

Introducción

Aspectos conceptuales, metodológicos y teóricos de la investigación

I. Delimitación y planteo del problema

La Cuestión Malvinas es un conflicto de carácter multidimensional –político, jurídico, económico, estratégico-militar y ambiental- sostenido secularmente entre la República Argentina; el protagonista, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, actor oponente, en relación al ejercicio de los derechos soberanos sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, así como también a la posesión de los mencionados territorios ubicados en el Atlántico Sudoccidental.

Se trata del principal y más antiguo conflicto que mantiene nuestro país con un actor extracontinental y se encuentran comprometidos y afectados dos intereses nacionales vitales reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico: la soberanía (en términos de su ejercicio) y la integridad territorial de la Nación.

El período de análisis delimitado por el presente trabajo transcurre entre los años 1989 y 2015. En este marco temporal se produjeron importantes modificaciones en la estructura del sistema internacional y también en el escenario y la dinámica política doméstica debido a los cambios de gobierno, incluyendo la modificación de intereses nacionales -finés y medios- en su carácter de objetos y de su valor.

Dentro de esa delimitación temporal, la evolución del conflicto se desarrolló en dos períodos estratégicos particularmente reconocibles, los cuales serán objeto de análisis: el primero ocurre entre 1989 y 1999 y el segundo entre 2003 y 2015.

En cada uno de estos períodos, el protagonista –la República Argentina-, asumió un proceso de decisión estratégica que, de cara al conflicto que encarna la Cuestión Malvinas, implicó la adopción de políticas y el diseño y desarrollo de maniobras; y específicamente de opciones estratégicas, para gestionar los intereses en cuestión.

A lo largo de veintiséis años, el resultado de esas decisiones estratégicas es aún invariable: la imposibilidad, traducida en frustración, de que el protagonista satisfaga el conjunto de intereses de la Cuestión Malvinas. En otros términos: dicha imposibilidad significa la plena vigencia de un statu quo desfavorable para la República Argentina.

La actual existencia de modificaciones estructurales a nivel internacional y su posible influencia en el diseño de las agendas nacionales incluyendo la re-significación de intereses, podrían inclinar a los decisores nacionales a evaluar la modificación de ese statu quo en torno de la Cuestión Malvinas,

mediante la asunción de una diferente política y consecuentemente del diseño y ejecución de una nueva maniobra -especialmente la adopción de nuevas opciones estratégicas-sustentadas firmemente, como novedad, en la concepción de una “Estrategia Nacional”. Esto sólo será posible si la relación de identificación entre los actores asume un carácter competitivo.

En definitiva, el problema que se formula es la continuidad del statu quo en torno a la Cuestión Malvinas, debido a que las decisiones políticas hasta ahora adoptadas, así como las maniobras, configuraron decisiones estratégicas ineficaces e ineficientes para satisfacer los intereses mencionados.

II. Justificación y presupuestos teóricos

Se justifica la elección y planteo del problema en términos de interpretar lo actuado en los períodos señalados; sus efectos y las posibilidades de introducir variaciones en la situación imperante a través de políticas de Estado que coadyuven a modificar el statu quo, tendiendo a la satisfacción ulterior de los intereses vitales referidos.

El trabajo postula como primer presupuesto teórico que la continuidad de la frustración y del cercenamiento de derechos y objetos de aquellos intereses nacionales relativos a la Cuestión Malvinas durante dos períodos estratégicos contrastantes -el primero en el marco de una relación de identificación cooperativa entre Argentina y el Reino Unido (1989 -1999) y el segundo a través de una relación de identificación competitiva- es resultado de inadecuadas acciones políticas y específicamente de opciones estratégicas inconducentes por parte del protagonista (2003 -2015).

En términos de presupuesto teórico secundario se afirma que la alteración del statu quo imperante es posible, bajo condiciones que permitan la construcción de un nuevo período estratégico, en tanto el protagonista asuma una política y opciones estratégicas diferentes -mediante el empleo de una Estrategia Nacional-, para satisfacer aquellos intereses y lograr los objetivos relativos a la Cuestión Malvinas.

Diversas investigaciones y trabajos han aportado al presente como antecedentes sobre la temática y el problema, abordado desde la Teoría de las Relaciones Internacionales, la Teoría de la Estrategia y la Defensa Nacional.

