

Universidad del CEMA
Documento de Trabajo N° 314.

Evaluación de la política exterior hacia las Malvinas: el acuerdo sobre los vuelos de 1999 (*)

Alejandro L. Corbacho

Este documento discute la necesidad de contar con indicadores subjetivos para medir el éxito o fracaso de negociaciones internacionales. Para ello, desarrolla el proceso de negociación entre la Argentina y el Reino Unido que permitió la reanudación de vuelos desde territorio argentino hacia las islas Malvinas y autorizó a ciudadanos argentinos a visitarlas usando su pasaporte, y presenta las reacciones al acuerdo. Se parte del supuesto que evaluar el éxito o fracaso de una negociación internacional no siempre es fácil y que para determinar el grado de éxito deben establecerse los criterios para dicha apreciación. El modo más directo y amplio es utilizar criterios objetivos y técnicos, como por ejemplo si se alcanza una solución definitiva a la disputa. Sin embargo, esta aproximación puede ser limitada. Muchas veces es necesario recurrir a otros criterios de medición que permitan apreciar si las negociaciones, aunque no alcancen un resultado definitivo, sirvieron para algo. En ese caso, el “éxito” puede ser considerado como un concepto relativo. El observador lo construye. De este modo, es posible capturar la complejidad del proceso; considerar matices más amplios; evaluar una trayectoria previa; y visualizar el grado de éxitos parciales hasta alcanzar un resultado final.

Diciembre 2005

(*) El presente documento de trabajo es parte de un libro en preparación sobre las relaciones argentino-británicas durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999). Las opiniones expresadas en el documento son exclusivas del autor y no necesariamente corresponden con las de la Universidad del CEMA.

El problema

Determinar el éxito o fracaso de una negociación internacional no siempre es fácil. A veces, es necesario hablar en términos de grado de éxito y para ello deben establecerse los criterios para dicha apreciación. La tarea puede tener un fin puramente académico, pero también tiene un alto valor político, dado que sus resultados pueden utilizarse para sostener las posiciones de una u otra parte o para explicar, convencer o manipular a diferentes públicos tanto en el ámbito nacional como internacional.

Desde el fin del conflicto del Atlántico Sur en junio de 1982, los sucesivos gobiernos argentinos intentaron distintas políticas para reanudar las negociaciones sobre la soberanía con el Reino Unido interrumpidas por el conflicto. Para los británicos el tema estaba resuelto y la soberanía no era tema de discusión. Pero ese no era el único tema por resolver. Debido al conflicto los ciudadanos argentinos sólo podían visitar el archipiélago si poseían un pasaporte distinto del argentino. Luego de casi diez años de continuas negociaciones, el 14 de julio de 1999 el gobierno del presidente Menem presentó un avance sobre ese tema. Ese día, las delegaciones de Argentina y del Reino Unido dieron a conocer una Declaración Conjunta que establecía que los ciudadanos argentinos podrían nuevamente visitar las islas con los pasaportes de esa nacionalidad. Además, se autorizaba la reanudación de los vuelos aéreos civiles regulares entre Chile y las islas que incluirían escalas en el territorio continental argentino donde podrían desembarcar pasajeros, carga y correo.

Para muchos observadores el acuerdo constituyó la máxima concesión del gobierno británico hacia la política de Malvinas del presidente Menem y del canciller Di Tella. Por lo tanto, para los críticos luego de diez años de política de acercamiento anglo-argentino el resultado fue casi insignificante y recomendaban volver a la anterior política de presión retomando como eje central y único el tema de la soberanía. Por el contrario, para los defensores de la política este acuerdo constituyó un paso de un largo camino por recorrer. Cuál de los senderos es mejor es una cuestión de tiempo. Sin embargo, la elección de cada uno de ellos depende mucho la evaluación que hagan los encargados de conducir la política exterior del país. El presente trabajo discute los criterios de evaluación.

El acuerdo sobre los vuelos

A lo largo de la presidencia de Carlos Menem (1989-1999) la oposición criticó al gobierno de hacerle el juego a los ingleses. Entonces la conducción de la política exterior argentina comenzó una nueva estrategia consistente en aplicar cierta dosis de coerción combinado con consentimiento. La coerción tenía por objeto lograr el aislamiento internacional de las Malvinas. Esto fue posible por el incidente de la detención del expresidente de Chile Augusto Pinochet el 16 de octubre de 1998 en Londres. El incidente abrió una ventana de oportunidad para aplicar la estrategia de coerción a partir de la cuestión de los vuelos. Cabe recordar que por estas épocas, un objetivo de la Cancillería argentina era lograr que el Reino Unido permitiera el ingreso de ciudadanos argentinos a las islas.¹

Hasta la guerra de 1982, la Argentina había provisto del puente aéreo entre las islas y el continente en virtud de los acuerdos de comunicaciones de 1972.² Después de

la guerra este servicio fue interrumpido.³ A partir de ese momento, y en especial, a partir de la inauguración del aeropuerto militar de Mount Pleasant, los contactos aéreos con el archipiélago comenzaron a realizarse directamente desde Londres en aviones de transporte militar. Los ciudadanos argentinos no podían ingresar a las islas con excepción de los familiares de caídos en la guerra o quienes poseyeran un pasaporte de otra nacionalidad.⁴ Recién a principios de los años 90 se autorizó a una empresa chilena a operar entre Malvinas y Punta Arenas en forma regular. Por decreto, el gobierno argentino autorizó a la empresa chilena Aerovías Dap a explotar la ruta Punta Arenas-Río Gallegos-Islas Malvinas.⁵ A partir de diciembre de 1997, la empresa chilena Lan Chile se hizo cargo del servicio y establecieron en principio vuelos durante la temporada de verano y luego, a partir de 1998, se introdujo un vuelo semanal los días sábados.⁶ Sin embargo, a partir del 31 de marzo de 1999 esta empresa suspendió el servicio. Esta medida fue sugerida por el poder ejecutivo de Chile en respuesta al proceso de extradición iniciado contra el ex presidente Augusto Pinochet en Londres a pedido de España. Esta decisión afectó a los isleños. Tanto que el Presidente de la Cámara de Turismo de las Malvinas criticó al Consejo Legislativo de las islas por no permitir el ingreso de argentinos dado que esto beneficiaría a la economía de las islas en un ingreso promedio de 4.223.770 libras esterlinas. Los consejeros desecharon la propuesta.⁷ En el consejo objetaban que a partir del momento en que los vuelos fueran directos y exclusivos con la Argentina, “tendrán un firme control sobre nosotros”. Por lo tanto, según Mike Summers, consejero malvinense “el verse forzado a volar a través de Argentina no es aceptable. En el corto plazo preferimos estar sin ningún vínculo. Es una molestia, pero no un desastre”⁸

La Cancillería argentina aprovechando la situación inició una política activa con el objetivo de lograr una declaración oficial chilena que asegurara el cese de los vuelos a las islas para obtener la autorización para el ingreso de personas y aeronaves argentinas a las mismas. Como consecuencia de esa actuación, en mayo de 1999 el gobierno chileno suspendió oficialmente las operaciones, servicios de transporte aéreo y toda otra clase de navegación comercial entre Chile y las islas por un plazo de 90 días que luego de su vencimiento en julio de 1999 fue prolongado 180 días más.⁹ Como resultado de esa decisión, las islas quedaron comunicadas sólo por el vuelo militar semanal desde las islas británicas. Debe destacarse que si bien en un principio la decisión chilena de suspender los vuelos respondió al proceso de extradición a España de Pinochet llevado a cabo por el Gobierno del Reino Unido, con posterioridad, el canciller chileno destacó que la suspensión de los vuelos era parte de la política bilateral chilena hacia la Argentina.¹⁰

La Cancillería Argentina también obtuvo de los gobiernos de Brasil y de Uruguay medidas similares a las de Chile.¹¹ De este modo, la Argentina comenzó a presionar para que los vuelos que se dirigieran hacia o volvieran de las islas hicieran escala en territorio argentino. El 14 de junio de 1999, los países del MERCOSUR más Chile y Bolivia declararon su “indeclinable compromiso con la política de asegurar el tránsito de personas sin discriminación y de manera fluida y amistosa, exhortando asimismo a consolidar estos principios sin los cuales no será posible superar la situación imperante en el Atlántico Sur en materia de comunicaciones aéreas con las Islas Malvinas.”¹² Sin embargo esta política de aislamiento no podía ser sostenida por mucho tiempo dado las disensiones internas entre los países latinoamericanos.¹³

