



Universidad de
San Andrés

Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Licenciatura en Relaciones Internacionales

**La continuidad del cambio.
Política exterior argentina hacia las Islas Malvinas, Georgias y
Sándwich del Sur (1976-2019)**

Autor: Natasha Julieta Tarapow

Legajo: 27187

Mentor: Francisco Corigliano

Buenos Aires, 28 de diciembre de 2019

Abstract: Existen dos estrategias de política exterior argentina respecto a las Islas Malvinas que han tenido lugar en forma de péndulo, alternando inconsistentemente, desde la vuelta a la democracia. La estrategia nacionalista/tradicionalista se basa en relaciones bilaterales tensas con el Reino Unido, exclusión de los isleños del conflicto y reclamo en organismos internacionales. La estrategia liberal/ditellista busca relaciones bilaterales amistosas, a través de la “política de seducción” y el “paraguas de soberanía”. A pesar de que la literatura tradicional apunta a los factores de segunda imagen (características del Estado y régimen político) como uno de los principales determinantes de la política exterior, el presente estudio muestra que en la política exterior argentina, para el caso de las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, estos factores solo han influido en los medios utilizados para llevar a cabo la política, pero no en su orientación general. Por el contrario, los factores de primera imagen (sistema de creencias y características personales de los líderes políticos) han sido determinantes en la estrategia utilizada. Por este motivo, los gobiernos del “Proceso”, Alfonsín, De la Rúa, Kirchner y Fernández han adoptado una estrategia nacionalista, mientras que los de Menem y Macri, han apuntado a la estrategia liberal.



Universidad de
San Andrés

Quisiera agradecer, en primer lugar, a mi tutor Francisco Corigliano por su dedicación a orientarme en la escritura de este trabajo, por los comentarios y correcciones, incluso en momentos complicados y fines de semana.

A Andrea Oelsner, gran profesora, junto a quien surgió la primera idea que, sin intenciones de desembocar en una tesis, creció hasta convertirse en este trabajo.

A Federico Merke, quien, con muy buena predisposición, también aportó grandes ideas y ayudó a orientarme y dar forma a mis pensamientos.

A la camada 27 de Relaciones Internacionales, excelentes compañeros, algunos de ellos grandes amigos, que siempre están dispuestos a ayudar al otro en lo que necesite.

A mis amigos, que siempre estuvieron para mí. Entendieron mis ausencias en reuniones por estar dedicándome a la tesis, me ayudaron a salir de mis crisis, y fueron esa distracción necesaria para liberar la cabeza.

Por último, pero más importante, a mi familia, por todo el amor que me dan. A mi papá Marcelo, quien, con comentarios, aportes de bibliografía y mucho apoyo, ayudó a que esta tesis se convirtiera en lo que es. A mi mamá Laura, que me dio fuerzas y me incentivó a esforzarme en los peores momentos. A mi hermano Agustín, por el apoyo, por bancar mis malos humores y sacarme una sonrisa.

Universidad de
San Andrés

Índice

<i>Introducción</i>	5
<i>Revisión de la literatura</i>	10
Análisis de política exterior	10
Cambio y continuidad en política exterior	12
Política exterior argentina respecto a las Islas Malvinas	14
<i>Marco teórico</i>	16
<i>Preguntas e hipótesis</i>	7
<i>Metodología</i>	20
Capítulo 1: El “Proceso de Reorganización Nacional”	23
Golpe cívico-militar y nueva visión internacional	23
Organismos multilaterales como canal de reclamo	25
Negociaciones bilaterales	26
El lugar de los isleños en el conflicto	27
Dificultades en la relación bilateral	28
Guerra en las Islas Malvinas y sus consecuencias	29
Conclusión	30
Capítulo 2: Presidencia de Raúl Alfonsín	33
Transición a la democracia	33
La diplomacia multilateral como medio de reclamo	35
Tensiones de posguerra	36
Aumento de los costos de ocupación	38
Conclusión	39
Capítulo 3: Gobierno de Carlos Saúl Menem	42
Reforma constitucional y nuevo modelo económico	42
Acercamiento bilateral	44
La fórmula del “paraguas de soberanía”	45
La “política de seducción” de Di Tella	46
Nueva estrategia: política de toma y daca	48
Conclusión	48
Capítulo 4: Gobierno de Fernando de la Rúa	51
Debilidad presidencial e inercia	51
Vuelta a los organismos multilaterales	52
Desacuerdos sobre recursos, palos en la rueda	54

Tibia relación con los malvinenses _____	55
Conclusión _____	56
Capítulo 5: Gobierno de Néstor Kirchner _____	59
Nuevo peronismo y abandono del modelo neoliberal _____	59
Relaciones bilaterales tensas y multilateralización _____	61
Paraguas cerrado y desacuerdos sobre recursos _____	62
Aumento de costos de ocupación _____	64
Conclusión _____	65
Capítulo 6: Gobierno de Cristina Fernández _____	68
Dos mandatos de profundización del kirchnerismo _____	68
Búsqueda de apoyo en la diplomacia multilateral y regional _____	70
Confrontación en subida _____	72
El referéndum que nada cambió _____	73
Conclusión _____	74
Capítulo 7: Gobierno de Mauricio Macri _____	77
La ruptura con el kirchnerismo _____	77
Reuniones bilaterales, poca presencia multilateral _____	79
Vuelta al paraguas de soberanía _____	80
Nuevo acercamiento a los isleños _____	82
Conclusión _____	83
Conclusiones _____	86
<i>Bibliografía</i> _____	91



Introducción

La Guerra por la recuperación de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur puede ser considerada un antes y un después en la política exterior Argentina por diversos motivos. No obstante, no ha sido el canal habitual o principal para hacer notar el reclamo de soberanía por parte de Argentina. Antes de llegar a la instancia del conflicto armado, existía una situación de disputa bilateral por medios pacíficos, que fueron retomados finalizada la guerra. En 1833, el Imperio Británico se instaló en las islas por la fuerza, transformándolas en su nueva colonia al extremo sur del mundo. Desde entonces, Argentina viene reclamando de manera ininterrumpida su derecho a la soberanía de esos tres archipiélagos en base a dos argumentos centrales. El primero, la evidencia histórica muestra que las islas fueron heredadas del Imperio Español y fueron administradas por el gobierno argentino hasta la invasión británica. El segundo, el principio jurídico de continuidad territorial indica que, por la cercanía de las islas a la costa argentina versus una total lejanía con el Reino Unido, deberían pertenecer al país latinoamericano (Merke, 2018). La realidad es que, a pesar de estos constantes reclamos, las Islas se encuentran usurpadas bajo el poder británico hasta el día de hoy.

Desde la Guerra de Malvinas, en 1982, la disputa por estas islas fue uno de los puntos más importantes de la agenda de política exterior argentina. A pesar de que la elección de recurrir a las armas se encuentra hoy en día fuertemente cuestionada por la sociedad argentina, los argumentos y creencias que llevaron a la guerra aún persisten en la cultura política del país (ver Palermo, 2007). Como afirma Corigliano (2012): “La derrota militar argentina en junio de 1982 no desactivó ni la causa Malvinas ni la política de amenaza creíble. Sólo eliminó la locura de la alternativa bélica en el menú de opciones políticas posibles” (s/p). Por lo tanto, con la vuelta a la democracia, se acudió a medios diplomáticos y diversos foros, tanto de manera bilateral como multilateral. Esta cuestión se encuentra reconocida como disputa de soberanía bilateral por diversos organismos internacionales (dentro de los cuales se puede hacer una mención especial a la ONU, tanto en su Asamblea General como el Comité de Descolonización), que instan a Argentina y el Reino Unido a negociar para llegar a una solución (Romero, 2019).

No cabe dudas de la importancia que esta cuestión ha tenido y tiene para los gobiernos argentinos, cualquiera haya sido su bandera política, pero esto no implica la existencia de un único camino definido que se haya seguido para conducir formalmente el reclamo por la soberanía argentina. Debido a la falta de continuidad en estas medidas, no podría considerarse que existe o existió una política de Estado respecto a la cuestión de las Islas Malvinas (Gil y

Aponte Tinao, 1999). En particular, es notorio el hecho de que haya sido un gobierno dictatorial el que haya declarado la guerra, mientras que los gobiernos democráticos parecen haberse siempre inclinado por medios pacíficos. Por otro lado, llama la atención una estrategia totalmente opuesta: durante el gobierno de Menem se realizó la conocida como “política de seducción” con los habitantes de las islas, mientras que todos los demás gobiernos parecen haberse negado a considerar a los isleños como actores en la disputa, y han buscado oponerse al Reino Unido (Cassese, 2005).

La política exterior no es creada en un vacío, sino que es influida por diversos factores. Desde las fuerzas sistémicas del ambiente internacional, las características del régimen político interno de cada Estado, hasta el propio individuo que tiene que tomar una decisión particular (ver Corigliano, 2001; Holsti, 2015; Van Klaveren, 1992). Todas estas cuestiones han variado desde el inicio de la disputa por las Islas Malvinas hasta hoy, y todas ellas podrían haber generado contextos distintos para la definición de una estrategia de política exterior. A pesar de esto, los hechos mencionados anteriormente como la guerra hecha durante la dictadura, y las medidas amigables tomadas por un gobierno con un plan económico bastante innovador (ver Rubio y Goretti, 1996), ponen un foco particular en el régimen político y el sistema de creencias de los líderes.

Esto podría llevar a preguntarnos, ¿qué tan diversas han sido las medidas tomadas por Argentina?, ¿por qué se ha elegido tomar esas medidas?, ¿son el régimen político y el sistema de creencias factores que influyen en la estrategia elegida para llevar a cabo este reclamo?

Para el presente trabajo se considerará al conflicto por las Islas Malvinas como un caso de política exterior, analizándolo desde el punto de vista argentino. Se abordará el mismo bajo la pregunta: ¿cuáles fueron las medidas de política exterior respecto a las Islas Malvinas tomadas por los distintos gobiernos argentinos entre 1976 y 2019 y por qué se tomaron estas medidas? Este estudio pretende contribuir a llenar un vacío de conocimiento ya que no existen análisis de política exterior de este caso en dicho recorte temporal analizando el impacto de las dos variables anteriormente mencionadas (sistemas de creencias y tipo de régimen) en dos niveles distintos de las políticas (el de la orientación básica de dicha política y el de los medios utilizados para implementar dicha orientación). Teniendo en cuenta la pregunta, el diseño de investigación será descriptivo y explicativo.

En base a esta pregunta, se derivan los objetivos de la presente investigación. Estos son:

- Describir cuáles fueron las medidas de política exterior tomadas por Argentina que involucren a las Islas Malvinas.
- Buscar continuidades y rupturas en estas medidas.
- Describir los cambios en el régimen político de los distintos gobiernos
- Describir el sistema de creencias de cada uno de los líderes de este período
- Explicar la influencia de estos cambios en el régimen político y el sistema de creencias sobre la estrategia de política exterior hacia las Islas Malvinas

Preguntas e hipótesis

El presente trabajo se guiará bajo la siguiente pregunta: ¿Cuáles fueron las medidas de política exterior respecto a las Islas Malvinas tomadas por los distintos gobiernos argentinos entre 1976 y 2019 y qué relación tienen con los cambios en el régimen político? De esta pregunta, se considera que se derivan las siguientes preguntas específicas:

- ¿Cómo fue la política exterior de cada uno de los distintos gobiernos argentinos que tuvieron lugar entre 1976 y 2019 respecto a las Islas Malvinas?
- ¿Por qué se tomaron distintos tipos de política exterior en distintos momentos?
- ¿Qué medios se utilizaron para implementar las visiones de política exterior en cada caso?
- ¿Qué cambios sufrió el régimen político argentino entre 1976 y 2019?
- ¿Cuáles fueron los sistemas de creencias de jefes de gobierno argentino entre 1976 y 2019?
- ¿Existe una relación entre el régimen político argentino y la política exterior? ¿De qué tipo?

A partir de esta pregunta principal, surgen las siguientes hipótesis:

H1: Los cambios en el régimen político argentino más profundos darán lugar a cambios en la orientación de la política exterior respecto a las Islas Malvinas más fuertes (cambios de una política nacionalista a una liberal o viceversa).

Los cambios de régimen radicales implican un reemplazo violento o repentino de un tipo de régimen por otro totalmente distinto. Suele ser consecuencia de movilizaciones o revoluciones que implican el reemplazo del régimen, como en el caso de un golpe de Estado que instala un

gobierno autoritario, o cuando una dictadura es desplazada por una democracia. En estos cambios totales, se busca hacer una ruptura con todos los aspectos del régimen anterior, incluyendo la política exterior. Cuando haya un cambio de una dictadura a una democracia, el nuevo presidente democrático va a hacer todo lo posible por intentar diferenciarse de los líderes dictatoriales. Por este motivo, se podría esperar que si en la dictadura, la estrategia de política exterior fue nacionalista (como de hecho fue la del régimen militar de 1976), la del próximo gobierno democrático será liberal.

Otros tipos de cambio que no son los más profundos también darán margen a los líderes de Estado para modificar su política exterior. Los cambios profundos pero graduales, como la modificación de la constitución en 1994, o cambios en la estructura de los partidos tendrán consecuencias en la política exterior. Estos cambios en las reglas de juego político muchas veces implican coyunturas que le permiten al presidente contar con un margen de acción mayor al habitual. Al tener más libertad para actuar, el poder ejecutivo podrá modificar la estrategia de política exterior que se estaba llevando a cabo hasta ese momento. Entonces, se espera que en estos casos exista una reforma en política exterior, es decir, modificaciones en aspectos parciales pero importantes de la estrategia. De esta manera, los gobiernos podrán alterar aspectos de la estrategia de política exterior hacia Malvinas como los medios utilizados, las cuestiones a ser negociadas con el Reino Unido, o el tipo de relación que se mantiene con los isleños. No obstante, al no ser una reestructuración, se espera que si, por ejemplo, el gobierno anterior mantuvo una orientación nacionalista, esta línea continuará relativamente, y de igual manera si mantuvo una orientación liberal. Se trata de cambios en la estrategia que no implican un cambio de una orientación a la otra.

Los cambios de régimen formales, al ser cambios menos fuertes, significa que no permiten al poder ejecutivo tanto margen de maniobra para modificar la política exterior. Es muy posible que el nuevo gobierno tenga ideología, valores y creencias que difieren del anterior, pero al no existir un cambio de régimen fuerte, estos no llegarán a reflejarse de una manera importante en la política exterior. Por no tener la capacidad de hacer cambios profundos, el nuevo partido realizará alteraciones en la estrategia hacia las Islas Malvinas que puedan ser considerados como un ajuste, es decir, modificaciones leves que no implican un viraje en la estrategia.

En casos que no haya cambio en el tipo de régimen, es decir, que haya continuidad, se espera que se mantenga el statu quo en política exterior. Los líderes que continúan en el poder seguirán con su estrategia ya que no ven que exista una razón para realizar cambios significativos.

Esta es la hipótesis que sugiere una gran parte de la literatura convencional sobre análisis de política exterior. Autores como Lasagna (1995, 1996), Russell, (1990) y Van Klaveren (1992) apuntan a los factores de segunda imagen como el principal determinante de la política exterior en América Latina. Se ha incluido esta hipótesis con el fin de dialogar o cuestionar la sabiduría convencional. No obstante, para el caso que se analiza en el presente trabajo, la política exterior argentina hacia las Islas Malvinas, el régimen político no será el principal determinante de la orientación general de la política exterior. Esto puede verse fácilmente con un contraejemplo: en el cambio de régimen más profundo que entra en nuestro recorte temporal, la transición del “Proceso” hacia el gobierno de Alfonsín, se mantiene una misma orientación, la que denominaremos nacionalista. En otras palabras, ambos tuvieron una estrategia basada en el reclamo soberano con un entendimiento territorialista y relaciones tensas y con escasas concesiones hacia el Reino Unido. Lo que sí cambió entre estos dos gobiernos fueron los medios utilizados para implementar su política exterior. Mientras que el gobierno dictatorial dio uso a la fuerza militar con el fin de recuperar la soberanía, con la vuelta a la democracia, el gobierno de Alfonsín utilizó medios diplomáticos con este objetivo. A pesar de esto, la orientación de política exterior no parece ser consecuencia de cambios en el régimen político, sino de factores más bien relacionados a las creencias de aquellos que se encuentran en el poder. De estas observaciones, surgen las hipótesis 2 y 3.

H2: Los cambios radicales en el régimen político argentino darán lugar a cambios en los medios a utilizar en la implementación de esta política.

Por medios a utilizar se entiende que existen dos tipos de medio principales para la implementación de esta política. Por un lado, el uso de la fuerza militar, y por el otro, las acciones diplomáticas (que incluyen, no de manera excluyente, negociaciones bilaterales y diplomacia en los foros internacionales). Existieron diversos gobiernos que utilizaron los medios diplomáticos exclusivamente, negándose de cualquier manera al uso de la fuerza, y, por otro lado, contamos con el caso del régimen militar que combinó la negociación diplomática con el ataque militar. De acuerdo a esta hipótesis, se espera que, con el cambio de una dictadura a una democracia, o viceversa, exista un cambio en los medios considerados. De esta manera, si el régimen dictatorial utilizó el conflicto armado para imponer su estrategia de política exterior, se espera que los regímenes democráticos utilicen exclusivamente la negociación democrática.

H3: Las creencias individuales de cada uno de los líderes (y actores relevantes cercanos a su entorno) definirán la orientación de su estrategia de política exterior hacia las Islas Malvinas (nacionalista o liberal)

A pesar de que los cambios en el régimen político limiten o permitan el uso de otros medios para la implementación de una determinada política exterior, serán las creencias de los líderes las que definan la orientación de la misma. Por esto se entiende que las creencias funcionan como un lente a través del cual cada individuo mira la realidad, y a partir de lo observa decide la mejor manera para actuar. Entonces, de acuerdo a esta hipótesis, se espera que aquellos líderes con un fuerte apego a la Patagonia, o con una gran convicción hacia la recuperación de la soberanía de las Malvinas, presenten una estrategia nacionalista. Por otro lado, los líderes con un apego al Reino Unido o que prioricen los beneficios económicos por sobre las cuestiones identitarias, tendrán una estrategia nacionalista. Esta hipótesis no evalúa solo las creencias del presidente o jefe de estado, sino que considera la posibilidad de que alguien de su entorno, como puede ser un Canciller, tenga ideas fuertes que tengan un impacto en la estrategia de política exterior decidida.

Revisión de la literatura

Análisis de política exterior

Existen distintas respuestas a la pregunta de qué es lo que causa que un Estado adopte una determinada política exterior en un cierto período. La mayor parte de los autores afirma que hay más de un factor que la define, pero estos suelen apuntar a un determinante principal. La literatura mayoritariamente se explaya sobre tres tipos de determinantes, los que podrían agruparse bajo las categorías de: factor internacional, factor nacional y factor individual.

En primer lugar, se podría pensar que los factores internacionales, es decir, aquellos relacionados con las presiones del sistema internacional, son la principal razón por la cual un Estado elegiría determinada política exterior. El origen de esta corriente se encuentra en la teoría realista de Relaciones Internacionales, a pesar de que su principal exponente, Kenneth Waltz, ha indicado que esta teoría no intenta dar una explicación a la política exterior sino explicar amplios patrones de resultados sistémicos (Waltz, 1979). A partir del modelo del realismo, diversos autores han atribuido un gran peso a este factor como el determinante de la política exterior de las grandes potencias (Dueck, 2006; Mearsheimer, 2001) y también de los

Estados más débiles o periféricos (Amorim Neto & Malamund, 2015). Estos análisis suelen considerar de alguna manera los factores domésticos, o bien criticando el rol preponderante que la literatura neorrealista asigna a las presiones sistémicas (Sampson, 1994), o apuntando a los factores sistémicos como condicionantes bajo los cuales actúan los determinantes nacionales (Actis et al, 2017).

En segundo lugar, se suele apuntar a los factores domésticos de cada Estado como el determinante más importante de la política exterior adoptada. Lasagna (1995) es uno de los autores que critica la falta de atención que las corrientes clásicas de Política Exterior han asignado a este tipo de factor. Estos autores en algunos casos consideran factores propios del régimen político en sí, como el tipo de régimen (Lasagna, 1996), o la relación entre Estado y sociedad (Karawan, 2005). En otros casos se centran en el proceso de toma de decisiones, analizando cuántos y quiénes son los actores que deciden sobre la política efectuada (Hermann & Hermann, 1989; ver también Kalinovsky, 2009 y Russell, 1990). Además, dentro de esta corriente hay diferencias en cómo medir el resultado de estos determinantes, es decir, la variable dependiente del análisis en cuestión. Mientras que en algunos casos se mide la variación o cambios en la política exterior (Karawan, 2005; Lasagna, 1995), en otros se considera la orientación de esta (Gromyko & Ponomarev, 1981; Hermann & Hermann, 1989; Lasagna, 1996).

En tercer lugar, existen autores que consideran que el principal determinante de la política exterior son las características propias de actores individuales. Es decir, se trata de autores que cuestionan la creencia de que los distintos Estados actuarían de la misma manera si se encontraran en igualdad de condiciones –tanto externas como internas-. Los actores que se suelen considerar como influyentes en la política exterior son los líderes del Estado en cuestión. De estos últimos mencionados, se suele analizar dos aspectos principales. En primer lugar, diversos textos apuntan a cómo sus sistemas de creencias, valores y preferencias influyen en las metas de política exterior (García-Calvo, 2010) o en el comportamiento de un determinado Estado (Russell, 1996). En segundo lugar, existe la corriente que analiza la influencia de la personalidad de los líderes de Estado en la política exterior que este decide. Esta teoría tiene origen en el pensamiento de Hermann (1980) y fue retomada por autores como Byman y Pollack (2001) y Dyson (2006). También existen autores que analizan en qué circunstancias este factor resulta más influyente, como describen Rosati y Scott (2011) para el caso de Estados Unidos.

Hecha esta recorrida, se podría decir entonces que es difícil pensar que un solo tipo de factor determine la política exterior de un Estado, por lo que existen diversos autores que describen modelos en los cuales una combinación de factores explica la política exterior que toman los Estados. La mayor parte de estos autores considera que existen tanto factores domésticos como externos que llevan a una determinada política exterior. Esta combinación de factores toma distintas dimensiones, mientras que algunos autores los ven como fuerzas que constriñen la toma de decisiones (Alons, 2007; Volgy y Schwartz, 1994), otros intentan detectar cómo esta combinación genera una respuesta o la adopción de una política determinada (Skidmore, 1994; Van Klaveren, 1992).

Son pocos los trabajos que hacen un análisis integral de cómo los tres tipos factores mencionados determinan la política exterior. Algunos ejemplos de esto son: el análisis de Jahn (2000) sobre la política de Gorbachov como un juego de doble nivel; el texto de Holsti (2015) sobre la influencia de factores externos, domésticos, culturales, de personalidad y percepción en la reestructuración de política exterior; y el trabajo de Corigliano (2001) que analiza los cambios en la política exterior de Argentina en base a factores estructurales, factores coyunturales (nacionales o internacionales) y factores relacionados con el sistema de creencias e ideología de la clase dirigente.

Cambio y continuidad en política exterior

Considerando estos determinantes, cabe preguntarse, ¿de qué manera influyen sobre la política exterior de los Estados? ¿Los cambios en política exterior ocurren de manera automática como consecuencia de estos determinantes o existen factores intervinientes que dificultan que las políticas varíen?

Existen dos corrientes principales que explican cómo varían las políticas exteriores de los Estados en relación a los cambios en el sistema internacional. Por un lado, está el modelo evolucionista, relacionado con la teoría realista de Relaciones Internacionales. Esta teoría implica una fuerte relación entre las condiciones sistémicas y las respuestas en materia de política exterior. Es decir, se espera que los líderes estatales planteen políticas que se ajusten de manera incremental y adaptativa al cambio internacional (Skidmore, 1994). Los estados son actores racionales unitarios, que calculan los costos de las decisiones alternativas, y ajustan sus políticas a los cambios en el sistema internacional (ver Keohane 1984, 1986). De acuerdo con esta corriente, tanto los hegemones como los estados más débiles actuarían bajo esta lógica

(Thompson y Morgenthau, 1985). Entonces, es posible pensar que este modelo tiene una fuerte relación con la lógica de los autores que consideran que el principal determinante de los cambios en política exterior es el factor internacional.

Por el otro, el modelo esporádico, relacionado con la teoría liberal-institucionalista, desafía las suposiciones del modelo anterior. El institucionalismo considera que existen constreñimientos a la adaptación racional, por lo que los cambios en política exterior serán esporádicos en lugar de continuos (Skidmore, 1994). En esta corriente, resulta pertinente el modelo de Krasner (1984), quien plantea que el cambio en política exterior ocurre de manera intermitente y de a “saltos”. Existen diversos factores que causan esta rigidez en la política. Por ejemplo, Volgy y Schwartz (1994) plantean que hay cinco redes que obstaculizan los intentos de reestructuración en política exterior: red burocrática, tipo de régimen, red de recursos, red global y red regional. Otros autores apuntan a analizar el proceso de toma de decisión en sí, para lo cual algunos pensadores han desarrollado cinco modelos principales: modelo de actor racional, groupthink, política gubernamental, proceso organizacional y modelo pluralista o societal (Mingst, 2007; Rosati y Scott, 2011).

A su vez, también existen otros que buscan integrar ambos modelos para obtener un mayor valor explicativo. Este es el caso de Skidmore (1994), quien toma como sus dos variables la fortaleza del Estado en el sistema internacional y la fortaleza en relación a la sociedad civil para hacer referencia a los modelos evolucionista y esporádico respectivamente. De manera similar, Gámez (2005) busca medir hasta qué punto uno de estos dos modelos puede explicar la política exterior, llegando a la conclusión de que tanto factores sistémicos como internos determinan la política exterior. De acuerdo con la autora, mirar el contexto interno para entender la política exterior suma un valor explicativo que no se tiene solo con el modelo evolucionista. Por eso, también resulta importante notar que las teorías desarrolladas para hegemonías muchas veces no aplican a Estados más pequeños. En este punto, el trabajo de Moon (1985) compara entre el *bargaining model*, en el cual los Estados débiles siguen el comportamiento de los Estados poderosos como una suerte de conformidad o alineación, y el *dependent consensus model*, en el cual las elites de los Estados débiles se ven beneficiadas por seguir a los Estados poderosos, y lo hacen por un consenso interno. La conclusión de este autor es que los efectos del régimen interno, variable relacionada al segundo modelo, provee una mejor explicación para la dependencia de los Estados al comportamiento de Estados Unidos.

La literatura sobre cambios en política exterior, además de ofrecer distintos caminos causales, muestra diferencias en la definición la variable dependiente. La política exterior se suele entender como un comportamiento intencionado del Estado dirigido hacia el ambiente exterior del mismo nación-Estado soberano (Gustavsson, 1998). Entonces, ¿cómo entender el cambio en ella?, ¿cuánto debe variar para que consideremos que efectivamente ocurrió un cambio? Una posibilidad es determinar qué tan profundo debe ser un cambio para ser suficientemente importante para ser estudiado. Es el caso del trabajo de Holsti (2016), quien establece la distinción entre el cambio normal en política exterior, que suele ser lento e incremental, y la reestructuración que es más rápida y con una expresa intención de cambio fundamental. Otra posibilidad es considerar un espectro dentro del cual hay distintos gradientes de cambio. En esta línea, Lasagna (1995) considera a la política exterior en relación a los cambios en el régimen interno y plantea que hay tres tipos de cambio en política exterior: ajuste, reforma o reestructuración. Por otro lado, Hermann (1990) considera cuatro umbrales para el cambio en política exterior en un mismo gobierno, a lo que se refiere como “cambio de autocorrección” (más conocido por el mundo de habla inglesa como *self-correcting change*). Estos son: ajustes, cambios de programa, cambios de problema u objetivo, cambios de orientación internacional.

