ESTUDIO PRELIMINAR*

Fernando Petrella
Embajador
Ex Subsecretario de Relaciones Exteriores
Ex Secretario de Estado de Relaciones Exteriores
y Asuntos Latinoamericanos
Ex Representante Permanente ante las Naciones Unidas

Introducción

Constituye para mí un singular privilegio presentar el Estudio Preliminar sobre la cuestión de las Islas Malvinas en las Naciones Unidas durante el período 1991-1999, correspondiente al Tomo VIII de la serie que el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales viene publicando sobre el tema.[1]

Antes de emprender este estudio, me siento en la obligación de rendir homenaje a dos destacados funcionarios, hoy fallecidos.

El primero es el Embajador José María Otegui cuya dedicación al tema dejó, sin duda alguna, una marca perdurable tanto de fondo como de forma en el manejo de las negociaciones de esta cuestión. Conocí a José María Otegui en Naciones Unidas a principios de los años 70. Se ocupaba entonces de Desarme y de la Primera Comisión de la Asamblea General, trabajando en estrecha colaboración con el Representante Permanente Embajador Carlos Ortiz de Rozas. En mi calidad de delegado titular en la Cuarta Comisión tenía bajo mi responsabilidad la cuestión de las Islas Malvinas. En esa Comisión se gestaron las importantes Resoluciones 2065/65, 3160/73 y 31/49/76. Otegui y yo coincidimos siempre, aún en tan temprana etapa de nuestras carreras, en la manera de enfocar este delicado tema de nuestra política exterior, sobre todo, en el entonces urticante aspecto de promover negociaciones directas y amplias con el Reino Unido. La Cancillería ha quedado en deuda con Otegui. Sirvan estos breves comentarios para rescatar y evocar su inteligencia, rigor intelectual y patriotismo ejemplar.

La segunda personalidad es la del Coronel Luis González Balcarce. Se desempeñaba en la Dirección de Malvinas cuando ingresé al Ministerio de Relaciones Exteriores a principios de 1965. Trabajó con prolijo bajo perfil en todo lo que tuviese que ver con los aspectos internos de la administración británica de ese territorio nuestro. Sabía de los isleños por sus nombres, sus actividades y sus vidas. Siempre actualizado, fue muy necesario cuando –durante el período que analizamos- las circunstancias favorecieron un diálogo oficioso e informal con los isleños sobre el contenido e implementación de las resoluciones de las Naciones Unidas.

---

* El contenido del presente Estudio Preliminar refleja exclusivamente la opinión del autor.

[1] Cuando resulte oportuno se hará también referencia a acontecimientos de años anteriores y posteriores. Esto dará una visión más abarcativa y además servirá para marcar las continuidades en el tema.

Creo que también quedamos en deuda con él. Por ello mi reconocimiento y mi satisfacción de plasmarlo en estas páginas.[2]

1. Aspectos generales que influyeron en la política del período y marco de acción

El período bajo análisis -1991/1999- debería interpretarse a la luz de tres aspectos que, por su importancia, condicionaron la filosofía de las políticas a adoptar.[3]

Un primer aspecto derivó directamente de la implosión de la Unión Soviética. Este histórico fenómeno generó grandes cambios en el orden mundial que empezaron a manifestarse prontamente, entre ellos y a nivel global, el predominio de la democracia representativa, el buen gobierno, la orientación hacia el mercado de la economía y la defensa de los derechos humanos y los valores individuales. Estos hechos implicaron para el accionar diplomático argentino, un debilitamiento del poder político del Movimiento de Países no Alineados así como un cambio de visión del Grupo de Europa Oriental que también había sido de relevante ayuda en la conformación de las mayorías que respaldaron los Consensos y las Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas en la cuestión de las Islas Malvinas. Por otro lado, al fin de la guerra fría, la "constelación" occidental concentraba el mayor empuje político, económico, militar y tecnológico. Me refiero, en especial a los Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, Australia, Nueva Zelandia, Japón, Corea del Sur e Israel. Dentro de este grupo se encuentran algunas de las principales abstenciones y reticencias en apoyar el reclamo argentino en los organismos multilaterales.[4]

El segundo aspecto, mas específico aún, surgía de la firme constatación de que Argentina ya contaba con un sólido *corpus* doctrinario elaborado en las Naciones Unidas, en la Organización de Estados Americanos y en el Movimiento de Países no Alineados. Ese *corpus* encuadraba cuidadosamente el conflicto dentro de parámetros favorables a los intereses argentinos por lo que resultaría difícil, operativamente costoso y tal vez puramente declarativo, seguir presionando exclusivamente en el terreno multilateral con el riesgo de que el nuevo realineamiento político de los distintos países no permitiese incorporar elementos sustantivos adicionales a los ya obtenidos.[5] (En efecto, la resolución 40/21 (1984)

---

[2] Otra personalidad con gran conocimiento de la vida isleña y que ha publicado abundantemente sobre ella es el Dr. Hipólito Solari Yrigoyen, miembro actual del Comité de Malvinas del CARI. González Balcarce y Solari Yrigoyen se conocían e intercambiaban datos sobre el tema. Ambos eran consultados por el Canciller Guido Di Tella al respecto.

[3] 3 La política de "diálogo amplio" sobre la Cuestión Malvinas en el marco de las resoluciones de las Naciones Unidas fue impulsada y seguida cotidianamente por el Canciller Guido Di Tella, principal artífice de lo realizado.

[4] Podría decirse que a ese importante núcleo de países ahora se han incorporado muchos de los que antes militaban en la órbita soviética, así como los principales emergentes.

[5] Se trata de las Resoluciones 2065/65 (referida a disputa de soberanía, negociaciones bilaterales, intereses de los isleños) adoptada mientras era Representante Lucio García del Solar y delegado ante la Cuarta Comisión Carlos Gimenez Melo; 3160/73 (que condiciona la situación colonial a resolver previamente la disputa de soberanía); 3149/76 (que dispone que las Partes deben abstenerse modificar unilateralmente la situación mientras las Islas estén atravesando el proceso recomendado en la Resolución 2065/65), cuyos textos fueron negociados en versión final por el Embajador Carlos Ortiz de Rozas, siendo delegados británicos ante la Cuarta Comisión Peter Hinchcliffe y Timothy Dalton. Los Representantes británicos eran Donald Maitland e Ivor Richards; 37/9/82, que restablece la cuestión en la Asamblea General después de la guerra. (siendo Representante Permanente Carlos Muñiz) y 41/40/86, luego del rechazo categórico por parte de la Asamblea General de las enmiendas propuestas por el Reino Unido encaminadas a incluir el principio de autodeterminación, inaplicable en el caso de las Islas Malvinas (siendo Representante, Marcelo Delpech). Por su parte en la Conferencia de Ministros de Relaciones

se refería a “problemas pendientes” en lugar de “disputa” y además utilizaba la fórmula “solucionar los problemas pendientes incluyendo los aspectos sobre el futuro de las Islas Malvinas”. En igual sentido las Resoluciones 41/40,42/12 y 43/25).

El tercer factor fue la experiencia del pasado. Esto es, el largo y sinuoso camino iniciado en 1966 con las negociaciones bilaterales que nunca progresaron realmente, ni pudieron sincronizarse en armonía con las circunstancias internas tanto en la Argentina como en el Reino Unido. El balance de mutua intransigencia, de oportunidades argentinas malogradas y de estéril rigidez, influía fuertemente en quienes tuvieron la responsabilidad primaria de instrumentar las políticas a partir del restablecimiento de relaciones diplomáticas. Casi todos habían estado involucrados en los Organismos Internacionales y encuentros bilaterales sobre la cuestión de las Islas Malvinas. Casi todos se habían formado profesionalmente con Embajadores cuya experiencia con el Reino Unido era insustituible por haber negociado en las primeras líneas el tema. Todos coincidían con el balance transmitido por la gestión de gobierno anterior en el sentido que la estrategia de: “distancia/ausencia” y confrontación en los organismos internacionales estaba exhausta y en contradicción con las nuevas perspectivas que presentaba el sistema internacional de la post guerra fría.

Consecuentemente, el diseño elaborado a partir de los acuerdos de Madrid, el restablecimiento de relaciones diplomáticas y la importante herramienta constituida por el paraguas de soberanía[6], se orientó a maximizar en lo posible los aspectos positivos que implicaba para la cuestión Malvinas una buena relación bilateral con el Reino Unido. Por otro lado, y siempre en el terreno bilateral, se procuraron y obtuvieron apoyos específicos de muchos países en la región mediante la instalación de la cuestión en cada reunión entre autoridades de alto nivel. Esto resultó una novedad cualitativa ya que implicaba que el respaldo a la causa argentina no era brindado solamente en los Organismos sino también de país a país mediante declaraciones conjuntas. Dicho diseño político procuraba especialmente encarar al Reino Unido en los aspectos que tuviesen que ver con su gestión de Potencia Administradora en las Islas (conforme se le atribuye en las Naciones Unidas), mediante la búsqueda de la mayor cantidad de escenarios para el diálogo y la negociación que permitiese, paralelamente, conversar sobre la cuestión de fondo, es decir la soberanía. El objetivo era obtener acuerdos prácticos y provisionales en los que la Argentina resultase actora relevante para todos los interesados en el futuro de las Islas, incluyendo a los isleños y a las Naciones Unidas en cuyo ámbito está radicada la disputa.

Ese objetivo inicial significaba retomar -en circunstancias ciertamente distintas y mucho mas difíciles- lo indicado por el Dr. José María Ruda en 1967 al Consejero Legal de la Cancillería, Embajador Hugo Gobbi, en el sentido de que la Resolución 2065 contenía esencialmente los elementos necesarios para la Argentina y de que, a partir de ella, el

---

Exteriores del Movimiento NOAL, en Lima 1975 declaró que los Países no Alineados, sin perjuicio de ratificar la vigencia del principio de autodeterminación como principio general para otros territorios, en el caso especial y particular de las Islas Malvinas apoyan firmemente el justo reclamo de la República Argentina e instan al Reino Unido a proseguir activamente las negociaciones encomendadas por las Naciones Unidas con el objeto de restituir dicho territorio a la soberanía argentina y poner así fin a esa situación ilegal, que aún persiste en el extremo meridional del continente americano (Representante, Gaston de Prat Gay). En lo que tiene que ver con el escenario regional, además de los tradicionales y valiosos respaldos de la OEA, es de destacar la declaración de “Interés Hemisférico Permanente” sobre la cuestión de las Islas Malvinas, reiterada en muchas ocasiones en ese valioso foro.

[6] Documentos negociados por el Embajador Lucio García del Solar con la asistencia del Ministro José María Otegui durante la gestión del Canciller Domingo Cavallo.

camino a seguir era el de la negociación bilateral con el Reino Unido, procurando al mismo tiempo ganarse la confianza de los isleños (hearts and minds of the islanders).[7] Ello suponía recuperar el clima establecido a partir de los acuerdos suscriptos por la Argentina y el Reino Unido en 1971 sobre comunicaciones y movimiento entre las Islas y el resto del territorio nacional promovido por el entonces Subsecretario de Relaciones Exteriores, Embajador Jose María Ruda, materializando la línea de pensamiento anticipada al Embajador Gobbi.[8]

Marco de acción

A la luz de lo expuesto el escenario del accionar diplomático se caracterizó por: a) La convergencia respecto de la constelación occidental, dentro de cuyo esquema, mantener relaciones fluidas con el Reino Unido constituía un elemento esencial para los objetivos argentinos; b) La participación en los principales aspectos económicos de la gestión administradora británica, es decir pesca, hidrocarburos y comunicaciones; c) El mantenimiento de diálogo oficioso y ocasional con los isleños ya que debían considerarse un factor de influencia considerable en la solución de la disputa[9] y, d) La continuación de la presión multilateral en todos los foros tradicionales (Naciones Unidas, OEA, No Alineados, Grupo de Río) y otros nuevos que se presentaron accesibles (MERCOSUR, Cumbre Iberoamericana y OTAN). En este accionar multilateral Argentina procuraba –junto con el tema Malvinas- aportar iniciativas útiles al sistema internacional. Buenos ejemplos de esto fueron las operaciones de mantenimiento de paz, las ayudas humanitarias, la promoción del desarme y la no proliferación, la observación de los procesos electorales en Medio Oriente, Eritrea, Sudáfrica y América Latina y el desminado en Angola. Tal vez el mejor exponente de esta tesitura en búsqueda de una "buena ciudadanía internacional" fue la creación del Cuerpo de Voluntarios Cascos Blancos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Como se ve, se trataba de ocupar algunos nichos del sistema ofrecidos por el vacío dejado por la Guerra Fría. Se trataba además y muy especialmente, de dejar de ser un "single issue country"[10], como se calificaba a la Argentina en los corrillos de las reuniones del Movimiento de Países No Alineados.