Con el fin de resolver la cuestión de los vuelos, comenzó una serie de reuniones entre representantes de la Cancillería argentina y funcionarios británicos. La Argentina buscaba restablecer los vuelos entre la Argentina continental y las Islas Malvinas y la autorización del ingreso de ciudadanos argentinos portando el pasaporte de ese país. La primera reunión se llevó a cabo en Londres entre los días 24 y 26 de mayo de 1999. La delegación argentina estuvo encabezada por el canciller Guido Di Tella acompañado por el vicescanciller, Andrés Cisneros; el embajador en Londres, Rogelio Pfirter, entre otros.¹⁴ Por la parte británica, participaron el Vicescanciller Tony Lloyd, el director para la Américas Peter Westmacott y el jefe del Departamento de Territorios de Ultramar John White. En este encuentro también participaron como parte de la delegación británica algunos consejeros de las Malvinas: Norma Edwards, Sharon Halford, Janet Cheek y William Luxton. El Ministerio de Relaciones Exteriores argentino justificó la participación de estos últimos como ciudadanos plenos británicos quienes en términos de representación gozaban del mismo estatus que los ciudadanos nacidos en Londres.¹⁵ La prensa británica informó acerca del encuentro del siguiente modo:

se realizó el primer contacto oficial directo entre el gobierno de Argentina y el de las Islas Malvinas desde el conflicto de 1982 (...)Desde la derrota de Argentina por el Task Force británico, los 2000 isleños han rechazado todos los intentos de los oficiales argentinos en contactarlos. Pero a finales del año pasado, un periodista televisivo de alto rango, Mariano Grondona, visitó las islas, la primera vez desde el conflicto que un argentino con pasaporte nacional es autorizado a pisar suelo malvinense, aparte de los familiares de los caídos. Esta visita ocurrió luego de un largo y a veces tormentoso debate entre los isleños. Bill Luxton, uno de los consejeros presentes en Londres, dijo anoche que: 'Este era el paso natural a tomar luego de la visita de Grondona. Estamos aquí para escuchar lo que Argentina tenga para decir, pero estamos en una actitud oyente, no en una actitud negociadora.' La soberanía ha sido descartada de la agenda de conversaciones. Pero otros temas, tales como las disputas sobre la protección y conservación pesquera, así como sobre la exploración petrolera, están abiertos para la discusión. El tema más sensible es el de

los vínculos aéreos a las islas, aisladas desde que Chile terminó en Marzo con el servicio semanal a las mismas.¹⁶

Al término de la ronda de reuniones se suscribió una Declaración Conjunta que, entre otras cosas, declaraba, que:

Las delegaciones intercambiaron puntos de vista sobre comunicaciones aéreas y contactos humanos hacia y desde las Islas Malvinas, incluyendo el acceso de argentinos, y acordaron continuar examinando este tema de un modo constructivo.

Se acordó continuar intercambiando ideas para la mejora de la cooperación en la conservación de las poblaciones ictícolas en el Atlántico Sur, particular para encontrar modos de afrontar la amenaza común de la pesca furtiva.

Ambas delegaciones acordaron reunirse nuevamente tan pronto como fuera posible para seguir discutiendo tales temas.¹⁷

La siguiente reunión entre funcionarios argentinos y británicos se produjo Río de Janeiro los días 27 y 28 de junio dentro del marco del primer encuentro de líderes de la Unión Europea, América Latina y el Caribe. En un acercamiento informal los funcionarios de ambos países trataron los temas a tratar en un futuro acuerdo y las posiciones de las partes. Al término del mismo no hubo ninguna declaración conjunta.¹⁸ Por esos días, la compañía British Airways dió a conocer una propuesta de recorrido aéreo desde Londres a las Malvinas con escalas previas en el aeropuerto de Ezeiza, Buenos Aires y alguna otra ciudad de América Latina. Esta novedad no entusiasmó a los isleños.

El siguiente encuentro para tratar el tema fue crucial y se llevó a cabo en Nueva York el día 2 de julio. En esta ocasión la delegación británica estuvo encabezada por el canciller Robin Cook e integrada por el Director para las Américas del Foreign Office, Peter Westmacott y los consejeros de las islas Sharon Halford y Janet Cheek. En esta

reunión se alistó la mayor parte del futuro acuerdo. Durante las conversaciones que giraron en torno a los temas de vuelos, ingreso de argentinos a las islas y pesca ilegal no se logró alcanzar un acuerdo sobre puntos tales como la instalación de una bandera argentina en el cementerio de Darwin o la posibilidad de no exigir el pasaporte a ciudadanos argentinos.

En esa oportunidad, consejeros de la isla también se reunieron con legisladores argentinos. Estos fueron el senador Luis Molinari Romero, y los diputados Fernando Maurette y Marcelo Stubrin, presidente y vice respectivamente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de diputados. Los consejeros presentaron los resultados de una encuesta entre los isleños que mostraba una opinión desfavorable al restablecimiento de los vuelos.¹⁹

Al término de la reunión que duró seis horas, el canciller Di Tella declaró que ‘a los isleños, Ezeiza les crea un problema psicológico serio; les parece que ir a Ezeiza es tirar la esponja’.²⁰ Sin embargo, Robin Cook invitó al canciller argentino a una nueva reunión en Londres para continuar avanzando en base al borrador recientemente elaborado.

El día domingo 12 de julio, un grupo de isleños realizaron protestas en la capital de las islas en repudio a las negociaciones que se estaban realizando. Entre doscientos y trescientos manifestantes marcharon en protesta y quemaron una bandera argentina. A pesar de las protestas, entre los días 13 y 14 de julio de 1999 se reunieron en Londres una vez más las delegaciones de Argentina con la británica. La primera estaba compuesta por el propio Canciller Di Tella, el vicecanciller Andrés Cisneros y el embajador argentino en Londres, Rogelio Pfirter. Acompañaron a la delegación un grupos de

parlamentarios tanto del oficialismo como de la oposición para expresar su apoyo a la gestión diplomática: Marta Ortega de Aráoz y Fernando Maurette (PJ) y Marcelo Stubrin (UCR) y Carlos Raimundi (FREPASO). La delegación británica incluyó a los consejeros de las islas Sharon Halford y Mike Summers. Al mismo tiempo, en una entrevista concedida a una agencia internacional, el canciller chileno, Gabriel Valdéz declaró que su gobierno veía con interés las negociaciones y que “mientras los aviones que van hacia las Malvinas no puedan detenerse en territorio argentino y recoger pasajeros allí no renovaremos los vuelos.” Además, agregó que en caso de que se produjeran avances, Chile “estaría dispuesto a revisar la actual posición.”²¹ El mismo día la prensa británica informaba que

Chile ahora insiste, así como lo hace el resto de Sudamérica, en que sólo volará a las Malvinas si sus aviones hacen escala primero en Argentina. Y Argentina sólo autorizará esto si logra lo que pretende acerca de las visitas de turistas. Para endulzar la píldora para los malvinenses, Argentina anoche estaba siendo presionada a combatir firmemente la pesca ilegal en y alrededor de las aguas malvinenses. La fuente principal de ingresos de las islas son las licencias pesqueras, pero la pesca, especialmente del valioso calamar *ilex*, está siendo decimada por la caza furtiva.²²

El mismo día el periódico *The Times* explicó lo que estaba en juego en las negociaciones y los alcances de un posible acuerdo:

En juego está la reanudación de los vínculos aéreos comerciales con el continente de LanChile (...). El gobierno de Menem insiste en que cualquier vuelo deberá hacer escala [en Argentina]. Los isleños dicen que eso los dejaría como rehenes de la presión argentina. Gran Bretaña ha urgido un compromiso, y la actual propuesta es que el vuelo sea reanudado sin escalas, pero que incluya una escala en Río Gallegos desde Octubre.

El periódico también describió los temores de los isleños:

El otro tema sensible es la demanda argentina de acceso a las islas. Desde la guerra de 1982 todos los poseedores de pasaportes argentinos han tenido negada la entrada, con excepción de unos pocos (...) grupos de

familiares visitando las tumbas. Los malvinenses sostienen que se verán superados por los visitantes del continente, y dicen que las visitas no podrán continuar hasta que Argentina renuncie a su reclamo constitucional sobre las Malvinas.²³

Finalmente, el 14 de julio ambas delegaciones dieron a conocer una Declaración Conjunta. La misma establecía que los ciudadanos argentinos podrían visitar las islas Malvinas con sus propios pasaportes. Además se autorizaba la reanudación de vuelos aéreos civiles regulares entre Chile y las islas que incluirán escalas en el territorio continental argentino donde podrían desembarcar pasajeros, carga y correo. La declaración también incluyó cuestiones de pesca y homenaje a los soldados argentinos caídos durante el conflicto a partir de la autorización para la construcción de un monumento en las islas. A continuación se presentará la declaración más en detalle:

Ambos gobiernos declararon que a la presente declaración conjunta se llevaba a cabo bajo la fórmula del paraguas de soberanía. Expresaron su satisfacción por el mayor entendimiento y grado de reconciliación en la relación bilateral demostrados por la mutuas visitas del Presidente de la Argentina en octubre de 1998 y del Príncipe de Gales en Marzo de 1999. El texto completo de la declaración dice en su sección introductoria:

Las delegaciones de la Argentina y del Reino Unido se reunieron en Londres el 13 y el 14 de julio de 1999 en una atmósfera constructiva y amistosa, para continuar el diálogo iniciado en Londres el 25-27 de mayo y seguido en Nueva York el 2 de julio. La delegación argentina fue presidida por el ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, Guido Di Tella, y la delegación del Reino Unido por el secretario de Estado de Asuntos Exteriores y del Commonwealth del Reino Unido, Robin Cook. La delegación del Reino Unido incluyó miembros del Consejo Legislativo de las Islas Malvinas. Los dos ministros recordaron las declaraciones conjuntas emitidas por las delegaciones argentina y británica en Madrid el 19 de octubre de 1989 y el 15 de febrero de 1990, que hicieron posible la normalización de las relaciones entre los dos países y el restablecimiento de una exitosa cooperación en la esfera bilateral. Acordaron que la fórmula de soberanía

contenida en el párrafo 2 de la declaración conjunta del 19 de octubre de 1989 se aplica a esta declaración conjunta y a sus consecuencias.

