

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES



GRUPO JOVEN

Serie de Documentos de Trabajo en Internet (DTI)

DTI n°: 1 / 1999

**“LAS ISLAS MALVINAS Y LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA DURANTE LOS '90s:
Acerca de su Fundamento Teórico y de la Concepción de una Política de
Estado”**

Lic. Sebastián Gil

Moderador y/o Comentarista:

Lic. Sonia Aponte Tinao

Formato del documento:

Texto entregado por el autor.

Origen del documento:

Conferencia organizada en el CARI por el Grupo Joven.

Fecha de Origen del Documento:

5 de julio de 1999

Responsable/s Grupo Joven:

Lic. Sonia Aponte Tinao

Nota Aclaratoria Editorial

Las opiniones y comentarios vertidos en este trabajo son de responsabilidad exclusiva del/ los autor/ es y de ninguna manera representan la postura del Grupo Joven ni del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

INDICE

<i>Introducción:</i>	<u>2</u>
<i>I Evolución de la Política Exterior Argentina con respecto a las Malvinas en la Década del '90:</i>	<u>4</u>
<i>II Una Aproximación Estructural al Uso del Paraguas de Soberanía como Instrumento "necesario" de la Política Exterior: ¿Una Política de Estado?.</i>	<u>13</u>
<i>III El Realismo Periférico y el Neoidealismo Periférico como Estructuras Teóricas Aplicables:</i>	<u>22</u>
<i>IV El Fundamento Teórico de la Política Exterior Argentina de los 90's y su relación con los Trabajos de Russell y Escudé</i>	<u>28</u>
<i>V Conclusiones y Reflexiones Finales</i>	<u>32</u>
<i>Bibliografía:</i>	<u>33</u>

Introducción:•⊗

Este trabajo persigue dos objetivos. El primero y más relevante consiste en *establecer cual es el fundamento teórico a partir del cual se ha diseñado e instrumentado la política exterior argentina durante la década del '90 con respecto al tema de las Islas Malvinas*, en el marco de una estrategia que tiene por fin último, la recuperación del ejercicio de la soberanía. El segundo de los objetivos, procura *definir si el conjunto de las decisiones instrumentadas durante la Administración Menem respondan a una política de Estado*. Corresponde aclarar que por *política de Estado* se entiende el mantenimiento de una estrategia política con respecto a un tema determinado de gran relevancia nacional, aún a pesar de los cambios de Gobierno.¹

A los efectos del cumplimiento del primero de los objetivos, se intentará establecer que grado de incidencia han tenido, si es que así fue, los trabajos elaborados por dos de los más reconocidos académicos del ámbito local de las relaciones internacionales: Roberto Russell y Carlos Escudé.² Sus teorías, expuestas y referenciadas en diversos textos y publicaciones de la materia, han sido denominadas por sus autores "Neoidealismo Periférico"³ y "Realismo Periférico",⁴ respectivamente.⁵

Debe aclararse que no es el fin de este trabajo la validación o negación de las teorías mencionadas, sino simplemente el análisis de su utilización como fundamento en la temática seleccionada. Por lo tanto, los juicios aquí expresados, de ninguna manera deben interpretarse como cuestionamientos a esas teorías, para lo cual ciertamente, se requeriría de un trabajo mucho más extenso y abarcativo que el aquí desarrollado. No obstante, sí se describirá brevemente la evolución local de las teorías de política exterior y relaciones internacionales, de tal manera que se justifique la referencia a los trabajos del Dr. Russell y del Dr. Escudé.

El trabajo se dividirá entonces, en cinco capítulos. En el primero de ellos se desarrollará una escueta descripción de la evolución de los hechos, desde la firma de los Acuerdos de Madrid (1989 y 1990) hasta el presente. Esto es, antes de la publicitada visita del Presidente Menem al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en noviembre de este año. Posteriormente, en el segundo capítulo se realizará un breve análisis acerca de la posibilidad de que exista una política de Estado. El capítulo número tres mientras tanto, presentará los principales lineamientos de las teorías mencionadas e intentará elaborar una estructura dentro de la cual ambas estén contenidas y puedan así ser apreciadas por el lector como relevantes contribuciones para la evolución doméstica de las Relaciones Internacionales. En el cuarto capítulo se confrontarán los ítems descriptos en el capítulo primero con los fundamentos desarrollados en el tercero, para así intentar establecer la existencia de una línea de tendencia que tome como referencia, sea de manera regular o circunstancial, a alguna -o a ninguna- de

• El autor es Lic. y Master en RR.II., y Profesor de Política Exterior Argentina (UBA).

⊗ El autor agradece las observaciones de Francisco Corigliano, Agustín Romero y Juan Tokatlián.

¹ A pesar de que existen mayores probabilidades de encarar una análisis acerca de la política de Estado cuando se dan cambios de los *partidos políticos* en el Gobierno, se decidió el uso de la expresión "cambios de Gobierno", contemplando la posibilidad de que en algún momento este análisis se encare ante la continuidad democrática de dos Gobiernos del mismo partido político.

² Sabiendo el lector que el Dr. Carlos Escudé fue el principal asesor del Canciller Guido Di Tella durante la primera etapa de su gestión, puede asumir que el interrogante en que se basa el primer objetivo de este trabajo estaría resuelto. Sin embargo también debe recordarse que la posición del mencionado académico con respecto a la cuestión Malvinas, fue duramente cuestionada y no sólo desde la oposición.

³ "El Contexto Externo de la Política Exterior Argentina" en "La Política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial", FLACSO, GEL, 1992, págs. 37-44.

⁴ "El Realismo Periférico: Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina", Ed. Planeta, 1992 y "El Realismo de los Estados Débiles", Grupo Editor Latinoamericano (GEL) 1995.

⁵ La utilización de las teorías de estos dos autores se deriva en parte de las consideraciones hechas por M. Colacrai de Trevisán en "Enfoques para el Estudio de la Política Exterior" (R. Russell comp.) donde, luego de realizar un detallado análisis de la evolución de los contenidos teóricos de la política exterior argentina y su relación con la evolución propia de las teorías en la materia, sostiene que durante la década que nos ocupa, las contribuciones teóricas locales más relevantes corresponden a estos dos investigadores.

las dos teorías originalmente planteadas. El último capítulo estará dedicado a la enumeración de las conclusiones alcanzadas y a la mención de algunas reflexiones sobre las políticas a seguir. Eventualmente, a lo largo del trabajo se describirán las posturas de otros especialistas en el tema.

I Evolución de la Política Exterior Argentina con respecto a las Malvinas en la Década del '90:

Como introducción a este capítulo se realizará una descripción de estrategia instrumentada durante la Administración del Dr. Alfonsín, luego del retorno a la democracia.⁶ La brevedad de este punto responde al hecho de que, si bien la descripción de lo sucedido durante el Gobierno radical es fundamental para entender cual es el punto de partida de la gestión del Dr. Menem, *éste no es un trabajo dedicado estrictamente a la comparación entre las políticas de ambas administraciones.*⁷ Por lo tanto, no se trata de abundar en los aspectos específicos que los acercan o distancian, sino de enumerar objetivamente los hechos más destacados.

Es por ello que, siendo un trabajo que intenta analizar las políticas desarrolladas durante la Administración Menem, se concentran y desagregan por áreas temáticas las gestiones de sus Cancilleres -Cavallo y Di Tella-, haciendo sólo en el punto que sigue, referencias específicas a los aspectos más relevantes de la gestión del ex Canciller Caputo.

La Administración Alfonsín:⁸ Berna, la Estrategia Multilateral y el Paraguay.

El primero de los intentos concretos por mejorar la relación con el Gobierno del Reino Unido resultó en la frustrada *Conferencia de Berna de 1984.*⁹ Las razones de este fracaso se vinculan directamente con la posición intransigente de la Administración Thatcher hacia cualquier negociación que incluyera el tema de la soberanía de las islas. A partir de entonces, se adoptó como nueva *estrategia* el reemplazo de la negociación *bilateral por la multilateral*, fundamentalmente a través de tres foros internacionales: la Organización de Estados Americanos, el Grupo de No Alineados y las Naciones Unidas. Sin embargo, a pesar de las resoluciones de este último organismo¹⁰ y el reconocimiento en otros foros de la necesidad de sentarse a resolver pacíficamente la cuestión de la soberanía, la actitud del Reino Unido se mantuvo inalterable.¹¹ La única opción viable parecía ser entonces la vuelta a la estrategia original de la negociación bilateral.

⁶ Acerca del sistema de creencias en que se fundamentó la política del gobierno del Dr. Alfonsín en general y su política exterior en particular, ver de Roberto Russell, "Sistemas de Creencias y Política Exterior Argentina: 1976-1989", en la Serie de Documentos e Informes de Investigación de FLACSO, julio 1996.

⁷ Para un análisis comparativo, ver de Romero, Agustín; "La Política Exterior de Alfonsín y Menem Hacia la Cuestión Malvinas", Ed. de Belgrano, U.B.; Buenos Aires, 1999.

⁸ Para un análisis más profundo y que describe el "linkage" entre democracia y política exterior, puede consultarse entre otras obras, del Dr. Raúl Alconada Sempé, el capítulo "Democracia y Política Exterior. 1983 - 1989" en "La Política Exterior Argentina y sus Protagonistas: 1880 - 1995", Silvia Ruth Jalibe (comp.); CARI-GEL; Buenos Aires, 1996.

⁹ A pesar del fracaso en dicha Conferencia, se reconoce tanto al Embajador Ortiz de Rosas -Jefe de la delegación argentina- como al Embajador García del Solar -uno de los principales negociadores durante la etapa previa a los Acuerdos de Madrid (reunión de New York)-, como protagonistas destacados de la diplomacia argentina durante este período. El Embajador Lucio García del Solar además, tuvo una relevante participación -ya durante la Administración Menem- en la firma de los mencionados acuerdos en 1989 y en 1990.

¹⁰ Desde 1965, durante la presidencia del Dr. Illia y gracias a la gestión del Canciller Zabala Ortíz, las Naciones Unidas han instado a las partes -vía resoluciones-, a resolver definitivamente el tema de la soberanía, tanto a través de la Asamblea General como del Comité de Descolonización. Al mismo tiempo, el grupo de No Alineados, sea directamente, o a través del Grupo de los 77 (en las Naciones Unidas), se ha manifestado a favor de la resolución de las temáticas relacionadas con el colonialismo, obviamente, en muchos casos directamente vinculadas con el surgimiento y/o historia de sus Estados miembros.

¹¹ Alfredo Bruno Bologna en "El Conflicto de Malvinas en la Política Exterior Argentina" en "La Política Exterior del Gobierno de Menem: Seguimientos y Reflexiones al Promediar su Mandato", Centro de Estudios para las Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), 1994; enumera las consecuencias negativas de haber encarado esta *estrategia multilateral* al sostener que el Reino Unido con su "política de los hechos consumados" concretó para las islas...: la construcción de un aeropuerto para aeronaves de fuselaje ancho que permitía una óptima unión con el Reino Unido, la extensión de la zona de vigilancia y conservación pesquera hasta las 150 millas como reacción a los acuerdos pesqueros firmados con Bulgaria y con la URSS, realización de maniobras militares en la región y el establecimiento de un servicio regular de transporte marítimo con Uruguay y Chile.

Se utilizaron entonces los "non-papers", correspondencia no oficial entre las partes, intercambiada a través del Departamento de Estado de los EE.UU. En este punto de acentuado desgaste del gobierno radical, la necesidad de impulsar algún camino diplomático que mantuviese mínimamente las negociaciones, llevó a la sugerencia de la *fórmula del "paraguas de soberanía"* a través de la cual, excluyendo el tema de la soberanía,¹² se discutirían aspectos relacionados como el restablecimiento de relaciones consulares, la explotación de los recursos ictícolas, hidrocarbúricos, etc.¹³ Esta iniciativa, se abonó a través de los buenos oficios de España, Brasil, Uruguay y EE.UU.

La Administración Menem: Cavallo, la Estrategia Bilateral, los Acuerdos de Madrid y el Paraguas.

Ya durante la Administración Menem el gobierno argentino eliminó las restricciones que impedían las importaciones desde el Reino Unido e Irlanda del Norte. Este acto, a quince días de la reunión de New York fue resaltado ya que "...dado que constituía un gesto unilateral sin contrapartida británica; la decisión de la diplomacia peronista era una nueva y clara señal de las serias intenciones de la nueva Administración de destrabar los obstáculos existentes entre ambos países."¹⁴ Finalmente lo bosquejado en la *reunión informal de New York* de agosto de 1989,¹⁵ se concretó oficialmente con la firma de los Acuerdos de Madrid de octubre de 1989 y febrero de 1990, considerados como el primer paso concreto de la política exterior de esa Administración con respecto a Malvinas.¹⁶

A continuación se enumerarán y describirán sucintamente cada uno de los puntos más relevantes de la política exterior de la Administración Menem, empezando por los ya mencionados acuerdos.

Como resultado de la reunión en la capital española entre los representantes Lucio García del Solar y Crispin Tickell,¹⁷ el 19 de octubre de 1989 se firmó el *Acuerdo de Madrid I*, a través del cual, entre las principales medidas...:¹⁸

- se acordó formalmente el cese de hostilidades de todo tipo.
- se restablecieron las relaciones consulares.¹⁹

¹² Obviamente, esta exclusión tenía, por lo menos para los argentinos, un carácter transitorio. De hecho el eje central de las críticas de la oposición a la política exterior del Gobierno actual gira en torno a que éste habría permitido la violación de la esencia de los Acuerdos de Madrid, al perpetuar el no-tratamiento del tema de la soberanía, evitando así, la discusión "de fondo".

¹³ Uno de los antecedentes más importantes de la utilización de esta fórmula es el Tratado Antártico.

¹⁴ Roberto Russell y Franciso Corigliano en "El Gobierno Menem y las Negociaciones sobre Malvinas" en América Latina Internacional; vol. 6, n° 22 Octubre-Diciembre 1989, FLACSO Argentina; pág. 283.

¹⁵ Domingo Cavallo, es ese momento Canciller, consideró la reunión de New York como un salto cualitativo con respecto a la situación anterior, ya que con la utilización del "paraguas" el Reino Unido reconocía explícitamente la existencia de una disputa por la soberanía.

¹⁶ El Embajador Juan P. Lohle en "Malvinas: el Pesimismo Periférico" en Revista Archivos del Presente N° 8 Abril, Mayo y Junio 1997, considera irónicamente, a estos acuerdos como la etapa más provechosa de la relación de posguerra, ya que al restablecerse las relaciones, "la agenda bilateral creció en inversiones y negocios".