Se gestionaron también otros asuntos, de máximo interés pero no explorados hasta ese momento como los de naturaleza humanitaria (cementerio, viaje de deudos, atención a ex combatientes, desminado). Particular importancia se asignó a los ámbitos parlamentarios,

---

[7] Según mis notas en la reunión Ruda-Gobbi estuvieron presente los Secretarios de Embajada de tercera clase Elsa Kelly, Judith Canclini y Juan Carlos Olima. La reunión había sido programada para cambiar ideas sobre el Informe Ross-Garcia Ghirelli relacionado con cuestiones limítrofes, además de la cuestión de Malvinas. El concepto "hearts and minds/souls of the islanders" fue oficiosamente puesto sobre la mesa por el Reino Unido en las conversaciones celebradas en Londres en 1966 con el Encargado de Negocios, Ministro Carlos Ortiz de Rozas (Douglas Kinney, "National Interest/National Honour", Praeger, 1989, pag. 49). Esta conversación la narra el propio Embajador Ortiz de Rozas en "Historia oficial británica sobre las Malvinas, análisis crítico", Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 2006, página 35.

[8] El Embajador Juan Carlos Beltramino y el Ministro Mario Izaguirre participaron en la negociación sobre los acuerdos de comunicaciones de 1971.

[9] El Canciller Guido Di Tella entendía que había dos factores cuya relevancia para una solución aceptable seria creciente: a) Los respectivos Parlamentos y, b) Los isleños, dado su capacidad de influir sobre la opinión pública y el Parlamento británico. Estos últimos debían encontrar sus intereses satisfactoriamente atendidos. De allí el cuidado que, en distintos niveles, se puso sobre los mismos.

[10] Significaba que Argentina asistía a las reuniones con el objetivo principal de obtener apoyo para la cuestión de las Islas Malvinas.

suscitando el tema en las reuniones de legisladores tanto en Europa como en América Latina.[11]

2. Enunciación y continuidad de las políticas globales adoptadas

Algunos párrafos de las declaraciones de las principales autoridades del momento reflejan el espíritu existente sobre el relanzamiento de la relación con el Reino Unido como hecho positivo respecto de los objetivos argentinos. Así, el 3 de enero de 1991, con motivo del 158 aniversario de la ocupación ilegítima británica, el Gobierno Argentino reiteraba la voluntad de recuperar la soberanía mediante negociaciones... "*convencido que el actual diálogo con el Reino Unido... contribuirá a alcanzar el objetivo*"... y expresa la "*disposición a garantizar la salvaguardia de los intereses de los habitantes de las islas*". El 3 de enero de 1992 se hablaba de diálogo "*fructífero*" con el Reino Unido. En esa misma fecha el Presidente de la Nación Doctor Carlos Saul Menem exaltó el rol de la diplomacia, del diálogo y de los arbitrajes "*cuando son posibles*", ejemplificando con los veinticuatro puntos resueltos en el acuerdo firmado con Chile.

La Cancillería complementaba estas declaraciones con un Comunicado subrayando que "*la ubicación argentina en el campo occidental y su inserción en el nuevo orden internacional contribuyen a crear las condiciones necesarias y el marco propicio para avanzar en esa dirección...*" (discutir soberanía) [Mas adelante el comunicado decía] y que "*los acuerdos de cooperación sobre pesca y recientemente los comienzos de conversaciones de cooperación en el orden petrolero constituyen hitos fundamentales en el fortalecimiento del clima favorable entre ambos países*".

En ese contexto el Canciller Guido Di Tella sostenía:

"*Hubo avances, retrocesos y períodos de estancamiento. Entre los últimos podemos contabilizar el período inmediatamente anterior a 1982. Pero también hubo avances, como los que tuvieron lugar en ocasión de la misión que el gobierno británico encomendó en 1968 a Lord Chalfont con el fin de persuadir a los isleños sobre las bondades de una solución negociada con la Argentina, el acuerdo de comunicaciones de 1971 (que posibilitó el comercio y la cooperación con las islas) y los progresos producidos por la visita de Nicolás Ridley, a principios de la década de los 80... El diálogo así entablado alentó en la Argentina la esperanza de que gradualmente, en el mediano o largo plazo, se podrían tomar posesión de las islas haciendo olvidar los cambios cualitativos que era necesario introducir en nuestro propio país para ello... En efecto, la negociación se topaba contra un límite cada vez más claro puesto por las anomalías argentinas: no hay duda que para lograr éxito la negociación debía tener lugar entre dos partes más o menos similares, esto es, dos países democráticos con economías organizadas y respondiendo a una simetría estratégica en el concierto mundial claramente definida... Creímos que la transferencia de soberanía de las Malvinas no era posible sin que existiera una Argentina democrática y estable, insertada en el mundo... Estamos cumpliendo este compromiso, por un lado, mediante el afianzamiento de la democracia y las instituciones republicanas, la estabilidad social... y la participación activa*

[11] Ver especialmente los discursos de los Senadores Hipólito Solari Yrigoyen en septiembre de 1993 (Canberra) y de Eduardo Menem en marzo de 1994 (París) y septiembre de 1994 (Copenhaguen), en las respectivas Conferencias de la Unión Interparlamentaria.

en la defensa de la paz y de la seguridad mundiales. Esta integración real en el mundo es insoslayable para el éxito de nuestra labor diplomática y constituye elemento indispensable que estuvo ausente durante la última etapa de las negociaciones, antes de 1982... Estos puntos de vista están influenciados en una proporción no desdeñable por los isleños. Sin reconocer derecho de veto alguno el tratar de entender lo que los isleños dicen de sus intereses, sus temores, sus deseos y sus aspiraciones es fundamental... Simétricamente es importante que tanto los británicos como los isleños entiendan nuestros puntos de vista y nuestros argumentos... La meta continúa inalterable."[12]

Esta visión del problema explica las posiciones argentinas, las acciones oficiosas y las aproximaciones informales que, en muchos casos, fueron verdaderas convergencias.[13]

Por su parte, el entonces Ministro de Economía Domingo Cavallo, señalaba que "*...se privilegiaba el diálogo y la negociación sin sacar el tema de las Naciones Unidas para recuperar la normalidad en las relaciones bilaterales y a partir de allí recrear una relación humana entre los habitantes de las Islas Malvinas y los argentinos que vivimos en el territorio continental, tratando de restaurar los lazos existentes antes de abril de 1982...*".[14]

En la reunión del Comité de Descolonización del 14 de julio de 1993 el Canciller Guido Di Tella hacía referencia al papel que ocupaban los isleños en el problema, ya que sus opiniones tenían influencia fundamental en la posición británica, y destacaba que [Di Tella]:

"...el establecimiento de vínculos directos con los isleños (es decir oficiosos e informales, sin el intermediario británico), ha pasado a ser un punto central de nuestra política sobre el tema...". "... Es público y notorio que sus opiniones tienen una influencia fundamental sobre la posición británica. No hay forma de comenzar a resolver la cuestión sin asumir esa realidad." "...nuestra opinión pública legítimamente preguntará por qué debemos sacrificarnos como hicimos en esta temporada de pesca para beneficiar a quienes nos tratan con tanta dureza. Como dato positivo, he notado sin embargo que el Gobernador británico recientemente reconoció la contribución de nuestro esfuerzo al bienestar de las Islas, ya que lo que parecía que iba a ser una suerte de desastre económico para las Islas, no lo fue, y esto es consecuencia de la moderación que la Argentina se ha impuesto a si misma..." "...seguramente, no escapará a la atención de los isleños que nuestra actitud hacia ellos también ha evolucionado..." "...El arreglo interino para 1993 fue el hecho excepcional que no prejuzga sobre futuros entendimientos ya que de aquí en adelante deberá necesariamente contemplarse el legítimo derecho de la Argentina a explotar más plenamente sus recursos ictícolas. Reafirmo que en ningún caso nos veremos involucrados en pesca política o en pesca depredatoria en el Atlántico Sur y me comprometo a ello. No lo hemos hecho y no lo vamos a hacer, es un compromiso. Pero al mismo tiempo tenemos el derecho y la intención de aumentar razonablemente la pesca de calamar. Si estas circunstancias no son aceptadas,

---

[12] Diario Clarín, 12 de abril 1992.

[13] En declaraciones a medios radiales británicos, el 7/1/93 con motivo de la visita del Secretario de Estado Douglas Hurd, Di Tella decía respecto de los isleños... *"los intereses isleños deben ser tenidos en cuenta. No estamos diciendo que les estamos garantizando una cuota de poder..."* Esta posición fue confirmada por el Presidente Carlos Menem en el mensaje presidencial del 1ro. de marzo de 1993. En la sesión del año 1997 del Comité Especial de Descolonización Di Tella insistió que la disputa debe resolverse a través de negociaciones entre Argentina y el Reino Unido. Inequívocamente, sólo dos partes.

[14] Política exterior argentina, Grupo Joven C.A.R.I., 6 de abril de 1993.

resultará muy difícil alcanzar un arreglo más duradero; y aquí no hay amenaza alguna. Son simplemente hechos de la realidad...".

El consejero de la administración isleña F. J. Peck en la misma sesión del Comité Especial de julio de 1993 dijo:

"...Promulgamos leyes y las hacemos cumplir. Tenemos nuestros propios tribunales para administrar la justicia. Ejercemos control sobre la propiedad y los derechos de propiedad se rigen por nuestra legislación. Decidimos, de conformidad con el derecho internacional, a quién se le permite venir a las Islas. Decidimos cuáles son las fuerzas militares que pueden venir a las Islas Falkland, si procede. Decidimos a quienes se les permite realizar vuelos a las Islas. Decidimos cuál es la bandera que se izará en las Islas Falkland. Decidimos qué impuestos vamos a pagar. Decidimos la educación de nuestros hijos. Decidimos cómo gastamos nuestro dinero. Decidimos a quien le debemos lealtad. Controlamos nuestros propios recursos. Decidiremos si nos vamos a convertir en un país totalmente independiente. No nos cabe duda de que, en comparación con la Argentina, gozamos de una mayor libertad, de un mejor sistema de gobierno y de una historia democrática mas larga...".

Concluyó su intervención formulando dos preguntas: *"¿Acaso el Ministro de Relaciones Exteriores dice que el gobierno argentino y su pueblo mantendrán el estilo de vida de las Islas Falkland? ¿Acaso acepta verdaderamente todo lo que acabo de decir? No creo que este sea el caso..."*

A esto Di Tella respondió: *"...el Consejero Peck menciona 14 puntos característicos de lo que él denomina el estilo de vida. No puedo dar una respuesta orgánica, pero de su lectura me da la impresión de que el grueso de todos esos puntos es perfectamente garantizable. Además, sería muy útil que nos sentáramos a una mesa para analizar qué es lo que cada uno entiende de esos 14 puntos...".*[15]

Todas estas "preguntas" parecieron el comienzo de lo que podría ser un verdadero diálogo sobre el futuro de las Islas Malvinas. La presencia de representantes diplomáticos del Reino Unido y de la Secretaría General de las Naciones Unidas en el Comité, reforzaban esta visión cautelosamente esperanzadora y si bien no hubo demasiada claridad acerca de cómo

[15] En ese momento el Canciller Di Tella subrayaba el nivel que podrían llegar a tener esos "vínculos directos" porque lo que se perseguía era instalar el "tema" isleño en la opinión pública. Si bien los contactos fueron esporádicos, breves e informales sirvieron para conocer con cierta amplitud y franqueza los puntos de vista de los habitantes de las Islas sobre la cuestión de fondo y la cooperación con la Argentina. Para una evaluación constructiva sobre la política hacia los isleños ver Carlos Ortiz de Rozas en: "Cuadernos Argentina reciente» Guerra de Malvinas, 25 años, nº 4, julio/agosto 2007, pág. 161. Decía Ortiz de Rozas: "...en la relación bilateral si hubo algo que pudo haber aportado a un mejoramiento fue la tan criticada política de "seducción" que llevó a cabo el Canciller Guido Di Tella durante la presidencia de Carlos Menem. A mi modo de ver, mal instrumentada pero la intención de esa política era admitir que no se podía prescindir de los isleños, que estaban allí e iban a estar siempre y que era lógico e importante contar con su buena voluntad para el día en que la Argentina asumiera la soberanía plena. Por ende, que iban a ser un factor a tener en cuenta para la solución del problema y en consecuencia, no se les podía ignorar. La clave de la seducción era tratar de dar algunos pasos que les hiciera ver que los argentinos no son unos ogros que se los iban a comer vivos, sino que eran gente como ellos, que comprendían su situación y que podrían mejorarla. En una palabra: tratar de retraer la situación a la que existía durante el acuerdo de comunicaciones..."

seguirían las cosas[16], el Canciller Di Tella aprovechó la circunstancia para mantener su actitud de diálogo, comprensión y simpatía hacia los isleños. Se orientaba hacia el largo plazo, es decir, hacia futuros tiempos históricos.