Política exterior argentina respecto a las Islas Malvinas

Como la pregunta que guía este trabajo apunta a la política exterior Argentina, en particular respecto a la cuestión de las Islas Malvinas, se procurará sintetizar qué ha dicho la literatura en relación al caso. Este ha sido estudiado por distintos autores para responder a distintos interrogantes. Por un lado, algunos buscan explicar el nivel de éxito (o fracaso) de las medidas tomadas en distintos momentos de la historia. Estos se basan en distintos aspectos de esta política exterior como los canales diplomáticos empleados (Airaldi, 2010; Baisotti, 2017) o la elección entre una política que busca aumentar los costos de ocupación de los isleños contra otro tipo de política que busca seducirlos (Corigliano, 2012; Cassese, 2005). Esta evaluación depende de qué es lo que se considera como un éxito o un fracaso. Autores como Airaldi (2010) consideran que no ha podido alcanzarse el objetivo buscado por Argentina debido a la sistemática negativa de Reino Unido a negociar la cuestión de la soberanía. No obstante, existen posiciones como la de Bologna (1998), quien considera que durante el gobierno de Menem hubo un fuerte avance en la cuestión porque Argentina se mostró dispuesta a negociar, y porque

mejoraron las relaciones bilaterales con el Reino Unido, a pesar de no haber logrado progresos en la disputa de soberanía.

Por otro lado, ciertos trabajos buscan definir cambios y continuidades en las políticas exteriores o en las relaciones bilaterales (Bologna, 1998, 2001), y en algunos casos determinar si puede afirmarse la existencia de una “política de Estado” o no (Gil y Aponte Tinao, 1999; Gómez, 2010). Los resultados parecen indicar que a pesar de la trascendencia que ha tenido esta cuestión en la política argentina, no puede ser considerada una política de Estado al no existir un abordaje pragmático consistente, con planes a largo plazo y aceptado por el conjunto de la sociedad (Gil y Aponte Tinao, 1999). La evidencia presentada en estos trabajos respalda la existencia de un quiebre entre el gobierno de Alfonsín y Menem, y de nuevo con el gobierno de Kirchner, cuya política se mantuvo durante ambos mandatos de Cristina Fernández (Bologna, 1998, 2001; Gómez, 2010).

Por último, existen autores que analizan los determinantes de las políticas exteriores efectuadas en determinado momento (Ariza Muñoz, 2013; Colalongo y Ecker, 2014; Mastropiero et al, 2017; Soukiassian, 1994). La literatura suele apuntar a los niveles de análisis de los factores domésticos y de las características individuales, negando que los factores sistémicos sean pertinentes o suficientes para este análisis (ver Mastropiero et al, 2017; Soukiassian, 1994). En cuanto a los determinantes domésticos, autores como Mastropiero et al (2017) y Colalongo y Ecker (2014) sostienen que las variables económicas, políticas y sociales son las que explican por qué el gobierno desplegaron determinadas acciones en política exterior respecto a las Islas del Atlántico Sur. Otra perspectiva es la de Soukiassian (1994), quien apunta a las “pugnas” al interior del sistema, es decir, el proceso de toma de decisiones y los actores que intervienen en la formulación de la política exterior. Ariza Muñoz (2013) propone un análisis centrado en los individuos y sus identidades. La autora plantea que la política exterior argentina respecto a las Malvinas responde a “las ideas que tenían de sí mismos, tanto británicos como argentinos, y la percepción de los demás Estados sobre ellos” (p.23), incluyendo su reconocimiento –o no reconocimiento- de los isleños como una identidad.

Los distintos trabajos citados previamente entienden ciertos aspectos fundamentales en los cuales se diferencian las políticas exteriores de los distintos gobiernos. Los más notorios refieren a los canales diplomáticos utilizados, cómo se desarrolló la relación tanto con Reino Unido como con los isleños, cuáles fueron las negociaciones en cuanto a recursos naturales, y la aplicación de la llamada “fórmula del paraguas”. Estos aspectos serán tomados en cuenta en

nuestro estudio para diferenciar las políticas exteriores en la cuestión de las Islas Malvinas que se llevaron a cabo en distintos momentos.

Marco teórico

Con el fin de entender este problema de investigación, se debe primero definir qué es la política exterior. Van Klaveren (1992) entiende a la política exterior como un tipo de política pública dirigida o referida al medio externo de un cierto país. Se considera que este concepto plantea una relación entre estrategias tomadas por el gobierno nacional –dejando fuera a los gobiernos provinciales y municipales- y los objetivos a los que busca llegar.

La política exterior no siempre permanece inmutable, sino que varía en el tiempo, de un país a otro y de un tipo de régimen a otro. Como describe Lasagna (1995, p.392): “la política exterior, como cualquier otra política pública, es un proceso cíclico; a un período de estabilidad le sigue un período de transición (o cambio), que a la vez se transforma con el tiempo en continuidad”. En este trabajo, se retomará la conceptualización de cambio en política exterior planteada por dicho autor, quien entiende que se trata de un *continuum*, en el cual un extremo representa cambios “macros”, y el otro representa cambios “micros”. En este espectro, Lasagna identifica tres niveles en los cuales agrupar estos cambios en la política exterior:

[L]a reestructuración de la política exterior que tiene lugar muy rápidamente, expresa un intento de cambio fundamental y se refiere a cambios en los lineamientos básicos de la política;

[L]a reforma de la política exterior que es un proceso normalmente lento, incremental y referido a aspectos parciales aunque importantes de los patrones elementales de la política exterior;

[E]l ajuste, finalmente, que es el nivel de cambio menos intenso y que tiene una ocurrencia cotidiana, pero que ocasiona pequeñas alteraciones en el comportamiento de política exterior de un país dado, no implicando ni realineamientos, ni un cambio básico. (Lasagna, 1995, pp. 393-394)

A pesar de que literatura indica diversos factores que pueden influir en la política exterior de los Estados, en este trabajo se analizará el efecto del régimen político. Al entender que este es el centro de la toma de decisiones gubernamentales, resulta pertinente considerarlo como la variable explicativa de la formación de política exterior. Van Klaveren (1992) define al régimen político simplemente como “la forma de organización política” (p.179). Lasagna (1995) entiende que este se encuentra caracterizado por tres propiedades:

1) las ideologías, los valores, los principios y las creencias que sustentan el proyecto global del régimen; 2) las normas o reglas de juego que regulan la vida política de la sociedad, y, sobre todo, definen los espacios y competencias de los actores más involucrados en el proceso de elaboración de las decisiones autoritarias; y, por último, 3) las estructuras de autoridad, que se refieren al conjunto de roles ligados entre sí y formalizados que expresan la forma en que habrán de comportarse quienes ocupan cargos políticos. (pp.397-398)

Con esta definición, se puede entender que un régimen cambia no solo cuando se transforma en otro, sino también cuando durante su existencia se desarrollan variaciones que no alteran su naturaleza. Es decir, se dará un cambio en el régimen cuando las propiedades descriptas anteriormente resulten alteradas. Estos cambios pueden adoptar diversas modalidades, que oscilan en un rango de más suaves a más dramáticos (Lasagna, 1995):

- En primer lugar, el rango de cambio de régimen más suave a ser considerado es el de *carácter formal*. Esto implica un cambio en el liderazgo central que no suponga una alteración importante de las estructuras políticas y reglas de juego. Es el caso de un cambio dentro del régimen, como un cambio de gabinete, un reequilibrio en las fuerzas que componen la coalición gobernante, o un cambio total de gobierno.
- En segundo lugar, los cambios que se realizan a través de un *proceso profundo pero gradual*, implican un reemplazo del grupo gobernante por otro de orientación distinta. El nuevo liderazgo promueve cambios en las estructuras del régimen, en los arreglos institucionales y en las reglas de juego vigente. No obstante, en el nuevo régimen coexisten elementos de continuidad y de cambio ya que las variaciones se desarrollan de forma relativamente lenta. Esto sucede si el régimen anterior no se ha desmoronado de golpe.
- En tercer lugar, los cambios que tienen un *carácter radical o revolucionario* implican una ruptura total con el régimen saliente. Esto significa que las estructuras de autoridad y las reglas de juego sean muy distintas a las del régimen anterior. En general, este tipo de cambio se genera en un breve período de tiempo a causa de revoluciones, golpes de Estado, y movilizaciones violentas.

En base a estas tres modalidades de cambio de régimen y tres niveles de cambio en política exterior, Lasagna (1995) sostiene que algunos de los tipos de cambio de régimen pueden conducir a una modificación de la política exterior. Se podría afirmar que “mientras más profundo es el cambio de régimen más se acentúa la relación régimen-política exterior” (p.401).

No obstante, no se debe asumir que exista una relación lineal y directa entre los tipos de cambio de régimen y las variaciones de política exterior.

Para el propósito de este trabajo, no se considerará todos los aspectos de la política exterior argentina como la variable dependiente, sino que se hará foco en analizar las medidas tomadas respecto a las Islas Malvinas y la relación bilateral con el Reino Unido. Para comprender las formas que ha tomado la política exterior argentina en esta cuestión, cobra relevancia lo afirmado por Andrés Cisneros, vicescanciller de Menem, en su entrevista con Romero (2019):

[...] en lo referente a la cuestión de las islas australes, a lo largo de la historia argentina hay dos corrientes de pensamiento: nacionalista/tradicionalista, la cual impulsaba la idea de que con Londres nos sentábamos a discutir primero soberanía o nada y después temas como petróleo, pesca, etc. (...) Esto generaba una fuerte puesta en escena en la política doméstica buscando réditos políticos en el corto plazo. (...) La segunda corriente es la [denominada] lógica básica ditellista, esto es, Londres no quiere hablar de soberanía y nosotros no podemos forzarlos a sentarse en una mesa de negociación, en consecuencia la idea era encarar el tema desde otra perspectiva. Hoy no podemos pero algún día si [sic] podremos hablar de soberanía (...) (p.32)

Estas dos estrategias han tenido lugar en forma de péndulo, alternando inconsistentemente en las políticas de los distintos presidentes (Merke, 2018). Entendiendo los cambios en política exterior de esta manera, se buscará analizar las variaciones en las estrategias de política exterior tomadas por los distintos gobiernos para el caso de las Islas Malvinas. Estas serán caracterizadas teniendo en cuenta cinco aspectos interrelacionados:

- a) *Canales diplomáticos de preferencia*: a pesar de que ningún gobierno utiliza un solo canal diplomático, se puede notar una priorización de distintos canales para llevar a cabo negociaciones o comunicaciones respecto a las Islas Malvinas. Mientras que algunos gobiernos han elegido las negociaciones bilaterales con el Reino Unido, otros han preferido las comunicaciones multilaterales, en foros internacionales como Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, y el Grupo de No Alineados (Gil y Aponte Tíno, 1999).
- b) *Relación con Reino Unido*: en relación con el punto anterior, más allá de qué canal diplomático tiene preferencia, se debe analizar la naturaleza de la relación bilateral con el Reino Unido. Al respecto, hubo una perspectiva que tendió a generar una relación amistosa con Londres, mientras que otra mantuvo una postura más bien confrontativa (Cassese, 2005; Corigliano, 2012; Merke, 2018)

- c) *Temas en la negociación*: esta diferencia, en su núcleo, se basa en la pregunta “¿debilita la postura argentina negociar con el Reino Unido sobre Malvinas en temas que no sean la soberanía?”. Aquellos que creen que sí, han evitado negociar en cualquier otra temática hasta que la cuestión de la soberanía haya sido puesta sobre la mesa. La postura opuesta se basa en lo que se conoce como “paraguas de soberanía”, que implica aislar la cuestión de la soberanía, y mientras tanto negociar en las demás cuestiones, como la pesca, el petróleo, y los vuelos hacia las islas (Gil y Aponte Tinao, 1999).
- d) *Relación con los isleños*: en muchos casos el objetivo desde Cancillería y el gobierno argentino fue el de aumentar los costos de ocupación para los isleños, y como una herramienta para desincentivar al Reino Unido a mantener su soberanía sobre las islas (Merke, 2018). Por otro lado, ciertos gobiernos intentaron justamente lo opuesto: tomaron medidas para buscar un acercamiento a los isleños para generar un ambiente más favorable al momento de negociar (Cassese, 2005). En el caso más extremo, estas medidas se conocieron como “política de seducción”.
- e) *Actores en conflicto*: esta cuestión se reduce básicamente a si los distintos gobiernos han considerado a los habitantes de las islas como un actor en la disputa. Existe una posición que los acepta como un tercer actor en la disputa, mientras que otra posición, por cierto, mayoritaria, niega sus preferencias al considerarlos como parte del mismo actor que el Reino Unido. (Gil y Aponte Tinao, 1999; Merke, 2018)

Para este trabajo se denominará a las dos corrientes alternadas de política exterior descriptas por Cisneros, con los nombres que les otorga Merke (2018). De esta manera, se entenderá que una política exterior será nacionalista cuando: priorice los canales multilaterales para tratar la cuestión de las Islas Malvinas; mantenga relaciones más bien tensas con Reino Unido y evite negociar con ellos en temas ajenos a la soberanía de Malvinas; busque aumentar los costos de ocupación para los isleños y niegue su participación en la disputa. Por otro lado, se considerará que la política exterior es liberal cuando: priorice la comunicación bilateral con el Reino Unido; mantenga relaciones más bien amistosas con el gobierno británico y aplique el “paraguas de soberanía”; busque el acercamiento o “seducción” a los isleños y los considere como un tercer actor en la disputa. De todos modos, se concede que estos son dos tipos ideales y que posiblemente ninguno de los gobiernos de adecúe a una de estas dos corrientes a la perfección durante la totalidad de su mandato.

Metodología

El trabajo tendrá un diseño descriptivo y explicativo ya que, por un lado, buscará describir en profundidad la política exterior argentina entre 1976 y 2019, en particular las cuestiones referidas a las Islas Malvinas, y por otro, buscará explicar sus variaciones a través de los cambios en el régimen político y el sistema de creencias. A su vez, el trabajo será de carácter cualitativo. Esta metodología permite una descripción detallada de la realidad. De esta manera, se podrá desarrollar en profundidad el caso de la disputa por las Islas Malvinas como un fenómeno históricamente relevante (Ragin, 2007).

Para cada gobierno desde 1976 hasta 2019, se describirá la política exterior argentina respecto a las Islas Malvinas, definida de una manera dicotómica a partir de los aportes de Cisneros (en Romero, 2019) y Merke (2018). Se hará una descripción de las medidas relacionadas con las Islas del Atlántico Sur y la relación bilateral con el Reino Unido, poniendo el foco en los cinco aspectos interrelacionados que definen a esta variable. Estos son: canales diplomáticos de preferencia, relación con Reino Unido, temas en la negociación, relación con los isleños y actores en conflicto. A partir de esto, se buscará categorizar a la política exterior de cada gobierno bajo una de las dos corrientes: nacionalista o liberal.

Por otro lado, el costado explicativo de este trabajo, toma a los cambios en la política exterior argentina respecto a las Islas Malvinas como su variable dependiente y busca explicarlos a través de las transformaciones en el régimen político, en base al modelo de Lasagna (1995). Para poder analizar las variaciones de una cuestión, resulta indispensable poder contrastarlo con la situación anterior. Por este motivo, este análisis solo se realizará a partir de 1983, gobierno de Alfonsín, y así compararlo con el gobierno anterior, la dictadura militar. Entonces, en primer lugar, para cada uno de estos gobiernos se analizará los cambios en el régimen político. A partir de sus propiedades descriptas en el marco teórico, se determinará, en comparación con el mandato anterior, si existió una transformación de carácter formal, a través de un proceso profundo pero gradual, de carácter radical/revolucionario, o si se trata de una continuidad. En segundo lugar, se debe determinar el cambio en la política exterior. Tomando la clasificación anterior de estrategias de política exterior respecto a las Islas Malvinas, y los cinco aspectos que las definen, se comparará a cada gobierno con el anterior. Se identificará, para cada caso, si las modificaciones en política exterior implicaron una reestructuración, una reforma, un ajuste o una continuidad. Teniendo en cuenta estas variables dependiente e independiente, se buscará explicar de qué manera los cambios que sufrió el régimen político

pueden explicar una modificación en la estrategia de política exterior seleccionada por cada gobierno.

Por otro lado, se analizará el sistema de creencias y características personales de los presidentes y jefes de gobierno de cada período. Se considerará si existió algún personaje clave que, aunque no haya sido líder de gobierno, haya influenciado en alguna decisión o medida clave tomada por estos. Se intentará, en base a esto, establecer una relación entre las creencias y las características individuales del líder correspondiente a cada período, y la estrategia de política exterior respecto a las Islas Malvinas de su gobierno.

Las técnicas de análisis de datos que se utilizarán serán la investigación documental y bibliográfica. La investigación documental resulta pertinente para acercar al investigador de manera directa al problema de investigación y comprender de manera precisa los fenómenos ocurridos en un determinado contexto (Valles, 1997). Por otro lado, también se accederá a bibliografía relevante en el tema, para poder incluir los puntos de vista de diversos investigadores en la cuestión. Entonces, las fuentes de datos a ser utilizadas serán tanto primarias como secundarias. Las primarias incluyen: discursos de presidentes; la Constitución Nacional; entrevistas a actores claves de la política exterior argentina, llevadas a cabo por Romero (2019); declaraciones conjuntas, acuerdos y tratados; y documentos oficiales incluidos en la *Serie Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur. Diplomacia Argentina en Naciones Unidas* del CARI. Las fuentes secundarias serán tomadas de revistas de investigación académica, como *Relaciones Internacionales*, *Agenda Internacional*, *Mural Internacional*, *Estudios Internacionales*, *Desarrollo Económico*, entre otras, y libros de investigadores de la temática de Malvinas y de política exterior argentina.

En cuanto al diseño muestral, cabe destacar que se tratará de un estudio de caso. En particular, se analizará la variación de una unidad en el tiempo, es decir, será un estudio longitudinal (Gerring, 2004), tomando como caso la política exterior de Argentina respecto a las Islas Malvinas. La relevancia teórica de este caso está relacionada con su particularidad como una política de Estado fallida. Como describen Gil y Aponte Tinao (1999) ha existido una variación en las medidas pacíficas tomadas por el Estado Argentino respecto a la Cuestión Malvinas, lo que impide que pueda ser denominada una “política de Estado” a pesar de que muchas veces sea llamada así erróneamente (ver también Merke, 2018). A su vez, esta variación es lo que lo convierte en un caso interesante para estudiar los determinantes de la política exterior y, particularmente, su relación con el régimen político argentino.

El recorte temporal seleccionado incluye desde el golpe cívico-militar del año 1976, hasta el final del gobierno de Mauricio Macri, en diciembre de 2019. Al respecto, cabe hacer ciertas aclaraciones. En primer lugar, este punto de inicio resulta pertinente, porque así se incluye en el análisis al gobierno militar que dio lugar a la Guerra de Malvinas, que se considera una coyuntura crítica en la cuestión. Además, comenzar el análisis aquí permite tomar a todos los gobiernos desde la vuelta de la democracia y compararlos con una situación anterior, donde el régimen político del país no era democrático. En segundo lugar, el gobierno militar se analizará como un solo mandato, es decir, no se hará énfasis en las medidas tomadas por los líderes de cada una de las Juntas. En tercer lugar, cabe destacar que este trabajo fue escrito durante el 2019, es decir, de manera contemporánea al gobierno de Mauricio Macri, lo que puede llegar a problemas analíticos por estudiar un mandato que aún no ha terminado. No obstante, se cuenta con suficiente información para dar un panorama general de las medidas tomadas a lo largo de los 4 años de mandato. Por último, no se analizarán las presidencias de Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde por considerar que el breve tiempo que estuvieron en el poder, no es suficiente para formular una estrategia de política exterior.

Se dividirá el análisis en 7 periodos correspondientes a las distintas presidencias o mandatos: el “Proceso de Reorganización Nacional” (marzo de 1976 a diciembre de 1983); Raúl Alfonsín (diciembre de 1983 a julio de 1989); Carlos Saúl Menem (julio de 1989 a diciembre de 1999); Fernando de la Rúa (diciembre de 1999 a diciembre de 2001); Néstor Kirchner (mayo de 2003 a diciembre de 2007); Cristina Fernández de Kirchner (diciembre de 2007 a diciembre de 2015) y Mauricio Macri (diciembre de 2015 a diciembre de 2019). Esto permitirá analizar cada gestión por separado, de principio a fin, y a la vez realizar comparaciones entre las medidas tomadas por los distintos gobiernos.

Capítulo 1: El “Proceso de Reorganización Nacional”

Golpe cívico-militar y nueva visión internacional

Luego de la desestabilización que estaba sufriendo el gobierno de Isabel Perón en 1975, se instaló el golpe militar que se autoproclamó “Proceso de Reorganización Nacional” y procuraba mantenerse en el poder durante dos períodos electorales, es decir, hasta marzo de 1984. El grupo que lideraba el país señalaba dos prioridades: derrotar al terrorismo y mejorar la economía argentina. Respecto al primer punto, se podría decir que fue logrado en los primeros 5 años de mandato, pero con un alto costo: la intervención fue tan brutal que distintos organismos para la protección de los derechos humanos realizaron protestas internacionales al respecto. En el marco económico, se siguió un programa que parecía estar dando excelentes resultados, y contaba con un gran apoyo internacional, pero sufrió un derrumbe que llevó a un incremento en tasas de desempleo, inflación excesiva y desintegración de la industria nacional en 1980 y 1981 (Gamba, 1987).

En este punto cabe destacar la diferencia entre las distintas juntas que conformaron esta etapa de gobiernos militares. Hubo tres instancias distintas: la primera junta militar, liderada por el General Videla entre 1976 y 1980; la segunda junta, por el General Viola; y la tercera junta, por el General Galtieri. Esta última se formó luego de los notorios problemas económicos del régimen de Viola; había fuertes demandas sociales, desempleo e inflación. Exagerando el estado de salud de Viola, los militares anunciaron que no se encontraba en condiciones para gobernar el país y se formó una nueva junta con el General Galtieri a la cabeza. Esta nueva formación se destacó por no tener como su principal prioridad la extinción de la “subversión” en Argentina, debido a que, para 1980, los problemas de violaciones de derechos humanos habían disminuido. La más grande preocupación de estos años era revertir el deterioro económico que había tenido lugar. Y en este marco, fue que se declaró la guerra por las Malvinas (Gamba, 1987).

Sistema de creencias del régimen y una influencia particular

Russell (1996) describe los rasgos principales del sistema de creencias de los líderes del “Proceso”. Este se caracterizó por contar con los supuestos básicos del realismo clásico, que otorga un fuerte peso a la geopolítica, y contiene una gran dosis de anticomunismo y nacionalismo. A esto se le sumó también el liberalismo económico y conservadurismo político

como influencias en las relaciones internacionales y diplomacia económica. (ver también Russell, 1984). La visión geopolítica con la que contó este gobierno otorgó una gran importancia al territorialismo. No obstante, Palermo (2007, p.47), destaca que este territorialismo ha sido “más bien defensivo y victimista”, y que “no es agresivo ni hostil con el mundo, la agresión es la excepción, no la norma”.

Russell (1996) sostiene que, influenciada por este sistema de creencias, la política exterior del gobierno militar se guio en cuatro direcciones principales: una búsqueda de buenas relaciones con los Estados Unidos; un alto perfil en América Latina; un pragmatismo en materia económica y comercial; y un bajo perfil en el eje Norte-Sur (ver también Moneta, 1982). Bajo su búsqueda de mejorar la economía local, los líderes de este régimen solo percibían como viable “[...] un modelo basado en el estrechamiento de los lazos con el capital financiero internacional y las corporaciones transnacionales” (Russell, 1984, p.171). Como consecuencia, el gobierno militar tomó importantes decisiones: hubo un acercamiento histórico con Brasil; se resolvieron las disputas hidroeléctricas con Paraguay y Brasil; y la disputa con Chile por el Canal de Beagle se estaba negociando de forma pacífica con mediación del Vaticano. Por otro lado, había buenos lazos comerciales con Europa Occidental y la Unión Soviética, y principalmente, las relaciones con Estados Unidos habían mejorado significativamente (Cisneros y Escudé, 1996). En este marco, se tendió a buscar buenas relaciones bilaterales con el Reino Unido, hasta que las tensiones respecto a las Islas Malvinas hicieron que esto sea difícil de mantener.

El almirante Jorge Isaac Anaya fue quien convenció al General Galtieri de ejecutar una operación militar para recuperar la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur. Para lo cual era necesario que este último reemplazara al General Viola en su puesto de titular del Ejército en la Junta Militar y como presidente de facto. Reconquistar Malvinas era un viejo anhelo del Almirante Anaya que venía de cuando estudió en la Escuela de Guerra Naval Argentina y que se exacerbó luego de haber cumplido funciones como Agregado Naval en el Reino Unido a mediados de la década del '70, función que le brindó oportunidades para analizar y actualizar la situación militar inglesa y consolidar en su mente la idea que el Reino Unido no enviaría una fuerza militar hasta las Malvinas ante una recuperación argentina y que aún menos lo haría durante el invierno austral. Evidentemente equivocó su apreciación. (Bóveda, 2019; Yofre, 2011)

Organismos multilaterales como canal de reclamo

Desde 1833, año de la ocupación inglesa de las Islas Malvinas, Argentina utilizó el canal multilateral para reclamar por sus derechos de soberanía sobre el archipiélago. En el período del gobierno militar, se priorizó el uso del canal diplomático bilateral para las negociaciones de esta cuestión, pero se mantuvo, en un nivel de prioridad menor, el reclamo en organismos multilaterales. De estos se usaron principalmente tres: Naciones Unidas (regularmente a la Asamblea General, pero también al Consejo de Seguridad cuando lo ameritó la situación), la Organización de Estados Americanos (OEA), y el Movimiento de Países No Alineados (MPNA).

En el marco de las Naciones Unidas, el primer canciller del gobierno dictatorial en hablar en la Asamblea General fue el Almirante César Guzzetti, en octubre de 1976. En su discurso afirmó que Argentina proseguía las negociaciones bilaterales y contemplaría los intereses de los habitantes de las Islas, pero que requiere también la determinación por parte británica. En diciembre de este año se aprobó la Resolución 31/49. Esta reconoció los esfuerzos del gobierno argentino para facilitar el proceso de colonización y promover el bienestar de la población de las islas, e insistió a las dos partes que se abstuvieran de adoptar decisiones unilaterales en la cuestión. El último discurso de un canciller argentino en dicho organismo antes de la guerra de 1982 fue promulgado por Oscar Camillón, quien exigió al Reino Unido impulsar las negociaciones respecto a la soberanía de las Islas, considerando a esta situación como un colonialismo. Cabe destacar que entre 1977 y 1981 no se votaron resoluciones sobre el tema durante las asambleas generales, y desde el primer año mencionado, las negociaciones en la ONU no avanzaron. En consecuencia, Argentina se volcó a la diplomacia bilateral, y a otros ámbitos multilaterales como la OEA y el MPNA (Cisneros y Escudé, 1996; Lanús, 2016).

El Movimiento de Países No Alineados permitió a la Argentina conseguir apoyo internacional para su reclamo. Desde 1975 hasta 1982, se produjeron siete declaraciones condenatorias de la situación colonial que persistía en el Atlántico Sur en perjuicio de Argentina. Este foro se utilizó, además de por su propio valor, para conseguir apoyo en otros ámbitos multilaterales para este reclamo y para la política nuclear. En cuanto a la OEA, de acuerdo con Cisneros y Escudé (1996), la acción fue muy limitada y las declaraciones allí efectuadas no pasaron de constituir hechos declarativos debido a la ausencia del Reino Unido en este espacio. Por otro lado, durante este gobierno, muchas de las reuniones se desviaron hacia la cuestión de las

denuncias sobre derechos humanos, por lo que el tema de las Malvinas no pudo tratarse con demasiada profundidad (Cisneros y Escudé, 1996).