¹⁷ Habían sido los dos negociadores en la mencionada reunión de New York, aunque en ese momento eran acompañados por dos representantes ante las Naciones Unidas: Jorge Vázquez, Embajador argentino y Stewart Eldon, Primer Secretario inglés.

¹⁸ Aquí se resumen los aspectos más relevantes. Una enumeración y análisis más abarcativos de las temáticas discutidas, puede encontrarse en el Diario Clarín del 20-10-1989, pág. 3.

¹⁹ Con la idea de darle continuidad al proceso, las partes designaron a los mismos funcionarios que se desempeñaban en las Embajadas de los países a través de los cuales cada Estado representaba sus intereses. Así Santos Goñi, quien era el Encargado de Negocios en la Embajada de Brasil ante Gran Bretaña, se transformó en el Cónsul argentino y lo mismo sucedió con Alan Hunt quien cumplía sus funciones en la representación suiza en Buenos Aires.

- se creó un grupo de trabajo con el objetivo de evitar incidentes en el campo militar promoviendo la cooperación y confianza (unilateralmente el Reino Unido eliminó el requisito de acuerdo previo para que los buques mercantes argentinos ingresen a la zona de protección y más importante aún, hizo coincidir los límites de la "zona de exclusión pesquera" con los de la "zona de protección").²⁰
- se estimularon las relaciones comerciales y financieras mediante la eliminación de todas las restricciones impuestas a partir de 1982 (el Reino Unido convino en facilitar los vínculos de cooperación entre la Argentina y la entonces Comunidad Económica Europea).²¹
- se reanudaron las comunicaciones aéreas y marítimas.

Sin embargo, debe resaltarse que el punto de coincidencia inicial y fundamental para no caer en el fracaso de la Conferencia de Berna de 1984, consistió en la expresa declaración de que ninguna de las negociaciones que demande este Acuerdo ni sus resultados, serían interpretados como un cambio o un fundamento tendiente a cambiar el *status quo* sobre la soberanía y la jurisdicción de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y sus espacios marítimos circundantes. Es decir que se respetó entonces la fórmula del "paraguas de soberanía".

Durante las negociaciones de febrero de 1990 el objetivo era profundizar las negociaciones iniciadas en el Acuerdo de Madrid. Por lo tanto, el marco de diálogo del *Acuerdo de Madrid II* siguió siendo el mismo, manteniendo la postura de mantener el "paraguas" como garantía de diálogo. De esta manera:

- se restablecieron las relaciones diplomáticas²².
- se eliminó la "zona de protección" alrededor de las Islas Malvinas.
- se aprobó el Informe final del "Grupo de Trabajo Argentino-Británico sobre Medidas Tendientes a Aumentar la Confianza y Evitar Incidentes en la Esfera Militar."²³
- se aprobó el Informe del "Grupo de Trabajo Argentino-Británico sobre Pesca", sentando las bases para el intercambio de información acerca de especies, flotas pesqueras, estado de los stocks y posibilidades de conservación y explotación conjunta.
- se creó el "Grupo de Trabajo Atlántico Sur" que dará continuidad a las negociaciones ya iniciadas por los grupos formados *ad hoc* durante las negociaciones del Acuerdo de Madrid I.
- se convino la visita de los familiares de los caídos en combate, al cementerio de Puerto Darwin, bajo el auspicio de la Cruz Roja Internacional.

A partir de entonces las negociaciones continuaron realizándose dentro del "paraguas...", y se concentraron fundamentalmente en dos aspectos conflictivos, la explotación de los recursos ictícolas y la exploración y -en mayor medida- explotación, de los recursos hidrocarbúricos, en las aguas circundantes. Así, luego de la gestión del Canciller Cavallo, ambos puntos se transformarían, no sólo por ser expresiones del ejercicio de la soberanía, sino por su incidencia económica, en el eje alrededor del cual girarían las discusiones bilaterales con el Reino Unido y las discusiones internas en la Argentina, con respecto a la política exterior implementada por el Gobierno.

²⁰ Debe recordarse que como consecuencia de los acuerdos de pesca firmados durante el gobierno de Alfonsín con la URSS y Bulgaria, el gobierno del Reino Unido había decidido extender la "zona de exclusión pesquera" unas 50 millas más allá de la "zona de protección".

²¹ Hecho consumado a fines de 1992 cuando se inició, dentro del Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la Argentina, el Acuerdo de Pesca, hasta entonces vetado por el Reino Unido.

²² Mario Cámpora y Humphrey Maud se transformaron en Embajadores de la Argentina en Londres y del Reino Unido en Buenos Aires, respectivamente. A partir de 1993 el representante inglés sería Peter Hall.

²³ Concretamente, se estableció el "Sistema Transitorio de Información y Consultas Recíprocas" sobre los movimientos de las unidades de las Fuerzas Armadas; se estableció un "Sistema de Comunicación Directa" entre las islas y el continente (con la Autoridad Naval asentada en Ushuaia y la Autoridad Aérea asentada en Comodoro Rivadavia), se acordó un conjunto de comportamientos recíprocos para las unidades de sus respectivas fuerzas navales y aérea que operan en las proximidades de la zona y de procedimientos para casos de emergencia. Por último se estableció un sistema de intercambio de información sobre seguridad y control marítimo y aéreo.

La Administración Menem: Di Tella, la Seducción, la Pesca, el Petróleo y el Paraguas.

Si bien es cierto que durante la primera etapa de la gestión del Canciller Di Tella, la estrategia multilateral pasó a un segundo plano, la concentración en la agenda bilateral adoptó dos vertientes: la *negociación bilateral con el gobierno del Reino Unido* y la *negociación bilateral con los habitantes de las islas*, conocida por la forma en que se instrumentó, como *estrategia de seducción*.

El siguiente punto se ocupará de describir sucintamente la evolución de ambas vertientes de la estrategia bilateral. Mientras que los siguientes harán referencia a otros dos temas domésticamente discutidos, la política instrumentada con respecto a los recursos ictícolas y a los recursos hidrocarbúricos.

Las Vertientes de la Relación Bilateral: la Seducción y otras Propuestas

El 1º de febrero de 1991 asume como Canciller el Ingeniero Guido Di Tella y aunque continúa con la estrategia diplomática de su antecesor, profundiza el acercamiento con los habitantes de las islas, a través de la *estrategia de la seducción* o *charme politics*; entendida como un conjunto de propuestas realizadas por el Gobierno Argentino directamente a los habitantes de las islas, respetando sus deseos²⁴; con el objetivo de aumentar el grado de confianza²⁵ y contribuir en última instancia a la recuperación de la soberanía. Casi una marca registrada del Canciller Di Tella, esta estrategia ha sido muy criticada desde la oposición, entendida en muchos casos como una posición insostenible, condenada al fracaso desde el inicio y llena de ingenuidad y desconocimiento acerca de cómo se dirimen este tipo de cuestiones a nivel diplomático, que además, valida el papel de los kelpers como *tercer actor* en la disputa.²⁶

En 1992 comenzó a manifestarse de diversas maneras, a saber: "las reuniones informales en Londres con representantes de las islas, el reconocimiento argentino de su disposición al diálogo y a la cooperación con los habitantes, con el objeto de salvaguardar su bienestar e intereses, el reportaje concedido a la emisora de Puerto Argentino, los intercambios de documentos vía fax entre la Cancillería y el gobierno de las Islas."²⁷ Posteriormente, alcanzó al grado de un cometido personal del Canciller, a través de la propuesta de indemnización²⁸ y otras más anecdóticas como el envío de saluciones para las fiestas navideñas, libros, etc. Lamentablemente la consecuencia de todos esos esfuerzos no sólo no ayudó a que los habitantes de las islas revieran su posición acerca de las relaciones con el continente y la posibilidad de que la Argentina se acercara a su objetivo de máxima, sino que por

²⁴ Alfredo Bruno Bologna (ob. cit., nota n° 11; pág. 361, 362 y 363) sostiene que la utilización del término "deseo" implica desconocer el logro de la diplomacia argentina durante la gestión del Canciller Zabala Ortiz (y extendido hasta 1992) cuando se logró reemplazar en los foros de las Naciones Unidas, el uso de ese vocablo por el de "interés", del que se desprendía un lógico y conveniente vínculo de las islas con el continente. El Canciller sostiene que el uso de este vocablo es parte de la "estrategia de seducción".

²⁵ Dado que los habitantes de las islas se han negado sistemáticamente a restablecer las relaciones con el continente.

²⁶ Incluso miembros del Parlamento Británico, como el Diputado Laborista Dalyell, en la VIª Conferencia Argentino-Británica (organizada por el CARI en Salta) se han referido a lo absurdo de considerar a los kelpers como un tercer actor (diario Clarín, 28-10-96).

²⁷ Alfredo Bruno Bologna, ob. cit., nota n° 11; pág. 362.

²⁸ Esta propuesta, conocida como "iniciativa Walters" por haber sido elaborada por el ex asesor de Margaret Thatcher, Alain Waters, se desarrolla en el artículo de Alfredo Bruno Bologna "La Incidencia del Conflicto de Malvinas en la Política Exterior Argentina", págs. 231 a 236; en "La Política Exterior Argentina 1994 / 1997", Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Ed. CERIR, Rosario, 1998. Allí también se elabora un detallado análisis de las repercusiones y versiones posteriores de la propuesta original.

el contrario, aumentaron el rechazo hacia el Canciller en particular, al negarle la posibilidad de visitar las islas (aún a pesar de su investidura) y hacia el Gobierno Argentino en general.²⁹

Sin embargo los "costos" de esta política, han sido superiores al simple rechazo de la figura de un Ministro o de un Gobierno. Peor aún, en el marco de la implementación de las *charme politics*, el Gobierno Argentino realizó gestos unilaterales como por ejemplo imponer la autolimitación en la pesca del calamar o permitir que sobrevuelen el espacio aéreo argentino.³⁰ En el capítulo II se realizará un análisis acerca de las posturas de la oposición acerca de esta política, considerando la situación contextual y los *márgenes de maniobra* imperantes.

Con respecto a las propuestas derivadas de la *negociación bilateral con el Reino Unido*, *a priori* debe entenderse que para cualquier conflicto, una fórmula que considere la hipótesis de que una de las partes renuncie a la soberanía sobre un determinado territorio, tendrá mayores posibilidades de ser aceptada cuanto mayor sea el grado de consolidación de la relación y de la confianza entre las partes, como un *piso* a partir del cual puede darse la posibilidad de encarar esa discusión. En el caso específico del Reino Unido, ésta idea, dados sus antecedentes de desoír las Resoluciones de las Naciones Unidas, se refuerza aún más. Por ello, no es extraño que la posición británica se haya mantenido intransigente ante el *arbitraje internacional* propuesto en 1992. Lo que sí es poco común es que determinadas propuestas sobre un tema de interés nacional que por lo tanto deberían ser el resultado de una política de Estado y no de partidos, generen tanto rechazo a nivel doméstico, como fue el caso de la fórmula propuesta por el Dr. Escudé que contemplaba la *independencia de las Malvinas*.³¹

En 1993, 1995 y 1996 la *soberanía compartida*³² o *condominio*³³ tampoco generó comentarios favorables del Foreign Office. La última de esas propuestas se lanzó en el marco de una estrategia destinada a favorecer la idea reeleccionista del Presidente Menem y consistía en lograr un acuerdo para que la bandera argentina flamee en las islas para el año 2000. En este marco de inconsistencia entre los tiempos diplomáticos y los tiempos político-reeleccionistas, la reacción del Gobierno Inglés fue más dura que de costumbre, llegando incluso a sostener que la Argentina "sigue siendo una amenaza".³⁴

La idea del *Estado Libre Asociado*, planteada en 1993 tomando como ejemplo el caso de Puerto Rico con los Estados Unidos, tuvo una reacción doméstica tan marcada que fue rápidamente descartada.³⁵

Otra de las propuestas, aunque no oficiales, se dio durante la visita conjunta de los representantes inglés e irlandés en la Argentina, William Mardsen y Art Agnew para explicar los alcances del Acuerdo por el Ulster. Allí el Canciller realizó una analogía entre ese conflicto y la disputa

²⁹ En este sentido, no toda la responsabilidad debe recaer en la actitud del Canciller, ya que la Cláusula Transitoria fijada a través de la Reforma Constitucional de 1994, que establece la recuperación de la soberanía absoluta sobre las Islas Malvinas, Sandwich y Georgias del Sur, como un objetivo irrenunciable de la política nacional, favoreció para los kelpers, la percepción de la Argentina como una "amenaza latente".

³⁰ En 1996, al hacer un *mea culpa* acerca de la *política de seducción* y anunciando el inicio de una nueva etapa de *toma y daca* (sic), el Canciller reconoce el efecto nulo de los gestos unilaterales previos (diario Clarín, 22-07-96). De acuerdo con una nota editorial del diario Clarín del 29-12-96 otras políticas que formarían parte de la *estrategia de seducción* son el Acuerdo sobre Pesca del Calamar, principal recurso de los kelpers y el Acuerdo sobre el Petróleo de 1995, que facilitaría las inversiones en las islas.

³¹ Esta propuesta, elaborada por el Dr. Escudé como asesor del Canciller di Tella, constituyó uno de sus argumentos más polémicos y que le valieron un creciente enfrentamiento no sólo con la oposición sino con otros integrantes del Gobierno particularmente del cuerpo diplomático. De hecho, quizás haya sido el principio de su desafectación como asesor del Canciller.

³² Para el último de estos años, ver diario Clarín del 30-12-96.

³³ Para un mayor grado de detalle, puede consultarse el artículo de Alfredo Bruno, ob. cit. nota n° 28, págs. 229 y 230.

³⁴ Afirmación del entonces Ministro de Defensa británico Michael Portillo, en un viaje a las islas (diario Clarín, 03-01-97).