Las dos partes acordaron acceso y servicios aéreo, pesca y medidas de fomento de confianza. En cuanto a las primeras, “los ciudadanos argentinos podrán visitar las Islas Malvinas, con sus propios pasaportes.”²⁴ Respecto de los servicios aéreos, la declaración dispone “dar pleno apoyo a la reanudación inmediata de servicios aéreos civiles regulares directos entre Chile y las Islas Malvinas...” Además agregó que “desde el 16 de octubre de 1999 estos servicios incluirán escalas en el territorio continental argentino...”²⁵ En el documento las partes también expresaron su satisfacción “con la posibilidad de vuelos entre las Malvinas y terceros países con la opción ...de realizar escalas en el territorio argentino”.²⁶

Respecto de la pesca, el documento expresó que debido al compromiso mantenido para el mantenimiento y conservación de los recursos ictícolas en el Atlántico Sur, se incrementarían “los actuales niveles de cooperación entre” ambos países.²⁷

El documento agregó otras cuestiones. Estas se incorporaron a la declaración bajo el título de “medidas de fomento de la confianza”. En primer lugar, se aceptó la construcción de un monumento en el cementerio argentino en las Islas Malvinas a la memoria de los miembros de las Fuerzas Armadas argentinas muertos en acción. Para la parte argentina era de sumo interés rendir homenaje a los soldados argentinos cuyos restos están enterrados en las islas. Al respecto, en las reuniones mantenidas en Nueva York se había propuesto que una bandera argentina flameara en el cementerio de Darwin. También se había conversado sobre la posibilidad de erigir un monumento en las islas en conmemoración de los soldados. Esta última fue la propuesta finalmente aceptada en el acuerdo del 14 de julio. Al mismo tiempo, el Gobierno argentino se declaró dispuesto a

analizar la cuestión de la toponimia en las islas. Este tema molestaba a la población de las islas porque no respeta las denominaciones históricas del lugar.²⁸ Por último, hubo diversas propuestas argentinas para llevar a cabo operaciones de desminado de las islas por parte de expertos y a cargo de la Argentina. En su momento, estas no fueron aceptadas. Finalmente, los dos gobiernos acordaron que continuarían trabajando conjuntamente para evaluar la factibilidad y el costo de la remoción de minas terrestres aún presentes en las islas.²⁹

La Declaración Conjunta había también establecido que los arreglos necesarios serían detallados en un intercambio de notas entre los dos gobiernos.³⁰ Al respecto las notas intercambiadas establecieron lo siguiente:

I. Visitas

1. Para visitar las Islas Malvinas, un ciudadano argentino necesitará un pasaporte argentino válido por la duración de la estadía prevista.
2. Los pasaportes argentinos presentados por visitantes a las Islas Malvinas serán sellados sobre las mismas bases que cualquier otro pasaporte presentado por visitantes a las Islas Malvinas.
3. El número de visitantes a las Islas Malvinas deberá adecuarse en todo momento a la capacidad local de tolerancia, incluyendo la disponibilidad de alojamiento. Se requerirá de los visitantes que hagan sus arreglos de alojamiento con antelación y que tengan pasaje de regreso y fondos suficientes para su permanencia estimada.

II. Servicios Aéreos

1. El Gobierno argentino procurará obtener el consentimiento del Gobierno chileno para la reanudación inmediata de los servicios aéreos civiles entre Chile y las Islas Malvinas operados por LanChile o cualquier otra aerolínea que acuerden las partes.
2. Está previsto que tengan lugar una vez por semana servicios aéreos civiles entre Punta Arenas y las Islas Malvinas. A partir del 16 de octubre de 1999, harán inicialmente dos escalas mensuales en Río Gallegos, una en cada dirección. Este arreglo será mantenido bajo examen.
3. En el caso de que se interrumpa el servicio desde Punta Arenas, cualquiera de los servicios aéreos civiles que los sucedan o substituyan

- hará escala en el territorio continental argentino, inicialmente a razón de dos escalas por mes, una en cada dirección.
4. Las autorizaciones de vuelo hacia las Islas Malvinas emitidas por autoridades argentinas de aviación civil permitirán a la línea o líneas aéreas posponer vuelos por razones naturales o técnicas.
 5. En el caso en que operen servicios aéreos civiles entre las Islas Malvinas y terceros países, los operadores sólo podrán ejercer la opción de hacer escalas en el territorio continental argentino después del 16 de octubre de 1999 sobre la base de consideraciones comerciales generales y sujetos a la pertinente autorización de las Partes.
 6. El gobierno argentino gestionará el apoyo de sus socios del Mercosur para estos arreglos.

III. Tránsito

Las autoridades argentinas consideran como “en tránsito” a todos los pasajeros, carga y correo que arriben por aire al territorio continental argentino en ruta hacia o desde las Islas Malvinas cuando no tengan por destino el territorio continental argentino.³¹

Luego de firmado el acuerdo, en la oficina del embajador argentino en Londres, el canciller Guido Di Tella declaró: “ahora puedo dormir tranquilo, ¿no?”. En la entrevista afirmó que “cada argentino tiene una libertad más: la de viajar a las Malvinas, y creo que los isleños ganaron otra: la de vivir en una atmósfera de paz.”³² Este fue quizás el punto culminante de la política del presidente Menem y la gestión del Canciller Di Tella. Los argentinos podían a partir de ese momento visitar las islas. Según algunas fuentes el objetivo del Canciller no había sido la restitución inmediata de las Malvinas, hecho que se consideraba imposible dada la debilidad de la Argentina, sino lograr que el Reino Unido permitiera el ingreso de los ciudadanos argentinos a las mismas. Se pensaba que dicho ingreso constituía una condición necesaria para la recuperación de las islas.

La prensa británica apoyó el acuerdo y reflejó objetivamente los alcances del mismo. *The Times* calificó al acuerdo como “histórico”:

‘Cook dijo que marcaba una nueva era de confianza y cooperación entre los antiguos enemigos. Dijo que también darían pasos simbólicos para mejorar sus relaciones: los malvinenses autorizarían a Buenos Aires a erigir un monumento a los caídos de guerra argentinos en su cementerio en las islas, y Buenos Aires renunciaría a los nombres en castellano que arbitrariamente le fueran dados a localidades de las Malvinas, durante la ocupación de 1982. Pero los argentinos continuarán utilizando nombres ‘históricos’, incluyendo Las Malvinas, para las islas. Di Tella dijo que no había ganadores ni perdedores en el acuerdo, el cual llevó tres días negociarlo. El pacto no afecta los reclamos de soberanía. Cook reconoció que existía oposición al acuerdo en las Malvinas.’³³

Ese mismo día, también el *Daily Telegraph* comentó el tema diciendo que Gran Bretaña, si bien aceptó permitir la construcción de un memorial para los soldados argentinos caídos en la guerra no autorizaría “que ninguna bandera argentina flamee allí ni en ningún otro lugar de las islas. A cambio, Argentina ayer dio su permiso para que los vuelos semanales entre las islas y Chile –el principal vínculo de los isleños con el mundo exterior- sea reanudado”. El periódico también informó que el ministro de relaciones exteriores en las sombras, John Maples, había condenado al pacto como demasiado generoso, “dado que se hizo necesario sólo por el arresto de Pinochet.” Respecto de la posición de los isleños, el *Daily Telegraph* comentó que:

el pacto (...)ha sido criticado por una persistente minoría de isleños. El Domingo [12 de julio], entre 200 y 300 de ellos marcharon en protesta, quemando una bandera argentina. Pero se piensa que la mayoría de los isleños apoya el pacto. Siete de los ocho consejeros legislativos de las islas han suscripto el pacto, que ellos mismos han ayudado a negociar. Ellos dijeron en una declaración: ‘Se ha logrado un progreso significativo. Creemos que hemos asegurado lo que en todas circunstancias constituye un buen acuerdo para las Islas Malvinas’. Mike Summers, uno de los consejeros, dijo que al tratar directamente con el gobierno de las Islas Malvinas, y al aceptar que sus ciudadanos serán sometidos a control de su pasaporte, Argentina ha dado un paso significativo hacia el reconocimiento del derecho de los isleños a determinar su propio futuro.

y agregó que los críticos al pacto

creen que los visitantes argentinos irán en masas a las islas, y algunos hasta traen a colación su creencia que entre la fuerza invasora de 1982 había un cantidad de argentinos que habían estado antes allí como ‘turistas’. El gobierno dice que las Malvinas retendrán el control que necesitan, ya que nadie será admitido sin prueba de alojamiento, del cual no hay mucha oferta.