Gestión del Gobierno de la Alianza

Estos últimos criterios no variarían sustancialmente durante el gobierno del Dr. Fernando de la Rúa, aunque la cuestión isleña en el marco de la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur reflejó visibles diferencias. El Canciller D. Adalberto Rodríguez Giavarini el 30 de mayo de 2000 en un discurso pronunciado en el CARI expresaba:

"...Al mismo tiempo, creemos que es útil fomentar –en la medida posible y en manera articulada con el diálogo entre la Argentina y el Reino Unido- el conocimiento recíproco entre quienes habitamos el territorio continental y los isleños, para recrear una convivencia respetuosa de los intereses de todos. Esto no obsta para que, sin alterar aquellos entendimientos provisorios que sean mutuamente provechosos, debamos en cada caso objetar –en las formas previstas por el derecho internacional- la utilización unilateral británica de los recursos económicos del área marítima disputada.... La reafirmación de nuestros derechos.... no impide que estemos desarrollando excelentes relaciones con el Reino Unido en todos los campos... nuestros dos gobiernos comparten en diversos temas políticos y económicos... valores e intereses... articulados mediante una amplia agenda bilateral que concita la participación de varias carteras ministeriales y amplios segmentos de la sociedad civil...".

Concluía señalando*: "...esta relación brinda una estructura de diálogo orientada hacia la superación de todos los desencuentros..."*.

Esta línea de firmeza, pero invitando al diálogo, se puso una vez más de manifiesto en el Comité de Descolonización por el Dr. Rodríguez Giavarini el 11 de julio de 2000:

"...La búsqueda de una solución a la Cuestión de las Islas Malvinas no ha experimentado progreso alguno. A pesar de la permanente voluntad argentina de buscar una solución concertada de la controversia, el Reino Unido todavía no ha manifestado su voluntad de negociar, postergándose de este modo el logro de un entendimiento completo en las relaciones bilaterales y restando posibilidades al desarrollo armónico del Atlántico Sudoccidental... En los diez últimos años, la Argentina y el Reino Unido han adoptado entendimientos ad-hoc, de naturaleza provisoria, dirigidos a regir los comportamientos de ambos Gobiernos en el área de la disputa. Es así como hemos coincidido en la conveniencia y oportunidad de conservar especies ictícolas, cooperar en la promoción de actividades hidrocarburíferas, mantener las conexiones aéreas y el tránsito de personas entre las islas y el continente, promover un estudio de factibilidad para el desminado en las Islas Malvinas, y facilitar las visitas de los familiares a las tumbas de los caídos en acción, entre otras medidas... Estos esquemas de convivencia no evitaron, sin embargo, desarrollos negativos. Me refiero específicamente a los

[16] Di Tella decía que la historia es una serie de "corsi e ricorsi", avances y retrocesos. Se pensaba que después de la guerra, retomar las hipótesis de trabajo y negociación anteriores a 1982 llevaría mucho tiempo, varios gobiernos, y que la discusión real y formal sobre soberanía vendría al final de ese proceso y no al principio.

actos unilaterales llevados a cabo por el Gobierno británico contrarios a la letra de acuerdos bilaterales y apartados del espíritu cooperativo que presidió su adopción. Quiero señalar que mi país no ha consentido estos actos que fueron posibles únicamente, debido a la presencia de facto del Reino Unido en las islas. No ha consentido tampoco actos de ocupación dirigidos a excluir a la Argentina de espacios donde su presencia ha sido habitual... Cualquier acto unilateral es contrario, además a las resoluciones de Naciones Unidas. En especial, a la Res. 31/49 por la que la Asamblea General insta a las partes a que se abstengan de adoptar decisiones que modifiquen unilateralmente la situación mientras la Cuestión Malvinas esté atravesando el proceso recomendado por la Asamblea a partir de la Res. 2065 (XX), proceso que conduce este Comité Especial..."

Concluía el Canciller valorando la relación con el Reino Unido y aludiendo a los isleños en los siguientes términos *"...Argentina reitera hoy su positiva disposición para atender los intereses...para asegurar el mantenimiento de su estilo de vida y de su bienestar...en ese espíritu en manera articulada con el diálogo entre la Argentina y el Reino Unido continuaremos fomentando el conocimiento recíproco entre quienes habitan el territorio continental y quienes viven en las islas...."*

Continuidad en posiciones globales

La forma de ver las cosas expuesta por el Canciller del Gobierno del Doctor Fernando de la Rúa se apoyaba también en el rol activo evidenciado por la diplomacia argentina en el mundo, aprovechando los espacios que ofrecía el fin del conflicto este-oeste. Dicho rol, así como el espíritu que lo animó desde un comienzo, no experimentó -a mi juicio- alteraciones sustanciales con el cambio del gobierno Justicialista al gobierno de la Alianza, salvo en aspectos puntuales ajenos al contenido de este Estudio que serán analizados en un trabajo futuro. La idea de que compartir responsabilidades globales bajo los mandatos de las Naciones Unidas con los principales referentes del grupo Occidental -entre los que el Reino Unido era actor de primera línea- serviría a la causa Malvinas era aceptada en el oficialismo, la oposición, la academia y la opinión pública.[17] Además, era una idea razonable y realizable. No implicaba en modo alguno abandonar las posiciones argentinas. Por el contrario, permitía ponerlas de manifiesto en toda ocasión propicia sumándose a la que ofrecían los ámbitos tradicionales de la Asamblea General, el Comité de Descolonización de la ONU o la OEA. Parecía claro entonces que participar en operaciones de mantenimiento de paz, conforme lo concibió la Cancillería, serviría para el conocimiento y recuperación de la confianza entre las fuerzas armadas argentinas y las británicas, como fue el caso tanto en los Balcanes como en Chipre y Kuwait, lo que hizo posible numerosos encuentros entre funcionarios de ambos países donde también se hablaba del caso Malvinas.

Las posiciones en materia de desarme, regional y global y derechos humanos, entre otros temas, hicieron que Argentina fuese considerado un país *like minded*, próximo a la constelación occidental pero sin dejar de ser claro exponente de América Latina y del mundo en desarrollo. Los nuevos escenarios referidos precedentemente, compartidos con el Reino Unido, permitieron un diálogo sobre las Islas Malvinas y llevaron a la impresión de que la Argentina y el Reino Unido estaban finalmente "conversando", circunstancia que facilitó el

[17] Personalmente no abrigaba dudas de que a largo plazo ésa era la estrategia correcta dentro de un esquema de avances y retrocesos y de iniciativa permanente a distintos niveles y en diversas áreas.

tratamiento en las Naciones Unidas y el mantenimiento de algunos acompañamientos clave como el de los ex países socialistas, entonces más inclinados a escuchar al Reino Unido de lo que lo habían estado en el pasado. Este clima auspicioso definitivamente ayudó a la obtención de los numerosos apoyos bilaterales que Argentina recibió en la región, incluyendo algunos países del Caribe angloparlante, como se detalla mas adelante en el punto VI.

3. Comité de Descolonización

Otra cuestión relevante en el período bajo estudio fue enfatizar la función del Comité de Descolonización procurando que los debates y decisiones se dieran allí, en lugar de en la Asamblea General como tradicionalmente se había hecho (Cuarta Comisión y Plenario). La Asamblea General se reservó para el lenguaje presidencial, conforme con la práctica más reciente.

Fue erróneo suponer que la idea subyacente era restar relieve (bajar el nivel) al tema para "complacer" o "facilitar" las cosas al Reino Unido. Se hizo por dos motivos. El primero, y tal vez el más significativo, fue consecuencia del realineamiento de los países al fin de la Guerra Fría. Este aspecto ha sido referido anteriormente por lo que no cabe abundar en él. Pero es útil traer a colación el costo político y diplomático creciente que Argentina empezó a enfrentar después del conflicto de 1982 para hacer prevalecer su posición. La inocultable incidencia negativa de la guerra del Atlántico Sur, sumada al comienzo del fin de la Guerra Fría y al hecho de que el Reino Unido no era ya un país percibido como exponente de políticas colonialistas y por tal motivo acosado multilateralmente, significaron, para la Argentina y sus aliados mas directos, un esfuerzo cada vez mayor para obtener Resoluciones que tuviesen verdadero impacto. A falta de oportunidades de *engagement* bilateral o en escenarios globales de interés común con el Reino Unido, se recurría a la reiteración año tras año de Resoluciones que parecían diluir el valioso aporte obtenido en pronunciamientos anteriores. Por tal motivo la impresión dominante fue que seguir con esos esfuerzos, cada vez menos operativos y más complejos, provocaba un espiral hacia abajo y no un verdadero progreso. En razón de lo expuesto los responsables del tema en la Cancillería sostenían que:

"...La política de recurrir anualmente a los foros multilaterales para obtener pronunciamientos substantivos produce rédito decreciente, pues su reiteración acumulativa sin subsiguientes progresos concretos, sólo sirve para demostrar su escasa efectividad y la impunidad con que Londres puede ignorarlos. Entre 1965 y 1982, Argentina había gestionado solamente 3 resoluciones en la AGNU y 4 del Comité de los 24. La periodicidad hizo que cada uno de esos pronunciamientos tuviera un gran efecto político en Londres, impulsando efectivamente la negociación bilateral (cfr. Informe Franks). En cambio, desde 1982 hasta 1990, se han obtenido 7 resoluciones en la Asamblea General de ONU, 9 en el Comité de los 24 y más de 10 en la OEA. Esta "catarata" ha tenido escaso o nulo impacto positivo en Londres y en modo alguno ha contribuido a acelerar la solución de la disputa..."

El segundo motivo fue que la actuación del Comité de Descolonización, jerarquizado con la participación del Canciller, los peticionarios y representantes de los principales partidos políticos argentinos ofrecía el mejor escenario posible para reafirmar la posición tradicional argentina y trabar un debate/diálogo fructífero con los peticionarios de las Islas, generando así un clima de aproximación a las discusiones de fondo. Esta política sirvió, además, para

fortalecer al Comité dentro de las Naciones Unidas en momentos de reestructuración y de indisimulada presión por parte de algunos importantes miembros de la Secretaría General para reducirlo a la irrelevancia. El nivel de las discusiones en el Comité respondió a las expectativas como nunca hubiese podido ser el caso en la Cuarta Comisión y menos aún en la Asamblea General cuya agenda, desbordada de temas, escasamente aceptaría ofrecer a la Cuestión Malvinas el espacio y la solemnidad suficiente.[18]

El papel que desempeñó el Comité ha sido comentado en el libro editado por el CARI "Década de encuentro. Argentina y Gran Bretaña 1989-1999"[19], donde con más detalle, se relatan los altos y bajos del accionar en ese órgano. Durante el período que estamos analizando resultó, sin duda, funcional a los intereses argentinos que deseaban fortalecerlo para que fuese el escenario más aconsejable para las discusiones sobre la disputa de soberanía, la adopción de resoluciones positivas y los diálogos informales y oficiosos con los peticionarios de las Islas. El Secretario General de Naciones Unidas, a quien se le asignaba un rol en las resoluciones, recibió en cada ocasión información por parte de los Cancilleres acerca de la evolución de la cuestión.