³⁵ Puede consultarse de Alfredo Bruno Bologna, ob. cit. nota n°28, págs. 230 y 231.

por las Malvinas rescatando la capacidad de las partes tuvieron para arribar a una solución que contempló la simultaneidad de deseos de los habitantes que deseaban seguir perteneciendo a la Corona Británica y los que deseaban integrarse a la República de Irlanda.³⁶

Por último el Gobierno Argentino se refirió a la posibilidad de *internacionalización de las islas*, a través de la cual, tomando el caso de la disputa entre Noruega y Rusia sobre la soberanía de las islas Spitbergen, las partes renunciarían mediante un Tratado Internacional a la soberanía de las islas y se transformarían en territorios administrados por ambas partes.³⁷ Debe aclararse que cualquier fórmula que no contemple lisa y llanamente la soberanía absoluta de la Argentina, exige la modificación de la Disposición Transitoria Primera establecida en la Constitución Nacional como consecuencia de la Reforma de 1994 que sostiene que "*la Nación Argentina ratifica su legítima e imprescindible soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio Nacional*"... "*La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía respetando el modo de vida de sus habitantes y conforme a los Principios del Derecho Internacional, constituye un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino.*"

Los Recursos Ictícolas

La *explotación de los recursos ictícolas* fue otro de los aspectos conflictivos que adquirió mayor relevancia durante la gestión del Canciller Di Tella. En efecto, luego de la aprobación del Informe presentado en el marco de los Acuerdos de Madrid, por el "Grupo de Trabajo Argentino-Británico sobre Pesca" (acerca del intercambio de información acerca de especies, flotas pesqueras, estado de los stocks y posibilidades de conservación y explotación conjunta, etc.); y la continuidad posterior de las negociaciones dentro del "Grupo de Trabajo Atlántico Sur", ambos países firmaron en noviembre de 1990 el primer acuerdo sobre la materia, denominado "Declaración Conjunta sobre Recursos Pesqueros". Allí se establecían medidas tendientes a evitar la sobreexplotación y a mejorar la "convivencia" entre las naves de las partes. Concretamente, se establecía una zona vigilada por ambos países al oeste de las islas dentro de la cual, se prohibía la pesca de buques de cualquier bandera.

Sin embargo, este acuerdo no satisfizo los deseos del Gobierno Argentino que sabía que los habitantes de las islas habían otorgado gran cantidad de licencias de pesca a buques extranjeros.³⁸ Estas medidas unilaterales que violaban el *status quo*, ya bastante perjudicial para los intereses de nuestro país, constituyen desde entonces la mayor fuente de ingresos para los habitantes, sin que exista ninguna contrapartida económica para la Argentina. El resultado fue la creación en 1992, del Registro de Buques y Artefactos Navales Extranjeros, a través del cual la Argentina concedió permisos de pesca para buques extranjeros.

Disminuidos los ingresos de los isleños, se iniciaron las negociaciones dentro de la "Comisión Argentino-Británica de Pesca del Atlántico Sur" de la cual se convino en diciembre de 1992, aún a pesar de la protesta británica que procuraba volver a la situación anterior,³⁹ un cupo de cuarenta y cinco permisos y un total de doscientas veinte mil toneladas por partes iguales. Sin embargo, el cobro de una licencia a un pesquero argentino en aguas de las Georgias a principio de marzo de 1996 y otras decisiones unilaterales,⁴⁰ derivaron en un nuevo endurecimiento de la relación e indirectamente en una

³⁶ Diario Clarín, 15-05-98.

³⁷ Esta idea forma parte de lo que el Canciller denomina "imaginación peculiar requerida" (sic) para llegar a algún tipo de solución (ver diario Clarín 05-06-98).

³⁸ El "disparador" fundamental de esta medida, que derivó en el otorgamiento de más de 200 licencias durante 1987, fue la firma de los acuerdos pesqueros de la Argentina con la URSS y con Bulgaria, en 1986.

³⁹ El descontento británico al respecto ha llegado a que en su visita a nuestro país, el Canciller Douglas Hurd, llegara a condicionar la visita del Presidente Menem al Reino Unido, previo acuerdo definitivo sobre el tema.

⁴⁰ Diario Clarín, 11-06-96.

nueva prórroga del viaje del Presidente Menem a Inglaterra. A partir de entonces, la situación prácticamente se mantuvo ya que mientras que Londres insiste con la necesidad de un acuerdo,⁴¹ la Cancillería se refiere a una "politización" del tema ya que mientras que los británicos marcan una diferencia de jurisdicción entre las Malvinas y las Georgias la Argentina la rechaza.⁴² Desde la oposición se ha tenido antes que desde el oficialismo, la convicción de que debe utilizarse el Acuerdo Pesquero para obtener avances concretos, revirtiendo la políticas de los gestos unilaterales inconducentes;⁴³ en este sentido la política oficial pareciera dirigirse finalmente en esa dirección.⁴⁴ No obstante, la impaciencia del Congreso (incluso del bloque oficialista) y la ininterrumpida actividad británica en el lugar, han derivado en la elaboración de un proyecto que, al igual que con la llamada Ley Eduardo Menem para el caso de los recursos hidrocarburíferos (ver siguiente punto), propone sancionar a aquellos que realicen actividades pesqueras en la zona sin el consentimiento argentino.⁴⁵

Los Recursos Hidrocarburíferos

La importancia de la cuestión de la *exploración y explotación de los recursos hidrocarburíferos* radica en el hecho de que, al igual que en el caso de la pesca, constituye una manifestación concreta del ejercicio de la soberanía; y a diferencia de ésta, una fuente potencial de ingresos mucho mayor. Las rápidas y enérgicas reacciones de una y otra parte con respecto al tema, aún cuando se desconoce a ciencia cierta la existencia de reservas de petróleo y/o gas en volúmenes rentables, hablan a las claras de los intereses involucrados.

A manera de ejemplo, ante la decisión del Reino Unido en 1991 de convocar unilateralmente licitaciones para la exploración de las zonas circundantes, ratificando la zona económica exclusiva de las 200 millas según lo resuelto en 1986,⁴⁶ el Gobierno Argentino reaccionó a través de "la promulgación de la Ley 23.968 por la cual se establecían las líneas de base de las costas de la República Argentina, a partir de las cuales se miden sus espacios marítimos (concepto de la integridad territorial); una Declaración del Gobierno Argentino por la cual se desconocía la jurisdicción sobre la plataforma continental -y la consiguiente explotación de sus recursos minerales-, argumentada por el Reino Unido."⁴⁷ Ante los posteriores fracasos en las negociaciones bilaterales, en septiembre de 1992 la Argentina emite un comunicado rechazando nuevamente la decisión unilateral británica, reafirmando al mismo tiempo sus derechos soberanos sobre las islas y las aguas circundantes por formar parte del territorio nacional.⁴⁸

⁴¹ En la actualidad existen acuerdos de carácter periódico, modificables en la cantidad de licencias a otorgar y en cuanto el volumen permitido de captura para cada especie.

⁴² Diario La Nación, 05-11-97.

⁴³ Dentro de los muchos artículos publicados, se recomienda el del Diputado Federico Storani (diario Clarín, 27-05-96); el del Embajador García del Solar (diario Clarín, 05-06-96) y los del analista Oscar Cardoso (diario Clarín, 27-01-97 y 02-04-98).

⁴⁴ En la entrevista de Daniel Santoro al Canciller Di Tella (Diario Clarín, 22-07-96) el ministro se refiere a una nueva etapa de "toma y daca".

⁴⁵ Del Senador Sala (PJ - Chubut) en diario La Nación, 17-09-98.

⁴⁶ Con respecto a las razones que llevaron a que el Reino Unido adoptara esa actitud, adhiero a la postura del Bruno Bologna (ob. cit., nota n° 11; pág. 374) acerca del "linkage" entre la cuestión pesquera y la cuestión hidrocarburífera, en el sentido de que ante la disminución de los ingresos de los isleños por la disposición argentina de otorgar licencias permitiendo la actividad pesquera de buques extranjeros, el Foreign Office decidió presionar en otro punto conflictivo y con ganancias potenciales mucho mayores, como es el de la explotación de petróleo y gas.

⁴⁷ Alfredo Bruno Bologna, ob. cit., nota n° 11; pág. 372.

⁴⁸ Llega incluso a esbozar nuevamente el acercamiento a la "estrategia multilateral" cuando el Canciller Di Tella en su discurso ante la 47ª Asamblea General de las Naciones Unidas del 21 de septiembre de 1992, rechaza enérgicamente la actitud unilateral británica y pone de manifiesto la imprudencia de la misma, dado el marco previo de cooperación entre las partes.

Para las empresas que eventualmente participarían de cualquier proceso de exploración y explotación era fundamental que exista un acuerdo entre ambos Estados que otorgase algún tipo de garantía jurídica. Con lo cual, la falta de definición acerca de este aspecto era percibido como de un alto costo de oportunidad. Para el Gobierno Argentino significaba además, en palabras del Canciller Di Tella "poner un pie en aguas en disputa". Es por estas razones que el Acuerdo Petrolero de 1995⁴⁹ que establecía, futuras licitaciones, monitoreo y percibimiento de regalías conjuntos en las aguas al este de las islas, fue tan celebrado por las partes. De hecho, su firma fue lo que posibilitó que al poco tiempo se alcanzara uno de los objetivos más perseguidos -y considerado por muchos como un fin en sí mismo-, por el Gobierno Argentino: la invitación de Presidente Menem a Inglaterra.⁵⁰ A pesar de esta "alegría oficialista", la visión que se tenía desde la oposición era totalmente contraria. Sus contenidos fueron duramente criticados, fundamentalmente porque de ellos se derivaba la inclusión de aguas argentinas fuera de la zona de disputa, con lo cual se sentaba un peligroso precedente, al permitir que los ingleses obtuviesen regalías de la explotación en aguas argentinas "no en disputa".⁵¹ Por todo esto además, la Alianza advirtió acerca de su decisión de no reconocer el Acuerdo, en caso de llegar al Gobierno en 1999.⁵²

De manera unilateral, en 1996 los habitantes de las islas deciden llamar a una licitación para iniciar las tareas de exploración y explotación al norte de las islas. Ante esta situación, y a pesar del disgusto inicial del Canciller Di Tella, se elaboran dos proyectos de Ley que, formando un "pinza jurídica", buscan que la Argentina pueda percibir regalías por la actividad de explotación en la región.⁵³ Así, por un lado se modificaría la ley de hidrocarburos estableciendo un porcentaje del 3% para la zona de Malvinas, cuando para el resto del territorio nacional es del 12%; mientras que por el otro a través de la "Ley Eduardo Menem" se establecería un régimen de sanciones para las empresas que se nieguen a abonar el canon correspondiente, alcanzando incluso a toda la cadena, es decir, al conjunto de proveedores, intermediarios, compradores, etc.

A medida que avanza el proyecto de los isleños, por un lado aumenta el consenso doméstico hacia la "pinza jurídica", al mismo tiempo que la Cancillería comienza a aceptar esa postura. Se agrega entonces un factor adicional ya que del proceso licitatorio llevado adelante, de las 14 empresas que se presentan, el único proyecto rechazado es el de YPF junto a British Gas. Mientras tanto, ya a un año de la firma, Argentina y Gran Bretaña siguen sin llegar a un acuerdo conjunto acerca del área fijada en el Acuerdo Petrolífero de 1995. A partir de entonces el grado de avance fue mínimo.⁵⁴ Aún a pesar de que el Canciller se ha referido insistentemente a las políticas de "toma y daca"⁵⁵ y a la contraofensiva.⁵⁶ lo cierto es que a tres años de firmado el Acuerdo del Petróleo el balance es desalentador y puede resumirse en los siguientes puntos:

- no se han podido limar consensuadamente con los representantes británicos todos los aspectos técnicos necesarios para llamar a licitación en del área al este de las islas, como consecuencia de ello...

⁴⁹ Diario Clarín, 28-09-95.

⁵⁰ Diario Clarín, 24-10-95.

⁵¹ Para un detallado análisis político-jurídico ver del Diputado Federico T. M. Storani, como representante del bloque de Diputados de la Unión Cívica Radical, el "Acuerdo Sobre Petróleo en Malvinas".

⁵² Diario La Nación, 18-06-98. Para fundamentar la posición de la Alianza, ver del Diputado Federico T. M. Storani, ob. cit., nota n° 51.

⁵³ Diario Clarín, 29-10-96.

⁵⁴ Sólo puede mencionarse la licitación en aguas "no en disputa" ubicadas entre las islas y el continente, con tareas de exploración ya en curso, del Plan Argentina (las principales empresas son YPF y la empresa francesa Total).

⁵⁵ Diario Clarín, 22-07-96.

⁵⁶ Diario Clarín, 30-04-98.

- no se ha logrado el objetivo de que en la visita presidencial de fines de octubre, Menem y Blair puedan comunicar conjuntamente el llamado a licitaciones.⁵⁷
- no se ha logrado por disidencias en el Congreso, incluso del bloque justicialista, la aprobación de las leyes que forman la "pinza" (mientras que las compañías que resultaron ganadoras del proceso de licitación al norte de las islas continúan con la exploración, aunque hasta ahora sin resultados⁵⁸)

Debe además considerarse que al día de hoy, los resultados de las actividades de exploración han sido negativos. Es de esperar que cuando estos resultados sean positivos, el interés de Inglaterra y de los isleños en defender su autoproclamado "derecho" a explotar y usufructuar esos recursos, aumente; con lo cual, las posibilidades de acceder a un acuerdo beneficioso con respecto a otros sectores de las aguas circundantes,⁵⁹ exigirán un mayor desgaste. Por ello, por un lado corresponde definir de una vez por todas los aspectos técnicos que demoran el llamado a licitación de la zona que forma parte del acuerdo de 1995. Por el otro, el Congreso⁶⁰ debe comprender la importancia que para las empresas que desarrollarían las actividades de exploración y eventual explotación, tiene la seguridad jurídica, con lo cual debe acelerar la aprobación de las leyes que forman la "pinza jurídica". De esta manera se sentará un precedente que condicionará a las partes a tomar medidas consensuadas, sea en la forma de acuerdos o tratados, antes que decisiones unilaterales sin las garantías jurídicas necesarias.

⁵⁷ Diario La Nación, 25-09-98 y 29-09-98.

⁵⁸ A septiembre de 1998, la empresa holandesa Shell, debió sellar y abandonar el pozo que estaba explorando desde julio de ese año (diario Clarín, 13-09-98).

⁵⁹ No se hace referencia al territorio, porque no se conoce ninguna información acerca de la existencia de yacimientos petrolíferos en el.

⁶⁰ Se hace referencia al "Congreso" y no al "Gobierno" porque se entiende que el consenso de los partidos y de las Provincias allí representados, es fundamental para adoptar este tipo de temas que afectan el interés nacional.

II Una Aproximación Estructural al Uso del Paraguas de Soberanía como Instrumento "necesario" de la Política Exterior: ¿Una Política de Estado?.⁶¹

Definiciones Previas e Introducción a los Modelos de Allison.