- **“Malvinas: la política exterior argentina 2003 – 2011”** (GUTIÉRREZ BRÓNTOLO, Ignacio. Investigación (Tesis), publicada por la Universidad Abierta Interamericana y Ediciones Teseo, Buenos Aires, 2013)

- **“El conflicto pesquero en la milla 201. El caso argentino y el Régimen CONVEMAR”**TERRIBILE, Horacio. Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales; Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, 2016)

- **“La Fortaleza Malvinas: la evolución del paradigma neocolonial británico en el Atlántico Sur”** (GÓMEZ, Federico; CARRIZO, Rodolfo. Proyecto de Investigación. Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata, 2010)
- **“Soft Power de Argentina. La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner”** (BRAVI, Bárbara. Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata, 2016)
- **“La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). Un análisis desde la Teoría de la Autonomía.”** (MARCONETTO, Agustín. Tesis. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, 2014)

Como antecedente sobre el presente trabajo, el mismo fue actualizado y expandido desde su presentación original en carácter de *paper* en el Seminario “Herramientas de análisis estratégico aplicadas a la Defensa Nacional en los Espacios Marítimos” (Instituto Universitario Naval de la Armada Argentina, 2012). Asimismo fue presentado como trabajo práctico final aprobado en el Seminario “Atlántico Sur y Malvinas – 2016” (Facultad de la Defensa Nacional; Universidad de la Defensa Nacional, 2016).

Un resumen también fue expuesto como ponencia en el VIII Congreso de Relaciones Internacionales organizado por el Instituto de Relaciones Internacionales (IRI); Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP, 2016) y en el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Analista Políticos (SAAP) y la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT, 2017). Una versión acotada que luego sustentó la motivación del presente texto como Trabajo Final Integrador, fue elaborada en el marco de la “Especialización en Análisis de Inteligencia Estratégica” (Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, 2014) en calidad de trabajo práctico final y aprobado en las asignaturas “Defensa Nacional y Estrategia”, “Inteligencia Estratégica” y “Teoría de los Juegos”.

III. Objetivos

El objetivo general propuesto implica analizar la dinámica de los períodos estratégicos que se desarrollaron en el plazo temporal comprendido entre 1989 y 2015, y en los sub-períodos 1989-1999 y 2003-2015, y evaluar sus efectos en el ámbito de los intereses vinculados a la Cuestión Malvinas.

Partiendo del supuesto que la situación actual no modificará el statu quo imperante y mantendrá la frustración y cercenamiento de derechos y objetos que padece la República Argentina en relación con la Cuestión Malvinas, se pretende construir una alternativa estratégica cuya finalidad sea la modificación del statu quo en curso.

Los objetivos específicos son los siguientes:

1. Identificar la estructura de intereses del protagonista República Argentina y de su adversario –Reino Unido- en los períodos estratégicos 1989-1999 y 2003-2015; respecto de la Cuestión Malvinas;
2. Sopesar las conductas asumidas por el protagonista en dichos períodos con relación a su estructura de intereses y con el oponente;
3. Analizar la afectación de los intereses nacionales como consecuencia de las percepciones, motivaciones, intenciones y opciones estratégicas expresadas a través de políticas de Gobierno durante el lapso 1989-2015, que incluye los períodos señalados;
4. Identificar componentes y elementos que puedan contribuir a la construcción de un nuevo período estratégico relativo a la Cuestión Malvinas;
5. Describir las percepciones, motivaciones, intenciones y opciones estratégicas a ser asumidos en un nuevo período por el protagonista, en el marco de sustento que provee la noción de Estrategia Nacional;

IV. Hipótesis

La ineficiencia del Estado argentino (protagonista) para modificar el statu quo imperante, con la consecuente vulneración de los intereses nacionales relativos a la Cuestión Malvinas durante los períodos estratégicos específicos -1989/1999 y 2003/2015- es resultado de una inadecuada e inconducente decisión estratégica; su política y maniobra, y de una fallida elección de opciones estratégicas.

La construcción de un nuevo período estratégico, en un escenario modificado en el cual el protagonista asuma una diferente decisión estratégica (política y maniobra) y sustente su diseño y ejecución en una Estrategia Nacional que modifique el statu quo para satisfacer los intereses y lograr los objetivos relativos a la Cuestión Malvinas.