Respecto de la cuestión de soberanía, destacó que el secretario Cook había declarado que no había nada en absoluto en este acuerdo que comprometiera la posición tanto de Gran Bretaña como de Argentina.³⁴

Por su parte, el periódico *The Guardian* dijo que:

Gran Bretaña y Argentina han dado el paso más valiente hasta ahora para la reconciliación sobre las Malvinas ayer, restableciendo el vínculo aéreo con el continente y acordando en que todos los argentinos podían visitar las disputadas islas por primera vez desde la guerra de 1982. (...) Representantes de los 2.600 isleños dieron una cautelosa bienvenida al pacto, diciendo que el aceptar visitas de los argentinos –quienes aún reclaman las Malvinas como propias- era ‘una píldora difícil de tragar’. (...) El Presidente Carlos Menem dijo que el acuerdo constituía ‘un gran paso adelante’(...) Cook dijo que el acuerdo ‘marcó un cambio de una era de confrontación a un nuevo período de diálogo y cooperación’ Un tema crucial es que ninguna de las partes dijo nada sobre la aún disputada cuestión de la soberanía.(...) Pero igualmente crucial, el pacto tienen el respaldo de todos menos uno de los ocho consejeros electos de las islas –a pesar de fuertes sospechas y protestas en las islas. (...) El Domingo pasado una bandera argentina fue quemada y varios cientos de personas manifestaron en Stanley contra el apuro por mejorar las relaciones con Buenos Aires. (...) Sorprendentemente, los argentinos acordaron por menos en la cuestión de los vuelos de lo que originalmente querían, habiendo demandado que todos los vuelos a la islas debían ir vía Argentina –y persuadiendo a los países vecinos que aceptaran esa condición. Diplomáticos británicos dijeron que los argentinos habían intentado, pero no logrado, asegurar el acuerdo para poder flamear su bandera en el cementerio de Darwin.

En la nota editorial de ese día, titulada ‘El acuerdo por las Malvinas tiene mucho sentido’, *The Guardian* evaluó al acuerdo del siguiente modo:

El acuerdo conjunto sobre las Malvinas emitido ayer en Londres por los gobiernos británicos y argentino, es bienvenido en muchos aspectos. Por empezar, marca el primer, acuerdo político formal entre los dos países

desde el conflicto de 1982. (...) Al concentrarse en temas prácticos y humanitarios, lanza un proceso que ayudará a fomentar la confianza entre los isleños y su antiguo enemigo. Y al dejar de lado la cuestión de la soberanía –sobre el cual hay (como siempre) pocas perspectivas de un acuerdo-, permite que ambos gobiernos puedan afirmar que se ha hecho progreso sin sacrificar el principio. Para el gobierno de (...) Carlos Menem, el avance es la recompensa por una paciente campaña diplomática. Ha establecido más allá de cualquier duda razonable que Argentina está ahora firmemente comprometida con la democracia. (...) En términos internos, el pacto de ayer llega en un buen momento (...) le da al peronismo algo que mostrar al electorado (...). Para los 2.600 isleños, el acuerdo también significa buenas noticias. Si bien algunos lo encontrarán como una ‘píldora amarga’, (...) los beneficios provenientes de los vínculos aéreos restablecidos y extendidos (...) deberán sobrepasar a las dificultades. Los isleños también pueden estar contentos de que Argentina ha de hecho reconocido por vez primera la legitimidad de su consejo legislativo. El acuerdo les ofrece una forma de mitigar su aislamiento, tanto en términos humanos como políticos. (...) Y también ha sido un buen golpe para Robin Cook.³⁵

Las reacciones al acuerdo en la Argentina

Cuando se alcanzó el acuerdo, la Argentina se encontraba en pleno proceso de campaña electoral con vistas a las próximas elecciones presidenciales. Por ello resulta interesante exponer la posición de distintos candidatos.

El candidato a presidente de la Alianza UCR-FREPASO, Fernando de la Rúa, consideró que al acuerdo como ‘un paso positivo, que ha sido posible por la activa participación latinoamericana’. Sin embargo reiteró, en una clara alusión a la presencia de representantes isleños en la delegación británica, ‘el permanente reclamo de nuestra soberanía. Queda claro, además que se trata de una negociación bilateral, entre ambos gobiernos. Es también por ese motivo que tomamos como único interlocutor oficial al gobierno de Londres.’ Al mismo tiempo, De la Rúa destacó el papel de los legisladores de la Alianza que asistieron a la negociación: ‘a pesar de las diferencias con el Gobierno en muchos aspectos, asistieron a diversas reuniones legisladores de la Alianza y en esta

ocación estuvieron en Londres, ya que el seguimiento informativo es fundamental para la construcción de una adecuada política de estado: debe quedar claro que siempre la Nación está por encima de los partidos.” Además, “hay un largo proceso que seguirá el próximo gobierno...El tema encierra una cuestión de Estado y requerirá una política única, basada en el interés general de la Nación.”³⁶ Sin embargo, al día siguiente de estas declaraciones, el entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, endureció su postura y afirmó que ahora no había habido política de estado: “el gobierno actuó por las suyas”. Lo que en realidad se había hecho explicó, el futuro presidente, el proceso de negociación había seguido la línea del Gobierno “con las críticas de la oposición”.³⁷

El candidato a vicepresidente de la Alianza, Carlos Álvarez, en tono de campaña, dijo: “el acuerdo es un avance en la estrategia del gobierno en torno a Malvinas. Pero este avance tiene que ir consolidando lentamente una política de Estado en el tema, que debe ser compartida en su criterio y en su ejecución por todos. Eso es a lo que aspira la Alianza si llega a ser Gobierno”.³⁸

Por otra parte, el candidato presidencial del Partido Justicialista, Eduardo Duhalde, aprobó lo actuado por el Gobierno: “la actuación de la Cancillería argentina ha sido impecable, en el sentido de buscar acercamientos. Así que estoy totalmente de acuerdo y se lo he expresado al canciller hace ya más de un año. Es la política correcta, la que nos conviene a los argentinos. Es el primer paso para lograr nuestra soberanía plena. Los restantes deben estar jalonados por una serie de hechos que se irán dando con el tiempo. Es impensable que pasemos de una situación en la que ni siquiera podemos pasar cerca de las Malvinas, a una plena soberanía. Esto no es posible.”³⁹

Uno de los arquitectos del acercamiento al Reino Unido a principios de los años noventa, luego candidato a presidente por Acción por la República, Domingo Cavallo, opinó que ‘el contacto fluido con los isleños es el mejor camino para que dejen de ver a los argentinos como una amenaza para ellos y su modo de vida. Por supuesto que la contraparte de las negociaciones es el Reino Unido. El conflicto sobre la soberanía será resuelto por vías de negociaciones previamente consensuadas por todos los partidos con representación parlamentaria.’⁴⁰

El ex-canciller del gobierno del presidente Alfonsín y entonces diputado del FREPASO evaluó al acuerdo críticamente. Al respecto, Dante Caputo opinó que su primera visión del mismo era positiva, dado que, ‘se alcanzaron cosas que, después de una guerra, no son menores.’ ‘Pero’, agregó inmediatamente, ‘ápenas se busca un poco en la manera en que se consiguieron estos objetivos, la preocupación es mayor que la alegría. La Argentina tuvo que pagar costos altísimos.’ Según Caputo, en el acuerdo alcanzado había ‘dos problemas muy serios’:

El primero es el tema de los pasaportes. Para ingresar a las islas Malvinas los argentinos tienen que presentar el pasaporte. Desde el punto de vista del derecho internacional, esto es un acto por el cual la Argentina admite la soberanía del Estado ocupante. No hay ningún tratadista internacional que niegue esto: cuando un Estado reconoce actos administrativos de otro Estado ocupante de un territorio que reclama, reconoce la ocupación de ese territorio.