Con el objeto de no caer en confusiones ni contribuir a la vaguedad terminológica, debe aclararse el significado de las expresiones *política de Estado* y *aproximación estructural*.

La **política de Estado** consiste en el mantenimiento de la una estrategia política con respecto a un tema determinado de gran relevancia nacional, aún a pesar de que cambien los partidos políticos en el poder. Un ejemplo claro es el Mercosur que, a pesar de haber sido concebido durante la gestión del Dr. Alfonsín, adquirió el carácter aquí enunciado, de tal manera que el Dr. Menem continuó con el proceso delineado por su antecesor.

La **aproximación estructural** hace referencia a un procedimiento de análisis que implica que, previa enunciación de algún juicio acerca de la evolución de un hecho o conjunto de hechos determinados, se han tenido en cuenta todos los factores que el autor considera pueden llegar a haber tenido algún tipo de incidencia relevante sobre la política implementada o sus resultados.

Este procedimiento de análisis está basado en los modelos desarrollados por Graham Allison en su obra "La Esencia de la Decisión",⁶² denominados del Actor Racional (Modelo I), del Proceso Organizacional (Modelo II) y el Político Gubernamental Burocrático (Modelo III). Allí el autor toma el caso específico de la Crisis de los Misiles de 1962, entre la entonces U.R.S.S. y los EE.UU. Con el objetivo de analizar con profundidad el proceso de toma de decisiones, el autor construyó tres modelos que, han contribuido a la evolución del análisis teórico de las Relaciones Internacionales en general y a las Teorías de la Toma de Decisiones, en particular.

Allison sostenía que en su afán de investigar un determinado fenómeno, los analistas de las relaciones internacionales construían, a partir de un juicio previo acerca de que es lo más relevante, determinados "modelos conceptuales". Estos, contienen un grupo de supuestos y categorías que influyen directamente sobre la actitud del analista, condicionando su procedimiento analítico. Si bien, a medida que aumente la información disponible acerca de la materia la complejidad será mayor, también se analizarán más variables que influyen sobre el proceso de toma de decisiones,⁶³ acercándose en definitiva a la comprensión de los hechos en toda su dimensión. Por lo tanto, Allison ponderará aquel modelo que considere el mayor número de estas variables. No realizar este tipo de abordaje del problema, implicaría desconocer la interacción actual de muchos actores y elementos en el proceso de toma de decisiones. La consecuencia final sería el mal diagnóstico, por simplificación, de los problemas existentes. Así, entre los tres modelos, Allison propone la utilización del Político Gubernamental Burocrático (Modelo III), por ser el más completo.

Dentro de la producción teórica local, puede decirse que los factores que conformarían ese *locus* de análisis del Modelo III, son lo que Russell y Corigliano denominan *variables contextuales*,⁶⁴ y que

⁶¹ La idea de que pueda existir tal cosa como una "política de Estado" fue originalmente concebida por Dr. Roberto Russell y tomada por el autor.

⁶² "Essence of Decision", Boston, Little Brown, 1971 (hay edición en castellano del Grupo Editor Latinoamericano)

⁶³ Debe aclararse que esta aproximación no peca de inocente, sino que también tiene sus límites, en el sentido de que la opinión del pueblo no se considera al estilo de la Democracia Ateniense, sino sólo a través de la influencia que los medios de comunicación pueden tener sobre las decisiones políticas. El autor menciona específicamente a las Organizaciones No Gubernamentales, la Iglesia, los partidos políticos, institutos, fundaciones y en algunos casos empresas transnacionales o representaciones de otros países. En casos puntuales como el de Malvinas pueden incluirse además variables históricas u otras situaciones de contexto como los sentimientos nacionales y la relación entre gobiernos *de facto* y democráticos.

⁶⁴ Roberto Russell y Francisco Corigliano, ob. cit., nota n° 14; pág. 286.

podrían clasificarse⁶⁵ según su efecto, en *positivas* y *negativas*; y según su origen en *internas* o *externas*. Por último, corresponde aclarar que la *aproximación estructural* al requerir más información que los otros enfoques, suele diferir con las lecturas realizadas por aquellos que solamente conocen los resultados puntuales de las políticas instrumentadas.

¿Malvinas; una política de Estado?

Surge de un simple análisis de la evolución de la política exterior instrumentada desde fines de la década del '80, que siempre ha estado presente la limitación del ya famoso *paraguas*. Luego del fracaso de la Conferencia de Berna de 1984 y de la inmutabilidad británica frente a los exitosos resultados de la posterior *etapa multilateral*, la opción bilateral era la más obvia. La discusión de la soberanía como primer paso de acercamiento, no constituía una opción. Peor aun, se comprobó que "la victoria da derechos", que la Administración Thatcher ejerció, desoyendo no sólo los reclamos argentinos sino también los de la Asamblea General y el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, sino de otros organismos, que instaban a las partes a resolver pacíficamente y de una buena vez, la disputa sobre la soberanía.⁶⁶ Debe recordarse en este punto que, en el caso de las Naciones Unidas, la posición del Reino Unido adquiere mayor gravedad si se considera que "a cualquier Miembro Permanente del Consejo de Seguridad no le es fácil justificar y seguir adelante con una política contraria a las resoluciones de la organización que el encabeza."⁶⁷

En todo caso, ante la insistencia del Gobierno Argentino, el Foreign Office se limitaba a esgrimir el Principio de la "libre autodeterminación de los pueblos"⁶⁸ por el cual, dado que los habitantes de las islas siempre han manifestado su voluntad de pertenecer a la Corona Británica, pretendían aplicar a este caso. Aún así, ante este principio fundamental de la Carta ampliamente aceptado, la Comunidad Internacional falló a favor de la solución entre las partes, reconociendo el argumento argentino de que se trata de una situación de origen colonial que debe ser analizada en su justo contexto histórico-jurídico,⁶⁹ razón por la cual, la aceptación de la autodeterminación implicaría la "violación del principio de *Uti Possidetis Juris*, que significa reivindicar para el territorio argentino aquellos territorios que pertenecieron a la Corona Española y que formaban parte del territorio argentino cuando se produjo la usurpación de 1833"⁷⁰ y la consecuente "quiebra territorial de la Argentina."⁷¹

A través de la gestión del Canciller Cavallo, la Administración Menem se dedicó a profundizar aún más la estrategia bilateral. Esta continuidad reflejó la existencia de una *política de Estado* por cuanto, cualquiera de los partidos mayoritarios de la Argentina que hubiera estado en el poder habría tenido la misma reacción. Las *variables contextuales* limitan entonces el número de opciones posibles de tal manera que en palabras de Russell "... los críticos y defensores de la actual estrategia de negociación son

⁶⁵ Las clasificaciones derivadas de la mención originalmente hecha por Russell y Corigliano, son ideas del autor.

⁶⁶ Idem nota n° 10.

⁶⁷ Agustín Romero, ob. cit. nota n° 7, pág. 60.

⁶⁸ Carta de las Naciones Unidas Cap. I, Propósitos y Principios, Art. 1, inc. 2 y Cap. IX, Cooperación Internacional, Económica y Social, Art. 55.

⁶⁹ Para un mayor detalle de la evolución de las posiciones argentina y británica desde este enfoque puede consultarse la obra del Emb. Bonifacio del Carril "La Cuestión de las Malvinas. El Futuro de las Malvinas", Emecé.

⁷⁰ Afirmación del entonces Ministro de Defensa Oscar Camilión al referirse a la posibilidad de la reforma de la Constitución de las Malvinas. La constitución vigente desde 1985, había originado en ese mismo año, la primera presentación del caso de las Malvinas ante el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas.

⁷¹ Diputado Marcelo Stubrin, (Diario Clarín, 23-7-96) al referirse al resultado de la resolución del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas del 22-7-96, que instaba nuevamente a las partes a iniciar las negociaciones tendientes a resolver la disputa acerca de la soberanía.

muchos de los que ayer se hubiesen encontrado en bandos exactamente opuestos",⁷² por el simple hecho de que no existían otras opciones.⁷³ Dadas esas variables contextuales las políticas exteriores que podría haber implementado uno u otro partido político tras el retorno a la democracia, probablemente hubieran sido similares.⁷⁴ No obstante, esta afirmación no implica desconocer las diferencias entre el mayor contenido idealista de la política exterior del Dr. Alfonsín y la mayor audacia y pragmatismo de la gestión posterior.

Así, al implementar la *aproximación estructural* se verá que en realidad, la política llevada adelante por el Canciller Caputo a partir de 1987 era salvo matices, similar a la desplegada luego por el Canciller Cavallo. Estos "matices" que las diferencian no obedecen a la instrumentación de una política distinta, sino a la menor incidencia de las *variables contextuales negativas* que afectaron la gestión radical y la mayor incidencia de *variables contextuales positivas*. Al hablar sólo de matices, se asume que se estaría ante una *política de Estado*.

Utilizando esta misma *aproximación* no se caerá en la fácil conclusión de creer que porque los Acuerdos de Madrid se firmaron bajo la Administración del Dr. Menem y no del Dr. Alfonsín el primero fue exitoso y el segundo no. De hecho el texto del *paraguas de soberanía* que se oficializó en Madrid, había sido aprobado por las Cancillerías durante la gestión radical.⁷⁵

Con respecto a las variables, entre las *negativas* figura la obligación de tener que afrontar una proceso de "aprendizaje social"⁷⁶ sobre como lidiar con este tema para llegar al fin. A manera de ejemplo, la estrategia multilateral como único frente de negociación, demostró ser insuficiente, no porque no se haya conseguido el reconocimiento y el apoyo de otros Estados y Organismos Internacionales, sino por que no se alcanzó el fin último, es decir, recuperar la soberanía. A esto el lector podrá responder que jamás se podría esperar tal resultado a seis o siete años de la guerra. Pues bien, esa -el tiempo transcurrido- es también una variable contextual que debe considerarse.

Entre las *variables contextuales positivas* que favorecieron al Gobierno del Dr. Menem hubo algunas de origen interno, generadas desde el Gobierno, como ser los procesos de privatizaciones que, asegurando en muchos casos altas utilidades en una situación cuasi monopólica, constituían una tentación para los capitales ingleses; a tal punto que llegarían a otorgar un carácter prioritario al objetivo de normalizar las relaciones consulares y diplomáticas, hechos consumados en los Acuerdos de Madrid.

Durante la gestión del Canciller Di Tella el análisis se hace más complicado, en parte por la propias políticas instrumentadas y en parte por el surgimiento de nuevas variables de carácter económico poco consideradas durante la Administración anterior.

Entre las *políticas implementadas desde la Cancillería* figuran la estrategia de la seducción y la exclusiva concentración en la estrategia bilateral prácticamente descartando la estrategia multilateral, que como se ha mencionado si bien no había promovido el logro del *objetivo de máxima* de recuperar la soberanía, sí había promovido el *objetivo de mínima*, de instalar el tema en los foros internacionales y conseguir adhesiones tendientes a que la comunidad internacional inste a las partes a resolver pacíficamente y de una buena vez, el tema de la soberanía. Con respecto a las políticas instrumentadas por iniciativa de la Cancillería, corresponde aclarar que, más allá de que la implementación de una

⁷² Idem nota n° 64.

⁷³ A esta altura, la opción bélica estaba de plano descartada.

⁷⁴ De hecho, durante la campaña presidencial el Dr. Menem tuvo claras manifestaciones de carácter idealista sobre el tema -la soberanía como tema central-, entre las que se destaca la de Ushuahia (Diario Página 12 14-2-89), calificando a los ingleses como "piratas" y prometiendo recuperar las islas. Idea que incluso se ha deslizado varias veces durante su primer y segundo mandatos, aunque en menor tono.

⁷⁵ Emb. Lucio García del Solar en "El Paraguas de Soberanía" en Revista "Archivos del Presente", 1er. Trimestre 1997, pág. 28.

⁷⁶ Idem nota n° 64.

estrategia multilateral sea o no productiva, la crítica principal consiste en permitir el perpetuamiento del *paraguas de soberanía*, de tal forma que está presente en todas las discusiones sobre cualquier materia relacionada con las islas.

Las "*nuevas*" variables de carácter económico son la *explotación ictícola* y la *explotación hidrocarburífera*. Su valor específico radica en el hecho de que su implementación representa una manifestación concreta del ejercicio de la soberanía y naturalmente genera nuevos puntos de conflicto entre las partes. Con respecto a las estas variables, corresponde aclarar que no se trata de aspectos pendientes de consideración durante la Administración anterior sino que, dada la inexistencia de un piso mínimo de diálogo (al no haberse aún declarado el cese de hostilidades y restablecido oficialmente las relaciones consulares y diplomáticas), muy difícilmente hubieran podido ser consideradas en su real valía y profundidad.

En este punto corresponde detenerse y plantear nuevamente si se está o no ante una *política de Estado*. ¿Acaso son estas variaciones parte de los *matices* que alcanzan para diferenciar a una política de otra pero que son insuficientes para negar la existencia de una *política de Estado*?⁷⁷ o más bien, ¿Se trata de una *política de Estado* que por las características propias de su evolución natural deviene en algún momento en la insalvable agudización de los puntos de conflicto y que además, está necesariamente limitada en un plazo todavía no alcanzado, por la existencia del *paraguas de soberanía*? En resumen, se está ante un nuevo proceso (lo cual niega la existencia de una *política de Estado*) o se está ante un estadio mas evolucionado del proceso iniciado durante la gestión del Canciller Caputo? (lo cual abona la idea de una *política de Estado*).

La definición de una u otra situación, es decir, la validación o negación de la hipótesis de la *política de Estado*, requieren analizar cada una de las variables contextuales introducidas en este período, fundamentalmente aquellas de origen interno, es decir aquellas que forman parte de las decisiones del Gobierno. Se confrontarán entonces *las políticas implementadas desde la Cancillería* para los casos específicos más importantes contra el *deber ser* argumentado por las personalidades más relevantes de la oposición, considerando en cada caso el *margen de maniobra* imperante. Los políticas específicas o *micropolíticas* consideradas se referirán a:

- El haber abandonado la estrategia multilateral durante la primera etapa de la gestión del Canciller Di Tella.
- El haber permitido el perpetuamiento del *paraguas de soberanía*.
- La estrategia de la seducción.
- Las obligaciones derivadas del Acuerdo del Petróleo de 1995.
- El viaje del Presidente Menem al Reino Unido.