Negociaciones bilaterales

Durante este gobierno, las relaciones bilaterales se caracterizaron por un intento de mantener negociaciones tanto sobre la soberanía de las Islas como la cooperación económica con ellas, pero que fueron dificultadas por diversas fuentes de tensiones. En otras palabras, se priorizó el canal bilateral para las negociaciones respecto a las Islas Malvinas, pero esto no implica que las relaciones con el Reino Unido hayan sido buenas.

En el comienzo de este período, las relaciones bilaterales se encontraban congeladas tras el retiro de ambos embajadores por tensiones relacionadas con la visita de Lord Shackleton a las Islas y el ataque al buque RRS Shackleton que había sido encontrado navegando en aguas argentinas. El primer canciller del gobierno militar, Contraalmirante César A. Guzzetti reinició el diálogo sobre las Islas Malvinas. Se realizaron reuniones secretas entre delegados argentinos y británicos en julio y agosto de 1976, cuyos resultados se mantuvieron confidenciales. (Cisneros y Escudé, 1996; Lanús, 2016)

Luego de la visita del secretario Rowlands, tanto a las islas como a Argentina, el 19 de abril de 1977 se emitió un comunicado de prensa conjunto en el cual anunciaron abrir negociaciones sobre las relaciones políticas, incluyendo la soberanía, respecto a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. Este cambio de actitud del gobierno británico es atribuible a que, según Rowlands, el gobierno de las islas había aprobado establecer las bases para este tipo de negociaciones. (Cisneros y Escudé, 1996). El 26 del mismo mes, se dio a conocer un comunicado conjunto anglo-argentino en el cual se informó que se abrirían las negociaciones sobre el futuro de las Islas, incluyendo su soberanía, y aclarando que el hecho de celebrar estas negociaciones no perjudica las posiciones de uno u otro gobierno. No obstante, de acuerdo con Cisneros y Escudé (1996, s/p): “Se ve claramente que mientras que para el Reino Unido las negociaciones deberían enfatizar la cooperación económica; para la Argentina, por el contrario, deberían enfatizar la soberanía”.

A pesar de todo, las negociaciones continuaron, y los días 13 y 14 de julio de 1977 se tuvo la siguiente ronda de conversaciones. En estas reuniones se intercambiaron puntos de vista, siendo el desacuerdo más notable la posición argentina por la cual el principio de

autodeterminación no era aplicable a los isleños, y que los británicos rechazaban por ser inaceptable para los isleños. Se realizaron reuniones una vez al año entre 1977 y 1980, profundizando cada vez más en aspectos de cooperación económica, y presentando propuestas para armonizar ambas posiciones en cuanto a la soberanía (Cisneros y Escude, 1996; Lanús, 2016). Cabe destacar que el desarrollo económico se mantenía como una prioridad del gobierno militar en Argentina, por lo que en las visitas en las que estuvo presente el ministro de economía José Alfredo Martínez de Hoz, se enfatizó en la cooperación, para no interferir con los fines económicos del país. Hasta 1981 continuaron estos encuentros en los cuales “se intentó buscar una conciliación cada vez más difícil entre las posturas de cada parte, cooperación y soberanía” (Cisneros y Escude, 1996, s/p). La realidad es que en estas reuniones no se lograron acuerdos significativos. (Moneta, 1982). En resumen, por motivos económicos internos al país, el gobierno argentino trataba de no dejar completamente afuera la perspectiva de la cooperación, pero se negaba a negociar si no se incluía en la agenda la cuestión de la soberanía.

El lugar de los isleños en el conflicto

La relación del gobierno argentino con los habitantes de las islas se vio limitada por una tensión entre el punto de vista de los dos gobiernos. Argentina demandaba una soberanía total de las Islas, mientras que el Reino Unido se había comprometido a respetar los deseos de los isleños de mantenerse súbditos de la Corona (Cisneros y Escudé, 1996). Argentina nunca aceptó la aplicabilidad del principio de autodeterminación para los habitantes de las islas. Son representativas para esta postura las palabras del Canciller Dr. Camilión en la Asamblea General de la ONU en septiembre de 1981: “[...] en las Malvinas no juega el principio de autodeterminación, porque fueron ocupadas por los ingleses mediante la violencia, y jamás ha sido reconocida su ocupación por parte de Argentina” (citado en Moneta, p.370). La posición del gobierno argentino –no negociar sobre recursos económicos hasta haber alcanzado una solución respecto a la soberanía- dejaba fuera de consideración los deseos de los isleños. En ningún momento el gobierno del “Proceso” buscó tener una buena relación con los habitantes de las islas, al no considerarlos un actor en la disputa.

El Reino Unido, por el contrario, insistió en la necesidad de tener en cuenta los deseos de los isleños. En esta línea, por ejemplo, en el proceso de elaboración del Informe Shackelton, el gobierno envió a representantes a las islas, además de a Argentina, para conocer sus opiniones y tratar de convencerlos sobre las posibles ventajas de esta política. Por otro lado, a pesar de

las protestas argentinas, a partir de marzo del 1981 se incorporó formalmente a dos miembros del Consejo Legislativo de las Islas en la mesa de negociaciones. La inclusión de representantes de las Islas en las negociaciones implicaría el cambio de una negociación bilateral a trilateral. El reconocimiento de este hecho por parte del gobierno argentino implicaría, tácitamente, el derecho a la autodeterminación de los isleños. Además, cabe considerar que, con estos representantes en la mesa de negociaciones, se excluiría el tema de la soberanía. Por lo tanto, estas dos cuestiones fueron rechazadas por el gobierno argentino (Cisneros y Escude, 1996; Gamba, 1987).

Para julio de 1981, el Canciller argentino Camilión presionó para acelerar las negociaciones, afirmando que la soberanía continuaba siendo la cuestión central, y que no se debería permitir a los isleños que vetaran estas discusiones. Sin embargo, la llegada de candidatos más “pro statuquistas” al gobierno de las Islas luego de las elecciones correspondientes, generó nuevas dificultades en las negociaciones, al negarse estos a dialogar si la agenda incluía la cuestión de la soberanía. Las negociaciones se aplazaron para fines de febrero de 1982. Mientras que Argentina pedía grupos de trabajo paralelos en cooperación económica y soberanía, los británicos buscaban dejar afuera la cuestión de la soberanía y negociar temas como los servicios aéreos. Incluso con este cambio en los términos de negociación, el *Foreign Office* no consideraba posible que Argentina accediera al uso de la fuerza. (Cisneros y Escudé, 1996; Gamba, 1987)

Dificultades en la relación bilateral

Como se mencionó anteriormente, durante el gobierno militar se presentaron diversas cuestiones que generaron tensiones en la relación bilateral con el Reino Unido, y llevaron, como última instancia, a la guerra. Para los meses finales de 1977, la atmósfera diplomática se hallaba bastante deteriorada. Durante este año, los argentinos habían disparado contra un buque británico, habían retirado a su embajador de Londres y pedido que se retirara su contrapartida británica, y se habían reinstalado en la Isla Morrell (Cisneros y Escude, 1996). Ciertas acciones realizadas por la armada argentina en contexto de la campaña antártica del verano 76/77 (principalmente la construcción de una estación científica en la Isla Morrell), fueron consideradas por el gobierno británico como una violación de la soberanía británica en las Islas Sándwich del Sur (Cisneros y Escudé, 1996).

El gobierno argentino, frente a estas situaciones de tensión, había informado al Reino Unido que estaría dispuesto a interceptar y eventualmente hundir a cualquier intruso en aguas territoriales argentinas en los alrededores de las Malvinas. Como consecuencia, el gobierno británico envió un submarino y buques para proteger las Islas, de forma secreta, para no escalar en las tensiones y generar una respuesta agresiva por parte de Argentina. Sin embargo, conociendo el desarrollo de los hechos, la consecuencia de esta decisión fue que Argentina no supo de la presencia de esta fuerza naval, no tomó conciencia de los posibles costos de una invasión, y por lo tanto, no fue disuadida militarmente (Cisneros y Escudé, 1996).

Frente a la decisión del gobierno británico de escuchar a los habitantes de las Islas, y defender su derecho a la autodeterminación, en enero de 1981, el Consejo Legislativo y el Parlamento decidieron congelar el tema de la soberanía y rechazar cualquier intento de solución o acercamiento con la Argentina. A pesar de esto, tan solo el 9 de febrero se anunció que el 23 del mismo mes se reanudarían las negociaciones sobre el futuro de las Islas. Esta ronda de negociaciones fue tan poco productiva que el 26 de febrero se informó que se realizarían próximas negociaciones a la brevedad, pero pocos días después, se dio a conocer el rechazo argentino a la propuesta británica (Cisneros y Escudé, 1996).

Guerra en las Islas Malvinas y sus consecuencias

Luego del fracaso de las diversas rondas de negociaciones, en febrero de 1982, la Junta decidió que, si fallaba la ronda que se celebraría en Nueva York el 27 y 28 de febrero, se activarían los planes de desembarco en Malvinas. El Poder Ejecutivo anunció que, de fracasar el actual sistema de negociaciones, Argentina elegiría libremente el procedimiento que mejor consulte a sus intereses. A partir de ese momento, Thatcher comenzó a planificar una posible estrategia de defensa, mientras que la Junta avanzaba secretamente con su plan, manteniendo los contactos diplomáticos habituales (Herrera Vegas, 2016).

A pesar de los últimos intentos del *Foreign Office* y el gobierno de Estados Unidos por evitarlo, finalmente, el 2 de abril, la fuerza militar argentina ocupó, sin derramamiento de sangre, las Islas Malvinas. El embajador argentino declaró ante el Consejo de Seguridad, este mismo día, que la intención de Argentina era recuperar la soberanía de estos territorios y que mantenía voluntad de negociación con el Reino Unido respecto a los intereses británicos y de los habitantes de las Malvinas, pero la soberanía no era negociable (Herrera Vegas, 2016). Las advertencias del Consejo de Seguridad y los intentos de mediación de Estados Unidos no

lograron evitar el conflicto. Este duró 73 días, e implicó más de 250 muertes británicas y más de 700 muertes argentinas, terminando, finalmente, con una victoria británica. (Gamba, 1987)

Luego del fracaso de la guerra, el General Galtieri se vio obligado a renunciar la presidencia, dando paso a un “gobierno de transición hacia la democracia”, con el General Bignone al poder. De acuerdo con Russell (1996), la decisión de la Junta de invadir las Islas Malvinas echó por la borda el esbozo de política exterior de Galtieri, que apuntaba a un alineamiento con Estados Unidos, bajo perfil en No Alineados, y, en general, un desplazamiento a la periferia global. El nuevo gobierno posterior a la guerra debió ejercer un cambio en su estrategia de política exterior. Existió “de hecho” un cese de hostilidades con el Reino Unido, informando a Londres que se mantenía la defensa de los derechos sobre las Islas, pero los medios a utilizar a partir de ese momento serían los diplomáticos. Entonces, el gobierno buscó profundizar los vínculos políticos y económicos con América Latina y procuró que el tema de Malvinas sea tratado por la Asamblea General de la ONU en su próximo periodo de sesiones (Moneta, 1982; Russell, 1984). Debe destacarse que la resolución aprobada en noviembre de este año por dicha Asamblea, solicita a Argentina y Reino Unido que reanuden las negociaciones para encontrar con brevedad una solución pacífica a la disputa por soberanía. Esto es de suma importancia, de acuerdo con Lanús (2016), ya que demuestra que la guerra no ha modificado las recomendaciones anteriores de la ONU.

Conclusión

El gobierno del autoproclamado “Proceso de Reorganización Nacional” se instauró como consecuencia de un golpe cívico-militar, lo que indicaría un cambio de régimen radical, de acuerdo con la tipología de Lasagna (1995). Este régimen contaba con características totalmente distintas a las que podían verse en democracia: una estructura de autoridad totalitaria, organizada en Juntas y sin Congreso que dictara las leyes; y reglas de juego que permitían la existencia de, por ejemplo, violaciones a los derechos humanos, y medidas económicas que no buscaban el aval del pueblo. Esto debe ser tenido en cuenta al momento de analizar su política exterior (ver Gamba, 1987).

Frente a las dos cuestiones que este gobierno dictatorial buscaba solucionar, la situación económica y el terrorismo local, su principal estrategia de política exterior fue buscar buenas relaciones con Estados Unidos y Europa Occidental (Gamba, 1987; Russell, 1984; 1996). No obstante, el sistema de creencias de este régimen, que contaba con una gran dosis de

nacionalismo y territorialismo, y la influencia secreta del Almirante Anaya hacia el General Galtieri, tuvieron como consecuencia que la política exterior respecto a las Islas Malvinas no responda a estos lineamientos generales (Bóveda, 2019; Russell, 1996; Yofre, 2011). La estrategia para esta cuestión se podría clasificar bajo lo que Merke (2018) define como “nacionalista”. Es decir, se mantuvo una relación confrontativa con el Reino Unido (accediendo, en última instancia, a medios armados), se evitó negociar con ellos en temas ajenos a la soberanía de Malvinas (o por lo menos se trató de siempre dejar esta cuestión en la agenda), se procuró impedir una participación de los isleños en la disputa, manteniendo relaciones tensas con ellos. La diferencia más notoria con esta categoría es que este gobierno priorizó el canal bilateral para las negociaciones de este tema. No obstante, se utilizaron ambos canales; los reclamos se llevaron a cabo también en organismos multilaterales.

Cabe destacar la comparación con las medidas que históricamente tomó Argentina en esta cuestión. Desde la ocupación de las Islas por parte del Reino Unido en 1833 se acudió al canal multilateral para realizar reclamos y se mantuvo una actitud relativamente tensa, pero nunca se tuvo una escalación militar comparable con el conflicto armado que sucedió en 1982 (ver Cisneros y Escudé, 1996). Resulta pertinente notar, para los fines de este trabajo, que se trata del único régimen no democrático a ser analizado, y a su vez, el único en utilizar la fuerza militar como un medio de implementación de su política exterior. Los gobiernos democráticos que se analizarán posteriormente utilizarán únicamente las negociaciones diplomáticas. No obstante, desde 1833 hubo otros gobiernos militares en el país, y el único en optar por la guerra como un medio posible para resolver esta disputa fue el “Proceso”.

Incluso dentro de este período de dictadura militar, la actitud a lo largo del tiempo sufrió ciertas variaciones. Resulta pertinente considerar la situación económica interna, que con las primeras medidas económicas pareció estar bajo control, después sufrió un empeoramiento, y para el gobierno de Galtieri la situación era desesperante y se buscaba revertirla a cualquier costo. En cuanto a las medidas respecto a las Islas Malvinas, en un principio, se procuró utilizar los organismos multilaterales como medio para realizar los reclamos respecto a la soberanía de las Islas. Hacia 1977 se empezó a ver la falta de resultados certeros y se volcaron los intentos al canal bilateral. Las relaciones entre Argentina y Reino Unido se encontraban deterioradas al comienzo de este periodo, y parecieron recomponerse gracias a los encuentros diplomáticos bilaterales. No obstante, se presentaron diversas situaciones que empeoraron esta relación, hasta llegar al nivel más conflictivo, la guerra (Cisneros y Escudé, 1996; Gamba 1987). El

gobierno de Alfonsín tendrá que retomar la situación de posguerra en Argentina y plantear una estrategia, con el mismo fin de recuperar la soberanía de las Islas.



Universidad de
San Andrés

Capítulo 2: Presidencia de Raúl Alfonsín

Transición a la democracia

Raúl Alfonsín fue electo presidente luego de 7 años de régimen cívico-militar, bajo el gobierno que se autodenominó “Proceso de Reorganización Nacional”. A pesar de que se podría afirmar que hubo un intento de apertura o liberalización hacia 1980-1981, esto no fue lo que dio lugar al inicio de una transición democrática, sino que el detonante fue la derrota de Malvinas y el derrocamiento de Galtieri por sus pares (Mazzei, 2011). Se podría afirmar, como lo hace Garretón, (1993) que el cambio de régimen político en este caso fue una condición necesaria para construir un nuevo patrón político que se diferencia del que existía previamente. En el ámbito de las elecciones presidenciales de 1983, mantuvieron su fuerza los dos partidos tradicionales del país, el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR) obteniendo el 89% de los votos totales entre ambos. Luego de las elecciones, ganadas por la UCR, el gobierno se debió enfrentar a la crisis económica, implementando medidas que muchas veces significaron un ajuste para la población (Garretón, 1993).

En cuanto a las instituciones democráticas, cabe destacar que la vuelta a la democracia luego del “Proceso” no implicó la redacción de una nueva constitución, sino que se reestableció la que regía antes del golpe de estado de 1976, la Constitución de 1853. Esta se había intentado modificar, pero fue reestablecida en 1955. En ella se establecía que el presidente se elegía por medio de un Colegio Electoral para un mandato de 6 años sin posibilidad de reelección inmediata. Sus poderes legislativos eran muy limitados y sus mayores atribuciones se concentraban en materia de poderes de emergencia (Negretto, 2001).

Incluso con estas instituciones pautadas, durante todo el gobierno de Alfonsín, y el primer año del gobierno de Menem, el país todavía estaba en proceso de consolidación democrática. Es decir, existían actores que aún consideraban opciones por fuera del sistema democrático. Hasta 1990, los grupos “carapintadas” participaron en distintas movilizaciones públicas y tuvieron contacto con el principal candidato opositor a la presidencia, mostrando su persistencia y su adhesión a la posibilidad de una reversión autoritaria (Mazzei, 2011). El gobierno de Alfonsín tenía limitadas sus opciones políticas: debía actuar sabiendo que ciertas medidas podían generar rechazo de estos grupos, manifestaciones, y en el peor de los casos, una nueva caída de la democracia.

En este contexto interno de transición democrática, presencia de los “carapintadas”, y juzgamiento a las Juntas Militares, entre otras cosas, el nuevo gobierno planteó objetivos que destacaban sus visiones, casi siempre contrarias a las del “Proceso” respecto a temas como los derechos humanos, valores democráticos y derecho internacional (ver Raimundi, 2013; Russell, 1996). De acuerdo con Romero (2019), la política exterior pasó a ser un instrumento para proteger los primeros pasos del proceso de democratización y del nuevo orden institucional que se estaba iniciado en el país. En este marco, el gobierno radical tomó medidas cuyo efecto más notorio fue la posibilidad de un “giro” en las relaciones con Estados Unidos. No obstante, como destaca Corigliano (2001) en ese tema de la agenda bilateral existió un consenso interno que permitió el cambio en política, que no existió en otros casos. En la cuestión de las Islas Malvinas, “el peso de los sectores nacionalistas ubicados tanto dentro como fuera del radicalismo abortó las chances de cambio” (p.13). En esta línea, Palermo (2007) sostiene que el presidente temía una pérdida de apoyos sociales y electorales en caso de alejarse demasiado de las reivindicaciones territoriales históricas, y debía tener en cuenta el rechazo que tendría en la UCR la desactivación de conflictos regionales. Por lo tanto, no fue tan fácil para el gobierno tomar medidas completamente opuestas a las que se tomaron en el período anterior, debido a que los grupos nacionalistas seguían teniendo una influencia enorme.

Liderazgo de Alfonsín y su canciller Caputo

Este presidente se distingue muy claramente de su gobierno antecesor por sus creencias y su estilo de liderazgo. Russell (1996) describe a su sistema de creencias filosóficas como una mezcla de tres vertientes: “de los supuestos idealistas clásicos; del pensamiento reformista latinoamericano en general y del radicalismo en particular; y, por último, de las concepciones éticas tradicionales del partido radical” (p.33). A su vez, este autor destaca como algunos de los aspectos principales de sus creencias instrumentales: la negación al uso de la fuerza como método de resolución de conflictos de intereses y la búsqueda de una política no utilitaria sino con fines éticos y de consolidación de la democracia. En particular estos últimos puntos muestran un cambio respecto a las perspectivas del régimen anterior. Como se mencionó anteriormente, la recuperación democrática era un tema que no podía dejarse de lado y guió muchas decisiones de política exterior.

Su canciller, Caputo fue la mano derecha de su estrategia de política exterior. Él contó con creencias cercanas al desarrollismo y puso el foco de su política exterior la integración y

cooperación con Brasil, y la búsqueda de “relaciones maduras” con Estados Unidos. Esto no implicó un alineamiento con las grandes potencias, sino más bien un desacuerdo que no llevara a una ruptura. (Cisneros y Escudé, 1998). Bajo este punto de vista, también se plantearon las relaciones con Reino Unido y las Malvinas. El uso de la fuerza militar como un medio para llevar a cabo el reclamo quedó totalmente descartado, pero se buscó general con el Reino Unido una situación en la cual se pudiera dialogar.

La diplomacia multilateral como medio de reclamo

En el contexto en el que Raúl Alfonsín tomó el poder ejecutivo nacional, la imagen internacional de Argentina se encontraba fuertemente dañada por los hechos sucedidos durante los gobiernos militares, su presencia internacional era reducida y aún no se habían retomado las relaciones bilaterales con Reino Unido. Luego del fracaso de la guerra, los militares se volcaron a la diplomacia como un intento de negociar el futuro de las Islas Malvinas. Su objetivo incluía la consolidación de las relaciones en organismos multilaterales y con Estados Unidos, sin llegar a ningún resultado concreto antes de que las elecciones democráticas de 1983 los movieran del poder (Baisotti, 2017).

El nuevo presidente electo democráticamente tenía, entonces, la misión de revertir la imagen que tenía el mundo sobre Argentina después de la guerra, y recuperar la presencia internacional. Dentro de la sociedad argentina y del partido gobernante existió la tendencia de tratar a la Guerra de Malvinas como una “guerra absurda” o una “loca aventura” del gobierno militar. Se cuestionó la utilización de la guerra como medio, pero no se modificó “el marco de profundas orientaciones político culturales colectivas de larga data sin las cuales la ocupación de abril del 82 aparecía, precisamente, como lo absurdo” (Palermo, 2007, p.286). Este marco fue mantenido, pero sí se puede afirmar que cambiaron los medios utilizados para el reclamo. La posición prioritaria que otorgaba el presidente dentro de sus creencias a los valores democráticos y creencia internacional influyó en su búsqueda de utilizar a la política exterior como medio para respaldar la transición hacia la democracia. Cisneros y Escudé (1998) destacan la importancia, en este contexto, del uso de la diplomacia multilateral como canal casi exclusivo para tratar el tema de las Islas. A través de este canal, Argentina denunció la negativa del gobierno británico a negociar, y por consecuencia, el mantenimiento de una situación anacrónica de colonialismo. En la misma línea, Romero (2019), sostiene que

[...] existía un gran convencimiento en la Cancillería que, en algún momento, los votos obtenidos en los foros internacionales a su favor en los temas del Atlántico Sur tendría [sic] un efecto de presión sobre el Foreign Office, porque quedaría al descubierto ante la comunidad internacional quién quería negociar y quién se oponía sistemáticamente a esta postura (p.14)

Estas denuncias fueron comunicadas principalmente en distintos foros de Naciones Unidas, pero también en la OEA y el MPNA (Cisneros y Escudé, 1998). En la Asamblea General de Naciones Unidas y de la OEA se buscó emitir anualmente resoluciones que apoyaran la posición argentina de buscar que el gobierno británico se sentara a negociar (Baisotti, 2017; Cisneros y Escudé, 1998; ver también Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales y Grupo Latinoamericano en Naciones Unidas, 1983). En Naciones Unidas, el gobierno argentino también accedió al Comité de Descolonización, donde se “colocaba a Gran Bretaña – cada año – en la incómoda posición de tener que defender su postura y perder a la hora de las votaciones” (Baisotti, 2017, p. 10). En el MPNA, Argentina consiguió un importante centro de debate y difusión de sus reclamos sobre la soberanía de Malvinas, y también logró establecer alianzas que se utilizarían en otros organismos, como Naciones Unidas (Romero, 2019). No obstante, estas resoluciones y recomendaciones de los foros no modificaron la actitud del Reino Unido (Palermo, 2007).

Por otro lado, los encuentros bilaterales fueron escasos. Los primeros diálogos de este tipo sucedieron en Berna, y no lograron devenir en acuerdos concretos. Por este motivo, prácticamente se abandonó esta estrategia (García Moritán, 2016; Romero, 2019). En reemplazo de esto se acudió a la *second-track diplomacy*, o diplomacia informal, al formar parte del South Atlantic Council. Este consejo, creado por parlamentarios británicos con el fin de establecer relaciones cordiales con la Argentina y salvaguardar la seguridad de los isleños, propuso medidas sobre temas comerciales, diplomáticos, y también de soberanía (Baisotti, 2017).

Tensiones de posguerra

La relación entre los dos países después de la guerra se vio marcada por una Argentina empeñada en entablar conversaciones sobre soberanía, y llevar a cabo las medidas previas que eventualmente lleven a ese diálogo, y un Reino Unido que evitaba conversar sobre soberanía, pero trataba de mejorar las relaciones en todos los demás aspectos. La primacía de

la cuestión de la soberanía para el punto de vista del gobierno radical es innegable. En su discurso inaugural en el Congreso, el Raúl Alfonsín declaró:

En el caso de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, nuestro objeto indeclinable es y será siempre su recuperación y la definitiva afirmación del derecho de nuestra nación a su integridad territorial soberana. En este punto somos inflexibles y la soberanía es un dato previo a la negociación. (citado en Cisneros y Escudé, 1998, s/p)

Esto resume claramente la perspectiva del presidente: primero la soberanía, después todo lo demás. En otras palabras, el tratamiento de la soberanía era una condición excluyente para una eventual reanudación del diálogo bilateral (García Moritán, 2016).

Hacia fines de 1983, existía una gran distancia entre las posiciones de ambos gobiernos. Mientras que Margaret Thatcher expresó su deseo por mantener buenas relaciones diplomáticas y comerciales, pero sin participar en conversaciones de soberanía, el Canciller Caputo afirmaba que la soberanía de las islas no era negociable y era el punto inicial de cualquier conversación (Cisneros y Escudé, 1998). Paulatinamente, el gobierno argentino flexibilizó su postura y se empezaron a incluir negociaciones sobre otras temáticas, como recursos ictícolas, servicios aéreos, visitas a las tumbas de los soldados de la Guerra, restablecimiento de las relaciones comerciales, conservación medioambiental de las Islas, entre otros (Cisneros y Escudé, 1998; García Moritán, 2016). Sin embargo, muchas de estas cuestiones no pudieron resolverse hasta que se empezó a aplicar la fórmula del “paraguas de soberanía”, para la cual el gobierno de Alfonsín preparó el borrador en 1988, pero pudo ser implementada durante la presidencia de Menem (Baisotti, 2017; García Moritán, 2016).

El uso de los canales multilaterales para presionar a Reino Unido a negociar sobre soberanía generó una relación confrontativa entre ambos países. Sumado a esto, en discusiones bilaterales, el gobierno de Alfonsín mantuvo trabas para declarar el cese de hostilidad y restaurar las relaciones comerciales regulares. Como sostiene Palermo (2007, p.307), esto comprometió también las relaciones con la Comunidad Europea; “en lugar de subordinar el conflicto Malvinas a las necesidades de la reinserción argentina en el mundo, se subordinó ésta a la causa”. De hecho, el canciller Caputo afirmó en 1987 que no era un objetivo de los argentinos reestablecer o normalizar las relaciones (García Moritán, 2016). Mientras que Argentina anunciaba en distintos foros internacionales que estaba dispuesta a negociar solamente si se incluía la cuestión de la soberanía, Reino Unido buscaba negociar sobre todos los demás temas, dejando la soberanía a un costado (Baisotti, 2017; Cisneros y Escudé, 1998).

Las limitaciones de acción del Poder Ejecutivo debido a los constreñimientos propios de la Constitución Nacional y la presión de actores nacionalistas como los grupos “carapintadas” y algunos sectores de la UCR pueden haber sido parte de la razón por la cual, en este sentido, existieron trabas para cambiar la situación bilateral que existía desde fines del régimen anterior.