En segundo lugar sostuvo que:

el mayor problema es el reconocimiento de los isleños como parte en la negociación. Estamos a un paso del principio de autodeterminación de los isleños, que trabaría cualquier recuperación.⁴¹

A esta opinión se le sumó la de quien fuera el vicescanciller durante la presidencia de Raúl Alfonsín, Raúl Alconada Sempé. Este también criticó duramente el acuerdo.

Según él, “todo lo que se acordó beneficia en el corto plazo a los isleños y puede resultar beneficioso para la confianza recíproca entre Londres y Buenos Aires recién en el mediano y largo plazo”. Al mismo tiempo, el ex-vicecanciller puso en duda que haya habido una relación directa entre este nuevo acuerdo y la política de seducción:

es fundamental reconocer que la Argentina llegó a esto de casualidad. Si un juez hubiera detenido a Pinochet en otro país, los argentinos seguiríamos sin capacidad negociadora. No hay que creer que se llegó a este punto por la brillante política de seducción del Gobierno, fue la oportunidad la que apareció del cielo, y lo que hay que reconocer es que Di Tella se manejó con rapidez, aunque esto no sirva para justificar ocho años de política exterior.⁴²

Esta evaluación de Alconada Sempé es interesante dada la importancia del acuerdo y porque lleva a evaluar todos los años de la política del Presidente Menem hacia Malvinas que también se la conoce como la “política de seducción”. Una primera respuesta es que las afirmaciones de Alconada Sempé son sólo especulaciones dado que lo que él identifica como la causa –la detención de Pinochet- fue lo que verdaderamente ocurrió y no hay modo saber que hubiera sucedido de no haber ocurrido el evento. En segundo lugar, existirían indicios que el acuerdo estaba en marcha mucho antes del arresto de Pinochet y que los vuelos se podrían haber suspendido de todos modos. Así, cobra relevancia ante el acuerdo alcanzado una nota escrita por el periodista Joaquín Morales Solá en *La Nación* escrita ni bien Menem había retornado de su visita al Reino Unido el año anterior titulada “Simulaciones en torno de las Malvinas”.⁴³ Según este periodista, el viaje de Menem había sido una “escala en la negociación secreta” con los británicos por las Malvinas que ya llevaba dos años. Más aún, Morales Solá afirmó que “el Presidente nunca hubiera ido a Londres si no estuviese en marcha una avanzada negociación con el gobierno británico por las Islas Malvinas” Además, el periodista

sostuvo que la negociación no sólo estaba abierta, “sino que virtualmente terminada.” Entre los detalles mencionaba que faltaba “precisar aún en el borrador del tratado si habrá dos o tres banderas flamenado en el cementerio y en otros lugares de las Malvinas pero no en todas partes.” Es decir que el acuerdo no sería algo nuevo, sino el resultado de largas negociaciones secretas. Por otra parte, el investigador Christian Machuca, abre la posibilidad de suponer que en algún momento podrían haberse suspendido los vuelos por razones de eficiencia económica. Cuando escribe sobre el acuerdo del 14 de julio informa que el intercambio de pasajeros entre Chile y las Malvinas, “no reportaba grandes ingresos para Lan Chile, ya que de sus ingresos de más de 1000 millones de dólares, sólo 900 mil correspondían a la ruta Punta Arenas-Islas Malvinas.” Y agrega que,

el 31 de marzo de 1999, Lan Chile **decidió** el cese de los servicios aéreos entre territorio chileno y las Islas Malvinas, de manera unilateral y a sugerencia del Poder Ejecutivo de la República de Chile. El **motivo aludido** era el proceso de extradición contra el general Augusto Pinochet Ugarte.⁴⁴

Según una evaluación de la prensa argentina, el incidente de Pinochet y la buena disposición del gobierno del país trasandino habría, al menos, precipitado el acuerdo.⁴⁵

Al mismo tiempo que Alconada Sempe criticaba el acuerdo, reconoció que con el acuerdo se había recuperado la capacidad negociadora y calificó al mismo positivamente. En efecto, cuando se lo interrogó al respecto, respondió afirmativamente y sostuvo que había que “aprovecharla”. Y agregó que “a partir de ahora se abre una gran posibilidad de establecer una relación directa con los isleños en donde se generaría otro tipo de vínculo y de confianza que permitiría crear un clima propicio para las futuras negociaciones.” Respecto de la evaluación positiva respondió que si se lograba aprovechar el impulso que

las negociaciones bilaterales iban a tomar a partir de este hecho para negociar la soberanía, “el acuerdo es positivo.”⁴⁶

El ex-embajador en Londres, Mario Cámpora, quien en el momento de la firma del acuerdo se desempeñaba como representante argentino en Bélgica y era asesor del candidato Eduardo Duhalde, declaró que “era el resultado de una diplomacia sin frutos”, en la que el desenlace fue “bastante escaso” y que se había presenciado una negociación “exageradamente publicitada que generó expectativas no satisfechas”. Además calificó de “espejismo” al acuerdo porque los argentinos habían sido autorizados a visitar las islas presentando pasaporte: “¿acaso los argentinos necesitamos un pasaporte para ir a Mendoza o a cualquier provincia argentina?”⁴⁷ En oposición a la política seguida por el gobierno, Cámpora sostuvo que una futura diplomacia hacia Malvinas debería “volver con auténtica firmeza a su eje tradicional, **centrado en la cuestión de soberanía**, dentro del marco que da el nivel de excelencia que han alcanzado desde 1990 las relaciones con el Reino Unido.”⁴⁸ Sobre esta declaración se volverá más adelante.⁴⁹

Para el embajador Hugo Gobbi, ex-secretario general adjunto de las Naciones Unidas, el acuerdo claramente favorecía a los británicos:

Whitehall ha logrado varios objetivos: evitar el aislamiento de las islas, favorecer el turismo, prorrogar el congelamiento de las aspiraciones argentinas, proteger mejor sus espacios marítimos y dar un premio consuelo a un gobierno que se despide, sin por ello ceder en los más mínimo en su pretensión de tener una soberanía irrevocable.⁵⁰

Se suma de este modo a las voces críticas y al igual que otras, Gobbi afirma que la necesidad de pasaporte para viajar a las islas es “ilegal y una abdicación de derechos”. “Más aún,” enfatiza, “significa la admisión del poder de jurisdiccional británico”.⁵¹ En este caso, para Gobbi, la política respecto de las Malvinas ignoraba y violaba, “casi con

ostentación”, el artículo 1° de la Constitución Nacional que dispone recuperación de la soberanía teniendo en cuenta los intereses de los isleños.

A diferencia de otros miembros de la oposición, el diputado de la Alianza y participante en las negociaciones, Marcelo Stubrin, defendió en la prensa el acuerdo con Londres. Según su visión, la presencia de delegados de las islas integrando la delegación británica constituía “la evidencia de que se ha convalidado, una vez más, la naturaleza bilateral del conflicto del Atlántico Sur.” Más aún, el diputado explicó, que lo mismo había ocurrido con el principal antecedente de la negociación actual, la Declaración Conjunta de 1971, por la cual se suscribió un acuerdo de comunicaciones: “allí participaron también delegados de los habitantes de las islas Malvinas y nadie argumentó que su presencia disminuía los derechos de los argentinos”⁵² También destacó que esos entendimientos “requieren buena fe, construcción de confianza mutua y racionalidad, pues el objeto principal [alcanzar la soberanía] no admite distracciones”.

Una visión diametralmente opuesta fue presentada por Carlos Escudé, quien había sido asesor del canciller Di Tella. Para este especialista, el acuerdo era un “pequeño gran paso adelante”.⁵³ Su visión destaca que el mismo es una gran lección con “con proyección cultural”⁵⁴ que demuestra que:

una política de cooperación es más productiva que una actitud de confrontación provocativa, y que la flexibilidad pragmática es incomparablemente más efectiva que la intransigencia maximalista.

En términos puramente diplomáticos, para Escudé, se trata de un “pequeño gran acuerdo” porque “sienta las bases mínimas a partir de las cuales se pueden negociar temas trascendentes.” Aunque reconoció que el acuerdo no garantizaba una negociación

futura de la soberanía, sostuvo que “con las condiciones anteriores esa eventual negociación era imposible.”

Respecto de las críticas al acuerdo que señalan la abdicación que significa la necesidad de presentar el pasaporte al ingresar a un territorio que es propio, Escudé, afirma que “antes un argentino debía disfrazarse de italiano o español para visitar las islas llevando un pasaporte extranjero. Ahora puede visitarlas como argentino”. Y agrega que esto era ahora posible “incluso contra la voluntad de la mayoría de los isleños, cuyos deseos no fueron atendidos a la hora de acordar este tema.”