Los resultados de esta confrontación se clasificarán en *Coincidencias* y *Diferencias*. Mientras que las primeras fortalecerán la hipótesis acerca de la existencia de una *política de Estado*, las segundas la debilitarán.

Las Coincidencias "hacia" la Política de Estado.

El haber abandonado la estrategia multilateral durante la primera etapa de la gestión del Canciller Di Tella:

⁷⁷ Entre los matices mencionados, Russell y Corigliano consideran que la política exterior de la Administración Alfonsín tenía hasta casi la finalización de su mandato un perfil idealista, mientras que la de la Administración Menem se caracteriza por uno más pragmático / realista. Precisamente, este idealismo en un período de "aprendizaje social", habría permitido el sobredimensionamiento de las posibilidades de la democracia recientemente recuperada, acumulando expectativas de negociación que pronto chocarían con la dura pared levantada por la Dama de Hierro y contra las inexorables realidades del poder internacional (Idem nota n°64).

En 1990 se tomaron en diferentes ámbitos, dos medidas que debilitaron la estrategia multilateral: el llamado "portazo" a No Alineados, con la posterior renuncia al Grupo y el retiro de la Asamblea General de las Naciones Unidas del reclamo que venía realizándose con éxito desde 1965, instando a las partes a discutir acerca de la soberanía. Sin embargo, a favor del Gobierno puede decirse que:

- no fue retirado el reclamo iniciado por la Administración Alfonsín en 1985, al Comité de Descolonización de las Naciones Unidas,⁷⁸ repitiéndose la preeminencia del principio de *integridad territorial* por sobre el de la *libre autodeterminación de los pueblos*.⁷⁹
- en la Resolución de 1996 de ese Comité se obtuvo el apoyo específico, aún sin ser miembros de Chile y Brasil (fue la segunda manifestación política del Mercosur)⁸⁰ y,
- en la 27ª Cumbre Iberoamericana de la Organización de Estados Americanos (OEA) se formula una declaración reconociendo los derechos soberanos de la Argentina sobre las islas y se insta a las partes a cumplir con las Resoluciones de las Naciones Unidas.⁸¹

En definitiva parece haberse recuperado el "terreno perdido" en el ámbito multilateral. De la misma manera, la idea de que de si no se hubiera discontinuado en algún momento la estrategia multilateral hoy se estaría más cerca de discusión con Inglaterra sobre soberanía, no tiene demasiado asidero. De hecho, las resoluciones favorables iniciadas en 1965 en Naciones Unidas, han tenido un efecto muy relativo sobre la actitud del Gobierno de Inglaterra. Por todo esto, se entiende que los resultados derivados de lo que se hizo (y dejó de hacer) durante la Administración Menem y lo que se hubiera hecho si los principales referentes de la oposición hubieran estado en el Gobierno (siempre considerando la actitud británica), no hubieran diferido demasiado.

Las Diferencias "en contra" de la Política de Estado.

Haber permitido el perpetuamiento del "paraguas de soberanía":

Esta quizás sea una de las críticas más regularmente enunciadas desde la oposición, ya que desde la firma de los Acuerdos de Madrid, y aún antes, desde que el Canciller Caputo, adoptara esa fórmula como la condición necesaria que sentó las bases de la posterior reanudación de las relaciones diplomáticas y consulares, se había asumido que se trataba de una condición temporaria de la relación. Así, luego de un tiempo prudencial, se asumía se iniciarían las discusiones concretas acerca de la soberanía.

Cabe entonces preguntarse porque no se discute todavía acerca de la soberanía. ¿Acaso a la fecha no ha transcurrido el tiempo prudencial para discutir acerca de la soberanía? ó por el contrario, ¿forma parte de la estrategia del Gobierno el no discutir este tema para no resentir otros aspectos mucho más fructíferos de la relación bilateral? Si se considera que ya han transcurrido ocho años desde la firma del último de los Acuerdos de Madrid en los que se consagró esta fórmula y dieciséis desde el conflicto bélico, se concluirá que el tiempo prudencial ya ha transcurrido. La seguridad de esta afirmación radica en el amplio cumplimiento de los objetivos que dieron origen a la *actitud prudente*: se desactivaran las hipótesis de conflicto, se posibilitó el restablecimiento del entendimiento y la confianza entre las partes y más aun, dichos logros permitieron un importantísimo crecimiento de los flujos del comercio y de la inversión, además de los incluidos dentro de la activa participación de los capitales

⁷⁸ También conocido como "Comité de los 24".

⁷⁹ Incluso apoyada por un ex miembro del Commonwealth como es Papúa Nueva Guinea, por un conflicto similar al argentino con respecto a las islas Bougainville (ver diario Clarín, 23-07-96).

⁸⁰ La primera consistió en la advertencia al gobierno del Paraguay de su suspensión como miembro del Mercosur de no respetarse las instituciones democráticas, ante la posibilidad concreta de un golpe de Estado encabezado por el General Lino Oviedo.

⁸¹ Diario La Nación, 05-06-97.

ingleses en los procesos de privatizaciones encarados en la Argentina. Sin embargo, no existen aún expectativas realistas de mediano plazo acerca de una discusión acerca de la soberanía.

Para completar el cuadro de situación, debe entenderse que la decisión de pasar *de la etapa de la prudencia a la etapa de la discusión de fondo* no vendrá de parte de las autoridades del Reino Unido, mucho menos de los habitantes de las islas, sino que debe originarse desde el Gobierno Argentino. No se asume aquí que existe falta de voluntad, sino que no se ha hecho un uso óptimo de los instrumentos con que se cuenta para alcanzar el objetivo de iniciar el viaje con derrotero hacia la discusión de la soberanía.

No se trata aquí de hacer "políticas de poder sin poder"⁸² ni de activar hipótesis de conflicto, sino de optimizar el uso de variables que afectarían la posición intransigente del Reino Unido, reconociendo que llegar a hablar sobre la soberanía con ese Estado demandará un muy desgastante esfuerzo diplomático. Al haberse prácticamente descartado el efecto de corto-mediano plazo de las variables de origen multilateral, debe hacerse hincapié en los factores económicos y explotarlos como factores o "cartas" condicionantes de la actitud británica.

Algunas de esas "cartas" ya han sido desperdiciadas, como parte de los gestos unilaterales de la *etapa de seducción*. El Acuerdo del Petróleo de 1995 es un ejemplo de ello. Desde hacía tiempo los isleños buscaban aumentar el nivel de sus ingresos a partir de la explotación de los recursos hidrocarburíferos. Sin embargo, como en cualquier parte del mundo, las empresas que podrían participar de los procesos licitatorios requerían determinadas garantías jurídicas que les posibilitaran conocer las reglas de juego a las que debían atenerse. La falta de un acuerdo al respecto entre dos países que han estado en guerra, en la zona de disputa, naturalmente conspiraba contra la realización de este tipo de actividades que exigen una gran inversión. El acuerdo mencionado les otorgó estas garantías. En cambio, debió haberse utilizado por parte de la Argentina, dado el interés del Reino Unido y de los kelpers, como una moneda de cambio para instalar el tema de la discusión de la soberanía.⁸³ La visita del Presidente Menem a Inglaterra en octubre de 1998, debió de la misma manera, exigir para su concreción, la discusión acerca de la soberanía.

¿Cuántas de estas *cartas económicas* quedan pendientes? Pareciera ser pocas. Entre ellas el postergado Acuerdo (definitivo) de Pesca y, fundamental para mejorar los márgenes de maniobra, la aprobación de la "pinza jurídica" que establece sanciones para las empresas que incumplan con el pago de regalías a la Argentina, al explotar los hidrocarburos que se encuentren al norte de las islas.

La estrategia de la seducción:

Como se ha mencionado al describir los hechos más característicos y relevantes de la gestión del Canciller Di Tella, si existe algún aspecto específico que lleve el sello del ministro, éste es la *estrategia de seducción*, desplegada casi como una empresa personal destinada a mejorar el diálogo, aumentar la confianza y reiniciar las relaciones con los habitantes de las islas.

El crecimiento del volumen de las críticas ha sido directamente proporcional a los magros resultados cosechados y se acentuó aún más cada vez que el Gobierno de las Islas o del Reino Unido adoptaron algún tipo de medida unilateral. De esta manera, la decisión de convocar unilateralmente a una licitación para la exploración y explotación hidrocarburíferas al norte de las islas y el posterior inicio de las actividades, derivaron en la agudización de las críticas. Con posterioridad llegó el reconocimiento

⁸² Crítica usualmente realizada por el Dr. Escudé, con la que concuerdo, acerca de las posturas generales de la política exterior argentina.

⁸³ Ver artículos de Oscar Raúl Cardoso (diario Clarín, 27-01-97 y 02-04-98).

por parte del Canciller del fracaso de la estrategia y el anuncio de una nueva etapa de "toma y daca",⁸⁴ seguido de la afirmación "el paraguas se ha cerrado" del Presidente Menem.⁸⁵

Las críticas a esta estrategia son de dos tipos, las que cuestionan completamente la estrategia (una crítica de fondo) y las que cuestionan los medios utilizados para su instrumentación (una crítica de forma). La *crítica de fondo* condena esta estrategia porque permite validar el rol de los kelpers como *tercer actor en la disputa* sin que exista un condicionamiento externo que lo justifique, y porque estaría condenada desde su nacimiento, dada la muy negativa visión que los kelpers tienen de la Argentina. La *crítica de forma* mientras tanto, cuestiona seriamente los procedimientos utilizados, varios de ellos claramente enfrentados con las técnicas diplomáticas corrientemente utilizadas para estos casos.

El *costo de oportunidad* de la implementación de esta estrategia ha sido el desperdiciar claras oportunidades para fortalecer la posición argentina.

Las obligaciones derivadas del Acuerdo del Petróleo de 1995:

Pareciera existir para este caso una confrontación entre los aspectos económicos y los aspectos jurídicos, con una preeminencia de los primeros sobre los segundos. Así, desde el punto de vista estrictamente económico, no puede sostenerse que este acuerdo no sea un paso hacia adelante.⁸⁶ Sin embargo, al considerar los aspectos jurídicos, y dada la discusión sobre soberanía, sienta un peligroso precedente al permitir que los ingleses exploten y cobren regalías sobre un territorio que jamás han reclamado como propio, que forma parte de lo que en el acuerdo se denomina *zona especial de cooperación*.

A los efectos de avanzar en el futuro hacia la discusión acerca de la soberanía, este precedente servirá como fundamento de la defensa británica. Por lo tanto, desde el punto de vista (histórico) jurídico el paso se ha dado hacia atrás. Este argumento y el hecho de no haber sido refrendado por el Congreso, han servido de base a la decisión de la Alianza de, en caso de ser Gobierno en 1999, desconocer el alcance de este acuerdo. Desde la posición de la Argentina y en contra del aspecto económico pero, a favor del aspecto jurídico, puede decirse que el no llamado a licitaciones ayudó, en el sentido de haber impedido la concreción de lo ya firmado.

Por todo esto, aun cuando se aceptara excluir del análisis la no intervención del Congreso en la elaboración de este acuerdo y se reconozca su trascendencia, sus derivaciones de tipo jurídico y la forma en que se llegó a él, adquieren un peso relativo mayor, tal que se impone la necesidad de una revisión que permita por lo menos, su complementariedad con el objetivo de avanzar hacia el diálogo acerca de la soberanía.

Vinculado indirectamente con este acuerdo, ante la decisión unilateral de los kelpers de llamar a una licitación al norte de las islas, el Congreso decidió endurecer su postura acerca de la política exterior desplegada, por entender que se trataba de un nuevo abuso permitido por el Gobierno del Reino Unido. Así el proyecto de ley Eduardo Menem redactado por ese legislador, que además preside el Senado, que contempla sanciones a las empresas que intervengan en el proceso de explotación en esa región y se nieguen a abonar al Gobierno Argentino las regalías correspondientes, fue aceptado por la oposición.

⁸⁴ Diario Clarín 22-07-96.

⁸⁵ En un artículo titulado "Un Traje a Medida para Malvinas" (revista "Archivos del Presente", Año 2, n° 7, primer trimestre de 1997) el Canciller Di Tella elabora una explicación acerca del alcance de las palabras del primer mandatario.

⁸⁶ A este respecto el Diputado F. T. M. Storani (ob. cit., nota n° 51; "Comentarios Preliminares a Tener en Cuenta Sobre los Acuerdos Petroleros de Malvinas", punto 7°) advierte acerca de la necesidad de "no confundir los beneficios económicos que puedan obtener empresas argentinas con el efecto que esto pueda tener sobre el reclamo de soberanía".

El viaje del Presidente Menem:

La invitación a Inglaterra ha sido, desde que asumió su mandato, uno de los objetivos del Dr. Menem, *ergo*, dada la estructura verticalista del gobierno,⁸⁷ uno de los objetivos de la política exterior de la Argentina.

Debe entenderse primero cuales son las razones que justifican los viajes presidenciales. A los efectos de una relación más fluida y un mayor grado de cooperación entre los Estados, los viajes presidenciales son siempre recomendables y en muchos casos más fructíferos que los asiduos contactos entre niveles menores de los Gobiernos. También suelen ser muy útiles a la hora de destrabar conflictos. Su trascendencia mediática ejerce influencia sobre la opinión pública generando a su vez presiones hacia los gobernantes. Por último la sola investidura de los primeros mandatarios, otorga validez y trascendencia a los acuerdos que se firman. Es más, todas las visitas presidenciales periódicas, salvo que se especifique lo contrario, implican la firma de algún tipo de acuerdo entre las partes que constituye la manifestación escrita de su entendimiento y voluntad de cooperación. Por lo tanto, sólo la búsqueda de alguno de estos objetivos justifica este tipo de visitas al más alto nivel.

Entonces, por todo lo expuesto se entiende que un viaje presidencial es un medio hacia la persecución de un determinado objetivo. El caso de la relación de la Argentina con el Reino Unido no es una excepción. El asunto es determinar cual es ese objetivo.

