. Los activos con los que contamos para hacerlo son pocos: una relectura posible del espíritu del Acuerdo de Comunicaciones (a esta altura, un perfecto desconocido para el gran público), el compromiso constitucional que cierra el camino al uso de la fuerza, y algunos ensayos (durante los Gobiernos de Menem y de Macri) de “paraguas de soberanía”. O sea, prácticamente nada.

Quien se proponga avanzar en esta dirección deberá andar con pies de plomo; el riesgo de ser devorado por la *causa* es muy alto. Doy apenas un ejemplo: Alain Rouquié visitó al presidente Alfonsín en los primeros tiempos de su gestión y, en una charla informal, le dijo que Argentina precisaba una *desmalvinización*. Claro, seguramente estaba pensando en la gravitación de los militares en la política, no en las islas. Pero el término fue tomado en sentido literal, y ahí nació un sustantivo exitosísimo. Se consagró así la denuncia de una supuesta campaña de desmalvinización. El tiro salió por la culata.

Me limitaré a plantear sucintamente tres puntos que considero centrales en la formulación de una política de disolución del conflicto. Ninguno de estos puntos podría considerarse con la densidad política necesaria sin atención a sus condiciones de viabilidad; no iré apenas más allá de mencionarlos.

*Un compromiso con los deseos de los malvinenses.* No se trata del derecho a la autodeterminación porque jurídicamente el caso no podría ser comprendido bajo esta figura. Se trata de

que Argentina incorpore, en cambio, la figura política de *deseos de los isleños*, como un componente político organizador del vínculo con ellos. El texto de la Disposición Transitoria de la Constitución es particularmente patético, ni siquiera menciona los intereses de los malvinenses, se limita a la intención de respetar el modo de vida de los habitantes; la omisión de los intereses revela, a mi entender, que los constituyentes no estaban tan distraídos, sabían que el mantra del *respeto a los intereses y no a los deseos* es palmariamente inconsistente. El compromiso con la figura política de los *deseos de los isleños* debería ser señalado de modos creíbles y no es incompatible con el mantenimiento del diferendo con Gran Bretaña en materia de soberanía. Los deseos pueden vincularse a múltiples dimensiones, entre ellas el autogobierno.

*Un acuerdo de largo plazo sobre la base del paraguas de soberanía.* Como vimos, esta fórmula se ha hecho presente en el caso de Gibraltar. Pero tiene un desenvolvimiento prístino en el Tratado Antártico, donde ha sido eficacísima para permitir la cooperación de las partes contratantes. Argentina tiene mucho para ganar a través de una cooperación organizada, y multidimensional, con británicos y malvinenses en el escenario del Atlántico Sur. El hecho (presunto o real) de que el Atlántico Sur haya cobrado una importancia geopolítica mucho mayor que la que tenía en décadas pasadas, asignada asimismo por los Estados Unidos, no debería ser motivo para jugar especulativamente o de modo oportunista. A la corta o a la larga, no es eso lo que conviene.

*Un sinceramiento de la enseñanza oficial sobre nuestra geografía y nuestra historia.* En el siglo XXI, enseñar con una mentalidad del siglo XIX no parece ser lo más adecuado. Mientras

imprimamos billetes con dibujos del gaucho Rivero, consideremos obligatorio que los mapas del territorio incluyan el Sector Antártico Argentino y convirtamos nuestra historia austral en una catequesis de derechos incontestables no haremos más que reforzar un nacionalismo territorial que no les servirá de nada a las nuevas generaciones. Los que enseñan y los que aprenden deberían hacerse cargo de los problemas, en lugar de absorber una serie interminable de tópicos normativos y consentir numerosos silencios y omisiones.

## Referencias

Carassai, S. (2022). *Lo que no sabemos de Malvinas. Las islas, su gente y nosotros antes de la guerra*. Siglo XXI.

Charlton, M. (1989). *The Little Platoon. Diplomacy and the Falklands Dispute*. Basil Blackwell.

Cisneros, A. y Escudé, C. (Dirs.). (1999). *Historia General de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Tomo XII: *La diplomacia de Malvinas (1945-1989)*. Grupo Editor Latinoamericano.

European Commission. (10 de junio de 2025). *Joint statement on the negotiations for an EU-UK Agreement in respect of Gibraltar*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_25\\_1481](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_1481)

Gold, P. (2005). *Gibraltar: Confrontation and Cooperation*. Routledge.

Guber, R. (2001). *¿Por qué Malvinas? De la causa nacional a la guerra absurda*. Fondo de Cultura Económica.

Guber, R. (2009). *De chicos a veteranos: Nación y memoria de la guerra*. Editorial Al Margen.

Hastings, M. y Jenkins, S. (1983). *The Battle for the Falklands*. Norton & Company.

Ípola, E. de, Eliashev, P., Filippelli, R., Gargarella, R., Iglesias, F., Kovadloff, S., Lanata, J., Noriega, G., Novaro, M., Onaindia, J. M., Palermo, V., Antin, E., Romero, L. A., Sábado, H., Sabsay, D., Sarlo, B., Sebrelí, J. J. (23 de febrero de 2012). *Malvinas, una visión alternativa*. *Página/12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-188182-2012-02-23.html>

Levie, H. S. (1983). *The Status of Gibraltar*. Boulder, Colorado. Westview Press.

Novaro, M. y Palermo, V. (2003). *La dictadura militar 1976-1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática*. Paidós.

Ossona, J., Palermo, V. y Romero, L. A. (7 de junio de 2025). Causa Malvinas: una discusión crítica. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/ideas/malvinas-una-mirada-diferente-para-dejar-atras-el-callejon-sin-salida-nid07062025/>

Palermo, V. (2007). *Sal en las heridas. Las Malvinas en la cultura argentina contemporánea*. Sudamericana.

Palermo, V. (2025). *Corazones tatuados. Malvinas, causa nacional y polémica cívica*. Ediciones Teresita Maratea.

Valle Gálvez, A. del (2025). *Un acuerdo político definitivo para un tratado único*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/gibraltar-2025-un-acuerdo-politico-definitivo-para-un-tratado-unico/>