El entonces vicedecano, Andrés Cisneros, afirmó que “en temas de soberanía seguimos a cara de perro; nadie cede nada” y agregó “nuestra disputa de soberanía con Gran Bretaña no cambia; sigue igual que antes. Ni nosotros ni los ingleses hemos cedido un palmo en esto.”⁵⁵

En un artículo de opinión en el matutino *Clarín*, Cisneros respondió a los críticos en general y, a los comentarios de Mario Cámpora, en particular (ver arriba). El artículo se titula “En el tema Malvinas, con el voluntarismo no alcanza”. A continuación se lo cita en extenso para contrastar esta posición, que dentro de la trayectoria de la política exterior argentina es novedosa, con la tradicional “línea dura” sostenida por los críticos.⁵⁶

El texto se inicia explicando que

todo el convenio –incluyendo el tema del pasaporte– se encuentra expresa y taxativamente amparado por la cláusula que se conoce como “paraguas de soberanía”. Esto significa que, en adelante, nada de su contenido puede ser invocado por ninguna de las partes en la disputa de soberanía.

Respecto de la comparación con usar el pasaporte para viajar a Mendoza utilizada por Cámpora, Cisneros argumenta lo siguiente,

que se sepa Mendoza no se encuentra ocupada por una potencia extranjera a la cual las Naciones Unidas le admite el inevitable ejercicio del poder de policía hasta el día en el que la disputa de soberanía con la Argentina sea resuelta. El pasaporte deviene necesario por esa simple razón que las propias Naciones Unidas mantienen perfectmanete separada de la cuestión que enfrenta a las partes.

Respecto de la presencia de delegados isleños en las negociaciones, Cisneros afirma que su presencia ‘no sólo resulta legítima desde lo jurídico sino conveniente en los político: compromete al lado británico a todo lo largo de su sistema institucional de representación democrática. Tomar decisiones que afectan a la vida de las personas sin darles antes la **oportunidad de opinar** es un régimen de excepción.’⁵⁷

Sobre la idea de retornar a una política ‘supuestamente dura’, Cisneros se pregunta ‘cómo se hace para obligar a una potencia como Gran Bretaña a negociar lo que no esta dispuesta a negociar’. A lo cual responde que ‘cada jornada en que la Argentna crece y se consolida su prestigio en el mundo **adquirimos un poco más de capacidad de presión** aquí, en Naciones Unidas, en el planeta y en donde cuadre.’⁵⁸ Y concluye que ‘sólo profundizando este camino actual que algún día conseguiremos que se cumpla el mandato negociador de las Naciones Unidas’.⁵⁹

Poco tiempo más tarde, Cisneros precisó más el tema acerca de la necesidad que los argentinos presenten su pasaporte para ingresar a las islas. Al respecto explicó que ‘afirmar que no hacía falta acordar sobre los pasaportes porque hasta hoy se encuentra vigente el acuerdo de la papeleta de 1971 apenas encubre un conocido tic del juridicismo: **ignora la realidad de que en el medio, en 1982, hubo una guerra.**’⁶⁰ Además aclara que ‘el sistema de 1971 en verdad... instauraba una visa encubierta: la tarjeta blanca de acceso a las islas podía ser objetada por la Embajada británica. En el acuerdo del 14 de

julio, en cambio, los argentinos nos limitamos a exhibir nuestro pasaporte, tal como se le exige a cualquier otro visitante, incluidos los ingleses.”

La participación de miembros del Consejo Legislativo en las negociaciones, junto con el tema del pasaporte, fue utilizado como un de los grande ejes alrededor de los cuales la oposición atacó al gobierno. Al respecto, Machuca presenta numerosos ejemplos presentados por la Cancillería demostrando que la presencia de isleños en los procesos de negociación habían sido una constante desde 1971.⁶¹

El ex-líder carapintada y veterano de la Guerra de Malvinas, Mohamed Alí Seineldín, opinó desde la prisión en Campo de Mayo que los británicos y los isleños son los principales beneficiados por el acuerdo y lo calificó de “espejito de colores”.⁶²

El ex-canciller Oscar Camillón coincidió con otros en calificar al acuerdo con Londres como “muy positivo” y agregó que era “un paso adelante que no se puede discutir. La primera referencia concreta de una diplomacia que se orienta a restablecer la situación existente antes de abril de 1982”.⁶³

El gobierno de los Estados Unidos emitió un comunicado a través del vocero del Departamento de Estado, James Rubin: “el gobierno de los Estados Unidos felicita a los gobiernos de la Argentina y del Reino Unido por el acuerdo alcanzado hoy en relación a las Falklands/Malvinas”. El comunicado también agregó que el acuerdo era “una demostración importante de que con paciencia, determinación y buena voluntad, el diálogo y la diplomacia permiten lograr progresos cuando se encaran diferencias internacionales “:⁶⁴

En Chile, las novedades de la firma del acuerdo fue recibido con alegría y satisfacción” por la empresa LanChile y el propio Gobierno chileno declaró que

contribuiría “al perfeccionamiento de las relaciones entre la Argentina y Gran Bretaña y a la solución del problema de las Malvinas.”⁶⁵

Dos días después del firmado el acuerdo el embajador del Reino Unido en Buenos Aires, William Marsden, escribió un corto artículo titulado “confianza y cooperación”.⁶⁶ El diplomático escribió que el acuerdo era “un gran logro” que debían, tanto británicos como argentinos, “trabajar para implementarlo y cuidarlo,” más allá de las diferencias entre las partes, dado que se estaba creando “un importante espacio de confianza y cooperación.” Al mismo tiempo, expresó su esperanza de que “los argentinos que visiten las islas vayan con un espíritu de buena vecindad, y sensibles a los sentimientos de los isleños.”

En las Islas Malvinas, su gobernador, Donald Lamont, afirmó que el acuerdo no era “fácil de aceptar para los isleños” y agregó que era “necesario abrir la puerta de manera suave y controlada, para que los argentinos vengan acá [las islas], y vean cómo es la situación.” Por otra parte, la prensa argentina informó que los consejeros de las islas habían declarado que “cualquier acceso de portadores de pasaportes argentinos, por más limitado que sea, constituye una píldora muy difícil de tragar.” Pero aclararon que el hecho de otorgarles acceso a los ciudadanos argentinos era “un paso necesario para retener el apoyo del público y del Parlamento británicos”.

A pesar de ese llamado a la calma, unos 450 malvinenses reunidos en un salón de Puerto Argentino para ser informados por sus consejeros de gobierno sobre los alcances del acuerdo, protestaron vivamente por lo que consideraron una violación del mandato electoral: no aceptar dialogar con la Argentina a menos que ésta declinara el reclamo de soberanía sobre las islas. Según testigos, predominó la posición opuesta al acuerdo pero

la reunión se desarrolló sin incidentes.⁶⁷ Los representantes adujeron en su defensa que, a pesar de las promesas electorales, los tiempos habían cambiado y que la intransigencia isleña se estaba convirtiendo en ‘insostenible’.

Una encuesta realizada en Capital Federal y el Gran Buenos Aires por el Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, mostró que el 70 por ciento de los encuestados declaró estar de acuerdo con la reanudación de los vuelos. Según la consultora, el sondeo sólo podía ser tomado como una muestra de ‘el humor en el ambiente’ respecto del acuerdo suscripto y el mismo ha generado mayor adhesión que rechazo.⁶⁸

Para muchos observadores, ésta constituiría la máxima concesión del gobierno británico respecto de las Malvinas al presidente Menem. Este reconoció ante la prensa que el convenio ‘podría ser el broche de oro’ de su gestión.⁶⁹

Evaluación de la gestión

En general, se piensa que el modo más directo y amplio para evaluar el éxito de una negociación internacional es la utilización de criterios objetivos y técnicos: en este caso sería alcanzar una solución definitiva a la disputa. Estos criterios objetivos utilizan indicadores que pueden ser evaluados empíricamente por un observador o cualquier participante en la negociación. El uso de ellos permite, en última instancia, examinar el comportamiento de las partes al fin de la negociación y determinar el rango de cambio.⁷⁰ Al respecto, la pregunta a responder sería: ‘¿alcanzó la negociación un resultado que – aunque necesariamente implica algún intercambio- dejó a las partes mejor respecto de sus necesidades básicas y preocupaciones, y es, al menos, mínimamente consistente con su sentido de justicia?’.⁷¹ En el caso de Malvinas, para Mario Cámpora el criterio debería ser el cumplimiento del mandato constitucional que ratifica la ‘legítima e

imprescriptible” soberanía argentina sobre las islas Malvinas.⁷² En base a este criterio, otro ex-embajador, Lucio García del Solar, escribió un artículo titulado “el año 2000, sin Malvinas” y cuyo subtítulo afirmó que “se espera que estas negociaciones sobre Malvinas sean tan insatisfactorias como casi todas las que alentó esta gestión.” Lucio García del Solar, sostuvo que “se acerca el final del largo gobierno del presidente Carlos Menem sin que se vislumbre la posibilidad alguna de que su vaticinio sobre la recuperación de las islas Malvinas para el año 2000 pueda materializarse.”⁷³ Según este criterio, para la Argentina la medida del éxito abarca la totalidad del proceso de negociación cuyo resultado “objetivo” sería el traspaso de la soberanía. Por lo tanto, si utilizamos este criterio, el rango de cambio durante el gobierno de Menem continuó siendo cero. Al igual que los gobiernos anteriores esos años de negociación no sirvieron para nada.