El tema de la seguridad y defensa en las Islas fue un importante punto de hostilidades entre Argentina y Reino Unido en este período. De acuerdo con Cisneros y Escudé (1998), la estrategia inicial del gobierno argentino había sido mantener un estado de tensión lo suficientemente alto para que el gobierno británico construyera una base militar demasiado costosa para mantener. Debido a que Reino Unido pudo afrontar con mayor facilidad los costos del rearme, hacia febrero de 1984, el gobierno radical abandonó esta estrategia. El gobierno británico comenzó a construir lo que se conoce como “Fortaleza Malvinas”, es decir, la presencia de fuerzas británicas en la zona. El cambio de estrategia del gobierno argentino fue denunciar esta presencia militar, considerada “desmesurada” y peligrosa para la estabilidad de la región, en distintos foros internacionales, como la Asamblea General de Naciones Unidas, el MPNA e incluso el Consejo de Seguridad en una ocasión (Baisotti, 2017; Cisneros y Escudé, 1998).

Aumento de los costos de ocupación

Dentro de esta estrategia, el gobierno argentino consideraba que se debía aumentar para Reino Unido los costos de la ocupación de las islas, y de ninguna manera considerar a los isleños como un actor en la disputa. Bajo la diplomacia multilateral, que fue el principal canal utilizado por el gobierno de Alfonsín, no se hizo referencia a los deseos de los isleños, ni se intentó ningún acercamiento hacia ellos. La relación entre el gobierno de Alfonsín y los malvinenses se explica con las palabras del Canciller Dante Caputo:

Había que lograr una permanente tensión exterior sobre el tema Malvinas. Para nosotros el único método (por cierto de largo plazo) para lograr este objetivo era permanentemente mantener presentes los costos internacionales para el Reino Unido de la ocupación. Si esos costos disminuían, si esos costos se hacían nulos, casi nulos, la intervención o la presencia de la ocupación británica se mantendría permanentemente (Escudé y González de Oleaga, 1996, p.15)

Es decir, la lógica que perseguía el gobierno es dificultar, para el gobierno británico y para los malvinenses, la ocupación de las islas, hasta el punto que reconsideraran si realmente vale la

pena seguir ocupándolas. Los hechos parecían mostrar que la guerra había tenido el efecto contrario al esperado. Diez años después de la guerra, los gastos asignados a las islas eran más altos que los presupuestados inicialmente, incluyendo los gastos de pelear la guerra, la Fortaleza Malvinas, y la ayuda económica asignada a las islas (Cisneros y Escudé, 1998; Palermo, 2007). Otro punto utilizado en este sentido por el gobierno de Alfonsín fue la resistencia a declarar el cese de hostilidades, bajo la idea de que esta situación resultaba cara para el Reino Unido, y finalmente cederían a negociar sobre soberanía. Estas percepciones habrían sido equivocadas ya que tampoco alcanzaron el resultado esperado (Palermo, 2007). Por lo tanto, como afirman Cisneros y Escudé (1998, s/p) “si la estrategia del gobierno radical fue la de aumentar para Gran Bretaña los costos de la posesión de las islas se observa que ésta estuvo bien dispuesta a soportar la carga”. Hasta el final del mandato de Alfonsín, se mantuvo dicha posición en este aspecto de la política exterior.

Conclusión

El gobierno radical que comenzó su mandato en diciembre de 1983, recibió un país que recientemente había perdido la guerra en las Islas Malvinas. Dicho conflicto armado, además de marcar un antes y un después en la cuestión de la soberanía por las Islas, fue el detonante de un profundo cambio de régimen en Argentina, que se puede considerar como un cambio radical debido a la ruptura total con el gobierno saliente (ver Lasagna, 1995). La transición de una dictadura a un gobierno democrático implicó una vuelta a las estructuras de autoridad que existían antes del golpe cívico-militar de 1976. Contrastando con el gobierno con líderes militares y sin Poder Legislativo, se reestableció la Constitución de 1953 que otorgaba los poderes de ley al Congreso, y al presidente, potestades para caso de emergencia bajo un mandato de 6 años. A su vez, las reglas de juego, espacios y competencias del gobierno radical implicaron muchas más limitaciones de las que tuvo el “Proceso”. Con la vuelta de la democracia, recobraron fuerza los dos partidos tradicionales de Argentina, el PJ y la UCR, por lo que al ganar elecciones el primero, no implicaba que era la única facción con poder en el Estado. Por otro lado, también ejercieron presión los grupos “carapintadas”, que participaron en distintas movilizaciones amenazando con una reversión autoritaria. En cuanto a las ideologías, valores y creencias del nuevo gobierno, se destacaron los derechos humanos, valores democráticos y derecho internacional, discrepando notoriamente con los líderes del período anterior. La política exterior fue usada como un medio para consolidar dichos principios (ver Garretón, 1993; Mazzei, 2011; Negretto, 2001; Raimundi, 2013).

Habiendo declarado desde su discurso inicial a la recuperación de las islas como un “objetivo indeclinable”, el presidente Alfonsín planteó una estrategia de política exterior que se diferencia de la que fue llevada a cabo por el gobierno del “Proceso”. Desde su posición de liderazgo, tanto él como su canciller Caputo, buscaron plantear una estrategia de política exterior hacia las Malvinas que se adecuara a sus creencias. Así, priorizaron defender el fin de la soberanía por sobre buscar relaciones amistosas con las grandes potencias. Retomando los niveles de cambio que establece Lasagna (1995), se podría afirmar que la transformación hacia la nueva estrategia del gobierno radical se trata de una reforma. Esto implica cambios en aspectos parciales pero importantes de la política exterior. El gobierno de Alfonsín modificó de dos maneras la estrategia respecto a las Islas Malvinas. Por un lado, cambiaron los medios a través de los cuales se buscó implementar la política exterior. Mientras que el gobierno militar, además de utilizar las negociaciones diplomáticas, llegó al momento culmine de declarar la guerra, el gobierno de Alfonsín abandonó la amenaza militar como una opción posible. El uso de la fuerza quedó totalmente desprestigiado después de la guerra de 1982.

Por otro lado, el gobierno de Alfonsín realizó cambios en los canales de negociación diplomática. Dejando en el pasado la violencia de la guerra, el gobierno radical buscó recuperar la presencia internacional del país (ver Baisotti, 2017; Romero, 2019). Para conseguir esto, cobraron una gran importancia los organismos internacionales como medio diplomático. Además, los medios utilizados para negociar de manera bilateral también fueron otros. La gestión de Alfonsín se caracterizó por su reivindicación a los valores del derecho internacional, por lo que utilizar la fuerza militar para recuperar las Islas sería impensable (ver Russell, 1996). No obstante, se mantuvo un estado de tensión alto con Reino Unido; hubo escasos acuerdos que dificultaron el restablecimiento de las relaciones bilaterales regulares.

¿Por qué no es una reestructuración, considerando el cambio de creencias y discurso entre estos gobiernos e incluso el hecho de que uno de estos gobiernos declaró la guerra, y el otro se centró en la resolución pacífica de la disputa? La reestructuración, nivel más profundo de cambio en política exterior, refiere a cambios en los lineamientos básicos de la política. Para ambas gestiones, las medidas tomadas en la cuestión de las Islas Malvinas se basaron en la relación confrontativa con el Reino Unido y la inflexibilidad respecto al derecho de soberanía. En ambos casos, la política estuvo guiada por los sectores nacionalistas que, en el caso del gobierno de Alfonsín, restringieron la posibilidad de un cambio más abrupto (ver Corigliano, 2001). Por ejemplo, se mantuvo la lógica de aumentar los costos de ocupación de las islas y de no considerar a los isleños como un actor en la disputa. Además, a pesar de que no hubo guerra,

durante el gobierno de Alfonsín hubo una fuerte tensión militar entre ambos gobiernos, que se refleja en la creación de la Fortaleza Malvinas (ver Cisneros y Escudé, 1998; Romero, 2019). Es decir, se consideró a la guerra como una medida exagerada y absurda, pero las orientaciones políticas y culturales que llevaron a ella no se cuestionaron. En palabras de Palermo (2007, p.286): “[...] paradójica consecuencia, habrá, en la política democrática, en este cambio, fuertes y llamativas continuidades, no una ruptura con el pasado”. Por lo tanto, no sería correcto considerar que los lineamientos básicos de la política cambiaron, sino más bien los medios por los cuales estos se llevaron a cabo. De todos modos, este no es un cambio mínimo.

Hacia el fin de gobierno de Alfonsín, empezaron a modificar lentamente estos lineamientos básicos. Parecería que el gobierno argentino notó que no se estaban consiguiendo los resultados esperados con la estrategia de aumentar los costos de ocupación a través del rearme militar y la postura de negarse a negociar sobre cualquier tema excepto la soberanía. Posiblemente también, la necesidad de conseguir estabilidad democrática y apoyo doméstico influyeron en este sentido. El gobierno radical comenzó a virar hacia las políticas que caracterizarían a la gestión del próximo gobierno. Se empezarán los borradores de lo que luego se conocerá como “el paraguas de soberanía”, fórmula que no pudo ser aplicada por Alfonsín debido al acortamiento de su período presidencial, pero será aplicada por el gobierno de Menem (ver Baisotti, 2017; Cisneros y Escudé, 1998; García Moritán, 2016).

San Andrés

Capítulo 3: Gobierno de Carlos Saúl Menem

Reforma constitucional y nuevo modelo económico

Carlos Saúl Menem asumió como presidente en un contexto de grave crisis económica y una caótica transición con un gobierno saliente excesivamente debilitado, que implicó el adelantamiento de la toma de cargos de diciembre a julio. El pasaje del gobierno de Alfonsín al de Menem estuvo teñido por la ausencia de un Estado como centro de autoridad autónomo, reflejado en el estallido de la hiperinflación, la proliferación de los saqueos y la entrega adelantada del poder. Bajo esta situación, el presidente Menem llegó al gobierno con una campaña electoral que hacía referencia a la temática de la identidad peronista y que pudo ser interpretada como el abandono de las políticas de ajustes. Para fines de los '80 se estaban debilitando las identidades partidarias y los partidos tradicionales, en comparación a las elecciones de 1983, lo que facilitó a Menem ganar las internas contra la conducción peronista renovadora del partido (Garretón, 1993). El fracaso del modelo económico de Alfonsín y el ascenso de Estados Unidos como única hegemonía mundial –luego de la caída de la Unión Soviética- dieron margen al gobierno de Menem a establecer un paradigma neoliberal, estableciendo un Estado más ausente y una economía en manos del mercado (Raimundi, 2013).

De acuerdo con Garretón (1993), Menem fue desplazando su concepción del Estado como representativo de las organizaciones de interés, hacía una fórmula de “el Estado soy yo”. En esta línea, Rubio y Goretti (1996) sostienen que la gran concentración de poder en el Ejecutivo durante su mandato se aprecia en la enorme cantidad de decretos “de necesidad y urgencia” que se dictaron. Para ser exactos, entre julio de 1989 y agosto de 1994, entrada en vigor de la reforma constitucional, el presidente dictó 336 decretos. Con el fin de perfeccionar el equilibrio entre los poderes, en noviembre de 1993, Menem y Alfonsín, como los representantes de los dos partidos más importantes, suscribieron la Declaración de Olivos en la cual acordaron promover un proyecto de reforma constitucional. La Constitución, finalmente reformada en 1994, en el nuevo artículo 99 inc. 3, estableció que el Poder Ejecutivo no podía en ningún caso emitir disposiciones de carácter legislativo, exceptuando ciertos casos de urgencia. A partir de ese momento, el número de decretos efectuados disminuyó significativamente.

Otra adición pertinente de la Constitución Nacional de 1994 es la primera cláusula transitoria, en la que se afirma:

La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del Derecho Internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino. (Constitución Nacional Argentina, 1994, Cláusula Transitoria N° 1)

La inclusión de este artículo fue impulsada por los sectores más nacionalistas y ligados a la línea tradicional de política exterior respecto a las Islas Malvinas. El hecho de establecer al “ejercicio pleno de la soberanía” como un objetivo irrenunciable de la Argentina limita el margen de maniobra de cualquier negociación, y acarrea como consecuencia que sea inconstitucional la posible implementación de fórmulas mixtas de soberanía (Cassese, 2005; Palermo, 2007).

La estrategia de Menem y Di Tella

En cuanto a la política exterior, el modelo de Menem también implicó un giro total respecto a su predecesor. El nuevo gobierno formuló una “nueva política exterior” que definía el interés nacional casi exclusivamente en términos de desarrollo económico. Esto significó, en los hechos, el intento de eliminar cualquier tipo de confrontación con las grandes potencias, en particular con Estados Unidos, y buscar alinearse a este país con el fin de conseguir beneficios económicos. Esto, a su vez, tuvo efectos en la política nuclear del país y el retiro del MPNA. Además, durante la década de los '90, Argentina asumió compromisos con organismos internacionales como la OMC, Banco Mundial, y FMI (Aradna, 2004; Raimundi, 2013).

Esta estrategia general de política exterior, obviamente, también tuvo repercusiones en la estrategia referida a las Islas Malvinas. A pesar de que se supone que la búsqueda de “relaciones carnales” con Estados Unidos haya implicado un congelamiento del reclamo territorial, por el contrario, el gobierno de Menem con Guido Di Tella como canciller tomó medidas originales para conseguir avances sustantivos e inmediatos en esta cuestión (Palermo, 2007). No obstante, mantener una relación tensa con Reino Unido, de forma bilateral y dentro de los organismos multilaterales, también implicaba un obstáculo a los beneficios económicos-financieros-comerciales que buscaba conseguir la gestión (Romero, 2019). Entonces, este nuevo gobierno procuró hacer un giro de 180 grados en cuanto a las medidas que había llevado el gobierno anterior respecto a las Islas Malvinas.

Cabe destacar en este punto, el importante rol del canciller Di Tella en la definición de la orientación de política exterior respecto a las Islas Malvinas de este gobierno. Como sintetiza Cassese (2005):

Di Tella había vivido en Gran Bretaña y mantenía contactos con la academia británica [...] lo cual le permitía entender la idiosincrasia británica, por la que tenía un especial aprecio. Esta comprensión y respeto facilitó su diálogo con los isleños, pero aunque fue su experiencia personal y profesional lo que permitió que impulsase la política de seducción, semejante modificación en la estrategia Argentina con respecto a Malvinas sólo fue posible en el contexto más amplio que el Gobierno de Menem le dio a las relaciones internacionales de la Argentina. (p.90)

Entonces, fue la combinación de estas dos personalidades y tipos de liderazgo lo que permitió la aplicación de esta política exterior tan heterodoxa.

Acercamiento bilateral

La estrategia del gobierno de Carlos Menem para tratar la cuestión Malvinas implicó una priorización del ámbito de las relaciones bilaterales con Londres por encima del canal multilateral. Esto significó, por un lado, abandonar la presión ejercida a Reino Unido a través de instituciones internacionales, y, por otro lado, enfatizar el diálogo directo con el gobierno británico, procurando mantener relaciones amistosas y cooperativas (Cassese, 2005; Romero, 2019). Como se explicará más adelante, estas relaciones pudieron avanzar gracias a la aplicación del “paraguas de soberanía”.

En el ámbito del diálogo directo, Romero (2019) sostiene que se utilizaron tres canales en forma alternativa. El primero fueron las tratativas por parte del presidente uruguayo, Sanguinetti, quien respondía al deseo de Londres de restaurar las relaciones comerciales y bilaterales con Argentina, dejando de lado el tema de la soberanía de las Malvinas. El segundo canal se dio a través de Brasil, que se encargó de proteger los intereses argentinos ante Reino Unido luego de la ruptura de las relaciones diplomáticas en 1982. El tercero fue a través de la intermediación de Washington, que permitió la negociación de la “fórmula del paraguas”. Además, Cassese (2005) destaca que se impulsó el uso de organismos bilaterales para ocuparse de los intereses comunes de las islas y la Argentina, como la pesca.

De manera simultánea, se congeló el reclamo en los organismos multilaterales. Argentina abandonó el MPNA en 1991, dejó de recurrir a la Asamblea General de Naciones Unidas y a la OEA para promover resoluciones sobre la disputa de Malvinas, manteniendo el reclamo solamente en el Comité de Descolonización (Cisneros y Escudé, 1998; Pfirter, 2016; Romero, 2019). De esta forma, se evitó perjudicar los intentos por mejorar la relación bilateral con el Reino Unido. Esto responde a la estrategia general de política exterior de Menem, que implicaba un alineamiento con las grandes potencias para beneficiar el desarrollo económico del país.

La lógica a partir de la cual el gobierno de Menem buscaba regir sus relaciones con el Reino Unido era no solo evitar la confrontación, sino demostrar de manera abierta su intención de mantener relaciones amistosas (Cassese, 2005, Pfirter, 2016). De esta manera, comenzó una fase de acercamiento cauteloso entre las dos partes. En un primer momento, se pudo pactar una reunión entre delegados de ambos países en agosto de 1989 en Nueva York. En esta ocasión ambos países acordaron que debían pactar una agenda de negociaciones que incluyera diversos ámbitos, para lo cual había que establecer “una fórmula que pusiese a cubierto la posición de cada parte respecto de la soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur” (Romero, 2019, p.34).

La siguiente reunión tuvo lugar en Madrid en octubre del mismo año, donde se dio a conocer una declaración conjunta que afirmaba el cese oficial de las hostilidades, entre otras medidas con intención de mejorar las relaciones. En la próxima reunión, también en Madrid, en febrero del año siguiente, se anunció el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y el levantamiento de la zona de exclusión alrededor de las Malvinas. (Cisneros y Escudé, 1998). De acuerdo con Bologna (1998) desde entonces las relaciones bilaterales fueron excelentes exceptuando el embargo para la venta de armas que ejercía Reino Unido a nuestro país.

La fórmula del “paraguas de soberanía”

La reunión previamente mencionada, llevada a cabo en octubre de 1989 en Madrid contó con un legado importante, ya a pocos meses de la asunción de Menem como presidente. En el primer punto de la Declaración Conjunta conocida como Madrid I se establece “el reconocimiento implícito del concepto del paraguas, al aclarar que ninguno de los dos países había cambiado de posición en cuanto a sus reclamos de soberanía” (Romero, 2019, p.35). Esto implicó que Argentina y Reino Unido pudiesen negociar distintas cuestiones, como el uso de

recursos de pesca y petróleo, sin que esto debilite o cambie sus reclamos de soberanía. Esta idea fue profundizada en el acuerdo de Madrid II.

Como consecuencia de estos acuerdos, en noviembre de 1990 se firmó la Declaración Conjunta sobre Recursos Pesqueros, que disponía la prohibición de la pesca comercial en un área marítima denominada Zona de Conservación Exterior (FOCZ). No obstante, la cuestión de la pesca se mantuvo como un tema conflictivo que puso a prueba la continuidad de las relaciones amistosas (Romero, 2019). El desacuerdo por la pesca tuvo un gran impacto en la relación bilateral luego de la intercepción británica al pesquero argentino Antarctic III a principios de 1996. Esta situación llevó a una crisis bilateral, e implicó la acción del gobierno argentino en vías bilaterales y multilaterales. Luego de apaciguar la situación, en septiembre de este año, los cancilleres de ambos países se reunieron para negociar la cuestión del control de la pesca, sin llegar a ningún acuerdo (Cisneros y Escudé, 1998).

La cuestión de los recursos petrolíferos cobró gran importancia una vez aplicada la fórmula del paraguas. Para Argentina resultaba conveniente firmar un acuerdo en esta cuestión por un tema de soberanía y un tema económico; como indica Romero (2019, p.42), “[e]n cuanto al de soberanía, nuestro país buscaba poder tener alguna injerencia en la zona ocupada por el Reino Unido y desde lo económico, un acuerdo permitiría ya no solo a Londres ser el único que explotara ese recurso no renovable”. Este asunto generó tensiones entre ambos gobiernos ya que el gobierno argentino repudió diversas medidas ejercidas por el gobierno británico que otorgaban potestad sobre este tema a los isleños. En 1995 ambos países negociaron las condiciones de un acuerdo petrolero del cual las partes hicieron interpretaciones dispares. Mientras que Argentina consideró que obtendría regalías por la explotación que hicieran las empresas petroleras en el área oriental a las islas, Reino Unido negó que el gobierno argentino pudiera imponer cargas económicas a estas compañías (Bologna, 1998; Cisneros y Escudé, 1998). En los hechos, Argentina no pudo cobrar regalías de estas empresas (Pfirter, 2016).

La “política de seducción” de Di Tella

Otro pilar importante de la estrategia del gobierno de Menem fue la llamada “política de seducción”, atribuida a su canciller Guido Di Tella. A diferencia de la estrategia llevada a cabo por el gobierno de Alfonsín, que buscaba aumentar los costos de ocupación, esta política se basaba en la idea de generar confianza en los habitantes de las islas (no obstante, de acuerdo con Cisneros en su entrevista con Palermo (2007), esta estrategia no estaba dirigida a los isleños

sino a la opinión pública británica). De esta manera, el Canciller condujo una serie de iniciativas con el fin de establecer una relación personal y directa con los isleños. Esto incluyó contactos por vía epistolar, telefónica o por la radio. La medida más llamativa fue el envío de regalos de Navidad, a partir de 1992, que incluían videos de dibujos animados británicos, libros sobre la Patagonia, y ositos de peluche (Aradna, 2004; Romero, 2019). Estas medidas pudieron llevarse a cabo, en parte, debido a la libertad de acción que tuvo el Poder Ejecutivo durante la administración de Menem.

El fin de esta política era, más allá de demostrar la posición argentina de respeto por el modo de vida y cultura de los malvinenses, generar confianza para impulsar las negociaciones de soberanía. En su búsqueda de convencer, tanto a los isleños como al *Foreign Office*, de que Argentina ya era un país confiable, estable y con instituciones democráticas, procuró mantener una relación amistosa con ambos (Palermo, 2007). A diferencia de sus precursores, el canciller Di Tella consideró que cualquier negociación sobre las islas debía incluir a sus habitantes, considerándolos “una comunidad que debía ser consultada si la Argentina pretendía progresar en las negociaciones con Gran Bretaña” (Cassese, 2005, p.82). Es decir, esta estrategia buscaba reconocer a los habitantes de las islas como un tercer actor en las negociaciones, y, ya que son parte de ellas, mantener una buena relación con ellos con vistas a obtener resultados más favorables en posibles negociaciones (ver Arnaud, 2019).

Por distintos motivos, esta política no tuvo el resultado esperado por la Cancillería argentina. Por un lado, no logró cambiar la aversión de los isleños hacia la Argentina. Los regalos nunca terminaron de caer bien, e incluso generaron más rechazo en la población isleña (Romero, 2019). Además, el otorgamiento de rango constitucional al reclamo argentino por la soberanía total en la Constitución sancionada en 1994 incentivó la hostilidad de los malvinenses. Por otro lado, resultaba difícil generar un consenso político amplio alrededor de las Malvinas. Las iniciativas de Di Tella en muchos casos resultaban como caprichosas, y muy propias de su estilo provocador, al punto de que serían imposibles de ser desarrolladas por otra persona (Cassese, 2005; ver también Corigliano, 2012). Esta falta de consenso dentro del propio gobierno, e imposibilidad de continuidad por el próximo, arruinaba el propósito mismo de la política que era generar confianza en el largo plazo.

Nueva estrategia: política de toma y daca

Hacia 1996, el gobierno argentino se vio obligado a cambiar determinados aspectos de su estrategia política. En primer lugar, el “paraguas de soberanía” no había dado los resultados esperados. Desde la oposición se criticó fuertemente esta fórmula por no haber permitido avances en la cuestión de soberanía, y además acarrear medidas concesivas en temas de pesca y petróleo. En diciembre de 1996, el presidente anunció que el paraguas se había cerrado definitivamente (Romero, 2019). En segundo lugar, Di Tella admitió ante la prensa que la seducción no había dado ningún resultado y que Argentina debía provocar las negociaciones con Reino Unido. La idea de esta nueva política se puede apreciar en las palabras de Di Tella ante el Comité de Descolonización en junio de 1997, donde afirmó que “A partir de ahora, terminó la etapa de los gestos de buena voluntad unilaterales (hacia los malvinenses) y comienza una de toma y daca” y que “no haremos más gestos unilaterales de esos que se hacen sin esperar devoluciones” (citado en Romero, 2019, p.82).

Entonces, Argentina comenzó a tomar ciertas medidas más similares a la estrategia de aumentar los costos de ocupación. Un claro ejemplo sucedió en la segunda mitad de 1998. Ante la suspensión del gobierno chileno del puente aéreo que comunicaba a las Malvinas con su país, Di Tella solicitó a Uruguay y Brasil que no proveyeran un aeropuerto sustituto, dejando a los malvinenses sin posibilidad de viajar afuera de las islas. Viéndose el Reino Unido forzado a negociar, en este contexto se firmó la Declaración Conjunta, cuyos puntos principales incluían la intensificación de la cooperación para preservar la pesca en el Atlántico Sur, el compromiso al eventual desminado de las islas, y la posibilidad de que los ciudadanos argentinos visitasen Malvinas (Cassese, 2005).

Conclusión

Carlos Menem asumió como presidente en las elecciones de 1989, que su predecesor había decidido adelantar frente a la crisis económica. A diferencia de la transición que recibió a Alfonsín, no se trató de una ruptura abrupta, sino que podemos hablar de un cambio de régimen a través de un proceso profundo pero gradual (ver Lasagna, 1995). Cuando el régimen anterior no se ha desmoronado de golpe, coexisten elementos de cambio y continuidad en el nuevo. Por un lado, la ideología y valores del gobierno justicialista se diferencian del de la UCR. El paradigma propuesto por el nuevo gobierno se basa en una economía neoliberal, es decir busca

dejar la economía en manos del mercado con escasa presencia del Estado. Esto significó también entender el interés nacional en términos de desarrollo económico (ver Aradna, 2004; Raimundi, 2013). Por otro lado, las estructuras de autoridad y reglas de juego sufrieron ciertos cambios. Este nuevo gobierno otorgó una altísima cuota de poder al presidente, a la cual dio uso a través de la recurrente promulgación de decretos con carácter legislativo, que de alguna manera limitaban el poder del Congreso. Esta situación fue revertida con la reforma de la Constitución Nacional en 1994 (ver Garretón, 1993; Rubio y Goretti, 1996). Los cambios descriptos, de todos modos, se dieron dentro del marco de un régimen democrático, con tres poderes, y con dos partidos clásicos con fuertes identidades partidarias, cuya presencia se debilitó en este período ligeramente. Por este motivo, se puede afirmar que existió un proceso de cambio gradual y con continuidades.

Para la cuestión de las Islas Malvinas, el gobierno de Menem llegó con una propuesta totalmente distinta a la que se llevó a cabo durante casi todo el gobierno de Alfonsín. Esta estrategia fue posible considerando dos puntos principales. En primer lugar, el contexto de las instituciones políticas que permitieron un fuerte presidencialismo. En segundo lugar, un sistema de creencias particular del presidente y su canciller. Menem estableció una política exterior basada en el neoliberalismo, que buscaba la cercanía a las grandes potencias con el objetivo de recibir réditos económicos. Di Tella, con una mirada similar y un fuerte apego a los británicos por cuestiones personales, fue el gran impulsor de esta nueva estrategia.

Tomando como base los cambios que realizó el presidente radical durante su último año de gestión, Menem planteó una nueva estrategia de política exterior. Esta consistió en utilizar principalmente el canal diplomático bilateral, mantener una relación amistosa con el Reino Unido, establecer la “fórmula del paraguas” para negociar más allá de la soberanía, y buscar el apoyo de los isleños al considerarlos como un tercer actor en la disputa. Por lo tanto, de las dos corrientes que menciona Merke (2018), el gobierno de Menem pertenece a la corriente liberal.