La invitación a este viaje se remonta al año 1995, cuando luego de la firma del Acuerdo Petrolero por el cual las partes convenían la explotación conjunta de una zona al este de las islas, el entonces Primer Ministro John Major decidió que era el momento adecuado. Sin embargo, posteriores incidentes por el cobro de una licencia de pesca a un pesquero argentino en aguas de las Georgias y la decisión unilateral de los kelpers de llamar a una licitación al norte de las islas, determinaron su prórroga. Finalmente a fines de 1997 se convino que se realizaría durante el último trimestre de 1998.⁸⁸

Desde que surgió la idea, siempre se ha pensado que el objetivo supremo del viaje era mejorar las relaciones. Sin embargo, las partes han afirmado hasta el cansancio que salvo por el caso de Malvinas, las relaciones son inmejorables, sin que hiciera falta visita presidencial alguna. Además se han barajado y luego descartado, dos objetivos más específicos como ser el definitivo Acuerdo de Pesca y el llamado a licitación conjunta para la exploración y explotación hidrocarburífera en la zona establecida por el Acuerdo del Petróleo de 1995. Sin embargo, la primera reunión de los primeros mandatarios inglés y argentino después de la guerra y luego de treinta y siete años (Dr. Illia en 1961) sólo tendrá como corolario un memorándum de entendimiento en materia de transportes,⁸⁹ habiéndose expresamente advertido a la Argentina en más de una oportunidad acerca del no diálogo acerca de la soberanía de Malvinas. Por otro lado, los miembros más representativos de la Alianza opositora, que cuenta con chances ciertas de ser Gobierno en 1999, han declinado sistemáticamente los ofrecimientos tanto de la Cancillería como del Embajador inglés en la Argentina para acompañar al Presidente, con lo cual quitan carácter institucional al viaje y reflejan la falta de cohesión y coherencia interna recomendables con respecto a una política que afecta el interés nacional, como es la de Malvinas.

Por lo tanto, si las relaciones bilaterales están en un punto inmejorable, si no hace falta una visita presidencial para mejorarlas aún más, si no se realizará ningún acuerdo relevante (por lo menos para el Gobierno, esto es pesca o petróleo), si se sabe que Inglaterra restará trascendencia a un diálogo que no incluirá a los referentes más importantes de un partido que podría bien ser Gobierno a un año

⁸⁷ En palabras del Canciller Di Tella (diario Clarín, 04-05-98).

⁸⁸ Diario Clarín, 05-11-97.

⁸⁹ Diario La Nación, 25-09-98.

de la visita y si a pesar de haber transcurrido un tiempo prudencial, sólo se discutirá acerca de economía y cultura y no de soberanía, ¿cuál es el objetivo de la visita del Presidente?

Debe concluirse que el viaje del Dr. Menem sin dudas servirá para mejorar las relaciones a nivel económico y cultural, por cierto de gran importancia. El problema es para lo que no servirá. A pesar de que constituye una oportunidad única para avanzar en el diálogo acerca de la soberanía y *hacia* el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional, no será aprovechada como tal y sus efectos serán semejantes a los de las visitas a otros Estados con los que ciertamente no se mantiene una disputa a nivel de soberanía. Ante esta situación y dadas las circunstancias específicas del caso, debe concluirse que *sólo* se cumplirá con un objetivo de la política exterior argentina de este Gobierno, un objetivo devenido en un fin antes que en un medio: lograr que el Presidente sea recibido por el Primer Ministro Británico Tony Blair y por su Majestad la Reina de Inglaterra.

Conclusiones.

Como puede concluirse de este breve análisis de las micropolíticas instrumentadas, existen entre el oficialismo y los principales referentes de la oposición, marcadas divergencias acerca de la política instrumentada. Estas diferencias, tanto de fondo como de forma parecen irreconciliables para algunos casos -la *política de seducción*- y discutibles en otros -el Acuerdo sobre el Petróleo y el viaje del Presidente Menem.

Por otra parte, debe recordarse que se han considerado al analizar las posturas, los márgenes de maniobra con que cuenta cada Gobierno para desarrollar plenamente las políticas que diseña, de tal manera que las propuestas han sido condicionadas por la posibilidad concreta de ser llevadas a la práctica. Esto significa que los actos de gobierno que habría realizado por ejemplo la Alianza de estar en el Gobierno, tienen implícita esa limitación estructural.

Por lo tanto a partir de este breve análisis, puede concluirse que durante la Administración Menem la existencia de una *política de Estado* sólo se observaría en el primer bienio de su mandato.

Así, "durante la gestión del Canciller Cavallo la existencia de una política de Estado se justifica por el hecho de que las diferencias que separan las acciones del Gobierno de las propuestas de la oposición, o bien forman parte del proceso iniciado durante la gestión radical, o bien sólo alcanzan la categoría de matices."

Con respecto a su sucesor en el Palacio San Martín puede decirse que, *"del vínculo entre la política instrumentada durante la gestión del Canciller Di Tella y la postura de los principales referentes de la oposición al respecto, dados los márgenes de maniobra que las limitan y limitarían, difícilmente podría inferirse la existencia de una "política de Estado". Mientras que las coincidencias sólo se observan al tratar aspectos específicos, ya no se habla de matices sino de diferencias."*

III El Realismo Periférico y el Neoidealismo Periférico como Estructuras Teóricas Aplicables:

Aclaraciones previas

Como se ha afirmado al iniciar este trabajo, no forma parte de su finalidad el validar o negar las teorías expuestas. Sin embargo, si corresponde realizar algunas precisiones acerca de porque se han tomado estas teorías y no otras, fundamentando entonces su estructura y alcances.

Para esto deben contestarse por lo menos estas dos preguntas: ¿Dentro de que conjuntos de teorías pueden situarse las aquí enunciadas? ¿Son aplicables al conjunto de los países periféricos o sólo a la realidad de la Argentina?.

Ante todo, debe decirse que son teorías porque poseen la capacidad de explicar o arrojar luz sobre los acontecimientos. Aún cuando en este caso se trate de propuestas a futuro, estas se fundamentan claramente en el aprendizaje y el análisis de situaciones previas, de las cuales se extraen los aspectos negativos y se mantienen los positivos. De esta manera, a pesar de que puede verificarse una clara preeminencia del procedimiento *inductivo*, también se comprueba la presencia del aspecto *deductivo* y de la *idea creativa* que Waltz consideraba fundamental para encarar exitosamente este tipo de empresas.⁹⁰

No obstante su condición de teoría, debe entenderse que no se trata de teorías de las relaciones internacionales (TRI), sino de teorías de política exterior (TPE). Esta distinción es muy importante, ya que mientras que las primeras son teorías de largo alcance que establecen leyes generales que explican el comportamiento de los Estados como unidades similares que interactúan dentro de una estructura, las segundas tienen un alcance mucho menor y son sólo aplicables -salvo excepciones- en los países para los que son desarrolladas. Por lo tanto, dado que se trata de TPE de la Argentina, es perfectamente lógico que sólo sean aplicables eficientemente en el tiempo y espacio doméstico.

De la misma manera, mientras las TRI suelen estar severamente cuestionadas por su pretensión abarcativa que poco resiste a la recurrente demostración empírica, las TPE sólo se desarrollan en base a un conjunto de referencias empíricas y aprendizajes históricos que permanentemente las condicionan. En algunos casos, cuando el *procedimiento inductivo* está presente en todos los lineamientos de la teoría, estos son entendidos como la resultante natural de un conjunto de hechos que las precedieron. En muchos casos esta afirmación es aplicable a la corriente histórico-juridicista argentina, o a la variante geopolítica de la Escuela Realista.

Por último, el aporte de estas teorías al estudio de las relaciones internacionales desde la esfera doméstica, está marcado por dos aspectos. Por un lado representan, como ya se ha mencionado, una evolución desde el procedimiento inductivo hacia el procedimiento deductivo. Por el otro incorporan cada vez mas variables en el análisis de la política exterior, habiendo tenido en cuenta la evolución de las llamadas Teorías de la Toma de Decisiones, que fundamentalmente despersonifican al Gobierno y rechazan la errónea percepción de éste como un actor único y racional.⁹¹

⁹⁰ "Teoría de la Política Internacional", Grupo Editor Latinoamericano (GEL), 1988, pág. 23 (Para la edición original en inglés ver nota n° 104).

⁹¹ Para un análisis detallado de la evolución y variantes de este tipo de teorías, ver el Capítulo XI de J. Dougherty y R. Pfaltzgraff "Contending Theories in International Relations", New York, Harper Collins, 1984.

El Neoidealismo Periférico

En términos del autor, esta teoría intenta ser un esquema racional básico destinado a servir a la orientación de la política exterior argentina. De tal manera, sus principales lineamientos serían:

1. Deben considerarse las circunstancias específicas de tiempo y lugar.
2. El fundamento último de esta política exterior será el interés nacional, definido en términos de desarrollo económico y de respeto de los principios del derecho internacional, aceptados por la comunidad internacional.
3. No deben ponerse en práctica políticas de poder, en especial con los países vecinos (la implementación de este tipo de políticas es por definición, contraria a la búsqueda del desarrollo, al quitarle recursos y además disminuye el nivel de consenso interno).
4. El régimen democrático es la condición esencial para el logro de la paz subregional y para el cumplimiento del interés nacional.
5. La política exterior debe implementarse teniendo en cuenta la diferencia entre lo deseable y lo posible. La prudencia debe ser un referente permanente.
6. Resulta riesgoso importar políticas exteriores de otros Estados.
7. No se debe adoptar un alto perfil en temáticas en las que se carece de autoridad moral o relevancia, salvo cuando se violen intereses vitales para el país.
8. De acuerdo con la importancia otorgada a los principios internacionales, la negociación, la igualdad jurídica de los Estados y la vigencia de los derechos humanos son intereses a los que no se puede renunciar.
9. Reconociendo la tensión que puede generar el enfrentamiento de los preceptos morales y la acción política, descarta la instrumentación de una política exterior diseñada exclusivamente a través de un cálculo de costos y beneficios.

El Realismo Periférico⁹²

Los Estados periféricos como la Argentina deben cumplir con cinco conductas, que impliquen:

1. Abstenerse de instrumentar una política de poder interestatal de manera tradicional. Más bien, debe dedicarse a promover el desarrollo económico local.
2. Abstenerse de implementar políticas idealistas costosas.
3. Evitar involucrarse en costosos enfrentamientos con grandes potencias.
4. Evitar enfrentamientos con grandes potencias, aún cuando como consecuencia de ello no se generen costos inmediatos.
5. Estudiar con detenimiento la posibilidad de alinearse con alguna potencia dominante o hegemónica.

Realismo versus Idealismo: del Debate Clásico a la Adaptación Periférica Argentina

Para el lector que no esté familiarizado con la evolución de la teoría de las Relaciones Internacionales, corresponde aclarar que existe un ya clásico debate entre dos escuelas: el Realismo y el Idealismo.⁹³ Desarrolladas fundamentalmente en los EE.UU. y en Inglaterra, ambas escuelas contribuyeron a que las Relaciones Internacionales alcanzaran como ciencia el *status* de otras especialidades académicas. El momento histórico, "caldo de cultivo disparador" de este proceso, fue la 2da. Guerra Mundial.

Reconociendo como cimientos fundamentales de su estructura las obras de Tucídides,⁹⁴

⁹² "El Realismo de los Estados Débiles", págs. 152-158.

⁹³ Entre la gran cantidad de textos que han desarrollado este debate corresponde destacar la temprana obra de E. H. Carr "The Twenty-Years Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations", Londres, Macmillan, 1939.

⁹⁴ "Historia de la Guerra del Peloponeso", Siglo V A.C. (edición de Hamonswordth, Penguin Books, 1954).

Maquiavelo,⁹⁵ Hobbes,⁹⁶ Hegel⁹⁷ y Max Weber,⁹⁸ entre otros, el **Realismo** considera al poder como el factor fundamental que explica la relación entre los Estados; de mayor peso incluso que los valores morales o los principios jurídicos. Por lo tanto, la acumulación de poder debe ser el principal objetivo de los Estados. La paz -sostienen- sólo puede ser alcanzada a través del "equilibrio de poder", no a través de los preceptos morales ni los principios jurídicos plenamente aceptados; justifican su separación de estos al sostener que "...la política no está en función de la filosofía ética. Por el contrario, la teoría política se deriva de la práctica política y de la experiencia histórica."⁹⁹ Como históricamente se ha demostrado sólo el "equilibrio de poder" permite el mantenimiento de la paz, o la ausencia de la guerra. Una de las vertientes más antiguas y desarrolladas en la Argentina es la geopolítica.¹⁰⁰ Entre los realistas más destacados se encuentran Hans Morgenthau,¹⁰¹ Raymond Aron¹⁰² y Henry Kissinger,¹⁰³ y en su versión **neorealista** Kenneth Waltz.¹⁰⁴

El **Idealismo**, basado en el Iluminismo del siglo XVIII y el Positivismo del siglo XIX, desdeña la política de poder, el recurrente uso de la fuerza para resolver los asuntos internacionales, la concreción de tratados y alianzas secretos.¹⁰⁵ Por el contrario, pone énfasis en el respeto y el mayor nivel jerárquico de los principios, derechos y obligaciones internacionales por sobre las políticas de poder. En la persecución de esa "armonía" reconoce a la democracia como la forma de gobierno dentro de la cual estos fines tendrán mayores posibilidades de ser alcanzados. El primer gran idealista de este siglo que llevó sus ideas a la práctica -aunque sin que lo acompañaran- fue el Presidente norteamericano Woodrow Wilson, quien luego de la 1ra Guerra Mundial intentó imponer a la Liga de las Naciones como una estructura de Estados representados que, enmarcada por principios morales y jurídicos plenamente aceptados, contribuiría a la solidaridad, la cooperación y el mantenimiento de la paz. Entre los principales representantes de esta escuela figuran Dickinson,¹⁰⁶ Butler,¹⁰⁷ Josephson,¹⁰⁸ Murray,¹⁰⁹ Kant¹¹⁰ y Zimmern.¹¹¹

Como se ha mencionado previamente, esta clásica discusión se origina en el *centro*; es decir, en aquellos países en donde las relaciones de poder les son claramente favorables. Por lo tanto, son inaplicables en los países de la *periferia*, donde la relación de poder, entendido como capacidad de acción, es muy menor. Como consecuencia de ello, y a pesar de que el debate Realismo / Idealismo no

95 "The Prince and the Discourses", New York, Random House, 1940.

96 "El Leviathán", 1651 (edición del Fondo de Cultura Económica).

97 "Philosophy of Right", Oxford, Clarendon, 1942.

98 "Economía y Sociedad" (edición de Roth y Wittich, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1978).

99 J. Dougherty y R. Pfaltzgraff, ob. cit., nota n°91; pág. 93.

100 Clasificada entre las Teorías Ambientales. Para su evolución y variantes ver de J. Dougherty y R. Pfaltzgraff, (ob. cit., nota n° 91) el Capítulo II.

101 "Politics Among Nations", New York, Ed. Knopf, 1948.