Sin embargo, dada la complejidad del problema que representa una negociación territorial, debería ser posible recurrir a otros criterios de medición que permitieran apreciar si las negociaciones sirvieron para algo, aunque no alcancen un resultado definitivo. Muchos investigadores sostienen que el “éxito” es un concepto relativo y que, al igual que otros conceptos en ciencias sociales, es el observador quien construye la noción de éxito o fracaso.⁷⁴ Estas nociones son, entonces, “un asunto de valores idiosincráticos, interpretaciones y rotulaciones”.⁷⁵ Por lo tanto, en los casos donde los criterios objetivos sean insuficientes, pueden establecerse criterios “subjetivos” de evaluación que deben construirse para cada proceso de negociación particular.⁷⁶ Por ejemplo, Andrés Cisneros evalúa la gestión del siguiente modo,

La así llamada política de seducción ha sido muy exitosa fuera de Malvinas, en el resto del planeta. A diferencia de 1982, con una guerra a

cuestas y a diferencia de 1983/89, tras seis años de ni hablarnos con los ingleses, desde 1989 en adelante el mundo entero elogia la apertura y predisposición argentina. La supuesta seducción comenzó por los terceros, incluyendo los socios de Gran Bretaña en la Unión Europea, y continuó en la propia Inglaterra: para la época del viaje del Presidente a Londres, un porcentaje significativo de la opinión pública británica aparecía en las encuestas claramente alejada de la sorda intransigencia isleña. Es en esa cuña entre la cerrada negativa kelper y la sabia apertura británica que estamos negociando avances positivos para ambas partes.

Incluso en las islas mismas existe hoy un fuerte debate. En 1989, al hacemos cargo, encontramos una unánime, monolítica actitud antiargentina. Hoy se verifican allí aires renovadores.⁷⁷

En el caso particular de la política hacia las Malvinas, Císneros recurre a indicadores que permiten medir el **éxito relativo** de la misma.

El uso de esta clase de indicadores permitiría distinguir, entre otros aspectos, las etapas necesarias que deben atravesarse en la negociación, clarificar desde dónde se inicia, cuál sería el horizonte temporal del proceso, su impacto sobre terceras partes importantes y cómo se conecta la negociación con otros temas relevantes de la política exterior del país. La lista no es exhaustiva pero, en conjunto, estas dimensiones permiten capturar la complejidad del proceso; considerar matices más amplios; evaluar una trayectoria previa, que en este caso es larga; y visualizar el grado de éxitos parciales hasta alcanzar un resultado final que puede ser o no soberanía.

Notas

¹ Machuca, 630.

² En el marco de las Conversaciones Especiales sobre Comunicaciones y Movimiento de Personas entre el territorio continental argentino y las Islas Malvinas se acordó la Declaración Conjunta del 1 de julio de 1971, Nota Reversal del 5 de agosto de 1971 y la Nota Reversal del 24 de octubre de 1972. Estos acuerdos permitieron el establecimiento de un servicio aéreo regular, que la Argentina construyera un aeropuerto en la Isla Soledad y que los ciudadanos argentinos ingresaran a las islas portando un documento provisorio. (Machuca 632; HGRREERA, t. XII, pp. 59-62).

³ Como consecuencia de la ocupación argentina, el gobierno británico suspendió el acuerdo, a pesar de que no hubo denuncia formal por parte de ninguno de los dos países. (Machuca, 632)

⁴ Ibid.

⁵ Esto se hizo así porque el tramo Río Gallegos-Islas Malvinas es una ruta de cabotaje y por lo tanto sólo puede ser explotada por matrícula nacional, pero la legislación aeronáutica nacional contempla que se puede autorizar la explotación a una empresa extranjera vía un decreto. (Machuca, 632-633).

⁶ En 1998 un total de 1375 personas utilizaron el servicio en ambas direcciones.

⁷ Fuente *Penguin News*, 12-03-1999, citado por Machuca, 633. Según *The Times*, "el aislamiento de Sudamérica podría significar un golpe devastador para la floreciente industria turística en las Malvinas, y le cortará la provisión de fruta y vegetales frescos. Sin el vínculo chileno, las Malvinas tendrán que depender de los vuelos de la RAF a Gran Bretaña, vía la Isla de Ascención". (23-03-1999)

⁸ *The Times*, 23-03-1999 (Informe Manóvil, 96)

⁹ Decreto Supremo N° 209 del 9-5-1999. (Machuca, 634).

¹⁰ Machuca, 634. La decisión chilena encontró una fuerte resistencia interna por parte de las autoridades de la Región de Magallanes y del sindicato de aerotransporte.

¹¹ El gobierno uruguayo suspendió la autorización para que aviones de la Royal Air Force utilizaran el territorio uruguayo como escala de vuelos con destino a las Malvinas. De igual modo, en junio de 1999, el gobierno brasileño denegó el permiso de aterrizaje a un Hércules C-130 de la RAF que intentaba alcanzar las islas. (Machuca, 635).

¹² Machuca, 635.

¹³ En Chile, el candidato a presidente para las próximas elecciones a realizarse en diciembre, Ricardo Lagos, ya había declarado que restablecería los vuelos. Brasil estaba soportando una fuerte presión británica y graves problemas comerciales con la Argentina por la devaluación del real. Las relaciones bilaterales con Paraguay no pasaban por un buen momento dado el asilo conferido por el gobierno argentino a Lino Oviedo. (Machuca, 635-36).

¹⁴ Otros integrantes de la comitiva fueron Eduardo Airaldi, Subsecretario de Política Exterior; Jorge Raventos, Director de Prensa de la Cancillería; Carlos Foradori, coordinador de la Unidad de trabajo Atlántico Sur, y el secretario privado del canciller, Daniel Pierini.

¹⁵ Machuca, 640.

¹⁶ *Daily Telegraph*, 26-05-1999 (Informe Manóvil, 97).

¹⁷ Machuca, 640.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid. 640-41.

²⁰ *La Nación*, 3-7-1999.

²¹ *La Nación*, "Compromiso", 13-7-1999.

²² *Daily Telegraph*, 14-07-1999.

²³ *The Times*, 14-07-1999.

²⁴ "1. Los ciudadanos argentinos podrán visitar las islas Malvinas, con sus propios pasaportes. Esta disposición se aplicará de manera igual a los ciudadanos argentinos que viajan por aire o por mar."

²⁵ "2. Dar pleno apoyo a la reanudación inmediata de servicios aéreos civiles regulares directo entre Chile y las islas Malvinas operados por LanChile o cualquier otra aerolínea que acuerden las partes. Desde el 16 de octubre de 1999 estos servicios incluirán escalas en el territorio continental argentino, donde podrán embarcar y desembarcar pasajeros, carga y correo."

²⁶ "3. Expresar satisfacción con la posibilidad de vuelos entre las islas Malvinas y terceros países con la opción, desde el 16 de octubre de 1999, de realizar escalas en el territorio continental argentino."

²⁷ III. Pesca

“A la luz del compromiso compartido para el mantenimiento y la conservación de las poblaciones ictícolas en el Atlántico Sur, se incrementarán los actuales niveles de cooperación entre la Argentina y el Reino Unido. En ese contexto, próximamente se reunirán funcionarios para considerar la cuestión de la estabilidad relativa de las poblaciones ictícolas, pesca furtiva y otras cuestiones relacionadas con ella y para recomendar programas coordinados de medidas prácticas con el objetivo de ponerlas en funcionamiento antes del 9 de octubre de 1999.”