Evidentemente, si lo comparamos con las políticas llevadas a cabo por el gobierno anterior, podemos observar un cambio en los lineamientos básicos de la política exterior hacia las Islas Malvinas, es decir, una reestructuración (ver Lasagna, 1995). Mientras que el gobierno de Alfonsín se basó en mantener los costos de ocupación altos para Reino Unido a través de distintas medidas militares y diplomáticas, el gobierno de Menem procuró una relación amistosa tanto con el gobierno británico como con los habitantes de las islas. De esta manera, la presión en los organismos internacionales perdió su centralidad en la estrategia, la cual tuvo

un nuevo foco en la fórmula del “paraguas de soberanía”, y la “política de seducción” hacia los isleños. De todos modos, el fin último de estas políticas parecía seguir siendo el de recuperar la soberanía de las islas. La diferencia se encontraba en que el gobierno radical consideraba para que esto resultaría más eficiente mantener una postura firme y generar presión para que los británicos abandonen las islas, y, por otro lado, el gobierno justicialista tenía en mente generar confianza entre ambos países y posiblemente un resultado más beneficioso para Argentina a la hora de negociar (ver Cassese, 2005; Romero, 2019; Pfirter, 2016).

Un punto relevante para destacar al analizar la continuidad de política exterior hacia las Islas Malvinas entre estos dos gobiernos es que ninguno mantuvo su estrategia del todo estable durante el mandato. Como se mencionó anteriormente, durante los últimos tiempos del gobierno de Alfonsín se debió flexibilizar la presión aplicada a Reino Unido y se buscó un acuerdo para comenzar a negociar bilateralmente cuestiones por fuera de la soberanía de las islas. Esto puede ser considerado como un primer viraje hacia las características que luego serán centrales para la estrategia del gobierno de Menem (ver Baisotti, 2017; Cisneros y Escudé, 1998, García Moritán, 2016). Luego, hacia el final del gobierno justicialista, se decidió moderar estas medidas tan distintas a las que venía tomando Argentina. Cabe destacar que respecto a ciertas medidas como la “política de seducción” de Di Tella, resulta difícil pensar que podrían haber continuado por mucho tiempo ya que se basaban en el estilo personal del canciller por lo que no podría seguir delante de la misma manera con ningún otro mandatario (Cassese, 2005; Corigliano, 2012). Al dejar de lado los gestos unilaterales de la “política de seducción” y afirmar que se había cerrado el paraguas de soberanía, se podría sostener que el gobierno lentamente empezó a volver hacia una estrategia de política exterior más confrontativa, similar a la de la mayor parte del mandato de Alfonsín (ver Romero, 2019). Entonces, las políticas del comienzo del gobierno de Menem, en comparación, son más cercanas a las del final del gobierno de Alfonsín, mientras que las políticas del final del gobierno de Menem se van acercando a lo que caracterizó al comienzo del gobierno de Alfonsín.

Capítulo 4: Gobierno de Fernando de la Rúa

Debilidad presidencial e inercia

Frente a una complicada situación económica-financiera, y un hartazgo general de la población luego de los casi diez años del mandato de Carlos Menem, ganó las elecciones presidenciales de octubre de 1999 el candidato de la Alianza UCR-FREPASO, Fernando de la Rúa. El escenario político había cambiado respecto a los gobiernos democráticos analizados anteriormente. El bipartidismo había sido reemplazado por un multipartidismo en el que el PJ conservaba una posición dominante. A pesar de haber ganado las elecciones con un 48,4% de los votos, la presidencia de De la Rúa se debió enfrentar a las dificultades que implica la combinación entre un gobierno de coalición y un gobierno dividido. La coalición bajo la cual se presentó el presidente había sido creada hacía tan solo dos años, y él nunca había sido jefe de su partido ni promotor de esta alianza. Además, el gobierno de la UCR-FREPASO se encontró en minoría durante todo su mandato, ya que el PJ continuó controlando la mayoría en el Senado. Por lo tanto, el gobierno se debió enfrentar, por un lado, a los desacuerdos propios entre miembros de una coalición y, por otro lado, al poder de veto de la oposición en el Senado (Mustapic, 2005).

Esta situación implicó ciertas dificultades para gobernar, que se irían develando con el correr de los meses. Debido a que los legisladores en Cámara de Diputados para la UCR y el FREPASO eran insuficientes para iniciar sesiones, se requería la cooperación de otros partidos. Esta debilidad del Presidente en cuanto a apoyo parlamentario lo llevó a descansar en poderes unilaterales para gobernar. No obstante, Mustapic (2005) señala que De la Rúa consiguió del Congreso buena parte de las cosas que pidió, incluyendo la delegación de facultades legislativas.

Una agenda que no llegó a aplicarse

Así entonces, la alianza heterogénea accedió al poder anunciando un fuerte cambio en cuestiones de política exterior, sin embargo “[...] el período se caracterizó por la ausencia de definiciones y la desaceleración de las medidas que se iniciaron con el gobierno anterior” (Diamint, 2003 p.18). Debido a la situación del país, los dos años de gestión de De la Rúa “[...] se centraron en manejar la crisis económica, dejando que el resto de las políticas públicas continuaran agónicamente su marcha” (Diamint, 2003, p.18). Hubo una continuidad con la

noción del gobierno anterior de entender a la política exterior como un medio para beneficiar el desarrollo económico. El Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, entonces, apuntó con sus medidas a fortalecer el comercio exterior y ampliar mercados, con el fin ulterior de generar cambios en la creación de empleo, erradicar la pobreza, y favorecer a las pymes. No obstante, el modelo anti-globalización y anti-organismos financieros existente en el país, con el mercado de trueque movilizado y un descontrol general por las revueltas “piqueteras”, se encontraba limitado para generar credibilidad en los mercados externos. Por este motivo, la Cancillería se terminó inclinando por buscar apoyo en el sector regional, principalmente el MERCOSUR (Diamint, 2003). A su vez, se moderó el modelo de relaciones bilaterales con los Estados Unidos, que a diferencia de las relaciones “carnales” a las que se refería Di Tella, apuntó a un tipo de relaciones “intensas” (Aranda, 2004).

Esta agenda de política exterior implicó, para la cuestión de las Islas Malvinas, una política guiada más por la inercia que por una estrategia. Existen autores como Bologna (2001), Gómez (2010) y Romero (2019) que hablan de una continuidad con la estrategia de política exterior de Menem, exceptuando algunas cuestiones. Pero otros, como Barrios y Lavallén Ranea (2016) sostienen que se diferencian claramente. En verdad, sería equivocado afirmar que la nueva gestión haya mantenido las medidas de Menem y su canciller, Di Tella, pero no existió un cambio determinante. Es cierto que, como sostiene Palermo (2007), para la llegada al gobierno de De la Rúa, se había desactivado gran parte del territorialismo heredado del Proceso que existía y generaba presiones en las burocracias públicas. Esto pudo haberle permitido al gobierno un mayor margen de acción que a los dos anteriores. Al asumir, el gobierno de la Alianza afirmó que se buscaría rever todas las medidas tomadas por el gobierno anterior; no obstante, en los hechos, las políticas terminaron siendo bastante similares (Bologna, 2001; Romero, 2019). Así lo explica el mismo Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini en su entrevista con Romero (2019, p.95): “[...] no se quería generar una ruptura en el tema Malvinas como se venía haciendo. Se buscaba trazar una diagonal para ir acotando algunos efectos de los tratados que se habían firmado”. Entonces, existió la idea de un cambio, pero de una manera parcial.

Vuelta a los organismos multilaterales

En cuanto a los canales elegidos para la estrategia de política exterior, el gobierno de De la Rúa tuvo un retorno a la estrategia adoptada previamente al gobierno de Menem, al volver a

priorizar el canal multilateral por sobre el bilateral para tratar la disputa. Se continuó con la tradición de reclamar en el marco de Naciones Unidas, planteando en el Comité de Descolonización la resolución pacífica de la disputa territorial con Londres en base al principio de la integridad territorial y el respeto a los intereses de los habitantes del archipiélago (Romero, 2019).

También es cierto que la década de los 2000 se diferenció del periodo anterior ya que incrementaron los llamados de la comunidad internacional a sentarse a dialogar en vistas a una solución de la cuestión Malvinas. Estos pedidos, de hecho, coincidían con lo que Argentina reclamaba desde el fin de la guerra en sus participaciones en organismos multilaterales. Diversas resoluciones de la ONU, la OEA y foros regionales, e incluso eventos que exceden los diplomático y gubernamental, avocaban esta posición hacia el diálogo (Barrios y Lavallén Ranea, 2016).

El canciller Rodríguez Giavarini anunció que se estaba estudiando la posibilidad de volver a introducir el tema de la soberanía de las Malvinas en el debate de la Asamblea General de la ONU, a diferencia del gobierno de Menem que posponía el debate anualmente. El gobierno de la Alianza consideraba que es uno de los pocos instrumentos de presión que tenía el país. Esto fue llevado a cabo por el presidente de la Rúa en la Asamblea General en 2001, donde llamó a reiniciar las negociaciones con el Reino Unido, afirmando que la recuperación del ejercicio pleno de la soberanía es una prioridad para Argentina. En el marco de la OEA, en junio de 2000 se adoptó una Declaración de apoyo a los reclamos argentinos sobre las Islas Malvinas, en términos similares a las aprobadas en anteriores reuniones anuales (Bologna, 2001; Romero, 2019).

A pesar de la primacía del canal multilateral, el gobierno de la Alianza coordinó encuentros a nivel bilateral. Parte de la estrategia del gobierno argentino se basaba en mantener relaciones cooperativas, es decir, evitar cualquier indicio de hostilidad (Ariza Muñoz, 2013; Barrios y Lavallén Ranea, 2016). Entonces, se llevaron a cabo múltiples reuniones y encuentros bilaterales entre funcionarios de ambos países, en París, Iguazú, e incluso en las Islas Georgias (Gómez, 2010). Rodríguez Giavarini (2000) destaca la importancia de estos encuentros y la variedad de temas a ser tratados:

La gama de valores e intereses que nuestros dos gobiernos comparten en diversos temas políticos y económicos está siendo creativamente articulada mediante una amplia agenda

bilateral que concita la participación de varias carteras ministeriales y amplios segmentos de la sociedad civil. (p.8)

En otras palabras, la idea central era poder mantener relaciones amistosas y mutuamente provechosas, sin que esto perjudique la reafirmación de los derechos respecto a Malvinas. Estos encuentros posibilitaron que se diluyeran las desconfianzas iniciales, generando acciones concretas como el retiro del destacamento militar del Reino Unido anclado en las Islas Georgias (Barrios y Lavallén Ranea, 2016; Bologna, 2001).

Desacuerdos sobre recursos, palos en la rueda

Incluso cuando el establecimiento de buenas relaciones con el Reino Unido implica una agenda bilateral sobre diversos asuntos, el gobierno de la Alianza no buscó aplicar la “fórmula del paraguas” de la manera en que lo hizo el gobierno de Menem. El gobierno justicialista había firmado acuerdos en asuntos de pesca e hidrocarburos que, aunque estaban regidos bajo esta fórmula, el nuevo gobierno consideraba que podrían implicar cierto retroceso al ser interpretados por Reino Unido como un abandono parcial del reclamo (Romero, 2019).

El reclamo por la soberanía no quedó congelado durante el mandato de De La Rúa. Por el contrario, Bologna (2001) destaca que el restablecimiento de las negociaciones al respecto fue uno de los objetivos de la estrategia de política exterior de este gobierno. El canciller Giavarini (2000, p.3) afirmó que el Gobierno Nacional “[...] encuadra su política respecto a las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes en un esfuerzo sostenido para recuperar el ejercicio de la soberanía sobre esos territorios, respetando el modo de vida de sus habitantes”.

Por más que se buscó mantener una relación amistosa con el Reino Unido, la cuestión de los recursos de las islas generó ciertos detrimentos en la agenda bilateral. Las acciones unilaterales isleñas y las divergentes interpretaciones por parte de ambos países de los tratados de hidrocarburos generaron un enfriamiento de los buenos cursos bilaterales (Barrios y Lavallén Ranea, 2016; Gómez, 2010). En esta cuestión, el gobierno de la Alianza se diferenció de la política exterior llevada a cabo por su predecesor. En concreto, desconoció los efectos de la Declaración Conjunta firmada por Di Tella y Rifkind, canciller británico, en 1998. A pesar de esto, el gobierno argentino no adoptó una oposición enérgica de defensa de la soberanía argentina en Malvinas, sino que tuvo una situación de inacción al respecto, sin oponerse a las

acciones de las empresas petroleras. En febrero de 2000, el Canciller Giavarini accionó al cambiar el criterio de revisión de los convenios firmados por el gobierno anterior, esta vez respetando los compromisos asumidos. No obstante, se consignó que un llamado unilateral por parte de los isleños sería incompatible con la cooperación bilateral (Bologna, 2001). Como consecuencia, el gobierno argentino rechazó las licitaciones ofrecidas por los isleños entre febrero y abril del año 2000 en las cuales se negociaron zonas de exploración y potencial explotación petrolera (Gómez, 2010).

En cuanto a la pesca, no se lograron acuerdos definitivos. En junio y noviembre de 2000, se llevaron a cabo la decimoséptima y decimoctava Comisión de Pesca del Atlántico Sur, desarrolladas bajo la fórmula del paraguas de soberanía. Allí se emitieron comunicados reafirmando la importancia que ambos gobiernos otorgaban a la conservación de las especies marítimas (Bologna, 2001, Romero, 2019). No obstante, a lo largo del mandato de De la Rúa, los incidentes con buques argentinos en las aguas circundantes a las islas, la venta de licencias de pesca sin regulación o control ante la depredación del recurso generaron rechazo en Argentina (Gómez, 2010).

Tibia relación con los malvinenses

Desde la asunción como canciller de Giavarini en 1999, se buscó dejar en el pasado los acercamientos amistosos a los habitantes de las islas, como los que había realizado Di Tella. La nueva estrategia se basaba en considerar a la población de Malvinas como un elemento presente en la controversia, cuyos intereses deben ser tenidos en cuenta, pero no un tercer interlocutor en la mesa de negociación (Ariza Muñoz, 2013). En esta línea, a diferencia del gobierno anterior, la administración de la Rúa rechazó la presencia de habitantes de las Islas Malvinas como parte de la delegación británica en los foros multilaterales, en particular en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas (Bologna, 2001).

Como explica Romero (2019):

El nuevo gobierno quiso dejar en claro desde el inicio de su gestión que la disputa de soberanía de las Islas Malvinas era entre Argentina y Gran Bretaña y que nuestro país solo respetaría, como establece la Constitución, los intereses de los isleños, no sus deseos. Entendía la nueva administración que la política de seducción y sus posibles consecuencias negativas eran los parámetros más fuertes de agotamiento de una estrategia que no había dado los resultados previstos. (p.91-92)

Entonces, el gobierno de la Alianza rechazó tanto la política de seducción como la idea de aceptar a los habitantes de las Islas como un actor en la disputa. No obstante, tampoco tomó la postura opuesta, es decir, realizar medidas concretas para aumentar los costos de ocupación de los isleños. La nueva estrategia se basaba en buscar negociaciones que eludieran el diálogo directo con los habitantes de las islas, aunque sin mantener una actitud hostil hacia ellos (Barrios y Lavallén Ranea, 2016; Bologna, 2001). De hecho, el canciller Rodríguez Giavarini (2000, p.8) subrayó la utilidad de fomentar “[...] el conocimiento recíproco entre quienes habitamos el territorio continental y los isleños, para recrear una convivencia respetuosa de los intereses de todos”. De esta manera, hay una clara diferenciación con las medidas del gobierno de Menem, pero también con la actitud opositora del gobierno de Alfonsín.

Conclusión

La transición del gobierno de Menem a De la Rúa, como consecuencia de la crisis económica de 1989, implicó un cambio en las fuerzas gobernantes, pero no acarrió alternaciones significativas en el régimen político. Las estructuras de autoridad y reglas de juego tuvieron mayormente una continuidad, aunque sí hubo cambios en la distribución de las fuerzas. El bipartidismo que había tenido lugar en Argentina hasta ese momento se estaba transformando en un multipartidismo. Como consecuencia de eso, el partido ganador de las elecciones fue una coalición heterogénea que debió enfrentarse a un gobierno dividido. No obstante, en lo que refiere a los roles de los actores políticos, se mantuvieron las condiciones de la Constitución Nacional de 1994. Entonces, se podría afirmar, que, dentro de las clasificaciones de Lasagna (1995), se trata de un cambio de régimen formal.

El nuevo gobierno se diferenció también parcialmente del anterior en cuanto a ideologías, valores y creencias. Más allá de la dicotomía y diferencia identitaria entre UCR y PJ, existió cierta similitud en las creencias de De la Rúa respecto al presidente anterior. En ambos mandatos se consideró al desarrollo económico como el principal objetivo de la nación, subordinando la política exterior a fines económicos, como el fortalecimiento del comercio exterior y la ampliación de mercados. El modelo de política exterior de la Alianza, de todos modos, se diferenció por su priorización del apoyo de organismos regionales, bajando un tono a la centralidad de las relaciones con Estados Unidos (ver Aranda, 2004; Diamint, 2003; Mustapic, 2005). No obstante, la debilidad política del presidente no le permitió ni al él ni al Canciller establecer una agenda concreta en política exterior.

Para entender la estrategia de política exterior respecto a las Islas Malvinas que tomó el gobierno de Fernando de la Rúa lo primero que se debe tener en cuenta es que fue el sucesor del primer gobierno argentino que tomó una estrategia claramente liberal –haciendo referencia a las dos corrientes planteadas por Merke (2018)-. Por este motivo, los cambios respecto a esta estrategia no resultaban novedosos, sino por el contrario, una vuelta a la mirada más tradicional. En segundo lugar, se debe considerar las condiciones políticas explicadas previamente: se trata de un gobierno de una coalición altamente heterogénea y débil políticamente, cuyas políticas se vieron subordinadas a la agenda de crisis económica-financiera. En tercer lugar, el presidente de la Rúa renunció su cargo a los dos años, por lo que tuvo un mandato presidencial más corto a los demás jefes de Estado que se analizan en este trabajo (ver Aranda, 2004; Romero, 2019).

Estas cuestiones constriñeron la posibilidad del gobierno de la Alianza de realizar cambios en política exterior. A diferencia del gobierno de Menem, De la Rúa responde a la corriente nacionalista. Sin embargo, no se apresuró a realizar cambios de estrategia muy abismales respecto a las medidas anteriores. Más bien, continuaron con una especie de inercia los cambios que se empezaron a realizar hacia el final del gobierno de Menem (ver Romero, 2019). La estrategia de política exterior respecto a las Islas Malvinas del gobierno de De la Rúa se caracterizó por: priorizar el canal diplomático multilateral, buscar relaciones cooperativas con el Reino Unido, buscar negociaciones sobre soberanía y no hacer concesiones en cuanto a los recursos de las islas, mantener una relación con los isleños que no fue ni hostil ni amistosa, pero negarse a considerarlos como un tercer actor en la disputa. Considerando estos cambios y continuidades, se podría afirmar que De la Rúa realizó una reforma en la estrategia de política exterior (ver Lasagna, 1995).

Hacia el final del gobierno de Menem, ya se habían empezado a tomar pasos en esta dirección. Las medidas más cuestionadas y alejadas de la tradición argentina, la “política de seducción” y el “paraguas de soberanía” habían llegado a su fin tras no conseguir los resultados esperados (ver Cassese, 2005; Romero, 2019). El gobierno de De la Rúa mantuvo estos cambios: afirmó que la recuperación de la soberanía era un objetivo que no debía aplazarse por las negociaciones sobre recursos y buscó dejar en el pasado los acercamientos amistosos a los habitantes de las islas, considerando que no son un actor con voz y voto en el conflicto. Pero, además, el gobierno de la Alianza profundizó el cambio al reactivar los reclamos en organismos internacionales, una estrategia de presión que el gobierno de Menem había abandonado (ver Ariza Muñoz, 2013; Bologna, 2001).

A pesar de que este gobierno realizó dichos cambios en su estrategia de política exterior, hay un aspecto que buscó mantener similar al gobierno justicialista: la relación amistosa con el Reino Unido (ver Ariza Muñoz, 2013; Barrios y Lavallén Ranea, 2016). Sin embargo, la naturaleza de esta relación claramente depende de otros aspectos de la estrategia tomada por el gobierno argentino, como la relación con los isleños, la presión ejercida en organismos multilaterales y la disposición a negociar sobre cuestiones ajenas a la soberanía de las Islas. Para garantizar las buenas relaciones con el Foreign Office, el gobierno argentino debía moderar sus medidas en otras cuestiones; caso contrario, generaría tensiones en la relación bilateral. De este modo, a pesar de que el gobierno de la Alianza rechazó la “política de seducción” y la presencia de representantes malvinenses en los foros internacionales, no proporcionó medidas dirigidas a aumentar los costos de ocupación de las Islas (ver Rodríguez Giavarini, 2000). Otras situaciones resultaron contraproducentes frente a la idea de buscar relaciones amistosas. Por un lado, se reinsertó el reclamo por la soberanía en los organismos multilaterales, acción que nunca fue bien recibida por Reino Unido (Bologna, 2001; Romero, 2019). Por otro lado, las negociaciones sobre la pesca y extracción de recursos hidrocarburíferos en las islas también generaron rechazo en el gobierno británico (Barrios y Lavallén Ranea, 2016; Gómez, 2010).

Capítulo 5: Gobierno de Néstor Kirchner

Nuevo peronismo y abandono del modelo neoliberal

Néstor Kirchner accedió a la presidencia de la nación por medio de unas elecciones adelantadas por el presidente interino Duhalde, debido a la desestabilización resultante de la represión a una masiva protesta social. Kirchner, como el candidato promovido por el presidente, ganó las elecciones con tan solo con el 22% de los votos, luego de que Carlos Menem decidiera no presentarse al *ballotage* (Cheresky, 2004; Diamint, 2003). El candidato del Frente para la Victoria había sido el depositario del voto-rechazo en un panorama de fragmentación de partidos, bajo el cual se vislumbraba un clivaje entre Menem y el resto de los candidatos. Debido a este tipo de victoria electoral, la mayor parte de los análisis políticos pronosticaban que el presidente tendría una escasa legitimidad propia y alta dependencia en su padrino político. No obstante, tomó medidas que modificaron las reglas de juego político más allá de lo esperable. De acuerdo con Cheresky (2004, p.12), se generó “[...] una situación de excepción en donde la embrionaria salida de la crisis y del derrumbe político habilitaba al presidente para ejercer poderes extraordinarios”.

El nuevo presidente buscó plantear cambios en las estructuras de autoridad, quitándole el poder excesivo a ciertos grupos. En primer lugar, las grandes corporaciones vieron cuestionados sus privilegios y su poder. Se abandonó el modelo menemista que dejaba la economía en manos del mercado y se otorgó al Estado un rol regulador y de monitoreo en la ejecución de inversiones y en la fijación de tarifas. En segundo lugar, se realizaron cambios en la cúpula de las Fuerzas Armadas y la Policía Federal y de la provincia de Buenos Aires, y se enjuició a los miembros de la Corte Suprema acusados de connivencia corrupta con el gobierno de Menem. Como sostiene Cheresky (2004, p.10): “[...] las acciones anticorporativas y anticorrupción alimentaron la percepción de un gobierno que no estaba atado a compromisos con los poderosos”.

El nuevo partido en la presidencia también planteó una nueva estrategia de política exterior. Su gestión comenzó con fuertes críticas al modelo menemista: afirmó con contundencia que existen alternativas al modelo neoliberal a pesar de los fuertes condicionantes internacionales. En este camino, el presidente y su Canciller Rafael Bielsa buscaron una postura que los alejara de Estados Unidos, para mantener un margen de “dignidad” (Diamint 2003; ver también Aranda, 2004). También se realizó un cambio en la relación con los organismos internacionales de crédito, principalmente el FMI: la nueva estrategia generaba conflicto con los funcionarios

de estos organismos por buscar pagar la deuda, pero sin un “ajuste” que prive al país de inversiones públicas y políticas sociales (Cheresky, 2004). Se criticó a estos organismos por avalar el modelo de convertibilidad que llevó al derrumbe económico del país. En el comercio internacional, se negociaron distintos acuerdos y medidas para aumentar el alcance del MERCOSUR y fortalecer las relaciones regionales en general, particularmente a través de estrategias conjuntas con Brasil (Aranda, 2004; Diamint, 2003; ver también Palermo, 2007).

Definición ideológica de Kirchner y política exterior

En cuanto a su ideología y valores, el gobierno de Kirchner, como se mencionó anteriormente, procuró diferenciarse rápidamente del de Menem para conseguir legitimidad y apoyo político. El presidente buscó cooptar apoyo dentro del peronismo, a la vez que se distanciaba y desdeñaba ser la cara del Partido Justicialista, intentando crear una corriente con características propias. Esto implicó, por un lado, el reemplazo del modelo neoliberal por una nueva perspectiva que buscó una mayor participación del Estado. Por otro lado, se utilizó un discurso que apelaba a lo “nacional y popular”. No obstante, su estilo político no se trató de un liderazgo populista tradicional. En lugar de basarse en el apoyo del pueblo movilizado, la ciudadanía se encontró la mayor parte del tiempo confinada a un rol de opinión pública, como presencia virtual en el espacio público (Cheresky, 2004).

Su nueva postura de política exterior implicó cambios en las medidas dirigidas particularmente a la cuestión de las Islas Malvinas. De hecho, de acuerdo con Palermo (2007), Kirchner fue un presidente que miraba el mundo a través de la “causa Malvinas”. Desde su discurso de asunción, el presidente adelantó la orientación de su gestión: “Venimos desde el sur de la Patria, de la tierra de la cultura malvinera y de los hielos continentales y sostendremos ineludiblemente nuestro reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas” (citado en Los Kirchner y las Malvinas, 17 de febrero de 2010, s/p). Es decir, su origen santacruceño se convirtió en un lente a partir del cual el presidente miró y contempló la cuestión.

Esto significó una ruptura con la estrategia de los gobiernos anteriores. Romero (2019) describe esta nueva visión:

El balance que hacía Kirchner sobre el tema Malvinas era que los magros resultados obtenidos durante diez años de gobierno menemista más la inercia que continuaron los gobiernos de De

la Rúa y Duhalde no habían llevado al avance de la solución de la controversia sobre la soberanía de las Malvinas. (p.117)

En otras palabras, el nuevo presidente consideraba que la estrategia de Menem no había dado buenos resultados, y que las políticas de De la Rúa y Duhalde no habían tenido suficiente contundencia para generar un cambio en esta cuestión. Kirchner, poniendo en la misma bolsa a las estrategias de los gobiernos de Menem y De la Rúa, buscó diferenciarse de ambos discursivamente, aunque, en los hechos, presentó similitudes con este último (ver Palermo, 2007).

Relaciones bilaterales tensas y multilateralización

En cuanto a los canales utilizados para el reclamo, el gobierno de Néstor Kirchner continuó con la tradición del doble andarivel, es decir, continuar en forma paralela las relaciones bilaterales con Londres y las acciones en foros multilaterales (Romero, 2019). Como rasgo distintivo de esta gestión, se comenzó una “multilateralización” de la cuestión Malvinas, que sería continuada en el gobierno de Cristina Fernández. Esto implicó apostar por una participación activa del tema Malvinas en todos los organismos o foros multilaterales en los que Argentina tenía presencia (Barrios y Lavallén Ranea, 2016; Colalongo y Ecker, 2014; Romero, 2019).