102 "Peace and War: a Theory of International Relations" Garden City, Doubleday, 1966.

103 "Nuclear Weapons and Foreign Policy", New York, Harper, 1957. / "A World Restored", Grosset & Dunlap, 1964. / "Domestic Structure and Foreign Policy" en American Foreign Policy: Three Essays, New York, Norton, 1969.

104 "Theory of International Politics", Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

105 Como puede apreciarse, estos dos últimos puntos en particular se relacionan directamente con los métodos de la diplomacia europea del período conocido como *Belle Époque* o *Paz Armada* que, iniciado luego del retiro de Bismarck en 1888, culminó con el estallido de la 1ra. Guerra Mundial en 1914.

106 "Causes of International War", Londres, The Swarthmore Press Ltd., 1920.

107 "A World in Ferment: Interpretations of the War of the New World", New York, Charles Scribner's Sons, 1917. / "Between Two Worlds: Interpretations of the Age in Which We Live", New York, Charles Scribner's Sons, 1934.

108 "James T. Shotwell and the Rise of Internationalism in America", Cranbury, New Jersey, Associated University Presses, Ind., 1975.

109 "The Ordeal of this Generation", New York y Londres, Harper & Row, 1929.

110 "La Paz Perpetua", 1795 (4ta. edición en la Colección "Clásicos del Pensamiento", Tecnos, Madrid, 1994).

111 "The League of Nations and the Rule of Law, 1918-1935", New York, Russell & Russell, 1939. / "The Problem of Collective Security", en Neutrality and Collective Security, Harris Foundation Lectures, 1936.

ha sido ignorado en países como la Argentina, algunas de las variables y los *medios-hacia-el-fin* de cada escuela, *vis à vis* su condición periférica, han debido ser adaptados.

En los países periféricos en general y en la Argentina en particular, la escuela preponderante ha sido la idealista (aquí denominada por la formación de sus componentes *histórico-juridicista*), no sólo por convicción académica, sino por una cuestión de conveniencia y pragmatismo: algunos de los principios del derecho internacional público, expresamente estipulados en la Carta de las Naciones Unidas, como la "igualdad jurídica de los Estados",¹¹² la "no injerencia en los asuntos internos de los Estados",¹¹³ la "solución pacífica de las controversias"¹¹⁴ o la "libre autodeterminación de los pueblos",¹¹⁵ sirven y han servido históricamente como protección frente a las amenazas de potencias foráneas con un poder mayor.¹¹⁶ La llamada Doctrina Drago es uno de los ejemplos que mejor grafica la postura tradicional de la Cancillería argentina.¹¹⁷

A pesar de las aparentemente irreconciliables diferencias entre las versiones clásicas del Realismo y el Idealismo, la adaptación al "medio periférico", los masivos procesos de democratización de los Estados de América Latina (y la consecuente aparente desaparición de la variante bélica) y la propia evolución y depuración de la teoría local han provocado un acercamiento entre ambas; de tal manera que en algunos casos las diferencias llegan a reducirse a aspectos específicos y en otros, sólo se prestan para una mera discusión semántica.

En el caso de la Argentina, corresponde aclarar que la evolución teórica está directamente relacionada con el tipo de gobierno. Esta distinción es fundamental para entender verdaderamente como fue la evolución local. Así, mientras que en los períodos de gobiernos democráticos se avanzó fundamentalmente desde los *enfoques idealistas*, en los gobiernos inconstitucionales, se dio relevancia a las manifestaciones locales de la *geopolítica*.¹¹⁸

A partir de 1940 y hasta 1960, las visiones dominantes "consideran al Estado como unidad de análisis y el nivel de las relaciones corresponde al estrictamente gubernamental".¹¹⁹ Al mismo tiempo, debido en parte a la influencia de la escuela francesa de Relaciones Internacionales, estos trabajos se caracterizan por su aproximación histórico-juridicista. Así con una manifiesta influencia del Idealismo, se basan en el respeto de los principios del derecho internacional público y en la búsqueda de conceptos como la igualdad, la justicia, la cooperación y la paz.

¹¹² Cap. I Propósitos y Principios, Art. 2, inc. 1.

¹¹³ Cap. I, Art. 2, inc. 7°.

¹¹⁴ Cap. I, Art. 2 inc. 3° y Cap. VI, Arts. 33 a 38.

¹¹⁵ Idem nota n° 68.

¹¹⁶ En el caso de América Latina, donde dice "potencia foránea", debe leerse Estados Unidos, país con el cual los enfrentamientos diplomáticos se remontan a la Conferencia Interamericana celebrada en Washington en 1889. Otro de los puntos más "destacados" de esta confrontación se dio en la Tercera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas de 1942, cuando aún bajo la presión de los EE.UU. para unirse en contra del Eje, declarándole la guerra, los gobiernos de Argentina y Chile decidieron mantener su independencia estratégica y terminaron evitando que EE.UU. consiguiera su objetivo de una declaración unánime (Entre otros pueden consultarse de A. Lanús "De Chapultepec al Beagle", EMECE, 1984; de Joseph Tulchin "La Argentina y los Estados Unidos: Historia de una Desconfianza", Ed. Planeta, 1987 y de José Paradiso "Debates y Trayectorias de la Política Exterior Argentina", GEL, 1993).

¹¹⁷ Protesta permanentemente referenciada, realizada en 1902 por el Ministro Drago ante los EE.UU., por haber consentido una flagrante violación del principio de la "igualdad jurídica de los Estados", al apoyar el ataque a Venezuela por parte de los buques de los acreedores ingleses, italianos y alemanes.

¹¹⁸ Esto no quiere decir que en los períodos democráticos no hayan existido aportes *desde* la geopolítica. De hecho, el escenario de la Guerra Fría, con gobiernos militares en muchos de los países vecinos, fue muy propicio para el desarrollo de este tipo de teorías.

¹¹⁹ Miriam Colacrai de Trevisán "Perspectivas Teóricas en la Bibliografía de Política Exterior Argentina" en "Enfoques Teóricos y Metodológicos para el Estudio de la Política Exterior", (Roberto Russell comp.); GEL, Buenos Aires, 1992, pág. 20.

Con respecto a la geopolítica, han existido dos vertientes que se podrían denominar *teoría geopolítica* y la *geopolítica aplicada*. La primera, desarrollada como consecuencia del apoyo y gravitación de los Institutos Superiores de las Fuerzas Armadas y la Escuela de Guerra Naval, entre otros, no necesariamente se refieren a hipótesis de conflicto con países vecinos, sino que plantean en algunos casos la necesidad de incorporar a los estudios de política exterior el aspecto geopolítico y en otros, "plantean la integración para la liberación, dado el previo reconocimiento de países dependientes".¹²⁰ Con la *geopolítica aplicada* en cambio, se hace permanentemente referencia a las hipótesis de conflicto especialmente con respecto a Chile y Brasil. La influencia del realismo clásico es manifiesta en la adopción de estructuras como el "equilibrio de poder" con Brasil, dentro del contexto del análisis del rol de la Argentina en el sistema de poder regional.¹²¹ La bibliografía acerca de los conflictos acerca de las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y los diferendos con Chile en la zona austral, se enmarcan dentro de esta percepción de la *geopolítica aplicada*. Posteriormente, el retorno a la democracia, la derrota bélica en Malvinas, el Acuerdo de Límites con Chile y la creación del Mercosur, contribuyeron a desvirtuar la consideración de hipótesis de conflicto en general, y rechazar de plano, la instrumentación de una política exterior con un fundamento geopolítico en particular (salvo que se considere su influencia en la creación del Mercosur).

Retomando la *tradición idealista*, a partir de la década del 70, especialmente a través de Puig¹²² se hace manifiesta una evolución teórica que progresivamente va más allá de la típica aproximación *histórico-juridicista* para incluir la discusión acerca de la autonomía que derivará en un análisis realista de la situación internacional de la Argentina y de la propuesta integracionista como *camino hacia* la autonomía. Sienta así las bases de lo que se conocerá luego como *realismo reformista* o *realismo periférico* que reconociendo e incorporando la condición de "dependientes", permite definir con mayor grado de certeza los *márgenes de maniobra*. Se genera incluso "una lectura diferente del concepto de *inserción internacional*, donde se valorizan el no-alineamiento, el tercerismo y la neutralidad".¹²³

En los '80s se incorporan al análisis nuevas variables que afectan y condicionan los procesos de tomas de decisión, cuestionando la consideración tradicional del Estado como actor único y racional. Estos microabordajes se desarrollan en base a teorías que consideran variables tales como la multiplicación de actores e intereses locales y foráneos, el contenido bibliográfico en los distintos niveles de la formación educativa local, etc.. Como consecuencia de estos nuevos aportes, se revé la cuestión de la inserción internacional y se teorizan en consecuencia, distintas versiones del realismo periférico. Las obras de Russell y Escudé consideradas en este trabajo, se encuentran dentro de estos nuevos intentos de teorización.

Similitudes y Diferencias entre las Teorías Aplicadas

Como puede observarse, si bien existen algunas diferencias, también existen similitudes destacables que niegan el enfrentamiento clásico y favorecen la percepción de que se trata de dos teorías que tienen como punto de partida común los postulados de Puig citados en el punto anterior.

Entre éstas últimas *similitudes*, se destacan los consejos realista-dependientes de no poner en práctica políticas de poder y de ser esencialmente prudentes y equilibrados en las que sí se instrumenten. Al mismo tiempo, promueven la búsqueda del desarrollo económico local; es decir, no como un factor condicionante o secundario, sino como un objetivo prioritario de la política exterior.

¹²⁰ Miriam Colacrai de Trevisán; ob. cit., nota n° 119; pág. 25.

¹²¹ Miriam Colacrai de Trevisán; ob. cit., nota n° 119; pág. 26.

¹²² "La Política Exterior Argentina y sus Tendencias Profundas" en Revista Argentina de Relaciones Internacionales, n° 1, Buenos Aires, 1975; "Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana"; GEL; 1979 y "América Latina: Políticas Exteriores Comparadas" (comp.), GEL; Buenos Aires, 1984.

¹²³ Miriam Colacrai de Trevisán; ob. cit., nota n° 119; pág. 37.

Con respecto a las *diferencias*, el **Realismo Periférico** como tal define al interés en términos de poder desde la perspectiva de un país que no se encuentra entre los más relevantes del mundo y que lamentablemente sigue siendo dependiente de muchas maneras. Por lo tanto en todos sus actos debe considerar entre lo que es necesario y lo que es accesorio sin perder de vista el objetivo de aumentar su poder y capacidad de decisión. No solo no toma elementos del idealismo (como se ha mencionado, escuela muy ligada a la tradición diplomática argentina) sino que considera tal como el realismo clásico al estado como un actor unificado y racional. Uno de los aspectos más cuestionados de esta teoría es la sugerencia, ya plasmada en las relaciones con los EE.UU., de alineación con una potencia dominante o hegemónica. Como puede verse, lo que se cuestiona no son los objetivos de esta teoría, sino los medios que se utilizan. La influencia de este autor, por lo menos en cuanto a su faceta maquiavélica, se manifiesta claramente en varios aspectos de la política exterior argentina de los '90s.

El **Neoidealismo Periférico** en cambio, considera otras variables más relacionadas con la tradición diplomática argentina como el respeto de los principios del derecho internacional público previamente enunciados y a su vez, incorpora otras nuevas, contemporáneas, como el respeto de la organización y el gobierno democráticos como punto de partida irrenunciable para la instrumentación de cualquier política exterior. A diferencia del realismo periférico, sus propuestas están limitadas por los principios clásicos del idealismo histórico-juridicista argentino, como el respeto de los principios del derecho internacional, la negociación como acción obligatoriamente previa a todo conflicto, la igualdad jurídica de los Estados y el respeto de los derechos humanos. Aún más, limita la participación en la resolución de conflicto sobre áreas en las que no se tenga la suficiente autoridad moral. Por último y quizás la más marcada de las diferencias, establece que toda política exterior debe tener un fundamento moral que justifique su instrumentación.

IV El Fundamento Teórico de la Política Exterior Argentina de los 90's y su relación con los Trabajos de Russell y Escudé

Abordaje Inicial y Particularidades del Tema Malvinas

Si se considera la ubicación geográfica de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, prácticamente a las puertas del Estrecho de Magallanes que conecta los Océanos Atlántico y Pacífico, se podrá concluir que dada esta "posición estratégica", la aproximación teórica ideal para encarar su análisis es la geopolítica. De hecho, han sido obras de esa vertiente del Realismo las primeras en analizar específicamente el caso de los derechos soberanos de la Argentina sobre el archipiélago, pasando de una postura eminentemente nacionalista antes del conflicto, a una que luego incorporó la "dimensión regional", haciendo referencia a conceptos como "seguridad hemisférica".¹²⁴ Se observa entonces como el conflicto sirvió para rever las posturas teóricas aplicadas. Dicho "giro teórico" se acentuó aún más como consecuencia de los procesos democráticos regionales que contribuyeron a una progresiva desactivación de las hipótesis de conflicto.

A pesar de esta tendencia geopolítico-realista, es un hecho que los argumentos utilizados por los sucesivos Gobiernos Argentinos desde la Presidencia del Dr. Illia, para defender la postura argentina en los foros internacionales, siempre se han vinculado con elementos propios del Idealismo especificados en la Carta de las Naciones Unidas en tanto Principios plenamente aceptados por el conjunto de los Estados que componen ese organismo. Por lo tanto, al igual que en el caso de la evolución de la teorización de la política exterior argentina en general, la relacionada específicamente con el Atlántico Sur, ha recibido influencias y limitaciones tanto del Realismo como del Idealismo.

Sin embargo, el tema Malvinas posee características propias que lo distinguen de otros ítems de la política exterior y que a la vez complican cualquier análisis. Es *distinto* porque al haber existido un conflicto bélico que derivó en la muerte de jóvenes argentinos, necesariamente involucra un marcado simbolismo nacionalista que no está presente en otros temas de la política exterior. Como consecuencia de esto, el abordaje analítico que se realiza es *más complicado* ya que, existe un peso relevante de variables que usualmente son poco consideradas al teorizar acerca de política exterior. No sólo *socialmente* los tiempos que demandaría una solución favorable se acortan, sino que soluciones ambiguas o intermedias difícilmente sean aceptadas.¹²⁵ Se transforma en un *juego de suma cero* en el cual se pierde o se gana, sin que parezca ser fácilmente aceptable una solución a medias, como la soberanía compartida. El grado de complejidad aumenta por tratarse de una disputa acerca de la soberanía, que como tal cuestiona uno de los pilares de la Nación y que por lo tanto afecta el *interés nacional*: el territorio.