²⁸ Tiempo antes, en reciprocidad a los libros regalados por la Cancillería argentina a los isleños, el Consejo Legislativo había regalado al Canciller Di Tella un volumen con la toponimia de las islas en inglés. Poco tiempo después, el diputado justicialista y titular de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, Fernando Maurette, presentó un proyecto de ley para derogar el decreto 757/82, firmado por el entonces presidente Leopoldo Galtieri, el 16 de abril de 1982. Entre los fundamentos del proyecto, su autor sostiene que “resulta un anacronismo el mantenimiento de una denominación impuesta por la soberbia y la ilegalidad, en un lugar fundado con posterioridad a 1833 y que designa en su toponimia original como Stanley” (*Clarín*, 16-07-1999). Al mismo tiempo, el hermano del presidente Menem y presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Eduardo Menem, declaró no estar de ningún modo de acuerdo con ese proyecto” (*La Nación*, 17-07-1999)

²⁹ IV. Fomento de la confianza

“Con vistas a un mayor desarrollo de la reconciliación y del mutuo entendimiento:

- I) Se construirá en el cementerio argentino en las islas Malvinas un monumento a la memoria de los miembros de las Fuerzas Armadas argentinas muertos en acción en 1982.
- II) El gobierno argentino está dispuesto a analizar la cuestión de la toponimia en las islas Malvinas. Con ese propósito continuarán las consultas con las instituciones nacionales apropiadas.
- III) Tal como acordaron en octubre de 1998 el presidente de la República Argentina y el primer ministro del Reino Unido, los dos gobiernos continuarán trabajando conjuntamente para evaluar la factibilidad y el costo de la remoción de las minas terrestres aún presentes en las islas Malvinas.”

³⁰ V. Procedimientos:

- I) La puesta en práctica de los arreglos detallados en esta declaración conjunta quedará registrada en un intercambio de notas entre los dos gobiernos.
- II) ...
- III) La declaración conjunta, así como los arreglos que de ella se derivan, serán mantenidos bajo examen por ambos gobiernos.”

³¹ *Acuerdos bilaterales Gran Bretaña-Argentina*, Tomo II, 514-515. La nota también incluyó secciones sobre pesca, medidas de fomento de confianza y visitas humanitarias.

³² *La Nación*, 15-7-1999.

³³ *The Times*, 15-7-1999.

³⁴ Informe Manóvil, 98-100.

³⁵ Informe Manóvil, 98-100.

³⁶ *Clarín*, 15-7-1999.

³⁷ *La Nación*, 16-7-1999.

³⁸ *Clarín*, 15-7-1999. A su vez, el diputado del Frepaso Darío Alessandro afirmó que “las negociaciones en Londres son un avance, y si bien uno pretendería que se pudiera discutir directamente el tema de la soberanía, la situación no está todavía para eso”. (Ibid.)

³⁹ Ibid.

⁴⁰ *Página 12*, 15-7-1999.

⁴¹ *Página 12*, 16-7-1999. En otro matutino, Caputo declaró que le parecía afortunado que se haya descartado “la peligrosa idea de incluir una cláusula de congelamiento, por la cual las partes se abstendrían, durante un período de veinte años, de realizar reclamos de soberanía”. (*Clarín*, 18-7-1999).

⁴² *Clarín*, 18-7-1999. Unos días antes, Alconada Sempe había declarado en otro matutino que “el acuerdo tiene aspectos positivos que deberían ser aprovechados. Pero es insuficiente si se tienen en cuenta los ocho años de política exterior argentina sobre el tema Malvinas. Lo más importante es que, si se maneja correctamente, este acuerdo puede generar un acercamiento entre el gobierno argentino y los isleños que antes no existía.” (*Página 12*, 15-7-1999).

-
- ⁴³ *La Nación*, 1-11-1998.
- ⁴⁴ Machuca, 633. Énfasis agregado.
- ⁴⁵ *La Nación*, 15-7-1999.
- ⁴⁶ *Página 12*, 15-7-1999.
- ⁴⁷ *Ibid.* y *Clarín*, 16-7-1999.
- ⁴⁸ *Clarín*, 16-7-1999. Énfasis en el texto original.
- ⁴⁹ Ver respuesta del Vicecanciller Andrés Cisneros (*Clarín*, 22-7-1999).
- ⁵⁰ *La Nación*, 16-7-1999.
- ⁵¹ *Ibid.*
- ⁵² *La Nación*, 18-7-1999.
- ⁵³ Así se titula su artículo publicado en *La Nación* fechado el 16-7-1999.
- ⁵⁴ ‘El acuerdo alcanzado en Londres es de una significación monumental debido a su efecto potencial sobre nuestra cultura política’. (*Ibid.*)
- ⁵⁵ *Ibid.*
- ⁵⁶ *Clarín*, 22-7-1999.
- ⁵⁷ Énfasis original.
- ⁵⁸ Énfasis original.
- ⁵⁹ El vicecanciller, defendiendo la postura del gobierno, agrega que “abandonar esa línea y reemplazarla únicamente por un enfoque juricista dignísimo pero insuficiente -que igual debemos mantener- significa retroceder a una política por culpa de la cual nosotros siempre hemos terminado quedándonos con la razón y los ingleses con las islas.”
- ⁶⁰ *Clarín*, 20-10-1999. Énfasis original. El autor le responde en parte a un artículo firmado por Lucio García del Solar titulado ‘Malvinas: una política contra el interés nacional’ publicada en mismo periódico el 8 -10-1999. Allí García del Solar sostuvo que la política de seducción a los habitantes de las Malvinas llevada adelante por el canciller Di Tella era contrario a la posición tradicional argentina y había culminado en un acuerdo que les concedía a los isleños la condición de tercera parte en la disputa y que al otorgarle semejante protagonismo a los mimos, era totalmente contrario al interés nacional argentino.
- ⁶¹ Por ejemplo, la Declaración Conjunta firmada en 1971 decía textualmente que se habían efectuado las conversaciones entre ‘las delegaciones de la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, esta última con participación de isleños.’ (Machuca, 2001, pp. 647-48).
- ⁶² Machuca, 633. Énfasis agregado.
- ⁶³ *La Nación*, 16-7-1999.
- ⁶⁴ *Ibid.*, 15-7-1999.
- ⁶⁵ Gabriel Valdés (canciller de Chile), *ibid.*
- ⁶⁶ *La Nación*, 16-07-1999.
- ⁶⁷ *La Nación*, 20-7-1999. En el mismo reporte, se informa que sólo uno de los ocho miembros del Consejo se había opuesto al acuerdo y había ofrecido su renuncia al darse la noticia de la firma del mismo.
- ⁶⁸ Pregunta fue “¿Está de acuerdo con la reanudación?”. Los casos sondeados telefónicamente fueron 520, por esos motivos, la consultora aclaró que dado el método aplicado (encuesta telefónica) y la cantidad de personas consultadas, no se trataba de una encuesta que pueda ser tomada como referente de un universo más amplio. (*La Nación*, 17-7-1999).
- ⁶⁹ *La Nación*, 15-7-1999.
- ⁷⁰ Bercovitch 1992, 109-110.
- ⁷¹ Kelman, 1982, citado en Hadjipavlou-Trigeorgies y Trigeorgies 1993, 341.
- ⁷² *La Nación*, ‘Malvinas, otra vez fuera de la agenda’, 26-10-1998.
- ⁷³ *Clarín*, 13-5-1999. Para el ex-embajador, la administración Menem había sido condescendiente hacia los ‘deseos’ de los isleños; había aflojado la presión en Naciones Unidas, bajando el nivel del reclamo en la Asamblea General al más modesto Comité de Descolonización; y que se había dejado de presionar con firmeza al Foreign Office para la reanudación de las negociaciones interrumpidas en 1982, ‘aceptando una interpretación equívoca del ‘paraguas de soberanía’ por la que el tratamiento de la cuestión de la soberanía habría quedado congelada *sine die*.’
- ⁷⁴ Bercovitch 1992 y Frei 1976.
- ⁷⁵ Kleiboer 1996, 362.
- ⁷⁶ Bercovitch 1992, 110.
- ⁷⁷ Andrés Cisneros, ‘Malvinas: diplomacia exitosa’, *Clarín*, 20-10-1999.

Referencias

- Bercovitch, Jacob. 1992. "Mediators and Mediations Strategies in International Relations." Negotiation Journal (April): 99-112.
- Frei, Daniel. 1976. "Condition Affecting the Effectiveness of International Mediation." Peace Science Society (International) Papers 26: 67-84.
- Hadjipavlou-Trigeorgis, Maria y Lenos Trigeorgis. 1993. "Cyprus. An Evolutionary Approach to Conflict Resolution." Journal of Conflict Resolution 37 (June): 340-360.
- HGRREERA (Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina). La Diplomacia de Malvinas, 1945-1989. Tomo XII, GEL, 1999.
- Keliboer, Marieke. 1996. "Understanding Success and Failure of International Mediation." Journal of Conflict Resolution 40 (June): 360-389.
- Kelman, Herbert. 1982. "Creating the Conditions for Israeli-Palestinian Negotiations," Journal of Conflict Resolution 26 (March): 39-75.
- Machuca, Christian. 2001. "Malvinas: el acuerdo del 14 de julio de 1999." Boletín del Centro Naval 119 (Julio/Diciembre): 625-651.
- Manóvil, Lara. 2000. "La política exterior de Menem con respecto al Reino Unido, y especialmente a las Islas Malvinas. Una mirada desde la prensa inglesa". (Informe Manóvil) Informe para el proyecto "Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina". Obra dirigida por Andrés Cisnero y Carlos Escudé.