4. Acuerdos provisorios sobre pesca, hidrocarburos y comunicaciones

Las actividades referidas a la pesca, los hidrocarburos y las comunicaciones resultaban dentro de la estrategia argentina los elementos centrales a encarar. En esta materia no existía un desarrollo significativo y en lo que a la Argentina se refiere, se trataba de participar en dichos sensibles aspectos luego de un largo período durante el cual la falta de relaciones diplomáticas hasta 1989, había desvinculado a nuestro país de la problemática económica de las Islas. En esas condiciones, no obstante el interés recíproco de la Argentina y el Reino Unido, las negociaciones fueron sumamente trabajosas, circunstancia que se refleja en el contenido de los documentos suscriptos y en los complejos y conflictivos procesos de instrumentación posterior.

Para la diplomacia argentina se trataba del comienzo de un camino apoyado en documentos bilaterales provisorios y en cierto modo imperfectos. Pero esos instrumentos ofrecían escenarios para plantear y hacer evidente la necesidad de resolver la disputa de soberanía como única vía posible para el aprovechamiento sin costos políticos mayores, jurídicos o de seguridad, de las posibilidades económicas existentes.

Al respecto cabe remitirse nuevamente a "Década de encuentro, Argentina y Gran Bretaña 1989-1999" que contiene los puntos de vista de importantes académicos y especialistas cuya visión, tanto descriptiva como crítica, refleja los sentimientos imperantes.[20]

---

[18] Esta posición podría variar a la luz de nuevos elementos y matices que requerirían una seria evaluación previa. Cabe recordar que la política de «no sorpresas» informalmente convenida con el Reino Unido resulta más útil a la parte menos fuerte de cualquier ecuación diplomática.

[19] Nuevo Hacer - Grupo Editor Latinoamericano, 2001, págs 61 y siguientes.

[20] Mario Cámpora: "Malvinas y el petróleo", Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, página 121 y Lucio García del Solar: "Normalización de las relaciones...", página 73. Ver también Bruno Bologna, "La política exterior argentina 1994-97", CERIR, Rosario página 221; Andrés Cisneros "Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina", 2003,tomo 15 XV páginas 400 y sig; Vicente Palermo "Sal en las heridas", Sudamericana, 2007, páginas 322 y sig; y Rodolfo Terragno, "Falklands", Ediciones de la Flor, 2007. Para otra opinión crítica ver también Jorge Taiana en: "Cuadernos Argentina reciente", nª4, julio/agosto 2007, págs. 136 y siguientes.

Las cuestiones relativas a la pesca, los hidrocarburos y las comunicaciones no se prestan para una evaluación uniforme. La pesca permitió una cooperación más fructífera, menos conflictiva y más redituable.[21] La Comisión de Pesca del Atlántico Sur (1990), el Subcomité Científico y los cruceros científicos fueron de utilidad en lo técnico y en lo político. No puede brindarse una perspectiva parecida sobre la "Declaración conjunta sobre cooperación sobre actividades costa afuera en el Atlántico Sur Occidental (1995)". Este documento, que en su momento fue muy debatido en la Cancillería, suscitó interpretaciones divergentes de inmediato. El mismo día en que se suscribió la Declaración los gobiernos argentino y británico emitieron comunicados unilaterales que evidenciaban criterios casi incompatibles. Decía el documento argentino:

"...Este entendimiento...ofrecerá oportunidades comerciales a las empresas argentinas y contribuirá a la prosperidad económica del país, en particular a la región patagónica... La República Argentina se beneficiará, sin desmedro de sus legítimos derechos, de las actividades que se lleven a cabo en las áreas sujetas a la disputa de soberanía a través de un modus vivendi provisional, hasta tanto ambas partes resuelvan esa disputa por los medios pacíficos que establece el derecho internacional. Los beneficios que se perciban estarán en relación con las áreas en exploración o los volúmenes de hidrocarburos extraídos. Conforme está previsto en el párrafo 6 de la Declaración Conjunta, el Poder Ejecutivo introducirá en el Honorable Congreso Nacional una legislación no discriminatoria que impondrá derechos a las empresas nacionales y extranjeras que operen en el área, para beneficio de la Nación. El entendimiento y su implementación no implican ni pueden ser interpretados en manera alguna como una aceptación del pretendido derecho a convocar a una licitación para el desarrollo de hidrocarburos en las áreas marítimas circundantes a las Islas Malvinas..."

Por el contrario los británicos señalaban que *"...Este entendimiento facilitará la cooperación en beneficio mutuo, promoviendo el desarrollo de los hidrocarburos..."..."Al mismo tiempo ofrecerá oportunidades comerciales tanto a compañías británicas como a las Islas Malvinas, que lanzarán una ronda de licitación en octubre..."*. Agregaba más adelante este documento:

"...El Gobierno de Su Majestad sabe que Argentina considera poner en vigencia legislación con la intención de imponer derechos sobre las compañías que trabajen en las áreas marítimas circundantes a las Islas Malvinas. El Gobierno de Su Majestad no acepta pretensión argentina alguna de imponer tales derechos a compañías por la sola razón de sus actividades, bajo licencia de las Islas Malvinas, en la plataforma continental alrededor de esas Islas. El Gobierno de Su Majestad trabajará conjuntamente con el Gobierno de las Islas Malvinas en el desarrollo de la próxima ronda de licitación. Damos la bienvenida al entendimiento como un elemento beneficioso, que reasegurará la industria del petróleo y mejorará el clima para la exploración y explotación de hidrocarburos en un área de frontera...".

Sólo semanas después la Cancillería remitió al gobierno británico la primer nota formal de protesta en los siguientes términos:

[21] Ver reunión Cisneros/Westmacott en "Las relaciones exteriores...", pág.416.

"...desea referirse a la denominada apertura de la ronda de licencias por parte del Reino Unido para la exploración y explotación de hidrocarburos en las áreas marítimas circundantes a las Islas Malvinas que tuvo lugar en Londres el día 3 de octubre y la que se anuncia en Houston para el día 11 de octubre ambos del corriente..." "...Al respecto, el Gobierno argentino reitera que desconoce y no acepta el pretendido derecho del Reino Unido a convocar a una licitación para la exploración y explotación de recursos ubicados en áreas marítimas que pertenecen a la República Argentina y sobre los cuales posee derechos de soberanía y jurisdicción...".

La actitud a seguir se discutió intensamente con miembros de la oposición, con los sectores más ortodoxos interesados en Malvinas y en la propia Cancillería. Para un amplio segmento de la opinión pública argentina, el Reino Unido promovía una aplicación reñida con los términos de la Declaración Conjunta, mediante un evidente unilateralismo que afectaba el laborioso equilibrio logrado en los artículos del citado documento.[22] Finalmente prevaleció el criterio de que resultaría más provechoso actuar críticamente dentro del sistema creado, por imperfecto que éste fuera, que abrazar la opción de salir del mismo, en ese momento, sin una mejor alternativa que la de un "inmovilismo/parálisis/confrontación", malogrando los objetivos de largo plazo. Éstos objetivos se nutrían en la seguridad de que la gravitación relativa de la Argentina iría aumentando en la región y en el mundo, equilibrando en cierto modo la del Reino Unido en el Atlántico Sur. Era un concepto definitivamente "largo placista", que se veía "orientado" a los menores de 30 años y apoyado en los criterios que fundamentaron el diseño de la política exterior argentina en el período. Seguir adelante, protestando ante el Reino Unido, las empresas y los organismos, incluso los vinculados al negocio petrolero, permitía generar una repercusión que desaconsejaba asumir el riesgo y la incertidumbre de invertir en el área disputada de manera unilateral. Sin perjuicio de esto, en marzo de 1996 se reunió por primera vez la Comisión sobre Hidrocarburos en el Atlántico Sudoccidental. El clima de tensión generado por las firmes actitudes argentinas no fue óbice para que las delegaciones reiteraran "*...su intención de promover, a través de la Comisión, la exploración y explotación de hidrocarburos en las áreas marítimas del Atlántico Sudoccidental sujetas a una disputa de soberanía y jurisdicción, y a ese fin, promover la cooperación entre la industria de ambas Partes, incluyendo la formación de joint-ventures y la elaboración de proyectos conjuntos para la exploración, producción y uso de infraestructura....".*

Hacia 1998 resultaba evidente que las adjudicaciones de bloques efectuadas por los británicos no habían dado fruto por lo que Londres anunció un "open door policy" en el área disputada. Por instrucciones directas del Canciller Di Tella, en la sesión de la Comisión de julio de 1999, esto fue categóricamente rechazado. El destino de la Comisión de hidrocarburos parecía sellado negativamente.

La Comisión de hidrocarburos celebró su última reunión el 24 de julio de 2000. El documento final incluyó un párrafo cuya lectura no deja lugar a equívocos respecto de la intención de las partes de suspender las reuniones y abrir un período de reflexión. El texto era el siguiente: *"...La Comisión Conjunta... la existencia de interpretaciones divergentes en relación con algunos aspectos de la Declaración Conjunta de 1995... acordaron continuar*

[22] Para una visión actualizada de los inconvenientes de este Acuerdo cabe remitirse a la intervención del Canciller Jorge Taiana en el Comité de Descolonización en Junio de 2007.

reflexionando sobre el tema y sobre la mejor forma en que una futura cooperación pudiera ser llevada a cabo..."

Para entonces resultaba claro que las actitudes del Reino Unido desvirtuaban el contenido de la Declaración Conjunta. El tiempo transcurrido desde su firma sin que se solucionasen las interpretaciones divergentes dio lugar a un clima de quiebre respecto de la actitud que había mantenido el gobierno justicialista en este tema.

El Canciller Rodríguez Giavarini hacía expresamente estado de la decepción argentina en el Comité de Descolonización (29 de junio de 2001) diciendo:

"...Estos esquemas de convivencia no han evitado, sin embargo, actos unilaterales por parte del Gobierno británico, contrarios a la letra y al espíritu cooperativo que presidió la adopción de los acuerdos bilaterales. Mi país no ha consentido estos actos que fueron posibles, únicamente, debido a la presencia de facto del Reino Unido en las islas, como así tampoco los actos de ocupación dirigidos a excluir a la Argentina de espacios donde su presencia ha sido habitual... Asimismo, dichos actos unilaterales son contrarios a lo dispuesto por la resolución 31/49 de la Asamblea General, que insta a las partes a abstenerse de adoptar decisiones que modifiquen unilateralmente la situación mientras la Cuestión Malvinas esté atravesando el proceso recomendado por las Naciones Unidas a partir de la resolución 2065 (XX), que conduce este Comité Especial..."

En toda ocasión Argentina insistía en el "deber de negociar" que reiteradamente las resoluciones imponían al Reino Unido. Dicha insistencia sobre el deber de negociar fue característica de todo el período, tanto por parte de Guido Di Tella como de Rodríguez Giavarini y demás funcionarios a distintos niveles.

La cuestión de las comunicaciones con las Islas fue el último de los que podríamos calificar como "grandes temas" plasmado en un acuerdo provisorio. Este punto tocaba más íntimamente la fibra "anticontinental" de los sectores más influyentes de las Malvinas por lo que demandó varios años de aproximaciones y retrocesos, discutiendo con el Reino Unido casi siempre en escenarios oficiosos. El semanario Penguin News del 17 de abril de 1993, refiriéndose a la política de contactos con las Islas, citaba la opinión de un influyente Consejero de la administración de las islas que decía: *"...Di Tella es muy brillante y va a pelear muy duro por lo suyo. Es extraordinariamente cortés y es un extraordinario diplomático..."*. Luego refiriéndose a los argentinos agregaba: *"...Los argentinos nunca son tan peligrosos como cuando son razonables. Ahora, que hay diplomacia, debemos ser muy cautelosos. Cuando las líneas de combate estaban rígidamente establecidas todo era muy fácil... sabíamos donde estaban ellos y donde estábamos nosotros..."*. La claridad y elocuencia de esta opinión exime de comentarios.