El reclamo fue expuesto en la Asamblea General de Naciones Unidas, canal dejado de lado por el gobierno de Menem y que había sido retomado por la gestión de la Rúa. En septiembre de 2003, el presidente anunció ante dicho foro el deseo de Argentina de solucionar la disputa de forma pacífica, de acuerdo a lo establecido por las Naciones Unidas, y exhortó al Reino Unido a aceptar la reanudación de las negociaciones bilaterales al respecto. En el Comité de Descolonización de Naciones Unidas también se mantuvo el reclamo, y se logró un sostenido rechazo a considerar a los isleños como un actor en la disputa y otorgarles el derecho a la autodeterminación. A su vez, se continuó con el reclamo en la OEA, donde se emitieron resoluciones anuales similares a las adoptadas desde 1983, pidiendo a ambos gobiernos que reanuden negociaciones sobre la disputa de soberanía (Palermo, 2007; Romero, 2019).

Diversos foros regionales (entre ellos la Primera y Tercera Cumbre Sudamericana, la Primera Cumbre Energética Sudamericana y la Comunidad Sudamericana de Naciones) emitieron declaraciones que incentivaban a Argentina y Reino Unido hacia el diálogo, y pedían a este

último país la desmilitarización de la zona. En estas ocasiones se apeló al hecho de que se trataba de una situación colonial que resultaba incompatible con los ideales de paz, seguridad y cooperación del subcontinente. A su vez, estos foros mostraron apoyo a las resoluciones en este tema promulgadas en el marco de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (Barrios y Lavallén Ranea, 2016).

El canal bilateral también fue utilizado, pero en muchos casos estuvo teñido de tensiones. Desde la llegada del kirchnerismo, hubo un progresivo deterioro de las relaciones bilaterales con el Reino Unido. A pesar de los respaldos regionales que había conseguido Argentina, Reino Unido mostró ciertos signos de hostilidad. En 2004, a catorce años de haber reanudado las relaciones diplomáticas, el Reino Unido tomó decisiones para fortalecer la militarización en las Islas, al punto de colocar prácticamente un soldado por habitante. La cuestión de la explotación de los recursos de las islas también trajo situaciones hostiles. Episodios como la protesta argentina dirigida a Londres por la actividad pesquera, y la detención de un buque británico en aguas argentinas llevaron a que el canciller argentino presentara una denuncia ante Naciones Unidas en 2007 (Barrios y Lavallén Ranea, 2016).

Además, el presidente argentino hizo declaraciones contundentes. En su reunión con el primer ministro Blair, le planteó el tema irresuelto entre ambos países por las Islas Malvinas y la cuestión de la pesca, que había llevado a un gran enriquecimiento de los isleños. De esta manera, Néstor Kirchner se convirtió en el primer presidente argentino en plantear abiertamente en el Reino Unido la discusión por la soberanía de las Islas Malvinas, desde la vuelta de la democracia (Romero, 2019).

Paraguas cerrado y desacuerdos sobre recursos

De acuerdo a lo mencionado previamente, no caben dudas que la estrategia del “paraguas de soberanía” ya no tenía lugar, dado que el gobierno buscó dar centralidad a la cuestión de la soberanía desde un principio. Como describe el Canciller Jorge Taiana en su entrevista llevada a cabo con Romero (2019),

[...] a partir de 2003 entendimos que se había agotado una etapa que había comenzado con Menem y continuado con de la Rúa, ya que no hubo cambios en la administración de la Alianza. La lógica de los entendimientos provisorios firmados con Londres en los 90, y bajo la fórmula del paraguas de soberanía, era que esos entendimientos generasen un clima favorable para que

ambos países vuelvan a la mesa de negociación y se abordase la cuestión de fondo de la disputa que era el tema de la soberanía. (p.120)

Es decir, el gobierno de Kirchner consideraba a la “fórmula del paraguas” como un paso previo para mejorar las relaciones bilaterales con Reino Unido, antes de negociar lo que el gobierno realmente buscaba. Al entender que este clima favorable ya se había generado, el nuevo mandato tendría como objetivo abrir las buscadas negociaciones. La nueva política que se proponía implicaba una posición de firmeza hacia Londres para lograr que las partes involucradas se sentaran en una mesa de negociación (Romero, 2019; ver también Ariza Muñoz, 2013; Colalongo y Ecker, 2014).

Uno de los puntos fundamentales de la estrategia de política exterior del gobierno de Kirchner fue el endurecimiento en la postura del país, fundamentalmente en la defensa de los recursos en la zona en disputa (Romero, 2019). Desde su asunción como presidente, Néstor Kirchner propuso revisar la relación bilateral con Reino Unido, y llegó a la conclusión de que este no había cumplido con ninguno de los acuerdos alcanzados en los '90 con relación a los hidrocarburos y la pesca (Colalongo y Ecker, 2014).

En el tema pesquero, desde un principio el gobierno kirchnerista sostuvo que los acuerdos firmados por el gobierno de Menem protegían el statu quo; en otras palabras, defendían la jurisdicción británica sobre aguas y recursos pesqueros, e indicaban cierto consentimiento tácito de Argentina a esta situación. Bajo el entendimiento de que era necesario que los acuerdos resultaran en avances simétricos para ambas posiciones, en el comienzo de la administración de Kirchner se llevaron a cabo reuniones bilaterales al respecto con el Reino Unido. El tema se mantuvo relativamente congelado hasta que, en marzo de 2004, ciertas tareas de navegación e identificación de embarcaciones pesqueras llevadas a cabo por la Armada Argentina en la zona disputada generaron protestas por parte del gobierno británico. Luego, en 2005, Londres tomó la medida unilateral de adjudicar derechos de propiedad por hasta 25 años sobre recursos pesqueros en aguas en conflicto, provocando una protesta formal por parte de Argentina, y el principio del fin de la cooperación bilateral. En este contexto, se dieron por terminados todos los mecanismos de cooperación previstos por la Declaración Conjunta de 1990 (Romero, 2019).

La cuestión de los hidrocarburos también generó tensiones entre Argentina y Reino Unido, en particular debido a las divergentes interpretaciones de la Declaración Conjunta firmada en la década del '90. Como resume el canciller Taiana en su entrevista con Romero (2019, pp.129-

130): “Argentina entendía que podía haber una exploración y explotación conjunta de toda el área bajo control del Reino Unido mientras que Londres entendía que ellos podían explotar en la zona y que había un pequeño espacio en el cual podría explotar Argentina”. Esto tuvo como consecuencia que Reino Unido tomara medidas unilaterales en esta materia que fueron rechazadas por Argentina. A modo de ejemplo, en 2003 Argentina rechazó la intención de Reino Unido de conceder licencias para la exploración y explotación de minerales en el suelo y subsuelo de las Islas Malvinas, y en 2004 se negó a permitir operaciones de prospección de hidrocarburos al este y sur de las Islas. Finalmente, en 2007, Argentina denunció el acuerdo sobre hidrocarburos y la falta de intención de Londres de resolver la divergencia interpretativa, dando por concluido el entendimiento sobre hidrocarburos en marzo de dicho año (Romero, 2019).

Aumento de costos de ocupación

El gobierno argentino mantuvo una política de “denegación de todo contacto con los isleños”, lo que generó un rechazo consensuado hacia el país desde el lado inglés. A pesar de que pudiera generar un aumento en la hostilidad bilateral, el gobierno de Kirchner buscó dejar en claro que no considerarían a los isleños como un actor en la disputa. La medida más significativa en este punto fue denunciar diversos accionares del gobierno británico ante el Comité de Descolonización de Naciones Unidas, lo que tuvo como consecuencia la decisión de dicho Comité de dejar fuera del derecho de autodeterminación a los isleños (Barrios y Lavallén Ranea, 2016).

El gobierno de Néstor Kirchner coincide con la presidencia de De la Rúa en cuanto a evitar las medidas de “seducción” como las que se habían implementado durante el menemismo. Por el contrario, las medidas de este gobierno estuvieron más bien dirigidas a aumentar los costos de ocupación de las islas. Un ejemplo de esto es la medida tomada por el canciller Taiana en 2007 de prohibir desempeñar actividades en Argentina a toda empresa petrolera que operase bajo legislación británica en las Islas Malvinas. Esta medida no buscó generar en los isleños un descontento jurídico, militar o político sino económico, al afectar directamente sus ingresos (Barrios y Lavallén Ranea, 2016).

Otro ejemplo fue la firmeza en la política de vuelos hacia Malvinas. La Cancillería kirchnerista consideraba que los acuerdos de comunicaciones existentes habían beneficiado a Reino Unido y a los malvinenses sin recibir nada a cambio. En noviembre de 2003, Argentina rechazó los

pedidos de vuelos chárter de Santiago de Chile, exigiendo que los vuelos hacia las islas despeguen desde el territorio continental argentino, bajo un acuerdo bilateral con el Reino Unido. La idea de fondo era que la forma en que se venían dando los vuelos chárter, erosionaban permanentemente la posibilidad de establecer vuelos directos desde la Argentina continental hacia las Islas. A pesar de las negociaciones entre funcionarios argentinos y británicos para establecer un nuevo acuerdo, nunca pudieron implementarse estos vuelos debido al boicot por parte de los habitantes de las Islas. Al cancelar los vuelos chárter que los malvinenses anteriormente tenían, y no poder agregar nuevos en las condiciones exigidas por Argentina, los isleños se quedaron sin vuelos, lo que el gobierno argentino consideró un ítem de negociación a favor (Romero, 2019).

Conclusión

A pesar de haber accedido al poder con un débil apoyo político, desde el comienzo de su gobierno, el presidente electo del nuevo partido peronista, Néstor Kirchner, propuso diversos cambios a la situación política. Al existir un cambio de régimen político sin un desmoronamiento repentino, pero con fuertes alteraciones a las estructuras políticas, se puede afirmar que se trata de un proceso de cambio profundo pero gradual (ver Lasagna, 1995). El nuevo partido contó con una orientación distinta a la del gobierno anterior, al plantear contundentes críticas al modelo neoliberal, y con un discurso que alude a lo nacional y popular, a diferencia del gobierno de la UCR-FREPASO, pero también distinguiéndose del PJ. Pero los cambios no fueron solo ideológicos. Kirchner alteró las reglas de juego políticas y las estructuras de autoridad con acciones anticorporativas y anticorrupción, que buscaron quitarles el poder excesivo a las grandes corporaciones, las Fuerzas Armadas, la policía y a miembros de la Corte Suprema (ver Cheresky, 2004; Diamint, 2003).

Este cambio correlaciona también con cambios en la política exterior en general, y la estrategia respecto a las Islas Malvinas en particular. La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner hacia las Islas implicó una vuelta a la estrategia más tradicional que tuvieron la mayor parte de los gobiernos de Argentina. Se trata de una estrategia de la corriente nacionalista que describe Merke (2018). En palabras de Romero (2019):

Kirchner tuvo una estrategia basada en líneas de acción que buscaban estrangular económicamente a los isleños en donde más les dolía (explotación de recursos ictícolas, hidrocarburiíferos y turismo a través de la suspensión de los turismo-vuelos *charter*) y por el

otro, presionar a Londres a través de las resoluciones de diversos organismos internacionales para que se “sienta obligado moralmente” a sentarse a una mesa de negociación con la Argentina a solucionar el tema de la soberanía de Malvinas. (p.146)

Para la elección de esta estrategia de política exterior resultan clave dos puntos. Primero, la total oposición de Kirchner a las creencias y medidas de Menem tanto en política interna como exterior. Segundo, el apego de Kirchner a los territorios de las islas del Atlántico Sur, debido a haber nacido y vivido en Santa Cruz, en particular durante los años de la guerra.

En particular, y refiriendo a las cinco características que en este estudio definen las estrategias de política exterior, se puede afirmar que el gobierno de Néstor Kirchner priorizó el canal diplomático multilateral, mantuvo una relación hostil con el Reino Unido, buscó negociar en temas de soberanía y ser firme en las negociaciones sobre explotación de recursos, procuró aumentar los costos de ocupación de los isleños y no considerarlos como un actor en la disputa.

A pesar de que el gobierno anterior también encaja dentro de la corriente nacionalista, hay diferencias muy marcadas. La base de la estrategia de política exterior de Kirchner fue presionar al Reino Unido a negociar sobre soberanía. Con este fin, se debía renunciar a la idea del gobierno de la Alianza de mantener relaciones bilaterales cooperativas. Entonces, por un lado, se aumentó la presión en organismos multilaterales, sumando el reclamo a los foros regionales. Por otro lado, se sostuvo una posición más firme en cuanto a las negociaciones por recursos hidrocarburíferos y pesqueros, y por la cuestión de los vuelos hacia las islas. Se mantuvo la idea de no considerar a los habitantes de las islas como un tercer actor en la disputa, pero a diferencia del gobierno anterior, que tuvo una posición relativamente neutra hacia ellos, la administración Kirchner tomó medidas dirigidas a aumentar los costos de ocupación de las Islas (ver Barrios y Lavallén Ranea, 2016; Colalongo y Ecker, 2014; Romero, 2019).

Se podría afirmar que el gobierno de Kirchner presenta similitudes con el gobierno anterior, pero profundiza los cambios que este había tomado respecto a las políticas de Menem y Di Tella. Considerando que hubo un proceso de transición desde la estrategia de política exterior de Menem hacia la de Kirchner, se podría afirmar que la gestión Kirchnerista realizó una reforma de política exterior. La reforma, como la define Lasagna (1995) es un proceso de cambio lento e incremental de aspectos parciales pero importantes de la política exterior. El gobierno de Menem tuvo una estrategia marcadamente liberal, que debió moderar hacia el final de su mandato; De la Rúa tuvo una estrategia nacionalista, pero con medidas poco contundentes; y finalmente Kirchner incrementó aún más estos cambios, aplicando una

estrategia fuertemente nacionalista. El gobierno de Kirchner fue el primero en plantear de forma concreta una estrategia nacionalista.



Universidad de
San Andrés

Capítulo 6: Gobierno de Cristina Fernández

Dos mandatos de profundización del kirchnerismo

En diciembre de 2007 asumió como presidente Cristina Fernández de Kirchner, esposa del presidente saliente Néstor Kirchner, en representación del Frente para la Victoria. A pesar de que su gobierno nunca contó una etapa de “luna de miel” en cuanto a apoyo político¹, Cristina Fernández pudo tomar el amplio respaldo social del gobierno precedente para extender sus promesas. De esta manera, inició el sistema de políticas sociales y derechos civiles más avanzado que tuvo el país desde la vuelta a la democracia (Pérez Liñán, 2013). Además de existir una continuidad con el gobierno anterior, el hecho de haber contado con dos mandatos permitió a la presidenta profundizar los rasgos más relevantes de su política. Resulta pertinente no solo el hecho de que haya sido reelecta para un segundo período, sino que lo hizo con un 54% de los votos en las urnas, lo que demostró el gran apoyo popular conseguido por las medidas tomadas, y un posible respaldo para medidas futuras (Romero, 2019).

Cristina Fernández buscó continuar con las estructuras de autoridad y reglas de juego que se habían establecido durante el gobierno de Néstor Kirchner. El discurso del expresidente sobre la recuperación del poder democrático frente a las grandes corporaciones fue potenciado por Fernández como forma de consolidar la autonomía de su gobierno frente a las herencias del pasado (Pérez Liñán, 2013). En ambos gobiernos, pero de forma más notoria en el de Fernández, ciertas instituciones vieron su alcance distorsionado: el poder estuvo concentrado en las manos del líder de turno y actores sociales aliados, y hubo escaso apego por la libertad de prensa y la independencia de los poderes Legislativo y Judicial respecto al Ejecutivo. Los cancilleres (primero Taiana, canciller tanto de Kirchner como de Fernández y luego Timmerman) también tuvieron poco margen de maniobra para actuar de manera autónoma. Por otro lado, el matrimonio presidencial buscó transformar las estructuras tradicionales partidarias a su favor: consiguió construir una coalición de poder nueva, que, por fuera del PJ, incluyera a disidentes del radicalismo y la izquierda. Así, el gobierno de Kirchner, que había sido débil en su inicio, devino en el mandato de Fernández, con fuerte apoyo de las masas (Corigliano, 2011).

¹ El análisis de Pérez Liñán (2013) muestra que todos los presidentes argentinos desde la vuelta a la democracia hasta la fecha de su estudio, excepto Eduardo Duhalde y Cristina Fernández, han tenido un pico en los niveles de aprobación presidencial en encuestas de alcance nacional en los primeros meses de su mandato. A esta etapa se la conoce como “luna de miel”.

Creencias de Cristina Kirchner e implicancias para Malvinas

Su sistema de creencia incluye una fuerte crítica al neoliberalismo. En parte como consecuencia de la crisis de 2001, pero también como una demostración de las creencias propias de esta presidenta, se tomaron medidas completamente opuestas al modelo utilizado en los '90. Además, este gobierno otorgó gran importancia a la defensa de los derechos humanos y la promoción democrática regional (Corigliano, 2011; Corigliano, 2018).

De la mano con estas creencias y presiones domésticas, el gobierno tomó medidas de política exterior que reflejaran el cambio de perspectiva respecto a los '90, y una continuidad con el mandato de su esposo, Néstor Kirchner. Las “relaciones especiales” con Estados Unidos debieron ser reemplazadas por un modelo más orientado a lo regional, con un fuerte acercamiento a Venezuela, pero también a países como China e Irán. De acuerdo con Corigliano (2011), el escándalo del “valijagate” y la crisis financiera en Estados Unidos en septiembre de 2008 potenciaron este alejamiento con la potencia del norte. No obstante, también hubo cooperación en cuestiones como narcotráfico, no proliferación y terrorismo internacional, lo que puede ser interpretado como un reflejo de la “tercera posición” peronista. Por otro lado, la necesidad de marcar diferencias con el alineamiento adoptado durante el gobierno de Menem tuvo como consecuencia un silencio respecto a las violaciones de derechos humanos en Cuba, también útil para no perjudicar intereses en la causa Malvinas. (ver también Corigliano, 2018)

La cuestión de las Islas Malvinas fue establecida como una prioridad de política exterior por este gobierno. Esto implica una estrategia concreta respecto a las actitudes y medidas tomadas hacia el Reino Unido y hacia las islas. Corigliano (2012, s/p) la describe de la siguiente manera:

Del lado argentino, la administración de Cristina Fernández de Kirchner, ha combinado gestos de dureza –la condena retórica de la Presidente y de su canciller Héctor Timerman al colonialismo británico y la amenaza de demandar a bancos británicos y estadounidenses si éstos asesoran a sociedades que buscan petróleo frente a las islas Malvinas– con gestos conciliadores –los discursos de la propia Presidente de que guiará su política a través de la paz y la diplomacia respetando el interés de los isleños en la discusión anglo-argentina sobre la soberanía de Malvinas y el pedido de ayuda a la Cruz Roja Internacional para reconocer la identidad de los muertos enterrados en el cementerio de Darwin–.

De hecho, esta estrategia será más confrontativa que amigable, estableciendo una continuidad y una profundización de las políticas llevadas a cabo por Néstor Kirchner, y una diferenciación aún más pronunciada con las políticas de los '90 (Romero, 2019).

Búsqueda de apoyo en la diplomacia multilateral y regional

De acuerdo al Canciller Taiana, en su entrevista llevada a cabo con Romero (2019, p. 150), las directrices de la estrategia de política exterior desde 2003 hasta 2015 fueron “tres pilares, la firmeza y continuidad del reclamo de soberanía en la relación con Londres y mucha visibilidad en los foros internacionales llevando el tema Malvinas ya sea en reuniones multilaterales pero también en las relaciones bilaterales”. Siguiendo estos pilares, el canal diplomático de preferencia fue el multilateral. Recordemos que el diálogo bilateral prácticamente había sido cerrado durante la gestión de Kirchner, como producto de las tensiones generadas en torno a los temas de vuelos a las islas, pesca y petróleo. En cuanto a los encuentros bilaterales, la agenda nacional no permitió a Fernández viajar en el 2008 a Londres, pero sí pudo reunirse con el Primer Ministro británico a principios de abril de 2009. En esta ocasión se rindió homenaje a los caídos en combate junto a un grupo de ex combatientes. A pesar de la falta de conversaciones bilaterales para resolver la Cuestión Malvinas, la presidente les planteó a los distintos Jefes de Estado británicos la problemática irresuelta en cada oportunidad que tuvo (Gómez, 2010; Romero, 2019).

La gestión de Fernández de Kirchner apostó todo su accionar al ámbito multilateral, profundizando los esfuerzos de la gestión anterior por lograr resoluciones de los distintos foros que apoyaran los derechos soberanos argentinos y llamar al diálogo bilateral con Londres. En estos canales, el gobierno argentino buscó poner en evidencia que el motor que guiaba la presencia del Reino Unido en las Islas Malvinas no era la defensa de principio de autodeterminación de los isleños, sino la riqueza que podían obtener de los recursos renovables y no renovables de la zona en disputa (Romero, 2019).

Se mantuvo el histórico reclamo en el Comité de Descolonización de Naciones Unidas. En este foro, el Canciller Taiana sostuvo en 2009 que:

El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte alega que sólo accederá a reanudar las negociaciones con la República Argentina si los habitantes de las islas así lo “desean”, desoyendo la voluntad de los países que integran esta Organización e introduciendo de modo

unilateral e inconsulto una precondition que no obra en ninguna de las resoluciones aprobadas por esta Organización sobre la “Cuestión de las Islas Malvinas” (citado en Romero, 2019 p.178).

Es decir, se mantuvo la forma del reclamo: pedir a Reino Unido que se sienta a negociar sobre soberanía, negar la aplicabilidad del principio de autodeterminación de los pueblos y la participación de los habitantes de las islas como un actor en la disputa, y, por el contrario, afirmar que el principio aplicable es el de la integridad territorial. Además, se le otorgó al Comité de Descolonización una mayor importancia de lo que habían hecho los gobiernos anteriores, porque por primera vez, la Presidenta de la Nación asistió a este foro (Arnaud, 2019; Romero, 2019).

Los organismos regionales tuvieron un rol importante durante esta gestión. El Canciller Héctor Timerman destacó la atención que la OEA estaba prestando a la Cuestión Malvinas, adoptando anualmente por consenso resoluciones y declaraciones referidas al tema, calificando a la disputa de soberanía como de “permanente interés hemisférico”. La secretaría de la UNASUR adoptó diversas resoluciones sobre la cuestión, siendo una de las más importantes la de mayo de 2010. En esta resolución se respaldó el derecho legítimo de Argentina en la disputa de soberanía, se pidió a ambos gobiernos que reanuden negociaciones para encontrar una solución pacífica a la disputa, y se rechazaron las actividades de exploración de recursos renovables que estaba llevando a cabo Reino Unido en este territorio. En el MERCOSUR se tomó la importante decisión, en diciembre de 2011, de no permitir el uso de sus puertos a buques que hayan enarbolado la bandera de Malvinas. Esto generó tensiones bilaterales con Reino Unido y le dificultó la búsqueda de hidrocarburos en altamar. En el marco de la CELAC también se mostró el respaldo regional al reclamo argentino y se incentivó a ambos países a reanudar negociaciones sobre soberanía (Colalongo y Ecker, 2014).

Como destaca Romero (2019), a diferencia del ámbito multilateral, en el cual las respuestas a la causa incitan a reanudar negociaciones pacíficas, en el marco regional, el apoyo es directamente hacia los reclamos soberanos argentinos. Es decir, el soporte al reclamo en los organismos regionales resultó muy fuerte. No obstante, de acuerdo con Corigliano (2012), uno de los obstáculos de este respaldo es que “el apoyo a los reclamos soberanos argentinos en Malvinas se limita al Mercosur [sic] y eventualmente al resto de la región, pero no se hace extensivo al resto de la comunidad internacional”. Por lo tanto, por más que el MERCOSUR respalde con firmeza la posición argentina, es posible que las repercusiones de este apoyo no sean pertinentes a nivel global.

Confrontación en subida

Las relaciones con el Reino Unido durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner fueron de carácter confrontativo. Las relaciones bilaterales ya se habían endurecido durante el gobierno anterior, pero este generó una hostilidad mayor. Esto es consecuencia de la negativa de Reino Unido a hablar sobre la soberanía de las Islas Malvinas mientras los isleños no lo quisieran y por el avance de las acciones unilaterales de este país en materia de pesca, petróleo y comunicaciones (Romero, 2019).

Se mantuvo cerrado el “paraguas de soberanía”, es decir, al igual que en el mandato anterior, se criticó esta fórmula que había sido tan central en la estrategia de política exterior de los '90. Los gobiernos kirchneristas consideraban que esta fórmula estaba destinada a generar acuerdos provisorios, pero que la Cancillería había convertido estos entendimientos en permanentes. Por este motivo, el gobierno de Cristina Fernández, continuando con la estrategia planteada por su predecesor, buscó crear, en su lugar, un acuerdo general que involucrase la cuestión de la soberanía. Entonces, tomó medidas destinadas a frenar al Reino Unido y los habitantes de las Malvinas en la explotación de los recursos de las islas, y a asfixiar económicamente a los isleños para empujarlos a la mesa de negociación (Romero, 2019).

En la cuestión de los recursos petrolíferos hubo una continuidad con gobierno de Néstor Kirchner, al intentar mantener una posición más firme y no permitir avances unilaterales de Reino Unido. La decisión del gobierno británico, en abril de 2008, de habilitar los permisos, junto al gobierno de las islas, de enviar una plataforma de exploración y explotación petrolífera hacia las aguas circundantes, generó el rechazo por parte del gobierno argentino y una escalada diplomática (Gómez, 2010). Estas medidas también sirvieron para justificar al gobierno argentino la decisión del año anterior de dar por terminada la Declaración Conjunta en materia de hidrocarburos de 1995. Luego, ante el comienzo de las tareas de exploración hidrocarburífera a principios de 2010 por parte de empresas extranjeras sin la autorización de Argentina, el gobierno entregó una nota formal de protesta ante la máxima autoridad de la Embajada del Reino Unido. Además, dictó el decreto N°256/2010, que establece que todas las embarcaciones que circulen entre los puertos de Argentina continental y las Malvinas deberán recibir una autorización previa del gobierno argentino. Las medidas de protesta ante las acciones británicas se multiplicaron en el segundo mandato de Fernández. Por último, el gobierno también luchará contra la exploración y explotación de estos recursos llevando el

tema a foros multilaterales y regionales para lograr medidas de colaboración para detener esos procesos (Ariza Muñoz, 2013; Romero, 2019).

El gobierno de Fernández de Kirchner aumentará la apuesta del gobierno anterior para defender la soberanía sobre los recursos ictícolas australes. En mayo de 2008 se aprobó el proyecto presentado dos años atrás que promovía una actitud similar a la implementada para el caso del petróleo, esto es, endurecer las sanciones hacia los buques pesqueros que operen en la zona de las islas con permiso de los isleños pero sin el permiso argentino. En la misma sintonía, las leyes de pesca 24.992, 26.286, la ley 852 –también conocida como Gaucho Rivero- de la provincia de Tierra del Fuego, la ley 3239/11 de Santa Cruz, la ley 136/11 de Chubut, y el decreto 256/2010 buscaron desalentar a quienes realizan actividades pesqueras bajo la administración colonial británica de las islas (Romero, 2019).

Puede observarse también una continuidad en la política de comunicaciones. La administración de Fernández de Kirchner profundizó la estrategia del gobierno anterior de presionar al Reino Unido y a los habitantes de las Malvinas para agregar nuevos vuelos a los acordados en 1999. La condición planteada por el gobierno argentino es que estos vuelos que comuniquen a las islas, no se hagan desde Chile, sino desde Buenos Aires. Esto no fue aceptado por el gobierno británico, y se mantuvo el statu quo que existía desde el gobierno de Kirchner (Romero, 2019).

El referéndum que nada cambió

Cristina Fernández mantuvo la posición del gobierno anterior de negarse a considerar a los isleños como un actor en la disputa. Una situación crítica para este aspecto fue el referéndum anunciado por el gobierno de las islas en junio de 2012, que fue apoyado por el primer ministro británico. Este se llevó a cabo en marzo de 2013, y preguntó a los habitantes de las islas si consideraban que estas debían seguir bajo la tutela de Reino Unido a pesar de los reclamos de Argentina y las resoluciones de la ONU. El resultado fue que el 99,83% de la población isleña votó por el sí. No obstante, el referéndum tuvo una muy pobre repercusión a nivel internacional, en parte gracias al accionar de la cancillería argentina y su diálogo con otras cancillerías (Romero, 2019). El canciller argentino Timerman lo calificó como “un plebiscito organizado por el gobierno británico para que un puñado de ciudadanos británicos afirme que quiere que el territorio que fue ocupado militarmente sea reconocido por el mundo como británico” (citado en Colalongo y Ecker, 2014).