V. Marco teórico y metodología

Se emplean diferentes aportes teóricos debido al carácter transversal y multidimensional del objeto, priorizándose la Teoría de la Estrategia (Frischknecht; Gray; Giavedoni Pita; Barrales) en cuanto a la definición de conflicto, intereses, actores, proceso de decisión estratégica y la descripción de escenarios; reglas de juego, las relaciones de diversa identidad entre los actores; las actitudes, opciones y modos estratégicos del protagonista (República Argentina), las relaciones de poder y sus manipulaciones, así como el concepto de Estrategia Nacional (Corbacho, Layne). De este enfoque teórico también se adoptan conceptos que aportan a la construcción de la noción instrumental que llamamos “Período Estratégico”, inspirada también en el modelo sistémico de David Easton.

Así mismo se apela a conceptos y nociones de la Teoría de las Relaciones Internacionales –destacándose el enfoque realista estructural o neorrealista- (Waltz, Layne, Mearsheimer) para describir

al sistema internacional e insertarlo como un componente particularmente destacado e influyente en la construcción de un Período Estratégico.

El método analítico utilizado es explicativo y el nivel de investigación es demostrativo no experimental, basándose en la constatación de la realidad (hipótesis) por medio de la observación. El material es principal y mayormente bibliográfico, contando con literatura específica en soporte bibliográfico impreso y en fuentes digitales. Se incluyen también fragmentos de entrevistas a diversos especialistas y personalidades vinculadas a la Cuestión Malvinas.

VI. Estructura del trabajo

El presente trabajo se compone de una Introducción que aborda los aspectos conceptuales, metodológicos y teóricos de la investigación y de cuatro (4) capítulos organizados de la siguiente manera:

Capítulo I: analiza la Cuestión Malvinas como objeto; su definición, naturaleza y carácter.

Capítulo II: en él se analiza al primer período estratégico que tuvo lugar durante los años 1989 y 1999 implicando una relación de identificación de tipo cooperativa entre el protagonista -República Argentina- y el oponente -Reino Unido-, y considerando a la breve presidencia del Dr. De la Rúa (1999-2001) y el interregno institucional a cargo del presidente, Dr. Eduardo Duhalde (2002-2003).

Capítulo III: bajo los mismos criterios y categorías que las empleadas en el capítulo anterior, se analiza al segundo período estratégico, entre los años 2003 y 2015.

Capítulo IV: en él se aportan elementos de abordaje para que el protagonista asuma la hipotética construcción de un nuevo período estratégico posterior al año 2015, a través de una nueva decisión estratégica (política, maniobra y opciones estratégicas) y que así pueda producir una alteración del statu quo y tender a abrir una instancia de negociación con el oponente. Por último, se proveen una serie de conclusiones al respecto.

Capítulo I

La Cuestión Malvinas. Una definición. Naturaleza y carácter.

I. La Cuestión Malvinas: hacia una definición conceptual

Intentaremos desde este punto de partida poder definir -o sea; fijar con claridad, exactitud y precisión- qué es la Cuestión Malvinas.

A priori nos referimos a la misma como un objeto para un abordaje investigativo. Éste posee una naturaleza -que se manifiesta como carácter y propiedad del mismo- y a su vez ese carácter es un conjunto de cualidades o circunstancias propias que lo distingue de otros objetos.

La tarea de definir un objeto de estudio en el campo de las Ciencias Sociales entraña una complejidad que requiere de un análisis -distinción y separación de partes del objeto para conocer su composición- y de una (re)construcción del mismo como un todo integrado asequible para ser aprehendido y comprendido.

Con relación a las fuentes académicas y de investigación, las político-gubernamentales y las jurídicas nacionales e internacionales, la Cuestión Malvinas ha sido definida, desde cada una de ellas y durante un extenso período de tiempo que enlaza a los siglos veinte y veintiuno, de manera diversa y no del todo unívoca. No obstante, se pueden reconocer -más allá del lenguaje propio de cada ámbito especializado- rasgos comunes y aspectos complementarios que exhiben coherencia y que permiten una ulterior construcción de una definición.