Para el Reino Unido y los isleños las comunicaciones no representaban una ventaja económica como era el caso de la pesca y el petróleo. Que esa ventaja fuese recíproca en pesca y petróleo y que Argentina tuviese un rol en ambas cuestiones resultaba un mal menor y una derivación lógica del restablecimiento de relaciones diplomáticas con el elemento "disputa de soberanía" como factor central. El Embajador Carlos Muñiz lo había puesto muy claro en 1985 cuando en un documento de las Naciones Unidas indicó que: "*...Es evidente que carecería de sentido que ambos países restablecieran sus vínculos pretendiendo ignorar al mismo tiempo el tema básico que los separa (Doc. A/40/187)....*". Pero las comunicaciones

implicaban la posibilidad de un flujo de ciudadanos argentinos visitando las Islas -lo que no ocurrió-, circunstancia que perturbaba a los habitantes de las Islas Malvinas. Éstos pensaban que no debían repetirse los errores de los años 70, cuando los estrechos contactos llevaron a una dependencia de la Argentina en materia de transporte, combustible y suministros. Según estas opiniones, la Argentina había considerado esta condición como la expresión de una debilidad de las Islas y un primer paso hacia el control de las mismas. Un Consejero isleño sostenía en 1992 que: "*...Los argentinos deberían recorrer un largo camino para recuperar el respeto...*".[23] Por su parte el líder laborista Neil Kinnock afirmaba: "*...hasta que no haya una Argentina estable y democrática no habrá cambio en el status de las Islas...*".[24]

Durante estos años el crecimiento de la industria turística en la Argentina no era un hecho perceptible, aunque la feliz solución de los problemas limítrofes con Chile, la consecuente distensión militar y la visible mejora en los servicios, comunicaciones y transporte aéreo, hacían preveer un cambio positivo que eventualmente podría llegar a crear una demanda hacia las áreas australes, incluyendo las Islas Malvinas. El asunto fue planteado desde un principio a los ingleses y en los organismos internacionales. Así, el Canciller Di Tella, el 7 de enero de 1993, se refirió a las comunicaciones entre las Islas y el resto del territorio argentino expresando:*..." Pienso que algunos aspectos pueden ser tratados aún dentro del desacuerdo, me refiero al que usted menciona como los viajes hacia y desde las Islas. Ese es un tema, las comunicaciones son otro tema...pero queda el tema sustantivo* (diálogo con Douglas Hurd en la televisión británica*)...*".

El 26 de abril de 1993, mediante el decreto número 846/93, se autorizó a la empresa de bandera chilena "Aerovías Dap Limitada" a explotar servicios regulares internacionales de transporte aéreo comercial de pasajeros, correos y cargas con las Islas Malvinas. Se autorizaba también el tramo de cabotaje Río Gallegos- Islas Malvinas. Si bien esta medida fue caracterizada como poco ambiciosa por los sectores más "ortodoxos" en nuestro país, significaba un punto de partida desde la nada.[25] Además en la Cancillería se consideraba que no objetar contactos terrestres con países limítrofes era una etapa previa a poder tenerlos desde el territorio nacional. Naturalmente que ello demandó conversaciones muy precisas con Chile y también con Uruguay y Brasil, con los que se tenían las más íntimas relaciones y contactos semanales entre funcionarios. Es de destacar que Chile daba apoyo a la causa argentina en Malvinas por primera vez, hecho que se materializó en declaraciones presidenciales de enorme importancia y que ciertamente desequilibraban el *status quo* en el que descansaba el Reino Unido.

El 14 de julio de 1993 en el Comité de Descolonización Di Tella decía: "*...La falta de contactos directos es cada vez menos comprensible. En este momento están dadas las condiciones para que podamos discutir aún los temas en que no estamos de acuerdo...*". El comunicado de prensa emitido por la Cancillería el 10 de junio de 1996 afirmaba: "*...Esta*

---

[23] En diálogos oficiosos y sociales, en ocasión de las visitas a Nueva York, surgía la liviandad con que Argentina consideraba al uso de la fuerza sin advertir las consecuencias a largo plazo. Se tenía presente al Operativo Cóndor (1966), a los cañonazos a la proa del buque Shackleton (1976), a la guerra (1982) y al misil Cóndor durante los años 80. No se escapaba que estas conductas involucraban a gobiernos de distinto origen y signo. Estas opiniones eran rechazadas firmemente. En este contexto David Heathcoat Amory decía (Penguin News, 3 de julio 1993)..."no puede haber transferencia de soberanía por la fuerza... podría verse una discusión en el futuro pero no por la fuerza...".

[24] Penguin News, 3 de abril 1992.

[25] Las autoridades argentinas decían: "nada es nada y un poco, por poco que sea, es algo".

ausencia de comunicaciones directas entre las Islas Malvinas y el resto del territorio nacional no contribuye a crear las condiciones necesarias para avanzar en la normalización de la situación en la zona en disputa en el Atlántico Sur...". Y en el Comité de Descolonización, el 16 de junio de 1997 se decía: "*...En comunicaciones Argentina ha apoyado últimamente diversos esquemas que brindaban a las Islas vínculos con países vecinos en el Atlántico Sur. Estoy orgulloso que hubiésemos tomado esa actitud y no la contraria... Lamentablemente esa postura abierta y cooperativa ha sido recibida con discriminación y prejuicios...y los contactos con las Islas son denegados...".*

Finalmente el 27 de mayo de 1999 Argentina y el Reino Unido suscribieron una Declaración Conjunta que, entre otras cosas, expresaba: "*...Ambas delegaciones intercambiaron puntos de vista sobre comunicaciones aéreas y contactos humanos hacia y desde las Islas Malvinas, incluyendo el acceso de argentinos y acordaron continuar examinando este tema de un modo constructivo...".* Este primer y cauteloso desarrollo pareció indicar que las discusiones que habían tenido lugar desde el restablecimiento de las relaciones diplomáticas ofrecían algún fruto. Efectivamente, el 14 de julio de 1999 en Londres, Guido Di Tella y Robin Cook, firmaron una extensa Declaración Conjunta sobre acceso y servicios aéreos e intercambiaron notas en relación a la misma. La prensa internacional y nacional celebró este acuerdo. Los diarios La Nación, Clarín, Ámbito Financiero y Página 12 se hicieron eco de este paso positivo. Señalaban que el acuerdo era bien visto por los isleños. El periodista Germán Sopeña, desde La Nación dijo que: "*...Se volvió exactamente a la situación previa a la guerra de 1982, lo que ya significa mucho para una negociación tan difícil y compleja entre dos Estados...".* Si bien las cosas no eran tan auspiciosas, este buen clima se reflejó en los principales países que enviaron elogiosos mensajes a los gobiernos Argentino y Británico por el acercamiento logrado. El editorial del Penguin News del 16 de julio de 1999, reflejaba la expectativa y la reacción isleña, traduciendo una suerte de aceptación a la inevitabilidad del acercamiento con la Argentina.[26] Destacaba, entre otras cosas que el Acuerdo era razonable para la mayoría y traería beneficios para las Islas. Las encuestas en el territorio insular eran ilustrativas en tal sentido y señalaban una importante corriente de opinión que aceptaba las comunicaciones con la Argentina continental. Ciertamente un cambio muy profundo respecto de las palabras de una influyente figura de las Islas que en 1991 afirmaba: *"... sólo un loco invitaría a su casa a alguien que sabe que le desea robar no sólo su casa, pero su tierra también..."* (Penguin News, Agosto 1991).

El Secretario General de las Naciones Unidas recibió el texto de la Declaración Conjunta (doc. A/54/229) y felicitó, a través del Representante Permanente, al Gobierno argentino.[27]

La percepción de haber avanzado en la cuestión Malvinas mediante el acuerdo de comunicaciones fue corroborada por el Presidente Fernando de la Rúa que así lo destacó durante el mensaje a la Honorable Asamblea Legislativa el 1º de marzo de 2001: *"...Este entendimiento significa un paso más en el camino hacia el acercamiento entre el territorio continental y las Islas Malvinas y da un nuevo impulso al contacto humano...".*

---

[26] El 16 de octubre de 1999 se reanudaron los vuelos comerciales a las Malvinas con escala en Río Gallegos, Provincia de Santa Cruz. Este vuelo llevó a veinte familiares de soldados caídos en la guerra.

[27] Kofi Annan y Fernando Petrella.

Profundizando esta tendencia en materia de comunicaciones, el 23 de febrero de 2001, ambos Gobiernos acordaron colocar bajo el paraguas de soberanía los vuelos de aeronaves civiles privadas y la navegación de embarcaciones particulares desde el territorio continental a las Islas Malvinas y desde el suelo malvinense al continente. El documento respectivo fue suscripto por el Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini y el Embajador británico en Buenos Aires Robin Christopher.[28]

El Canciller argentino expresaba en el Comité de Descolonización el 29 de junio de 2001:

"...Los entendimientos provisorios bajo una fórmula de reserva de derechos de soberanía han facilitado los contactos humanos entre las islas y el territorio argentino y han contribuido a la cooperación en el Atlántico Sur, para beneficio de todos sus habitantes. Al respecto, me complace señalar que durante el año precedente se han sumado a ellos el que se refiere a vuelos de aeronaves civiles privadas y la navegación de embarcaciones privadas entre el territorio continental argentino y las Islas Malvinas y la reciente reunión bilateral con vistas a la realización de actividades para el cumplimiento de las presentaciones ante la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Límite Exterior de la Plataforma Continental...".

Como se destacara precedentemente las discusiones sobre las comunicaciones fueron las más trabajosas. El Reino Unido y los isleños no veían una real necesidad para crear un sistema que -en el corto plazosería usado en una sola dirección: desde el continente hacia las Islas. No advertían ventaja económica alguna aunque en 1999, fecha del documento Di Tella/Cook, la demanda turística hacia la Patagonia empezaba a ser sustancial. El supuesto aislamiento no les parecía un verdadero problema. La tecnología, las líneas hacia Europa, la sustentabilidad económica y los cambios en el *status* de los pobladores, adquirida en el período posterior a la guerra, alimentaban el convencimiento de que los vínculos con Argentina no eran necesarios y hasta podían crear riesgos en el mediano plazo. El Penguin News era intérprete tenaz de dicha posición. Algunas encuestas confirmaban éste enfoque si bien los pobladores del "campo" eran más proclives al acercamiento con la Argentina que los habitantes de la ciudad. Sin embargo, los contactos ya existían. El Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales había organizado una extensa visita de figuras isleñas a la Argentina. El evento tuvo lugar del 14 al 15 de marzo de 1995 y abarcó varias provincias y encuentros con autoridades y miembros del Parlamento, entre éstos los Senadores Eduardo Menem e Hipólito Solari Yrigoyen que conocían a fondo la problemática del Atlántico Sur, que eran Presidente y Vicepresidente, respectivamente, de la Comisión de las Relaciones Exteriores del Senado.

Este tema resultó ser políticamente problemático y uno de los más debatidos internamente. La Cancillería consideraba que debía conducirse con extrema sensibilidad cuidando de no generar reacciones por parte del *lobby* isleño que creasen presiones en el Reino Unido. Esta percepción no era considerada como ingenuidad. Más bien se la veía como realismo puro, siempre dentro de una política de avanzar, tomando iniciativas y creando situaciones, sin que las dificultades permitiesen que la opinión pública isleña y el Foreign Office fortaleciesen su creencia acerca de la "inestabilidad/pendularidad" argentina.

Los dirigentes isleños hacían alarde de su distanciamiento del continente. La viabilidad adquirida a partir de 1983 -ya referida- era para ellos la garantía de que, al procurar la

[28] Fueron Embajadores británicos en Argentina Humprey Maud, Peter Hall y Robin Christopher y argentinos en el Reino Unido Mario Cámpora, Rogelio Pfirter y Vicente Berasategui.

"asfixia", la Argentina obtendría resultados contraproducentes. La política del "muro" les convenía, a juzgar por muchas de sus manifestaciones, algunas recogidas en estas páginas. Argentina caería en la trampa de la provocación si, al no obtener resultados rápidos con la política de convergencia, diese marcha atrás en una línea que había requerido tantos esfuerzos y generado tan valiosos apoyos a nivel internacional.