Manteniendo el rechazo de la gestión anterior a las políticas de seducción llevadas a cabo por Di Tella, la gestión de Fernández tuvo como objetivo “dificultar económicamente la vida a los isleños en los temas centrales de sus finanzas como eran la explotación de recursos ictícolas, hidrocarburíferos y turismo a través de la suspensión de los turismo-vuelos chárter sin que ello implique un boqueo [sic] al archipiélago” (Romero, 2019, p.149). El fin ulterior de esto era obligar a Londres y los habitantes de las islas a sentarse en una mesa de negociación para poder continuar con la exploración y explotación de recursos (Romero, 2019).

Entonces, a pesar de que el gobierno argentino afirme que tomará en cuenta los intereses de los habitantes de las islas al momento de negociar, estas afirmaciones retóricas no serán creíbles. De acuerdo con Corigliano (2012), Londres y los malvinenses seguirán percibiendo a Argentina, ya no como una amenaza militar de la manera que lo fue en 1982, pero sí como un actor hostil a sus intereses económicos.

Conclusión

Desde los inicios de su primer mandato, Cristina Fernandez contó con un gran apoyo popular. Como continuidad a la presidencia anterior, y distanciamiento con el modelo de Menem, su gobierno se caracterizó por la promoción de derechos civiles y políticas sociales, fuertes críticas al neoliberalismo y promoción democrática regional. Las reglas de juego políticas se estaban transformando: Néstor y Cristina habían creado un nuevo partido peronista por fuera del PJ, y dejando de lado el bipartidismo tradicional, intentando conseguir el apoyo de las masas, incluyendo radicales y la izquierda. Las estructuras de autoridad también acentuaron características que habían comenzado con el gobierno anterior. El gobierno en este período de ocho años se basó en una concentración de poder en el Ejecutivo, dejando una escasa libertad de acción para los poderes Legislativo y Judicial, e incluso para la Cancillería (Corigliano, 2011; Perez Liñán, 2013; Romero, 2019). Entonces, en cuanto a las tres propiedades que en modelo de Lasagna (1995) caracterizan al régimen político, se puede observar una clara oposición al modelo de Carlos Menem en los '90, y una continuidad y profundización respecto al gobierno de Néstor Kirchner.

También se podría afirmar que hubo una continuidad en la estrategia de política exterior respecto a las Islas Malvinas de este gobierno. Dos situaciones principales explican esto: la similitud en aspectos claves del sistema de creencias de estos dos gobiernos (en cuestiones como derechos humanos, no alineamiento a las grandes potencias y regionalismo), y el hecho

personal, pero claramente con implicancias en creencias y miradas sobre el mundo, de que estos dos presidentes son marido y mujer. Los dos gobiernos coincidieron en los cinco aspectos que definen a dicha variable en este trabajo. Recapitulando: el canal diplomático que se priorizó fue el multilateral; las relaciones con el Reino Unido estuvieron teñidas de tensiones, manteniendo el gobierno argentino una posición firme sobre la explotación de los recursos de las Islas; los habitantes de las Malvinas no fueron considerados un actor en la disputa, y se buscó aumentar los costos de ocupación de las islas (ver Colalongo y Ecker, 2014; Gómez, 2010; Romero, 2019). De igual manera que el gobierno de Néstor Kirchner, se trata de una estrategia de carácter nacionalista (ver Merke, 2018). De hecho, los tres pilares que destaca Taiana –firmeza, continuidad del reclamo en la relación bilateral, y visibilidad en organismos multilaterales- no responden solo al gobierno de Cristina, sino que se mantenían desde 2003 (ver Romero, 2019).

Como se había afirmado anteriormente, el gobierno de Néstor Kirchner fue el primero en plantear de forma tan concreta una estrategia nacionalista. Asimismo, el gobierno de Cristina Fernández fue aún más contundente en sus medidas de carácter nacionalista. En particular, buscó nuevos foros para canalizar la demanda, como la UNASUR, la CELAC y el MERCOSUR. Además, las medidas para aumentar los costos de ocupación de las islas se volvieron más contundentes: se suspendieron los vuelos chárter como medio de presión, se establecieron leyes y decretos para frenar la explotación por parte de Reino Unido de los recursos renovables y no renovables de las islas. Incluso frente al referéndum hecho a los habitantes de las Islas preguntándoles si consideraban que las islas debían pertenecer al Reino Unido, el gobierno argentino no cedió a la presión de considerarlos un actor en la disputa, y consiguió el apoyo de distintos países para no aceptar el referéndum (ver Colalongo y Ecker, 2014; Gómez, 2010; Romero, 2019).

Para finalizar, cabe destacar la comparación de esta estrategia con la de Carlos Menem. Tanto en el sistema de creencias, como en la política exterior en general, como en las medidas tomadas respecto a las Islas Malvinas, estos dos gobiernos fueron como dos polos opuestos. La estrategia de política exterior de los '90 en esta cuestión fue la más liberal de las que se analizan en este trabajo, caracterizándose por las relaciones bilaterales amistosas, el paraguas de soberanía y la política de seducción. A pesar de que no es el propósito de este trabajo analizar los resultados de las medidas, cabe destacar la relación entre continuidad y resultados. La estrategia liberal, en casi diez años de gobierno de Menem parecía no haber dado resultado, por lo que al final de dicho mandato se debió moderar. Por otro lado, la estrategia kirchnerista,

en doce años de continuidad entre los dos presidentes, tampoco parece haber tenido resultados concretos (ver Cassese, 2005; Colalongo y Ecker, 2014; Gómez, 2010).



Universidad de
San Andrés

Capítulo 7: Gobierno de Mauricio Macri

La ruptura con el kirchnerismo

En diciembre de 2015, accedió al poder Mauricio Macri, candidato de la Alianza Cambiemos (PRO-UCR-Coalición Cívica). Esta alianza fue creada como alternativa al modelo kirchnerista que regía en el país desde 2003. Hechos como el asesinato del fiscal Alberto Nisman, las denuncias de corrupción y la insostenible situación económica del país devinieron en un agotamiento de la población (Mantarás, 2019). En la política local, el gobierno de Macri se caracteriza porque “el poder social (sectores económicos predominantes) coincide con el poder político (gobierno) de un modo inédito y ello pudo apreciarse fácilmente en la composición de los ministerios y en las medidas de política económica adoptadas” (Míguez, 2017, p 104). Esto, sin duda, fue una influencia en la manera de llevar a cabo tanto la política externa como exterior del gobierno de Cambiemos.

Este período evidencia ciertos cambios en las reglas de juego y estructuras de autoridad de la política. Como consecuencia de la anterior crisis partidaria e identitaria, se dieron las condiciones para que tome la presidencia por primera vez en la historia democrática argentina un candidato ni radical ni peronista. Con el peronismo dividido, el principal freno al programa económico del gobierno fue generado por la intensa movilización social y los sindicatos. Por otro lado, la fuerza gobernante es explícitamente pro-mercado, y defensora de las ventajas del libre juego de la oferta y la demanda, la desregulación y la apertura de la economía. Bajo estas normas, se intentó quitar muchas de las intervenciones del Estado en el mercado, volviendo a otorgar a este último el poder sobre la economía. Se tomó medidas como, por ejemplo, el pago de la deuda reclamada por los “fondos buitres” para normalizar el frente financiero. No obstante, grupos como las organizaciones gremiales mantuvieron un fuerte poder frente a los empresarios y el Estado en cuestiones relacionadas a la distribución del ingreso (Míguez, 2017; Natanson, 2018).

Creencias de Macri y vuelta a un viejo modelo

Corigliano (2018) describe al sistema de creencias de Macri como un híbrido teórico que combina supuestos del liberalismo alberdiano con los del nacionalismo desarrollista frondizista-frigerista. Así, toma de Alberdi ideas como la concepción de la política exterior como económica y comercial por excelencia, la búsqueda de acuerdos comerciales con las

grandes naciones; y del segundo tipo de pensamiento, la inversión como condición del desarrollo económico y mejoramiento de las condiciones de vida de la población, y a su vez, la política exterior para la atracción de capitales. A su vez, estas ideas se ven potenciadas por una visión optimista a largo plazo respecto a la globalización y sus consecuencias para el desarrollo económico en Argentina. En cuanto a las creencias instrumentales, se privilegia como medios diplomáticos a la negociación y el dialogo para resolver los conflictos de intereses, rechazando el uso de la fuerza.

De acuerdo a este sistema de creencias, la política exterior es concebida como un instrumento para la promoción del desarrollo económico, y como tal, toma un perfil occidental que privilegia los vínculos con Estados Unidos y Europa. En este sentido, tomará acciones como la participación en la Alianza del Pacífico, la flexibilización del MERCOSUR, el pago de los *Hold-outs*, la participación en el Foro Económico de Davos, entre otras. (Mantarás, 2019; Morgenfeld, 2017). No habrá un alineamiento automático con Estados Unidos, pero sí una búsqueda de un nuevo tipo de vínculo, al que el embajador en Washington, Martín Lousteau, describirá como “relaciones maduras”, que permitirán a la Argentina cooperar y a la vez disentir con la gran potencia (Corigliano, 2018). La Cancillería estuvo encabezada desde el comienzo del mandato hasta junio de 2017 por la Canciller Susana Malcorra, y desde esa fecha hasta el final del mandato presidencial por el Canciller Jorge Faurie.

El gobierno de Mauricio Macri implicó una ruptura respecto a la estrategia de política exterior hacia las Islas Malvinas de las dos gestiones anteriores. Macri consideraba que esta cuestión no debía tener la trascendencia en la agenda de política exterior que venía teniendo en los últimos doce años, debido a los perjuicios que consideraba que esto generaba para el país (de hecho, en su discurso de asunción prácticamente no hizo mención a la soberanía sobre estos territorios). El presidente entendía que se habían creado tensiones y confrontaciones con los habitantes de las islas y se había impactado negativa en las relaciones con Londres, lo que había congelado la negociación. Además, veía que incluso si se recuperara la soberanía de las Islas, resultaría innecesario por el amplio terreno continental que tiene Argentina y por el déficit económico que implica su administración. La prioridad del presidente estaba en lo económico-comercial-financiero y la cuestión Malvinas no debía interferir en ello (Corigliano, 2018; Romero, 2019).

Reuniones bilaterales, poca presencia multilateral

La gestión de Macri buscó que las relaciones bilaterales con el Reino Unido no estuvieran basadas solamente en la confrontación respecto a la cuestión de la soberanía de las Malvinas. En concordancia con su política exterior orientada hacia Occidente, la idea de este gobierno era mantener una relación amistosa con Reino Unido y enfocarse en dialogar sobre cuestiones que consideraba prioritaria como el comercio y la inversión. Entonces, organizó visitas de funcionarios británicos a Argentina y buscó en los encuentros bilaterales tratar otras temáticas por fuera de la cuestión Malvinas, incluyendo las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea, el G20, seguridad internacional, derechos humanos, entre otros. Era notorio que incluso se evitaban hacer las menciones habituales al tema a nivel diplomático protocolar. Por ejemplo, en el discurso de asunción del Presidente en diciembre de 2015, no se mencionó ni una vez la cuestión Malvinas, por primera vez desde el restablecimiento de la democracia en 1983 (Mantarás, 2019; Mastropierro y Argemi, 2016; Romero, 2019). En la misma línea, al incluir a la Cuestión Malvinas en los 10 ejes de gestión que se llevarían adelante, desde Cancillería, Malcorra anunció que “hay que encontrar esquemas mutuamente avanzables para las partes” para avanzar en la agenda (citado en Mastropierro, 2016, p.3).

El gobierno de Macri procuró tener una buena relación con los altos mandatarios británicos. Con esta idea, el presidente argentino mantuvo una reunión informal con Theresa May en Nueva York. La Primer Ministra mostró su buena predisposición a iniciar el diálogo que se había perdido en los últimos 12 años, y el presidente mencionó que estaba listo para comenzar un diálogo abierto que incluya el tema de la soberanía de las Malvinas. El *Foreign Office* pronto salió a desmentir una versión del presidente Macri según la cual May habría afirmado abrir las negociaciones de soberanía. Esto dejó en claro la posición del gobierno británico de que aún había un gran camino por andar antes de llegar a ese punto (Corigliano, 2018; Mantarás, 2019).

El primer ministro David Cameron, quien había tenido una relación tensa con Cristina Fernández, se mostró dispuesto a mejorar el trato con Argentina durante la gestión de Mauricio Macri, aclarando que mantenía su posición respecto a Malvinas. La primera reunión entre el Primer Ministro británico y el presidente argentino se dio en la Cumbre de Davos en enero de 2016. El siguiente encuentro fue en la cumbre de seguridad nuclear en Washington en abril del mismo año, donde intercambiaron saludos formales, pero no se hizo mención al tema de las Islas Malvinas (Mastropierro y Argemi, 2016).

Además, en el marco de la reunión de Cancilleres del G20 en Buenos Aires, llegó al país el secretario de Relaciones Exteriores británico, Boris Johnson. Esto resulta relevante al considerar que la última presencia de un Canciller británico en Argentina había sido en 1996 cuando Guido Di Tella recibió a Malcom Rifkin (Romero, 2019).

Así, el canal de preferencia para la estrategia de política exterior de este gobierno fue el bilateral. Al multilateral se recurrió con menos intensidad que en los gobiernos de Kirchner y Fernández (Mantarás, 2019; Romero, 2019). En los casos en los que se utilizó este canal fue principalmente para reafirmar que el gobierno argentino estaba intentando mejorar la relación bilateral con Reino Unido. En esta línea se puede entender el discurso del presidente Mauricio Macri ante la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2016, donde afirmó que:

[...] el diálogo y la solución pacífica de controversias es la piedra basal de la Argentina democrática, por eso reitero nuestro llamado al diálogo con el Reino Unido para solucionar amigablemente la disputa de soberanía que tenemos por las islas Malvinas, Sándwich y Georgias del Sur. Hemos dado muestras de interés en avanzar en nuestra relación bilateral, que debe ser mutuamente beneficiosa (citado en Mastropiero y Argemi, 2016, p.11).

A pesar de la creciente militarización del Atlántico Sur, la presencia de la cuestión Malvinas en los organismos regionales fue reducida. En el marco de la OEA, el tema de la militarización de la zona ni siquiera estuvo presente en las reuniones de la Asamblea General en 2017 y 2018. Respecto a esto, el canciller Faurie afirmó que “Nosotros hemos ido haciendo una orientación de tener un diálogo racional y puntualizar aquellas cosas que entendemos que están pendientes con el Reino Unido” (Romero, 2019 p.209). No obstante, en las resoluciones de estos dos años se consideró a la Cuestión Malvinas como un tema de interés hemisférico permanente y se reiteró la necesidad de reanudar las negociaciones para encontrar una solución pacífica a la disputa.

Vuelta al paraguas de soberanía

La gestión de Mauricio Macri retomó, hasta cierto punto, la fórmula del paraguas de soberanía. De la misma manera que el canciller Di Tella consideraba que se debían normalizar las relaciones con el Reino Unido en todos los temas menos el de la soberanía de las Malvinas, la canciller Malcorra consideraba que había temas irreconciliables en la relación bilateral y se debía hacer foco en los demás (Romero, 2019). En esta línea apunta el comunicado conjunto que firmaron el entonces vicecanciller Carlos Foradori y el Ministro de Estado para Europa y

las Américas de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Commonwealth británica, Sir Alan Duncan, en septiembre de 2016. En su apartado referido al Atlántico Sur no se menciona la Cuestión Malvinas, y se establece que “ambos gobiernos acordaron que la fórmula de soberanía del párrafo 2 de la Declaración Conjunta del 19 de octubre de 1989 se aplica a este Comunicado Conjunto y a todas sus consecuencias” (Mantarás, 2019, p.11). Entonces, se contempló la eliminación de medidas restrictivas en cuanto al petróleo, gas y pesca en Malvinas, y cuestiones referidas a la navegación, comercio y vuelos (Corigliano, 2018; Mantarás, 2019).

En la reunión entre Cameron y Macri en el foro de Davos se acordó reforzar la relación bilateral, profundizando sobre todos los temas, incluyendo el conflicto por la soberanía de las Islas Malvinas, aunque dejándolo bajo el paraguas de soberanía para evitar que tenga un efecto en las demás negociaciones. De todos modos, el objetivo final detrás de esta búsqueda de cooperación era crear un mejor vínculo para eventualmente poder resolver la disputa de soberanía (Mastropierro y Argemi, 2016). Como sostuvo Macri en el discurso de apertura de la Asamblea Legislativa en marzo de 2017:

En el caso del Reino Unido, tal como conversamos con el primer ministro Cameron, dialogar no implica renunciar a nuestro reclamo sobre la soberanía de las Islas Malvinas. Al contrario: el aislamiento y la retórica vacía alejan cualquier posibilidad de encontrar una solución. (citado en Romero, 2019, p.201)

En cuanto a la cuestión de los hidrocarburos, esta gestión desandaró el camino trazado por el gobierno de Cristina Fernández. Macri buscará anular parte de la ley de hidrocarburos modificada durante el gobierno anterior, que instauraba una sanción para las empresas que operen en el país y también tengan proyectos en las Islas Malvinas. Por otro lado, el gobierno decidió una posición más colaborativa en cuanto a conexiones aéreas, resolviendo el establecimiento de dos escalas adicionales mensuales en territorio continental argentino para vuelos hacia y desde Malvinas. No obstante, el Reino Unido estableció como condición para estos vuelos que Argentina eliminara las sanciones a las empresas petroleras que trabajan en las Islas y en territorio continental argentino al mismo tiempo. El gobierno argentino se negó a negociar con el Consejero Mike Summer –principal referente de la Legislatura isleña- sobre esta cuestión, afirmando que solo negociará con Reino Unido y no con los isleños (Mastropierro y Argemi, 2016; Romero, 2019).

También en el tema de la pesca hubo un más amplio deseo de cooperación. En el Comunicado Foradori-Duncan de 2018, los dos países acordaron establecer un diálogo para mejorar la

cooperación en el tema pesquero, ya que era de interés recíproco. Como consecuencia de esto, ambas cancillerías organizaron una reunión para los días 14 y 15 de mayo de 2018 de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur (CPAS). Cabe destacar que Argentina había abandonado este espacio en 2005 bajo la gestión Kirchner ante las reiteradas decisiones unilaterales que el Reino Unido adoptaba en la zona de trabajo conjunto. El presidente Macri pretendía volver a la CPAS si Londres y los isleños dejaban de hacer actos unilaterales que perjudicaban a la Argentina, ya que consideraba que la Comisión tuvo resultados positivos mientras funcionó (Romero, 2019). No obstante, de acuerdo con Mantarás (2019), el relanzamiento del Subcomité Científico de Pesca fue el único avance concreto en este período en la cuestión pesquera.

Nuevo acercamiento a los isleños

La gestión de Macri no necesariamente retomará la política de Di Tella de seducción, pero sí descartará las estrategias dirigidas a aumentar los costos de ocupación de las Islas. En esta línea, como se explicó anteriormente, se tomaron medidas más permisivas en cuanto a hidrocarburos y conexiones aéreas (Romero, 2019). La idea detrás de esto es algo similar a la estrategia planteada por la administración de Menem. De acuerdo con el vicedecano Foradori, en su entrevista con Romero (2019, p.202),

[...] el objetivo central de la Cancillería era volver a otorgarle al tema Malvinas las coordenadas de normalidad para crear una atmósfera de diálogo similar al que había en 1971. Ese clima de armonía con los isleños y el entendimiento con Londres allanaron el camino que desembocó en las discusiones con el Reino Unido por el tema de soberanía.

En términos generales, se buscaba abandonar toda estrategia dirigida a aumentar los costos de ocupación de las islas –como las llevadas a cabo por el kirchnerismo- y, por el contrario, facilitar la vida de los isleños. El vicedecano hizo referencia a replicar el clima favorable que había en 1971, cuando había una oficina de LADE y del Correo Argentino en las Malvinas, las islas recibían maestros del continente, y los malvinenses se atendían en distintos hospitales de Argentina continental (Romero, 2019). En esta línea, Arnaud (2019), destaca el último párrafo del Comunicado Foradori-Duncan, en el que se incluye un mutuo acuerdo de adoptar las medidas necesarias para remover todos los obstáculos que limiten el crecimiento y el desarrollo sustentable de las Islas. No obstante, el gobierno británico continúa exigiendo la implementación de este punto.

De todos modos, se diferencia a la estrategia de política exterior del gobierno de Menem en que no se considerará a los isleños como un tercer actor en la disputa. En esta línea, el Canciller Faurie afirmó que en el caso de las Islas Malvinas no es aplicable el principio de libre determinación, ya que para esto “se requiere que exista un pueblo sujeto a dominación extranjera, y en el caso de las Islas Malvinas difícilmente podría considerarse que sus habitantes hayan estado alguna vez sujetos a dominio colonial extranjero” (Romero, 2019, p.210). A pesar de esto, se procuró no generar hostilidades con los habitantes de las islas. Para el gobierno de Macri, mantener una buena relación con los isleños era parte de la estrategia para mejorar las relaciones bilaterales con el Reino Unido. El fin era crear una atmósfera de diálogo propicia, como la que existía antes de la guerra, siempre de manera bilateral. Sin embargo, en el contexto del G20, el canciller Faurie dijo respecto a los isleños: “Tenemos que respetar la vida de ellos, pero generar un vínculo como dos pueblos”, frase que generó polémica al considerar a los malvinenses como un pueblo, lo que otorga cierta permisibilidad de aplicación al derecho de autodeterminación (Romero, 2019).

Conclusión

Mauricio Macri asumió su presidencia mostrándose a sí mismo como la oposición a Cristina Fernandez. Esto puede observarse tanto en política doméstica como política exterior, y también particularmente en la estrategia hacia las Islas Malvinas. En cuanto a los cambios en el régimen político, el nuevo presidente trajo ideas y creencias totalmente distintas a las de la administración anterior. Macri descartó las anteriores críticas al neoliberalismo y los entramados de planes sociales, para poner el foco en la búsqueda de acuerdos comerciales e inversiones para favorecer el desarrollo económico local. En esta línea surgieron cambios en las estructuras de autoridad. El Estado perdió poder frente al mercado y los empresarios, quienes recuperaron su autoridad sobre la economía. Ciertos sectores como los gremios mantuvieron poder, pero ciertamente disminuyó la intervención estatal. Las reglas de juego en la política, a su vez, estaban sufriendo cambios profundos. La victoria de Cambiemos mostró un cambio en el bipartidismo y la dicotomía clásica entre PJ y UCR. Además de que el peronismo se encontraba dividido, y el mayor freno a las políticas del gobierno de Macri fue a través de movilizaciones sociales que no respondían a ningún partido en particular (ver Corigliano, 2018; Míguez, 2017; Natanson, 2018). De esta manera, debido a la intensidad del

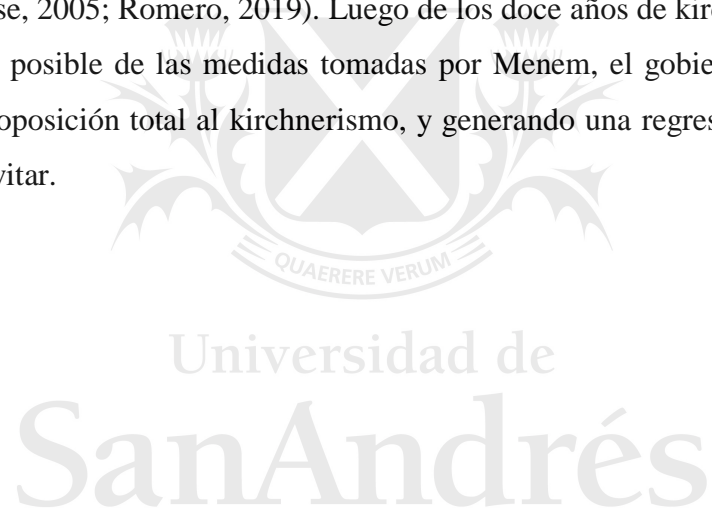
cambio pero con continuidad en el proceso democrático, podemos hablar de un cambio de régimen político profundo pero gradual (ver Lasagna, 1995).

De acuerdo con estas creencias y cambios políticos, la cuestión Malvinas perdió centralidad, pero no necesariamente existió un abandono del reclamo de soberanía (Mantarás, 2019). Macri intentó retomar la estrategia de Menem en esta cuestión. Sus creencias similares al presidente de los '90, en cuanto al desarrollo económico y la política exterior con fines comerciales, posiblemente hayan sido lo que influenciaron a ambos en buscar estrategias similares para la resolución de este conflicto. Además, el optimismo de Macri sobre las consecuencias de la globalización explica por qué habría intentado retomar un proyecto que parecía haber fracasado hace un par de décadas.

Hubo un cambio profundo en la estrategia para llevar a cabo este reclamo: el gobierno de Macri priorizó el canal diplomático bilateral, buscó mejorar la relación con el Reino Unido, aplicó la fórmula del “paraguas de soberanía”, e intentó facilitar la vida de los isleños, aunque sin considerarlos un tercer actor en la disputa (ver Mantarás, 2019; Mastropiero y Argemi, 2016; Romero, 2019). Exceptuando este último punto, la estrategia del gobierno de Mauricio Macri se alinea de cierta forma con la propuesta liberal que describe Merke (2018). No obstante, esta estrategia que pareció llevar el gobierno en un primer momento, particularmente con el Comunicado Foradori-Duncan, comenzó a ser modificada al notar las negativas repercusiones de Reino Unido y del sistema político interno. Entonces, en los últimos años del gobierno de Macri, aumentó la presencia de la cuestión en organismos internacionales, se retomó la cuestión de soberanía en los discursos del presidente, y se negó a negociar con los isleños en cuestiones de recursos como los hidrocarburos (ver Arnaud, 2019; Romero, 2019)

A diferencia de los dos presidentes anteriores, quienes tenían una estrategia marcadamente nacionalista, la del gobierno de Cambiemos fue liberal. Mientras que Néstor Kirchner y Cristina Fernandez basaron sus políticas en el uso de los canales multilaterales, la confrontación bilateral y el aumento de los costos de ocupación, Mauricio Macri se basó en los encuentros bilaterales con mandatarios británicos, la eliminación de medidas restrictivas en cuestiones de recursos, y buenas relaciones tanto con Reino Unido como con los isleños (ver Colalongo y Ecker, 2014; Gómez, 2010; Romero, 2019). Entonces, a pesar de que en ciertos casos las medidas del gobierno de Cambiemos no hayan sido tan contundentes, las diferencias son suficientemente marcadas para afirmar que se trata de una reestructuración en la política exterior hacia las Islas Malvinas (ver Lasagna, 1995).

Muchos de los autores referenciados establecen un paralelismo o similitudes con las medidas tomadas por el gobierno de Carlos Menem (ver Mantarás, 2019; Míguez, 2017; Romero, 2019). Como describe Mantarás (2019 p.10-11), “Al igual que en los años 90, observamos una subordinación del reclamo sobre Malvinas a los objetivos económico-comerciales del gobierno de Mauricio Macri”. Con esta visión, muchos aspectos de la estrategia de política exterior son similares: en ambos gobiernos se disminuyó la presión en organismos multilaterales (en menos medida en el gobierno de Macri), se realizaron encuentros amistosos con mandatarios del Reino Unido, se aplicó la “fórmula del paraguas” para poder negociar sin dejar de lado el reclamo de soberanía (de manera más explícita el mandato de Menem), y se buscó generar confianza y facilitar la vida de los habitantes de las islas. La diferencia más notoria fue, quizás, que Menem y Di Tella reconocieron a los isleños como un actor que debe ser consultado en la resolución del conflicto, mientras que el equipo de Macri se negó a considerarlos como un actor en la disputa (ver Cassese, 2005; Romero, 2019). Luego de los doce años de kirchnerismo, tratando de alejarse lo más posible de las medidas tomadas por Menem, el gobierno de Macri llegó tratando de ser la oposición total al kirchnerismo, y generando una regresión a esas medidas que se quisieron evitar.