Si este simbolismo no existiese, ¿cómo se entendería que la Argentina se embarque en una disputa (diplomática en este caso) con una de las mayores potencias del mundo por unas islas ubicadas en un lugar inhóspito y sin mayores riquezas comprobadas?

Ante este escenario, cualquier aproximación analítica hacia este tema, deberá primero tener presente estas peculiares características, para luego diseñar una estrategia *ad hoc* que las complemente con el verdadero *margen de maniobra* del Gobierno.

¹²⁴ Miriam Colacrai de Trevisán; ob. cit., nota n° 119; pág. 30.

¹²⁵ La introducción de la Cláusula Transitoria Primera en la Constitución Nacional, como consecuencia de la Reforma de 1994, demuestra a las claras cual es el *alcance social* del tema Malvinas.

Coincidencias y Diferencias con las Teorías Referenciadas

Considerando esta limitación, se procederá a comparar en los casos que corresponda, las propuestas de los autores con los hechos mencionados en el Capítulo II. Se hablará entonces de las *coincidencias con ambas teorías* y *coincidencias o diferencias con una de ellas en particular*. En la medida de lo posible, no se opinará en este punto acerca de las políticas implementadas, lo cual se ha realizado previamente, sino sólo acerca de su relación con las teorías del Dr. Russell y el Dr. Escudé.

Coincidencias con ambas teorías

En líneas generales se observa que los lineamientos de la política instrumentada respetan perfectamente algunos de los consejos de los autores. Así, *las políticas implementadas han estado lejos de asemejarse a las políticas de poder tradicionales*. En ningún momento se ha planteado la necesidad de formar una alianza estratégica contra el Reino Unido, ni se ha iniciado una carrera armamentista o se ha adoptado alguna otra medida similar. Muy por el contrario, desactivadas todas las hipótesis de conflicto,¹²⁶ el Gobierno se dedicó a afrontar el tema de Malvinas estrictamente con argumentos diplomáticos o si se quiere "no belicistas". Esta tendencia se manifiesta totalmente contraria a cualquier política realista al estilo tradicional.

Coincidencias con el Idealismo Periférico

Puede sostenerse que existen algunas *coincidencia por omisión*. Es decir, lineamientos específicamente planteados sólo a través del Idealismo Periférico. Por ejemplo, sólo el Dr. Russell hace expresa mención al *régimen democrático como condición esencial* para el logro de la paz. La exigencia hecha por el Mercosur al Gobierno del Paraguay en ese sentido ante la posibilidad de un golpe de Estado,¹²⁷ demuestra la intención de mantener las estructuras democráticas vigentes. Se asume que esta pretensión se hace extensiva al conjunto de la política exterior. Mal podría exigirse la necesidad de que todos los miembros del Mercosur sean democráticos y al mismo tiempo aceptar la inexistencia de este régimen para el caso de Malvinas. El Dr. Escudé no hace mención a la necesidad de esta condición.

De la misma manera también puede hablarse de una coincidencia por omisión con la propuesta del Dr. Russell acerca de la *necesidad del respeto de los principios internacionales y la igualdad jurídica de los Estados*, que el Dr. Escudé no menciona. Estos principios internacionales, fundamentalmente los referidos a la "unidad territorial" y "la solución pacífica de las controversias", conjuntamente con "la igualdad jurídica de los Estados", han servido de base a la actividad diplomática desarrollada tanto en las Naciones Unidas como en otros organismos internacionales.

Para ambos casos se asume que la política instrumentada se encuadra de mejor manera dentro de la propuesta del Dr. Russell.

Diferencias con el Idealismo Periférico

Como se ha mencionado en el Capítulo III, uno de los aspectos más resistidos de la política exterior implementada acerca de Malvinas ha sido la *estrategia de seducción*. Este manifiesto descontento

¹²⁶ La cancelación del proyecto Cóndor II y la renuncia al Grupo de No Alineados fueron medidas tendientes a este objetivo.

¹²⁷ Ver nota n° 80.

no se restringió sólo a la oposición, sino que llegó a extenderse a los más altos niveles del Cuerpo Diplomático.¹²⁸ Cuestionada tanto por su contenido como por los medios que se han utilizado para instrumentarla, esta estrategia desoyó el consejo del Dr. Russell de que "La política exterior debe implementarse teniendo en cuenta la diferencia entre lo deseable y lo posible. La prudencia debe ser un referente permanente."

No sólo la *estrategia de seducción* ha incumplido con este consejo, sino que algunas de las afirmaciones de connotación electoralista como las del Dr. Menem haciendo referencia al ejercicio de una soberanía compartida e incluso de una soberanía plena para el año 2000, constituyen lamentablemente, una clara demostración de esta asimetría entre lo deseable y lo posible. Aún más, la imprudencia reflejada en estos actos suele tener efectos completamente contrarios a los perseguidos,¹²⁹ dando la posibilidad de que nuevamente representantes del Reino Unido, ni que decir de los kelpers, perciban a la Argentina como una amenaza,¹³⁰ tirando por la borda años de prudente esfuerzo diplomático.

Coincidencias con el Realismo Periférico

Fuera de las ya mencionadas como también coincidentes con la propuesta del Dr. Russell, acerca del no despliegue de políticas de poder tradicionales, no se observan mayores coincidencias con la propuesta del Dr. Escudé.

Diferencias con el Realismo Periférico

Además de las ya mencionadas como *coincidencias por omisión*, al considerar la teoría del Dr. Russell, una de las diferencias más importantes es la referente a la necesidad de desarrollar una conducta tendiente a *evitar enfrentamientos con grandes potencias, aún cuando como consecuencia de ello no se generen costos inmediatos*.

A pesar de que la disputa con el Reino Unido no ha alcanzado aún la agudización de antaño ni mucho menos, la estrategia implementada, destinada en última instancia a recuperar el ejercicio de la soberanía sobre el archipiélago, necesariamente supone algún grado de enfrentamiento. Además, debe considerarse que este fin, está expresamente estipulado en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional.

La persecución de este objetivo claramente se opone a lo estipulado por el Dr. Escudé. Se asume al realizar esta afirmación que el grado actual de la disputa diplomática se encuadra dentro de los que el ex asesor del Canciller Di Tella denomina "enfrentamiento".

Conclusiones

¹²⁸ Como ejemplos pueden citarse, la deserción como negociador de uno de los "arquitectos" de los Acuerdos de Madrid, el Embajador Lucio García del Solar y el reemplazo como representante ante el Reino Unido, en 1994, del Embajador Cámpora por el embajador Pfirter, ambos por serias disidencias acerca de la política instrumentada, especialmente con respecto a la *estrategia de seducción*.

¹²⁹ Se entiende que este "objetivo perseguido", no es el aumento de votos favorables, sino la recuperación del ejercicio de la soberanía en las Malvinas y demás islas del Atlántico Sur.

¹³⁰ Ver nota n° 34.

Las teorías del Idealismo Periférico y del Realismo Periférico han sido diseñadas como lineamientos generales para el conjunto de la política exterior y no para el caso específico de Malvinas. Por ello, quizás sólo a través del concepto de *interés nacional* del Dr. Russell se podría incluir el *simbolismo nacionalista*, en tanto factor necesariamente presente en este análisis.

Considerando esta situación, puede decirse que la política desarrollada posee más elementos del Idealismo Periférico que del Realismo Periférico. En tanto una disputa con una potencia foránea de primera línea, se opone al consejo del Dr. Escudé acerca de *evitar enfrentamientos con grandes potencias, aún cuando como consecuencia de ello no se generen costos inmediatos* mientras que su instrumentación es avalada por el Dr. Russell al referirse al *interés nacional como fundamento último de la política exterior* y a la *negativa a aceptar el diseño de una política exterior basada exclusivamente en un cálculo de costos y beneficios*.

Otras coincidencias con el Neoidealismo Periférico son el objetivo de respetar el régimen democrático como condición esencial para la paz y el permanente respeto e instrumentación de los reclamos acerca de Malvinas, a través de los principios del derecho internacional.

Existe sí una diferencia importante con los lineamientos del Neoidealismo Periférico, pero que no implica una concordancia con el Realismo Periférico. Esta diferencia se relaciona con la implementación de la *estrategia de seducción* por *no contemplar la diferencia en entre lo deseable y lo posible*, y las manifestaciones del Presidente Menem (aisladas pero de gran repercusión pública nacional e internacional), que reflejan una marcada *falta de prudencia* al referirse a determinados plazos para la recuperación del ejercicio de la soberanía. Estas declaraciones necesariamente implican un paso hacia atrás en el lento proceso que la Argentina debió encarar para recuperar la confianza del Reino Unido y de los habitantes de las islas.

En resumen, la política instrumentada se identifica más con el Idealismo Periférico que con el Realismo Periférico. Con la última de estas teorizaciones existen *diferencias de fondo* irreconciliables, de las que surgiría que no se debe entrar en ningún terreno de discusión que implique un enfrentamiento. Mientras tanto, las diferencias que subsisten con las propuestas del Dr. Russell tienen un menor peso relativo que sus coincidencias, con lo cual podría decirse que, en términos generales el Neoidealismo Periférico explica los aspectos más importantes de la política instrumentada acerca de Malvinas.

V Conclusiones y Reflexiones Finales

A partir de la descripción y el análisis de los hechos sucedidos durante la Administración Menem, se ha procurado discernir cual ha sido el fundamento teórico a partir del cual se instrumentó la política acerca de Malvinas. Se ha intentado además resaltar en su justa medida el aporte que tanto las teorías del Dr. Russell como del Dr. Escudé representan para la incipiente evolución local en esta materia.

Como consecuencia de las actividades enunciadas, se ha arribado a la conclusión principal - aquella acerca del fundamento teórico- y a otras conclusiones conectadas a ésta, sobre temas que, si bien no formaban parte del objetivo prioritario de este trabajo, tienen una importancia similar o aún mayor, a los efectos de *aprehender* en su real medida el tema de Malvinas.

De esta manera, a continuación se enumeran las principales conclusiones:

- *A pesar de su trascendencia y su relación directa con el interés nacional, la política instrumentada con respecto al tema de Malvinas, no puede ser considerada como una política de Estado.*

Los hechos que justifican esta afirmación son las marcadas diferencias entre la cúpula de la Cancillería con los miembros del Congreso (incluso del oficialismo), los principales referentes de la oposición y los miembros del Cuerpo Diplomático, en aspectos tan importantes como la estrategia de seducción, las derivaciones del Acuerdo Petrolero de 1995, las medidas adoptadas frente a las decisiones unilaterales tanto del Gobierno del Reino Unido como de los habitantes de las islas y el viaje del Presidente Menem. Es fundamental que exista una política de Estado, de tal manera que se realice una abordaje pragmático que, considerando -en el mejor de los casos- un escenario de largo plazo para la recuperación de la soberanía, plantee de manera consensuada propuestas alternativas que, aceptadas por el conjunto de la sociedad y de la dirigencia argentinas sean reconocidas como avances hacia lo establecido en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional.

- *Dada la evolución de la producción teórica local, tanto el Idealismo Periférico como el Realismo Periférico constituyen aportes destacables que deben ser considerados como puntos de partida para la profundización en las metodologías de investigación que por un lado, abarquen aspectos específicos del análisis de la política exterior y por el otro, incorporen nuevas variables que fundamenten y den mayor validez a las conclusiones a las que se arribe.*
- *La política instrumentada con respecto a Malvinas se identifica más con el Idealismo Periférico que con el Realismo Periférico.*

Con respecto a la última de estas teorizaciones existen diferencias de fondo irreconciliables, de las que surgiría que no se debe entrar en ningún terreno de discusión que implique un enfrentamiento. En el caso de la obra del Dr. Russell mientras tanto, existen varias coincidencias con respecto a la negativa a aceptar el diseño de una política exterior basada exclusivamente en un cálculo de costos y beneficios, el objetivo de respetar el régimen democrático como condición esencial para la paz y la instrumentación de los reclamos acerca de Malvinas respetando los principios del derecho internacional.

A pesar de las diferencias con respecto a la implementación de la *estrategia de seducción* -por no contemplar la diferencia entre lo deseable y lo posible- y, con respecto a las manifestaciones del Presidente Menem -que reflejan una marcada *falta de prudencia*-, al referirse a determinados plazos para la recuperación del ejercicio de la soberanía, se entiende que las coincidencias tienen un mayor peso relativo que estas diferencias.

Bibliografía:

- Allison, Graham; "Essence of Decision", Boston , Little Brown, 1971.
- Bologna, Alfredo; "El Conflicto de Malvinas en la Política Exterior Argentina" en "La Política Exterior del Gobierno de Menem: Seguimientos y Reflexiones al Promediar su Mandato", Centro de Estudios para las Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Rosario, 1994.
- Colacrai de Trevisán, Miriam; "Perspectivas Teóricas en la Bibliografía de Política Exterior Argentina" en "Enfoques Teóricos y Metodológicos para el Estudio de la Política Exterior", (Robeto Russell comp.); GEL, Buenos Aires, 1992.
- Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R.; "Contending Theories in International Relations ", New York, Harper Collins, 1984.
- Escudé, Carlos; "El Realismo Periférico: Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina", Ed. Planeta, 1992 / "El Realismo de los Estados Débiles", GEL, 1995.
- García del Solar, Lucio; "El Paraguas de Soberanía", revista "Archivos del Presente", 1er. Trimestre 1997.
- Jalabe, Silvia Ruth (comp.); "La Política Exterior Argentina y sus Protagonistas: 1880 - 1995" , CARI-GEL; Buenos Aires, 1996.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) "Carta de la ONU y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia", San Francisco, 1945.
- Romero, Agustín; "La Política Exterior de Alfonsín y Menem Hacia la Cuestión Malvinas", Ed. de Belgrano, U.B.; Buenos Aires, 1999.
- Russell, Roberto y Corigliano, Franciso; "El Gobierno Menem y las Negociaciones sobre Malvinas" en América Latina Internacional; vol. 6, n° 22 Octubre-Diciembre 1989, FLACSO.
- Russell, Roberto; "La Política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial", Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Grupo Editor Latinoamericano (GEL), 1992.
- Storani, Federico T. M; "Acuerdo Sobre Petróleo en Malvinas", Cámara de Diputados, Honorable Congreso de la Nación de la República Argentina, 1995.
- Waltz, Kenneth; Teoría de la Política Internacional", GEL, 1988.