La Cancillería era consciente de que la "ansiedad" y el corto plazo no son, por lo general, ingredientes de una buena diplomacia. Promover el aislamiento de un grupo humano pequeño y contiguo a la Argentina -aún si fuese viable como estrategia- constituiría una abdicación de los principios mas tradicionales de la política exterior que tiene como característica unificadora el profundo componente humanitario y solidario hacia los menos favorecidos. Para balancear el debate interno en la Cancillería a estas argumentaciones se agregaba que la promoción del aislamiento "*sería vista como expresión de una sociedad autoritaria que invoca normas jurídicas pero pretende decidir el destino de personas a espaldas de sus intereses*". Ello parecía incompatible con la visión de las Naciones Unidas y hubiera predispuesto negativamente a la opinión internacional.

6. Apoyo de otros gobiernos

Mientras la diplomacia discutía los acuerdos provisorios con el Reino Unido, se encontraba ocasionalmente con los isleños y presionaba en los Organismos Internacionales, existía otro ámbito de gestión cuyo valor no ha sido suficientemente destacado. Me refiero a la búsqueda y obtención de apoyos bilaterales para la posición argentina que se lograban paralelamente a las tratativas con los británicos y que, razonablemente, ejercían una influencia moral y política considerable. El justo reclamo argentino resultaba sin duda el factor de mayor incidencia en la buena receptividad de los interlocutores. Pero, unido a ello, pesaba también la evaluación de un hecho nuevo aludido anteriormente. Este era que Argentina y el Reino Unido habían "enterrado las hachas" y estaban finalmente moviéndose –entre luces y sombras- en la dirección esperada y correcta.[29]

Un listado de los apoyos y su contenido releva de mayores comentarios. El 28 de agosto de 1992, la "Declaración Conjunta Presidencial Argentina/Chile" expresa: *"...el Presidente de Chile destacó el respaldo de su país a las reclamaciones argentinas sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes y subrayó que la solución de la disputa de soberanía acerca de esos territorios constituyen una cuestión de interés hemisférico permanente..."*. Esta fue la primera vez que Chile al máximo nivel brindaba su apoyo a la causa argentina, destacando en párrafos posteriores su beneplácito por la buena relación argentino/británica y calificando su respaldo con una mención a la solución pacífica de la controversia. Estos aspectos fueron aportados por los negociadores chilenos y se mantuvieron en casi todos los documentos hasta 1996. Por su valor político y prueba de renovada amistad, merece ser destacada. Fue la primera, pero no la última como se verá mas adelante. El 15 de octubre de 1992 el Comunicado Conjunto suscripto por los Presidentes Carlos Menem de Argentina y Carlos Salinas de Gortari de México *"...reafirmó el apoyo... a las reivindicaciones argentinas de soberanía sobre las Islas Malvinas..."*. Igual que

[29] Se trataba de algo lógico ya que el realismo es la base de las consideraciones políticas y ningún país, por amigo que sea, se pronuncia abiertamente si constata que existe un conflicto en desarrollo, que falta el diálogo o que las situaciones pueden empeorar.

en el documento chileno se manifestaba beneplácito por el nivel de las relaciones bilaterales entre Argentina y Gran Bretaña y que "*...la profundización de esas relaciones conducirá a la solución del diferendo...*". La Declaración Conjunta Menen/Gaviria (Colombia) del 3 de diciembre de 1992: "*...reafirmó el respaldo de su país a la restitución a la Argentina de sus derechos soberanos... confianza que el entendimiento* (argentino/británico) *favorecerá las negociaciones...*".

En septiembre de 1993 una nueva y más comprensiva Declaración Conjunta argentino/chilena fue firmada en ocasión de la visita del Presidente Patricio Alwyn a la Argentina. El texto contenía un párrafo específico apoyando el reclamo argentino y destacando el alto nivel de las relaciones bilaterales entre Argentina y el Reino Unido así como "*...su convicción que la consolidación de esas relaciones contribuirá a la solución del diferendo en el Atlántico Sur...*". El 25 de agosto de 1994 la Declaración Conjunta Menem/Frei Ruiz Tagle, reiteró conceptos de las anteriores argentino/chilenas.[30] El 25 de junio los presidentes del MERCOSUR, Bolivia y Chile firmaron la trascendente declaración de Potrero de Funes sobre las Islas Malvinas donde "*...reafirman su respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía referida a la cuestión de las Islas Malvinas. Asimismo, recuerdan el interés hemisférico en que la prolongada disputa de soberanía entre las República Argentina y el Reino Unido... alcance una pronta solución de conformidad con las resoluciones de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos...*".

El 15 de abril de 2000, ya durante el gobierno del Doctor De la Rúa, los presidentes de Argentina y Paraguay suscribieron una Declaración Conjunta en respaldo a los legítimos derechos de soberanía argentinos sobre las Malvinas. El 19 de mayo de 2000 el presidente De la Rúa suscribió con su par chileno una Declaración Conjunta de apoyo a la soberanía argentina. El 12 de julio de 2000 los Cancilleres de Argentina Adalberto Rodríguez Giavarini y Venezuela José Vicente Rangel suscribieron un comunicado en apoyo a los derechos argentinos. El 27 de julio de 2000 los Cancilleres argentino y boliviano firmaron en La Paz una Declaración de apoyo a los derechos argentinos. En septiembre de 2000 el Presidente de la Rúa firmó con el Presidente Zedillo de México un comunicado de prensa de apoyo a los derechos argentinos. Una declaración similar suscribieron los presidentes de Argentina y Colombia el 12 de octubre de 2000. El 5 de noviembre de 2000 se firmó una Declaración de los Presidentes de Argentina y Bolivia. De gran trascendencia resultó el Comunicado Conjunto de los cancilleres de Argentina Adalberto Rodríguez Giavarini y de la Federación de Rusia Igor Ivanov, en el cual "*...reiteraron que la cuestión de las Islas Malvinas, Sándwich del Sur y Georgias del Sur debe solucionarse mediante negociaciones entre la República Argentina y el Reino Unido... conforme las resoluciones adoptadas por el Comité Especial... la Asamblea General... y la Organización de Estados Americanos...*". El 1º de marzo 2001 los cancilleres de Argentina y del Perú Javier Pérez de Cuellar firmaban un comunicado de apoyo a los derechos argentinos.

---

[30] En esos años la relación Argentino/Chilena estaba sólidamente consolidada, incluso en el campo de la seguridad. Habían empezado con éxito las conversaciones para establecer el mecanismo 2+2 entre las respectivas Cancillerías y Ministerios de Defensa cuyo objetivo era remover las minas terrestres y compartir la experiencia argentina en Operaciones de Mantenimiento de Paz con miras a crear contingentes de ambos países. Fueron embajadores en Chile Carlos Spinoza Melo, Antonio Cafiero, Eduardo Iglesias, Jorge Vázquez, Alejandro Mosquera y Daniel Olmos.

También durante la gestión del presidente Fernando de la Rúa se obtuvieron dos importantes respaldos en el Caribe angloparlante: el 25 de Abril 2001, el Comunicado Conjunto de Argentina y Santa Lucía emitido por el Presidente de la Rúa y el Primer Ministro Kenny Davis Anthony y el 26 de junio de ese mismo año la Declaración suscripta por el Doctor de la Rúa y el Primer Ministro de Granada. Estos textos propiciaban encontrar: "*...a la mayor brevedad posible una solución pacífica justa y duradera de la disputa sobre soberanía...*". El 15 de agosto de 2001 se suscribió una Declaración de tenor similar entre los Presidentes de Argentina y Costa Rica y el 21 de Agosto de 2001 entre los Presidentes de Argentina y la República Dominicana.

Esta continuada expresión de acompañamiento de América Latina y el Caribe no debe sorprender. El reclamo argentino era correcto y los países hermanos así lo habían reconocido colectivamente en numerosas ocasiones. La novedad provenía del hecho de que lo hiciesen bilateralmente brindando -como se ha señalado- un salto cualitativo importante para la posición argentina. Todo ello obedecía al trabajo de una Cancillería con amplia autonomía y capacidad de decisión y a una diplomacia destrabada en la búsqueda de ocupar responsablemente nichos en el continente y el ámbito global. De allí que no sólo contaran la integración con Brasil, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Chile y los acuerdos de complementación energética y minera, la habilitación de los pasos de Sico y Jama hacia el Pacífico, las numerosas inversiones recíprocas y el equilibrio en la cuestión de Bolivia/Chile, sino también los entendimientos con Uruguay en la Cuenca del Plata, el énfasis en el Grupo de Río y su ampliación por iniciativa argentina, la presencia de la Gendarmería y la Cancillería en Haití, la acción de los Cascos Blancos, la paz entre Perú y Ecuador, las propuestas para promover la democracia y la seguridad colectiva en la OEA, todos hechos que redondeaban un conjunto de contenidos beneficiosos para múltiples actores donde, si bien el tema Malvinas era el más crucial para Argentina, no era en modo alguno el único, circunstancia valorada por los otros países y sus representantes.[31] La idea de *single issue country* estaba también presente en América Latina y el Caribe y era necesario disiparla.

Es de señalar que durante la presidencia del Dr. Fernando de la Rúa se omite la referencia al buen estado de las relaciones con el Reino Unido en los documentos bilaterales. Este elemento pone de manifiesto el inicio de un período de mayor cautela en lo que hace estrictamente a la evolución de la cuestión de las Islas Malvinas, aunque en todos los discursos e intervenciones del Canciller y otros altos funcionarios la voluntad de diálogo con el Reino Unido se mantuvo inalterada.

7. Desminado

Otro tema pendiente que sensibilizaba al Reino Unido era la problemática del desminado. El punto fue tocado en varias ocasiones de manera informal. La reticencia derivaba del hecho de que el Reino Unido no deseaba favorecer una nueva presencia argentina en el territorio, cualquiera fuese el motivo y por mas razonable que este pudiese parecer.

[31] Los Embajadores no siempre contaban con instrucciones expresas sobre estos asuntos, por lo que el recurso a las "instrucciones subconcientes" era una práctica frecuente. Estas "instrucciones" son las que dicta la experiencia, el conocimiento del tema y la intuición política en la coyuntura concreta para avanzar el interés nacional.

Sin embargo hubo frecuentes intercambios, algunos obrantes en papeles oficiosos que demuestran la delicadeza del asunto. Se analizaron incluso posibilidades de terceros actores para llevar adelante el desminado. Sin duda pesaba también la circunstancia de las dificultades técnicas y el riesgo que la actividad implicaba, hecho que no era ajeno al conocimiento de las autoridades argentinas, para ese entonces conscientes por la propia experiencia en los Balcanes y otros escenarios. Sin perjuicio de estas consideraciones, el 17 de febrero de 1994 (Doc. A/49/76) la Argentina remitió una carta al Secretario General expresando que *"...la República Argentina ha ofrecido al Gobierno del Reino Unido... hacerse cargo de la remoción de las minas plantadas durante el conflicto de 1982. Este ofrecimiento coincide con la disposición del Gobierno Argentino a facilitar la solución de todos los problemas vinculados con la cuestión de las Islas Malvinas y a desarrollar un creciente diálogo con los presentes habitantes de ese territorio. Asimismo la propuesta es coincidente con el espíritu de la Resolución 48/7 sobre asistencia para la remoción de minas copatrocinada por Argentina y adoptada sin votación por la Asamblea General el pasado 19 de Diciembre..."*.

El 7 de junio de 1994 se celebró una reunión técnica Argentino-Británica para *"...estudiar los detalles de la implementación de la propuesta argentina que ha tenido un eco positivo en el Reino Unido..."*. El tema mereció constante discusión sin lograrse claridad acerca de lo que se podía realmente llevar a cabo. De allí que la segunda reunión de expertos tuviera lugar recién años después el 18 de octubre de 2000 en Buenos Aires. El comunicado emitido ese mismo día expresaba *"...que Argentina en 1993 había ofrecido hacerse cargo de la remoción de las minas plantadas durante el conflicto de 1982 lo que fue aceptado por el Reino Unido..."*. El comunicado añadía *"...Al asumir el Gobierno el Presidente de la Rúa, el tema se encontraba aún pendiente, por lo que se decidió impulsarlo intercambiándose proyectos relacionados con las condiciones en que se realizará un estudio de factibilidad, previo a cualquier trabajo concreto de desminado en las Islas Malvinas... ...La reunión informal de expertos que acaba de finalizar, se inscribe en la continuación de los trabajos para la elaboración de un entendimiento bilateral que fijará esas condiciones..."*.