Conclusiones

A lo largo de este trabajo, se han analizado las estrategias de política exterior respecto a las Islas Malvinas, y se ha buscado explicar los cambios y continuidades en ellas. La explicación en la que se basa este estudio es la influencia de los cambios en el régimen político argentino y el sistema de creencias y características particulares de los líderes. Comenzando desde la dictadura militar responsable de la guerra, hasta el gobierno más reciente de Argentina, el régimen político ha variado notablemente. Desde la vuelta de la democracia, los distintos gobiernos han modificado el sistema político, a través de cambios en las reglas de juego y estructuras de autoridad que funcionen de manera acorde a sus objetivos. A su vez, cada líder de estado trae a la mesa sus propias creencias a partir de las cuales se fabrican las decisiones políticas. Estas transformaciones, a su vez, han permitido que se modificara la política exterior. En la cuestión de las Malvinas, tal como afirma Merke (2018), se puede observar que hay dos tipos de estrategias de política exterior, liberal y nacionalista, que han tenido lugar de manera pendular, alternando inconsistentemente de una presidencia a otra.

Precisamente, aquí se pretende investigar las causas por las cuales se han tomado distintas decisiones en cada momento. Hemos tomado como base una hipótesis planteada por diversos autores que analizan la política exterior en América Latina. Estos sugieren que los factores que más la determinan son los de segunda imagen, es decir, aquellos relacionados a las características internas de cada Estado. Tomando como variable independiente los cambios en los regímenes políticos, intentamos buscar una relación entre estos y las variaciones de la política exterior hacia las Islas Malvinas. No obstante, por lo menos para este caso, no encontramos que se cumpla esta hipótesis de la manera que sugiere la literatura convencional. Por lo visto en este trabajo, los regímenes políticos parecen estar más asociados a los medios por los cuales se llevan a cabo la política exterior, pero no tanto a la orientación general de la misma. Los lineamientos básicos que guían las medidas tomadas en esta cuestión parecen estar determinados con más claridad por las creencias y capacidad de liderazgo del jefe de Estado. Las creencias particulares de los líderes respecto a las Islas Malvinas o al mundo, son la base a partir de la cual se elige la estrategia principal para llevar adelante los reclamos en esta cuestión.

Este análisis ha mostrado las diferentes estrategias de política exterior hacia las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur empleadas por los distintos gobiernos. De los seis gobiernos democráticos analizados, cuatro utilizaron la estrategia nacionalista, mientras que seis optaron por la liberal. Incluso dentro de cada tipo de estrategia hubo variaciones y matices notorios. Se puede destacar que Cristina Fernández tuvo el mandato en el cual se utilizó con más intensidad la estrategia nacionalista, y la estrategia liberal tuvo su mayor expresión en el gobierno de Carlos Menem. Para ilustrar este punto, refiérase a la *Figura 1*.

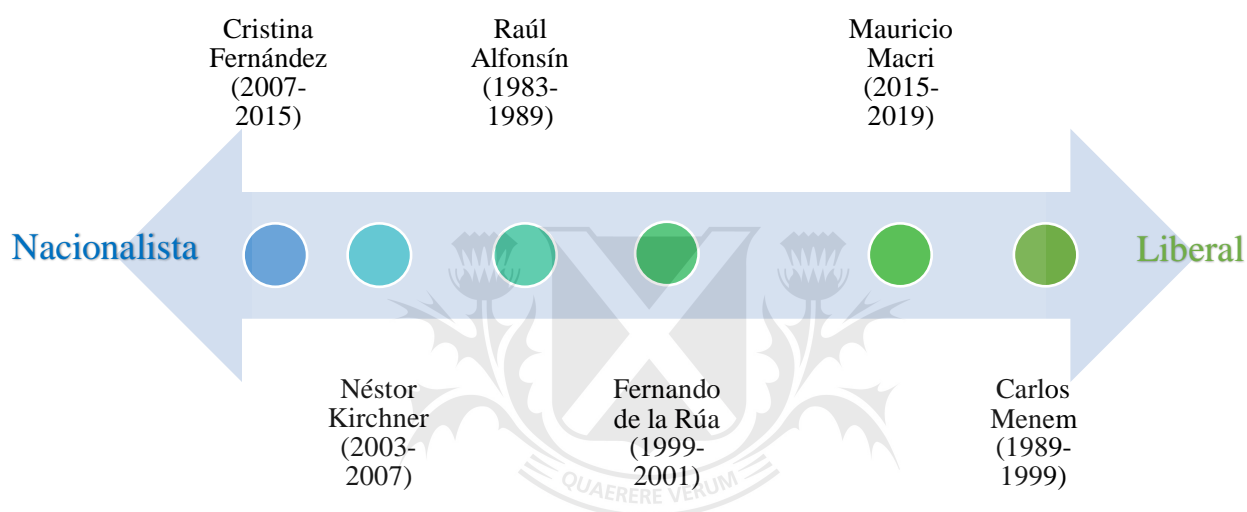


Figura 1: Estrategias de política exterior (1983-2019)

A pesar de que autores como Merke (2018) y Cisneros (en Romero, 2019) hagan referencia a estas dos corrientes nacionalista/tradicionalista y liberal/ditellista, la realidad es más compleja que dos opciones. No hay dos gobiernos que hayan tenido estrategias exactamente iguales, y muchos de ellos han tomado elementos que caracterizan a ambas estrategias. Cabe destacar que los casos más extremos también son consecuencia de un sistema de creencias que busca distanciarse de un gobierno anterior que ha tomado estrategias distintas. Carlos Menem planteó, tanto en política interna como exterior, un nuevo modelo basado en el neoliberalismo y acercamiento con Estados Unidos. Estas ideas se vieron reflejadas una estrategia liberal hacia las Islas Malvinas que no se había visto en ningún gobierno anterior. En el caso de Kirchner y Fernández, quienes se encuentran en el extremo nacionalista, tuvieron un sistema de creencias que buscó, desde su origen, oponerse al neoliberalismo y alineamiento con las grandes potencias capitalistas. Macri, a su vez, parte de una ideología que critica los 12 años de kirchnerismo y procura tomar un camino totalmente diferenciado, en lo que también se incluye su política exterior hacia las Islas Malvinas, que fue relativamente liberal, al contrario que la

del gobierno anterior. Entonces, estas ideas y vueltas en la estrategia de política exterior hacia Malvinas son, en cierta manera, una consecuencia de los propios vaivenes de la democracia y de la oposición entre los partidos y candidatos electos en cada mandato.

En cuanto a la primera hipótesis, se pretende analizar la coincidencia entre cambios en el régimen político y modificaciones en la política exterior. Con tal fin, se elaboró la *Tabla 1*, tomando como base la gráfica similar realizada por Lasagna (1995). Como se puede observar, en la mayoría de los casos las modificaciones en la política exterior más fuertes no coinciden con un cambio en el régimen político de la misma magnitud. No existe, de ninguna manera, una relación lineal entre estas dos variables, por lo que se puede afirmar que la hipótesis 1 de este trabajo no se cumple².

Modificaciones de la política exterior

		<i>Reestructuración</i>	<i>Reforma</i>	<i>Ajuste</i>
Cambios de régimen político	<i>Radical</i>		Alfonsín (1983-1989)	
	<i>Gradual</i>	Menem (1989-1999) Macri (2015-2019)	Kirchner y Fernandez (2003-2015)	
	<i>Formal</i>		De la Rúa (1999-2001)	

Tabla 1: Relación entre cambios de régimen político y modificaciones en la política exterior

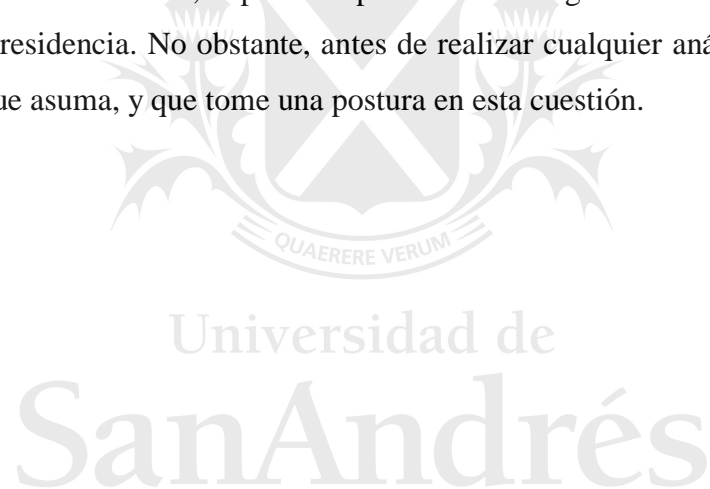
Respecto a la segunda hipótesis, parece comprobarse con más claridad. De los gobiernos analizados, el único que utilizó la fuerza militar como un medio de implementación de la política fue el régimen del “Proceso”, que a su vez se trata del único gobierno no democrático. Los presidentes posteriores utilizaron en su totalidad, solamente las negociaciones diplomáticas para llevar a cabo su estrategia de política exterior. Entonces, parece que la variable independiente, cambio de tipo de régimen político, está más cercanamente relacionada a los medios utilizados para la implementación de la política exterior, que a la orientación de ella. En este punto, quizás resultaría interesante preguntarse por qué en los otros regímenes dictatoriales del país no se ha acudido a la fuerza militar para resolver esta disputa.

² En este punto, de todos modos, cabe destacar que Lasagna (1995) indica que existen diversos contraejemplos en la historia, por lo que no debe asumirse una relación lineal entre estos conceptos, sino entender el modelo de una manera más bien holística.

La tercera hipótesis de este trabajo también parecería comprobarse, o por lo menos complementar de buena manera las falencias de la primera hipótesis. Para todos los gobiernos, se describieron los sistemas de creencias y características personales, y se estableció una relación entre ellos y su estrategia de política exterior. Durante el gobierno del Proceso, fue la determinación de insistencia del almirante Jorge Isaac Anaya la que finalmente empujó al General Galtieri a buscar la solución a través del uso de la fuerza. No obstante, todas las Juntas del “Proceso” tenían en su sistema de creencias una mirada nacionalista y territorialista, coincidente con la estrategia nacionalista para las Malvinas. Luego, Alfonsín, bajo un tipo de creencia que se opone al utilitarismo político y se enfoca en lo ético, consideró que era más importante mantener el reclamo por la soberanía que tener una relación amistosa con el Reino Unido, por lo que continuó con una estrategia nacionalista. Menem, tuvo una política exterior neoliberal, dentro de la cual, su canciller Di Tella, muy cercano a la cultura británica, hizo todo lo posible por generar buenas relaciones con la potencia europea, a través de una estrategia liberal. Más observado en discursos que en acciones concretas, De la Rúa dejó de lado la estrategia anterior para volver al camino más tradicional; este gobierno de coalición tuvo un margen de maniobra muy bajo pero hizo lo posible por diferenciarse del gobierno anterior discursivamente. Néstor Kirchner tuvo una estrategia marcadamente nacionalista, lo que es esperable debido a ser habitante de la Patagonia (la región del país que posiblemente más sufrió la guerra), y a la vez por sus creencias de oposición a las grandes potencias. Cristina Fernández, esposa de Néstor y con creencias similares, profundizó esta estrategia. Finalmente, Mauricio Macri, optimista en su visión de la globalización y relación con las grandes potencias, intentó retomar la estrategia liberal utilizada por Menem. En todos los casos se observa una influencia de las creencias en la estrategia elegida, que ha podido plasmarse en acciones concretas con mayor o menor intensidad de acuerdo a las oportunidades y constreñimientos del régimen político.

Para finalizar, más allá del aporte que realiza este estudio hacia la literatura de determinantes de la política exterior y sobre la diplomacia hacia las Islas Malvinas, quedan muchas otras preguntas y aspectos por analizar. En primer lugar, este estudio se centra en los factores de primera y segunda imagen, es decir, de nivel estatal, al momento de buscar las causas de la política exterior (a pesar de que dentro de la definición de cambios en el régimen se incluya al sistema de creencias del gobierno de turno, que, hasta cierto punto, también responde a la primera imagen). Resultaría interesante analizar el efecto también de los factores de tercera imagen o sistémicos, como el fin de la Guerra Fría, nuevas alianzas o presiones de organismos

internacionales. En segundo lugar, otra línea de análisis posible sería aplicar las mismas variables de este estudio a un caso similar, como podría ser la política exterior de Reino Unido hacia las Islas Malvinas, o a cualquier otro tema central de política exterior argentina, como las relaciones con Estados Unidos. En tercer lugar, se podría estudiar la relación entre las estrategias de política exterior hacia las Islas Malvinas y la alternancia en la democracia argentina. En algunos de los mandatos analizados en este estudio se vio como la alternancia de un partido a otro en muchos casos implicaba una ruptura en el régimen y una búsqueda de nuevas políticas a nivel doméstico y exterior. Se podría investigar, entonces, la relación entre estos dos factores. Por último, queda la pregunta abierta de qué va a suceder con las Islas Malvinas: ¿en algún momento habrá avances significativos en las negociaciones entre Reino Unido y Argentina? ¿Qué estrategia de política exterior elegirá el próximo gobierno argentino? El presidente electo Alberto Fernández comenzará su mandato en diciembre de 2019. Al ser su vicepresidenta Cristina Fernández, se podría esperar una estrategia nacionalista similar a la que ella aplicó en su presidencia. No obstante, antes de realizar cualquier análisis al respecto, se deberá esperar a que asuma, y que tome una postura en esta cuestión.



Bibliografía

- Airaldi, E. (2010). La cuestión de las Islas Malvinas en la diplomacia multilateral. En Atanasof, A. (ed.). *La cuestión Malvinas en el marco del bicentenario* (pp. 118-131). Buenos Aires: Observatorio Parlamentario de la ‘Cuestión Malvinas’ y Comisión de Relaciones Exteriores de la Honorable Cámara de Diputados.
- Alons, G. C. (2007). Predicting a State’s Foreign Policy: State Preferences between Domestic and International Constraints, *Foreign Policy Analysis*, Volume 3, N° 3, pp. 211–232.
- Amorim Neto, O. & Malamud, A. (2015). What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008, *Latin American Politics and Society*, University of Miami.
- Aranda, R. A. (2004). La política exterior Argentina: De Menem a Kirchner. *Relaciones Internacionales*, 13(27).
- Ariza Muñoz, D. P. (2013). *Análisis del conflicto de las Malvinas a la luz de la descolonización y el principio de determinación de los pueblos Periodo 1982 - 2012* (Tesis). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia.
- Arnaud, V. G. (2019). Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, ¿Qué hacer?. *Boletín del Centro Naval*, 850, pp. 25-33.
- Baisotti, P. (2017). Diplomacias y soberanía. Argentina y Gran Bretaña (1982-1989). *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea*, (29, 1).
- Barrios, M. A. & Lavallén Ranea, F. (2016). Política y diplomacia en la disputa de soberanía del Atlántico Sur. 2000-2015. En J. A. Lanús (Ed.), *Repensando Malvinas: una causa nacional*. (pp. 297-339). Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- Bologna, A. B. (1998). La incidencia del conflicto de Malvinas en la política exterior argentina. En A. B. Bologna (Ed.) *La Política Exterior Argentina 1994/1997*. (pp. 221-244). Rosario, Argentina: CERIR.
- Bologna, A. B. (2001). Malvinas: el final de la política de seducción. En A. B. Bologna (Ed.) *La Política Exterior Argentina 1998-2001. El Cambio De Gobierno ¿Impacto O Irrelevancia?* (pp. 111-144). Rosario, Argentina: CERIR.

- Bóveda, Jorge R. (2019). “Una fractura cultural: La Guerra de Malvinas”. *Boletín del Centro Naval* CXXXVII (851). ISSN 0009-0123.
- Byman, D. L. & Pollack, K. M. (2001). Let Us Now Praise Great Men. Bringing the Statesman Back In, *International Security*, Vol. 25, N° 4, pp. 107-146.
- Cassese, N. (2005). ¿Seduciendo lo imposible? La estrategia argentina sobre Malvinas. *Agenda Internacional*, 3, 82-98.
- Cheresky, I. (2004). Argentina. Cambio de rumbo y recomposición política. *Revista Nueva Sociedad*, 193, 4-16.
- Cisneros, A. & Escudé, C. (1998). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina* (No. 327 (82) (091)). Centro de Estudios de Política Exterior (CEPE) Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Recuperado de <http://www.argentina-ree.com/historia.htm>
- Colalongo, R., & Ecker, G. (2014). Hacia un replanteo estratégico de la política exterior argentina en torno a las islas del Atlántico Sur en el siglo XXI. *OASIS: Observatorio De Análisis De Los Sistemas Internacionales*, (20), pp. 113-136
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales & Grupo Latinoamericano en Naciones Unidas. (1983). *Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur: Diplomacia argentina en Naciones Unidas*. (Colección Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur). Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).
- Constitución Nacional Argentina (1994), Casa Rosada, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>
- Corigliano, F. (2001). Argentina y Estados Unidos: giros, reformas y ajustes. Un breve análisis comparativo de las gestiones de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando de la Rúa en materia de relaciones argentino-norteamericanas. *Criterio*, N° 2258, Buenos Aires, pp. 11-14
- Corigliano, F. (2011). La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI. *Mural Internacional*, 2(1), 22-27.
- Corigliano, F. (2012). Malvinas: actores e intereses en juego. *Criterio*, N°2381. Recuperado de: http://www.revistacriterio.com.ar/bloginst_new/2012/05/01/malvinas-actores-e-intereses-en-juego/

- Corigliano, F. (2018). Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato. *Perspectivas*, 3(5), 62-97.
- Diamint, R. (2003). Diez años de política exterior argentina: de Menem a Kirchner. *Colombia Internacional*, (56-57), 12-27.
- Dueck, C. (2006). *Reluctant crusaders: power, culture, and change in American grand strategy*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Dyson, S. B. (2006). Personality and Foreign Policy: Tony Blair's Iraq Decisions, *Foreign Policy Analysis*, Volume 2, Number 3, 2006, pp. 289–306.
- Escude, C., & de Oleaga, M. G. (1996). *La política exterior de Alfonsín: lecciones de una sobredosis de confrontaciones*. Universidad Torcuato Di Tella.
- Gamba, V. (1987). *The Falklands/Malvinas war: a model for North-South crisis prevention*. Allen & Unwin.
- Gámez, A. E. (2005). Fuentes de cambio en política exterior: una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 127-151.
- García Moritán, M. (2016). Reafirmación de principios. 1983-1988. En J. A. Lanús (Ed.), *Repensando Malvinas: una causa nacional*. (pp. 221-242). Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- García-Calvo, C. (2010). El papel de las ideas, valores y creencias del líder en la definición de acciones de política exterior: España 2000-2008. *Relaciones Internacionales*, N° 13, Madrid, Grupo de Estudios de las Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, GERI-UAM, pp. 35-63
- Garretón, M. A. (1993). Los partidos y la transformación política de América Latina. Santiago, CLACSO y FLACSO-Chile.
- Gil, S., & Aponte Tinao, S. (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*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. DTI n°: 1, 1-33
- Gómez, F. M. (2010). *Cinco presidentes, tres dimensiones, quince años de Política exterior hacia la Cuestión Malvinas*. Trabajo presentado en el V Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata, Argentina.

- Gromyko, A. & Ponomarev, B. N. (1981). Formation of the socialist world community. En Gromyko y Ponomarev (Ed.), *Soviet Foreign Policy. Volume II* (pp. 50-64). Moscow: Progress Publishers.
- Gustavsson, J. (1998). The politics of foreign policy change. *Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership* (Tesis).
- Hermann, C. F. (1990). Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 34(1),
- Hermann, M. G. (1980). Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders. *International Studies Quarterly*, 24(1), 7-46.
- Hermann, M. G. & Hermann, C. F. (1989). Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. *International Studies Quarterly*, Vol. 33, N° 4, December 1989, pp. 361-387
- Herrera Vegas, J. H. (2016). Política y diplomacia durante el episodio Davidoff y el conflicto armado del Atlántico Sur. En J. A. Lanús (Ed.), *Repensando Malvinas: una causa nacional*. (pp.107-218). Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- Holsti, K. (2016). Restructuring foreign policy: A neglected phenomenon in foreign policy theory. In *Kalevi Holsti: A Pioneer in International Relations Theory, Foreign Policy Analysis, History of International Order, and Security Studies* (pp. 103-119). Springer, Cham.
- Holsti, K. J. (2015). *Why nations realign: Foreign policy restructuring in the postwar world*. Routledge.
- Jahn, E. (2000). The Foreign-Domestic Nexus in Gorbachev's Central and East European Policy. en Morgan & Nelson (eds), *Re-Viewing the Cold War: Domestic Factors and Foreign Policy in the East-West Confrontation*, Westport, Connecticut, Praeger, Chapter 7, pp. 149-177.
- Kalinovsky, A. (2009) Decision-Making and the Soviet War in Afghanistan From Intervention to Withdrawal. *Journal of Cold War Studies*, Vol. 11, Number 4, pp. 46-73
- Karawan, I. (2005). Foreign Policy restructuring. Egypt's disengagement from the Arab-Israeli conflict revisited. *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 18, N° 3, pp. 325-338.
- Keohane, R. O. (1984). *After hegemony* (Vol. 54). Princeton: Princeton University Press.

- Keohane, R. O. (1986). Neorealism and Its Critics. (1988). *Journal of Peace Research*, 25(3), 282–282. New York: Columbia University Press.
- Krasner, S. (1984). Approaches to the State. *Comparative politics*, 16(2), 223-246.
- Lanús, J. A. (2016). Malvinas a partir de la Segunda Guerra Mundial. 1945-1982. En J. A. Lanús (Ed.), *Repensando Malvinas: una causa nacional*. (pp. 23-82). Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, N° 111, Año XXVIII, Santiago, Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, pp.387-409.
- Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *CIDOB d'affers internacionals*, 45-64.
- Los Kirchner y las Malvinas. (17 de febrero de 2010). *La Nación: Política*. Recuperado el 27 de diciembre de <https://www.lanacion.com.ar/politica/los-kirchner-y-las-malvinas-nid1234282>
- Mántaras, M. (2019). La fórmula del paraguas de soberanía hacia la cuestión Malvinas: ¿aplicable a la Política Exterior de Macri? *Relaciones Internacionales*, 28(56), 217-231.
- Mastropierro O. et al (2017). La política exterior argentina respecto de las Islas del Atlántico Sur entre 1999 y 2015. En Consani, N., Martín Gomez, F., Sánchez, L. E. (eds), *Malvinas y la construcción de un reclamo soberano: pasado, presente y futuro*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- Mastropierro, O. & Argemi, D. (2016). El gobierno de Mauricio Macri y la cuestión de las Malvinas. *VIII Congreso de Relaciones Internacionales* (La Plata, 2016).
- Mastropierro, O. (2016). La política exterior del gobierno de Mauricio Macri hacia la región. *VIII Congreso de Relaciones Internacionales* (La Plata, 2016).
- Mazzei, D. (2011). Reflexiones sobre la transición democrática argentina. *Pol His*, 4(7), 8-15.
- Mearsheimer, John (2001). *The tragedy of great power politics*. WW Norton & Company.
- Merke, F. (2018). The Malvinas conundrum. *British Politics Review*. 15(1), pp.14-15.
- Míguez, M. C. (2017). La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. *Estado y Políticas Públicas*, 5(8), 103-119.

- Mingst, K. (2007). *Fundamentos de las relaciones internacionales*. Colección Estudios Internacionales de la CIDE, México, CIDE.
- Moneta, C. (1982). El conflicto de las islas Malvinas: Su papel en la política exterior argentina y en el contexto mundial. *Estudios Internacionales*, 15(60), pp. 361-409.
- Moon, B. E. (1985). Consensus or compliance? Foreign-policy change and external dependence. *International Organization*, 39(2), 297-329.
- Morgenfeld, L. (2017). Macri y el fracaso de la subordinación a Estados Unidos: de Obama a Trump. *Realidad Económica*, 1-14.
- Mustapic, A. M. (2005). Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. *Desarrollo Económico*, 263-280.
- Natanson, J. (2018). Mauricio Macri en su ratonera: el fin de la utopía gradualista. *Nueva Sociedad*, (276), 24-33.
- Negretto, G. L. (2001). Negociando los poderes del presidente: reforma y cambio constitucional en la Argentina. *Desarrollo Económico*, pp 411-444.
- Palermo, V. (2007). *Sal en las heridas: Las Malvinas en la cultura argentina contemporánea* (Ensayo (Editorial Sudamericana)). Buenos Aires: Sudamericana.
- Pérez Liñán, A. (2013). Liderazgo presidencial y ciclos de poder en la Argentina democrática. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 7(2), 389-399.
- Pfirter, R. (2016). Política de reconciliación. 1989-1999. En J. A. Lanús (Ed.), *Repensando Malvinas: una causa nacional*. (pp. 243-296). Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- Raimundi, C. (2013). Treinta años de política exterior argentina. *Voces en el Fénix*, 31, pp.88-97. Recuperado de: <http://www.youblisher.com/p/773837-Voces-en-el-Fenix-No-31-Suenos-de-libertad/>
- Rodríguez Giavarini, A. (2000). Política exterior Argentina. *Ponencias Vol. 5, no. 8/11 (2000 dic.)*, p. 181-194.
- Romero, A. M. (2019). *Herramientas para la política exterior argentina: Malvinas, la solución a la controversia*. Manuscrito no publicado.

- Rosati, J. A. & Scott, J. M. (2011). *The Politics of United States Foreign Policy*, Thomson Wadsworth, 2011,
- Rubio, D. F., & Goretti, M. (1996). Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994). *Desarrollo Económico*, pp. 443-474.
- Russell, R. (1984). Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar. *Estudios Internacionales*, 17(66), pp. 170-201.
- Russell, R. (1990) Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas, en Russell, R. (ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, GEL, pp. 255-274
- Russell, R. (1996). *Sistema de creencias y política exterior argentina: 1976-1989*. FLACSO, Buenos Aires.
- Sampson, M. W. (1994). Exploiting the Seams. External Structure and Libyan Foreign Policy Changes, en Rosati; Hagan; and Sampson III (eds), *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*, Columbia, University of South Carolina Press.
- Skidmore, D. (1994). Explaining State Responses to International Change: The Structural Sources of Foreign Policy Rigidity and Change. En Rosati, Hagan & Sampson (eds.), *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*, Columbia, University of South Carolina Press, Part II, Chapter 3, pp. 43–61.
- Soukiassian, C. (1994). Proceso de toma de decisiones y política exterior argentina hacia Gran Bretaña. *Relaciones Internacionales*. 6.
- Thompson, K., & Morgenthau, H. (1985). *Politics among nations: The struggle for power and peace*. Alfred A. Knopf.
- Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar, *Estudios Internacionales*, N° 98, Santiago de Chile, pp. 169-216
- Volgy, T. J. & Schwartz, J. E. (1994). “Foreign Policy Restructuring and the Myriad Webs of Restraint” en Rosati, Hagan & Sampson (eds.), *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*, Columbia, University of South Carolina Press, Part I, Chapter 2, pp. 22-39

Waltz, K. (1979). *Theory of international politics (Addison-Wesley series in political science)*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Yofre, Juan B. (2011). *1982: Los Documentos Secretos de la Guerra de Malvinas/Falklands y El Derrumbe del Proceso* (2.^a edición). Buenos Aires: Sudamericana. ISBN 978-950-07-3666-4.