Finalmente, el 11 de noviembre de 2001 Argentina y el Reino Unido intercambiaron notas para la realización de un estudio de factibilidad sobre el desminado de las Islas Malvinas.[32] El texto en su parte pertinente decía así:

"...El canje de notas implemente el compromiso previo de los dos Gobiernos de realizar el estudio de factibilidad, recogido por la Declaración Conjunta del 14 de julio de 1999. El estudio comprenderá tres etapas: un estudio preliminar, un estudio principal y la elaboración de un informe final. Este informe establecerá las conclusiones a las que se haya arribado luego de la realización de los estudios preliminar y principal y formulará recomendaciones a ambos Gobiernos para la acción futura de acuerdo con los requerimientos de la Convención de Ottawa. El estudio de factibilidad será llevado a cabo bajo la supervisión de un Grupo de Trabajo Conjunto argentino-británico en el cuál estarán representados los dos Gobiernos. El Grupo de Trabajo Conjunto podrá designar a dos gerentes de proyecto. Estos serán responsables de la conducción del estudio. El que sea designado por la Argentina estará cargo de sus aspectos financieros y el que sea designado por el Reino Unido estará a cargo de sus aspectos técnicos...".[33]

---

[32] Nota enviada por el Embajador Emilio Cárdenas, Representante Argentino ante la ONU.
[33] Era Representante Argentino ante Naciones Unidas el Embajador Arnoldo Listre.

Estas negociaciones tenían como fondo una activa acción argentina en las Naciones Unidas con relación a la cuestión de las minas antipersonales que tuvo como corolario la Convención de Ottawa sobre Prohibición de uso, almacenamiento, producción y transferencia de Minas Antipersonales. La Convención se concluyó en 1997 y entró en vigor el 1º de marzo de 1999. La Argentina la ratificó el 14 de septiembre de ese mismo año, efectuando una extensa declaración interpretativa que, entre otras cosas, señalaba que:

"...La República Argentina manifiesta que existen minas antipersonal en su territorio, siendo el único sector afectado el de las Islas Malvinas. Dicha circunstancia se puso en conocimiento de la Secretaría General de la Organización de Naciones Unidas al proporcionar información en el marco de las Resoluciones A.G.N.U. 48/7; 49/215; 50/82; 51/149 relativas a la "Asistencia para la remoción de minas...

...La República Argentina se ve, por el momento, impedida de hecho de acceder a las minas antipersonal colocadas en las Islas Malvinas a fin de dar cumplimiento a los compromisos asumidos en la presente Convención debido a que esta parte del territorio nacional se encuentra sometida a la ocupación ilegítima del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte...

...La Argentina reafirma sus derechos de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes que forman parte integrante de su territorio nacional...".

En otro orden de ideas, el marco referencial ofrecido por las Naciones Unidas en este tema permitió enfatizar las conversaciones con Chile para remover las minas antipersonales, esfuerzo que empezó a fructificar años mas tarde, durante la gestión del Presidente Eduardo Duhalde.

8. La cláusula constitucional

La trascendente Reforma Constitucional de 1994 incorporó una nueva Disposición Transitoria sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur. Dicha cláusula establece:

"La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio Nacional.

La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del Derecho Internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino".

Con tal motivo el Canciller Di Tella remitió una carta al Sr. John Fowler, editor del Penguin News, el 24 de Agosto de 1994, destacando que un eventual cambio de soberanía

"*...no ocurrirá sin el debido respeto al modo de vida de sus habitantes de acuerdo al Derecho Internacional...La referencia al Derecho Internacional es de importancia fundamental ya que implica el compromiso de perseguir y alcanzar la solución a la disputa de soberanía exclusivamente por medios pacíficos admitidos por el Derecho Internacional. Asimismo ofrece una garantía constitucional explícita ... que las Convenciones Internacionales relevantes y los*

Tratados proveerán el marco legal para un eventual cambio de soberanía y para la protección del status de los isleños... en otras palabras los habitantes de las Islas deben tener tranquilidad que se han establecido las garantías necesarias para preservar su modo de vida y que cualquier Gobierno Argentino futuro tendrá que actuar de acuerdo a estas regulaciones..." (Traducción no oficial).

Estas consideraciones hoy parecerían excesivas. Entonces no lo eran. Sólo tres años antes, versiones periodísticas señalaban que Saddam Hussein habría usado misiles similares al Cóndor II contra Tel-Aviv en la guerra del Golfo. Algunas Cancillerías de países con fuertes inversiones directas en la Argentina se hicieron eco del rumor. Hubo que informar y explicar...[34]

Mis notas no registran una reacción por parte de los peticionarios isleños en lo que hace a la Disposición Transitoria. Sin embargo en New York la opinión informal se podía resumir en dos interrogantes: razones por las que no se utilizó la fórmula "intereses..." y como se compatibilizaría la cláusula constitucional con las hipótesis sobre transferencia de soberanía conversadas entre Argentina y el Reino Unido antes (y después) de la guerra.

Si bien la referencia al Derecho Internacional debía entenderse como una seguridad y hasta como una "concesión" a los "occidentales" que siempre insisten en su inclusión, la sensación que dejaban estas opiniones era que dicha referencia no les resguardaría plenamente a falta de garantías provistas por terceros países.

9. La opinión de los habitantes de las Islas

Una modalidad que se ofreció y fue atendida, atento su posible utilidad, fue el uso de las encuestas para conocer la visión que la mayoría de los isleños y no sólo los peticionarios, tenían sobre la Argentina y las posibilidades de cooperación, sin excluir la cuestión de soberanía. Los resultados de este ejercicio fueron mixtos pero, en general reflejaron una corriente seria de opinión a favor de cooperar con Argentina y una minoría significativa que estaba dispuesta a discutir soberanía. El análisis de estas circunstancias llevó a reflexionar sobre la posibilidad de efectuar una compensación económica a los isleños, en el marco de la negociación sobre el fondo del asunto. Este punto fue discutido con vehemencia y detalle, derivando en visiones discrepantes sobre la idea misma, el estado de situación y la oportunidad. Di Tella escuchaba esta hipótesis aclarando ..."*nunca se hizo una propuesta concreta y mucho menos se aventuraron cifras...(La Prensa, 23/11/1994)"*. Si bien esta alternativa tiene tradición internacional y algunos empresarios argentinos la habían insinuado en el caso Malvinas, la opinión pública tanto en la Argentina como en las Islas reaccionó negativamente y en definitiva no prosperó. Los peticionarios isleños en palabras de Bill Luxton criticaron fuertemente a la Argentina por ello (Comité de Descolonización, julio 12 de 1994).

[34] No obstante tratarse de hechos iniciados por administraciones anteriores, Di Tella no deseaba profundizar este tema porque consideraba que su eventual utilización política crearía desprestigio para la Argentina.

10. Cuestiones humanitarias. Los excombatienes

En otro orden, el Canciller Di Tella mantenía reuniones con los ex combatientes y se preocupaba por su situación, sobretodo por la falta de reconocimiento suficiente por el sacrificio realizado. En varias ocasiones, 1996, 1998 y 1999 les envió cartas, redactadas por él mismo, explicando la política en el Atlántico Sur. Los textos de estos documentos siguen los lineamientos sintetizados de sus presentaciones en las Naciones Unidas.

En 1999 se refirió específicamente a la construcción de un monumento en el cementerio argentino -luego de una negociación con el Reino Unido- "Como eterno reposo para los hombres que allí descansan..." En el fondo de este ejercicio, reiterado año tras año, estaba la voluntad que los ex combatientes obtuvieran una digna reparación, lo que finalmente ocurrió.[35] Ocasionalmente los veteranos se hicieron presente en las Naciones Unidas.

REFLEXIONES FINALES

Este Estudio no pretende abarcar exhaustivamente un período tan activo como el contenido en el volumen VIII que refleja gestiones realizadas por varias administraciones de Gobierno. Tampoco aspira ofrecer una palabra final respecto al universo que rodea cada uno de los documentos y declaraciones allí contenidas. Solamente ha tratado de describir -siempre a la luz del pasado de la cuestión-[36] el momento histórico, la percepción de los dirigentes y el criterio que orientó los cursos de acción y las consiguientes decisiones que se adoptaron. Al momento de la consideración de cada tema se ha hecho referencia a los parámetros de debate interno tanto en la Cancillería como en la opinión pública ya que, en cierto modo, eran vasos comunicantes. Se profundiza algo más en las ideas que finalmente prevalecieron y en el por qué, sin la intención de justificarlas, dado que la historia se explica por sus resultados y su contexto. Estos debates obedecían, a mi entender, al hecho de que, a diferencia del pasado, la política que se instrumentó tuvo como marco de referencia un determinado punto histórico del nuevo sistema internacional que para algunos resultaba más claro, establecido y firme que para otros. Como consecuencia de esta distinta percepción de la situación post guerra fría, muchas decisiones fueron cuestionadas por lo que se consideró necesario mencionar aquí también sus principales líneas argumentales.

La Cancillería adoptó una actitud proclive a presentar sus criterios al escrutinio público facilitando la discusión, no sólo por convicción, sino también porque había que demostrar a la parte británica que realmente existía un *momentum* de apoyo social y político. Calificar de replanteo a estas acciones parece ambicioso. Sin embargo se sostenía la necesidad de *"...un enfoque renovador compatibilizando la convergencia con Occidente y la recuperación de la soberanía sobre las Islas proyectando esquemas constructivos que propongan como camino la armonía y no la confrontación con Londres..."*. Prevalecía la idea de que sería incorrecto creer *"...que se podrá recuperar las islas sin cooperación británica. Conseguir esa cooperación requiere un trabajo de largo aliento, que, entre otros obstáculos, debe remontar el grave*

---

[35] Ver Alicia Pierini, "Diez años de Derechos Humanos 1989-1999", Informe para el Ministerio del Interior, págs. 99 y siguientes.

[36] Ver Lowell Gustafson, "The Sovereignty dispute over the Falklands (Malvinas) Islands", Oxford 1988 y Hoffmann Hoffmann, "Sovereignty in dispute, the Falklands-Malvinas 1493-1982", Westview, 1984.

trauma político y psicológico de 1982. Persistir en actitudes propias de ese marco... alienta expectativas irrealizables en el corto y mediano plano, estimulando presiones internas para un planteamiento prematuro de la cuestión de la soberanía y garantizando una nueva frustración nacional... La recuperación de las Islas no será el producto de un obsesivo y agotador ejercicio de obstaculización al Reino Unido sino de un entendimiento con este país sobre el futuro del territorio. Está en nuestro interés comenzar a tender los puentes en esa dirección...". Se sugería también dejar de lado la terminología emocional ya que ello nada agregaba al fondo del problema y *"...por el contrario conspira contra la receptividad de la argumentación argentina en un público internacional notoriamente desafecto al lenguaje emocional...".*

Este esfuerzo por apartarse de lo "emocional" debe verse conforme a la época en que los conceptos precedentes eran elaborados. Aún existía una influyente corriente de opinión que tácitamente reivindicaba soluciones no diplomáticas. El levantamiento "cara pintada" había tenido lugar poco tiempo antes y el acercamiento a la constelación occidental era presentado como una claudicación respecto del neutralismo típico de la Argentina durante el conflicto Este/Oeste. Además, la opinión de que no había que dialogar con el Reino Unido si no se ponía en la agenda oficial la cuestión de soberanía, tenía firme aunque no muy amplio respaldo. Esta línea de pensamiento se escapaba de las consecuencias del pasado –anterior y posterior a la guerra- y cerraba las posibilidades de retomar el camino a la negociación sobre la disputa que razonablemente vendría como corolario de un proceso largo y mutuamente cooperativo.

Con relación a los isleños, desde el inicio del gobierno justicialista, la Cancillería sostenía *"...que no los satisfacerán... las fórmulas paternalistas del pasado, cuando conformaban una sociedad pastoril y semi-feudal..."*

No parece sobreabundante extenderse en estas consideraciones puesto que la historia debe valorarse primero como registro confiable de acontecimientos y luego como factor de análisis dentro del contexto y condicionamientos en que los hechos acontecieron.

En razón de la visión prevaleciente en sentido de situar globalmente al problema de las Islas, el esfuerzo diplomático se orientó a crear un "régimen", esto es, un "sistema" que contuviese, limitase y eventualmente armonizase por un período de transición previsiblemente largo a la Argentina y su justa reivindicación, al Reino Unido como Potencia Administradora de un territorio bajo disputa, a las actividades en razón del ejercicio de su cuestionada responsabilidad y a otros sectores con interés en el Atlántico Sur. Este régimen, respaldado en un robusto "paraguas de soberanía" debía permitir, sin mengua de los derechos argentinos, un *status quo* preparatorio a la discusión sobre el fondo del asunto mediante aproximaciones graduales -recíprocamente beneficiosas en los frentes político, económico y estratégico. El "sistema" estaba conformado por el paraguas de soberanía, los acuerdos provisorios suscriptos con el Reino Unido y las resoluciones de las Naciones Unidas y de la OEA. A esto se agregaban tres escenarios multilaterales restringidos como: "Atlántico Sur zona de Paz y Cooperación"; "Atlántico Sur Zona libre de Armas Nucleares" y "MERCOSUR Zona de Paz".

No resultaba ajeno para quienes así razonaban las enormes dificultades de convivencia que podrían presentarse y que han sido reflejadas a lo largo de estas páginas. Pero contaba también la dolorosa carga del pasado, cuando se dilapidaron oportunidades y la guerra, que significó un golpe muy fuerte a la confianza entre las dos partes que sólo tiempos históricos

en un marco de armonía cuidadosamente administrada podrían superar. Por eso parecía más conveniente a los intereses argentinos discutir y sonorizar las dificultades con vistas al resto de la comunidad internacional, dentro del "sistema" que fuera de él. Preservarlo era parte del entramado hacia los objetivos de fondo.

El diálogo oficioso y circunstancial con los isleños –generalmente en situaciones sociales- permitió indagar, conocer y explicar la postura de éstos respecto del continente e incluso hacia algunos de los movimientos del propio Foreign Office. Fue un ejercicio de transparencia considerado útil, que no lesionaba los derechos argentinos ni debilitaba otras estrategias que pudiesen encarase en el futuro. Como se vio en varias partes de este Estudio, la cuestión isleña estuvo allí, siempre presente, como telón de fondo, desde la adopción de la Res. 2065/65 en adelante, en conversaciones, negociaciones bilaterales y en la actividad multilateral. No fue "plantada". Simplemente Di Tella tuvo la determinación de sacarla a la luz. Para unos y para otros. Esto no significaba para la Argentina o el Reino Unido que hubiese una tercera parte en las discusiones, tal como queda visto en todas las expresiones oficiales reproducidas. Tampoco era del caso ignorar la cuestión isleña porque ello hubiese sido equivalente a dejar de lado la evolución del mundo y de los conflictos territoriales a partir de la caída del muro de Berlín. En esa misma línea –la de tener presente la realidad- deben leerse las frecuentes referencias a los puntos de vista británicos que, en razón de la convivencia en algunos sensibles escenarios internacionales, eran más fácil de recoger. El abrir el tema a la consideración de varias áreas de la Cancillería para no tratarlo en un "departamento estanco", ayudó para ver las cosas con la amplitud de horizonte necesaria para argumentar, presionar en diagonal y presentar los hechos a los principales países en el lenguaje apropiado, en particular a los EE.UU. y otros miembros del Consejo de Seguridad.[37]

Sería poco exacto y algo injusto sostener que todo este despliegue -a veces obsesivo, hay que reconocerlo- no sirvió para discutir soberanía, porque ello se hizo en toda ocasión propicia. Desde el primer encuentro en Londres, en febrero de 1991, al crearse el Grupo de Alto Nivel sobre Hidrocarburos[38], siguiendo en todos los escenarios en los que se movieron los Cancilleres y otros funcionarios. Ese era el tema. Esa era la cuestión. El Reino Unido nunca lo ignoró. Aquellos que integraban sus delegaciones, nacidos en Gran Bretaña o en el Atlántico Sur, tampoco. En este aspecto las señales argentinas fueron tan tajantes como definitorias. Naturalmente que hubiese sido mejor sentarse formalmente a discutir el tema durante el período que se analiza. Pero con el peso del pasado y de las oportunidades perdidas, el esfuerzo de una década no fue suficiente.[39]

Argentina inició el período sin relaciones diplomáticas con el Reino Unido, con sus lazos europeos debilitados y ninguna vinculación con las Islas. Al concluir el año 2001 tenía fructíferas relaciones con Europa y el Reino Unido, acuerdos provisorios de Pesca, Hidrocarburos, Comunicaciones, Seguridad, Cooperación Científica, Medidas de Fomento de

---

[37] Fueron Embajadores en EEUU Guido Di Tella, Carlos Ortiz de Rozas, Raúl Granillo Ocampo, Diego Guelar y Guillermo González.

[38] El Embajador Mario Cámpora sugirió que antes de la reunión se debía plantear el tema soberanía. Consultado el Canciller Di Tella su instrucción textualmente fue: *"…sabrás cómo hacerlo pero no deseamos otro Berna…"*. Mi contraparte británica contestó: …*"ese tema es para nuestros nietos… los niños crecen rápido hoy…"*.

[39] El ex Canciller Rafael Bielsa en una reunión en Cartagena de Indias luego de un diálogo con un alto funcionario británico expresó: …*"la impaciencia en política exterior es mala consejera… a nuestra impaciencia el Reino Unido opone su flema y nosotros deberíamos oponerle nuestra propia flema para esperar cuatros años, cuarenta años o cuatrocientos años porque las Malvinas son Argentinas…"*.

la Confianza y Desminado, distintos grupos bilaterales de discusión y negociación, e iniciadas las conversaciones sobre Medio Ambiente y Plataforma Continental sobre aspectos técnicos.[40] Tenía Resueltas las cuestiones derivadas de supuestas violaciones al derecho humanitario durante la guerra y reivindicado el profesionalismo de sus combatientes por los propios adversarios. Contaba además con el apoyo expreso de las más importantes Cancillerías y Jefes de Estado de América Latina, el Caribe y Rusia y con la presencia de China en el Comité de Descolonización, revitalizado merced a una buena y persistente gestión diplomática. Había aprovechado a los peticionarios isleños en Naciones Unidas para cambiar ideas sobre los debates y resoluciones de la cuestión Malvinas. Además, había sensibilizado a la opinión parlamentaria mundial año tras año y promovido la difusión y publicación de trabajos jurídicos esclarecedores sobre la cuestión de las Islas Malvinas en español e inglés.[41] Entre tanto se realizaron numerosas reuniones de Cancilleres, Ministros de Defensa y de Economía así como de funcionarios de distinto nivel. Hubo una visita presidencial a Washington en 1999 donde se conversó sobre la Cuestión Malvinas al máximo nivel por el Presidente Carlos Menem y otra a Londres donde se planteó en el Parlamento británico, en Canning House y en la reunión con el Primer Ministro Tony Blair. Este último se encontró también con el presidente De la Rúa en Foz de Iguazú donde el punto fue suscitado (agosto 2001). Sumado a lo anterior la Argentina había logrado una buena relación de cooperación y confianza con la constelación occidental, con América Latina y con otros países gravitantes sin cuya compresión activa respecto de la posición nacional, sería muy difícil alcanzar resultados concretos. Téngase en cuenta también que, sin perjuicio de los cambios generados en la articulación de las actitudes argentinas durante el Gobierno de la Alianza, la Secretario de Estado de los Estados Unidos, Señora Madeleine Albright, en ocasión de una visita oficial a Washington (2001) expresó al Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini que el entendimiento entre EE.UU. y la Argentina era el acontecimiento más gravitante de las relaciones hemisféricas en el Siglo XX y que su continuación durante el Gobierno del Presidente de la Rúa lo constituía en una política de Estado.[42]

Todo lo expuesto ofrecería un balance preliminar sobre el tratamiento de la Cuestión Malvinas durante el período que analizamos. El tiempo dirá si el basamento creado -aún con sus fisuras- constituyó un camino que resultaba insoslayable transitar para acercarse al objetivo de fondo, dejando una visión positiva con miras al futuro. No fue un esfuerzo de pocos, sino de muchos.

Por último, la política sobre Malvinas fue autónoma. No se diseñó para obtener repercusiones favorables internamente porque a menudo resultó lo contrario, ni tampoco para servir a una determinada línea económica aunque, como señalan Ruth Jalabe y Xavier Martini ("Década de Encuentro..." páginas 193 y siguientes), el intercambio comercial, las inversiones y las becas británicas aumentaron sensiblemente. Se diseñó con paciencia y determinación hacia adelante, alejando el foco para poner el conflicto en un horizonte más amplio, con miras al largo plazo, en el contexto de un nuevo escenario internacional surgido a partir del fin de la guerra fría.

---

[40] La coordinación de las actividades preparatorias ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental fue considerada en una reunión técnica celebrada en Buenos Aires en junio de 2001.

[41] Rudolf Dolzer: "The Territorial Status of the Falkland Islands (Malvinas), Past and Present", Oceana 1993; Angel Maria Oliveri Lopez: "Key to an enigma", Riener Publications, 1995.

[42] Información brindada por el Embajador Arnoldo Listre y confirmada por el Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini.

En conclusión, los países están hoy más que nunca invitados a relacionarse en un mundo cada vez más estrecho y con problemas que son comunes. El Reino Unido así tiene que asumirlo. Debería proponerse genuinamente resolver la disputa, además de interesarse por la Argentina, su predicamento regional e indudable potencial. El entendimiento, es una necesidad. Pero, lamentablemente, los países se distancian cuando no interpretan adecuadamente los mensajes y señales que constituyen "la letra chica" de los documentos oficiales. El conflicto de Malvinas pudo darse porque las dirigencias no leyeron las señales y las llamadas de las respectivas Cancillerías. Es de desear que ahora, no se recaiga en esa grave distracción. La cuestión Malvinas debe resolverse. Deben explorarse, gradualmente, una y otra vez las fórmulas ya conocidas u otras nuevas. Sería un error no hacerlo. La opinión pública también tiene presente que los habitantes de las Islas han evolucionado social, económica, culturalmente y disfrutan de derechos de los que carecían antes de 1982. Pero la Argentina tampoco es la misma. Lejos de ello, es un actor trascendente en el Hemisferio y responsable en el mundo. Tiene lazos amistosos y estratégicos con los mejores aliados del Reino Unido y un predicamento internacional no desdeñable. Seguramente esa tendencia se acentuará. Ambos países poseen historia y tradición en el Atlántico Sur. Es necesario que esa tradición sirva a la estabilidad de la región y a la tranquilidad y futuro de los que viven en ella.

Años después de los acontecimientos que se reseñaron en este Estudio Preliminar, el Embajador Carlos Ortiz de Rozas escribía: *"...Habrá que armarse de paciencia y proceder por etapas, estructurando una política de estado que tenga una cabal comprensión de los intereses en juego e inteligencia para adoptar medidas que impliquen reales progresos sin crear falsas expectativas. Tendremos que bregar por una nación que inspire confianza, enrolada en las tendencias mundiales que marcan rumbos, con instituciones sólidas y respetadas, con seguridad jurídica, estabilidad democrática y un fuerte desarrollo económico. Entonces, con continuidad en las ideas, con perseverancia y con tenacidad, nuestro legítimo reclamo terminará por prevalecer, como se imponen siempre las causas justas..."*.[43]

Ahora bien, para cuando éstas circunstancias se hagan realidad, seguramente habrá sido mas provechoso persistir en políticas de mutua cooperación y prudentes entendimientos que apoyarse en actitudes confrontacionales cuyo efecto es distanciar a quienes deberán vivir en armonía y con proyectos hacia el futuro.

[43] Carlos Ortiz de Rozas, Historia Oficial Británica sobre las Islas Malvinas: Análisis Crítico, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires, 2006, pag. 42.