Entre las definiciones político-gubernamentales encontramos aquella que brinda el Ministerio de Relaciones y Culto de la Nación, en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional: *“La Cuestión de las Islas Malvinas, entendida como la disputa de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido por las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes (...)”*.¹

En el ámbito del Ministerio de Defensa, el Libro Blanco; un documento oficial de Gobierno para divulgación de una política sectorial, en su versión última del año 2015 caracteriza así a la Cuestión Malvinas: *“Desde el 3 de enero de 1833, cuando el Reino Unido expulsó por la fuerza a las autoridades y pobladores argentinos que residían en las islas Malvinas e inició la ocupación de esa parte del territorio nacional constituye un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino su recuperación y el ejercicio pleno de la soberanía nacional, respetando el modo de vida de sus habitantes y conforme a los principios del derecho internacional (...) La República Argentina rechaza y cuestiona los actos unilaterales británicos en el área disputada (...)”*²

En órbita del Poder Legislativo Nacional, la *“Declaración de Ushuaia”* que fue suscripta el 25 de febrero de 2012 por todas las fuerzas políticas que integraban al momento las Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto del Honorable Senado de la Nación y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, manifiesta en sus “Diez Puntos” los aspectos fundamentales que hacen a la Cuestión Malvinas, resaltando aquí los que entendemos como más significativos:

“1 – La legítima e imprescriptible soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes (...); 2 – Su total convicción acerca de la situación colonial de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur que afecta la integridad

¹Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. Enlace: <http://www.cancilleria.gob.ar/es/la-cuestion-de-las-islas-malvinas>

²Libro Blanco de la Defensa, Ministerio de Defensa, República Argentina, 2015., pág. 39/40. Enlace: http://www.mindef.gov.ar/institucional/pdfs/libro_blanco_2015.pdf

*territorial de la República Argentina y (...) la disputa entre los gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte acerca de la soberanía sobre esos territorios (...)*³

En la misma dirección, el “Observatorio Parlamentario Cuestión Malvinas”, organismo en la órbita de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación e integrado por académicos y legisladores, señala en la Resolución que lo crea que “*La Cuestión de las Islas Malvinas refiere asimismo a la controversia histórica mantenida entre nuestro país y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre los archipiélagos de las Islas Georgias y Sándwich del Sur y los espacios marítimos y fluviales circundantes (...)*”.⁴

Respecto de las definiciones normativas y jurídicas sobre la Cuestión Malvinas existen dos antecedentes, que, aunque no únicos, sí son fundamentales y expresan al objeto en forma cabal. En el orden internacional, encontramos a la Resolución 2065 (XX) aprobada en la 1398ª Sesión Plenaria del 16 de diciembre de 1965 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que se ha transformado en el pronunciamiento basal de la comunidad internacional en relación con nuestro objeto y cuyo texto sostiene:

*“Habiendo examinado la cuestión de las Islas Malvinas (Falkland Islands);
Teniendo en cuenta los capítulos de los informes del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales concernientes a las Islas Malvinas (Falkland Islands) y en particular las conclusiones y recomendaciones aprobadas por el mismo relativas a dicho Territorio;
Considerando que su resolución 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960, se inspiró en el anhelado propósito de poner fin al colonialismo en todas partes y en todas sus formas, en una de las cuales se encuadra el caso de las Islas Malvinas (Falkland Islands);
Tomando nota de la existencia de una disputa entre los Gobiernos de la Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte acerca de la soberanía sobre dichas Islas (...)*”

En el orden interno, es la Constitución Nacional -norma fundamental de la República- que en su reforma del año 1994 define a la Cuestión Malvinas en su Disposición Transitoria Primera: “*(...) 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.”

Por su parte, el Decreto 256/10 emanado del Poder Ejecutivo Nacional que establece que todo buque que se proponga transitar entre puertos ubicados en el territorio continental argentino y en las

³ Honorable Senado de la Nación (25/02/2012). Enlace: <http://www.senado.gov.ar/prensa/10219/noticias>

⁴ Observatorio Parlamentario Cuestión Malvinas. Enlace: http://www.cuestionmalvinas.gob.ar/wp-content/uploads/2015/02/res_creacion.pdf

Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur deberá solicitar una autorización previa, reconoce en sus CONSIDERANDOS “*Que el REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA e IRLANDA DEL NORTE ocupa ilegítimamente las ISLAS MALVINAS, GEORGIAS DEL SUR Y SANDWICH DEL SUR y los espacios marítimos e insulares correspondientes (...)*” y “*Que la persistencia de dicha ocupación se traduce en una controversia de soberanía que ha sido reconocida por la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, la ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS y otros organismos internacionales.*”⁵

En el campo académico, específicamente desde un abordaje de la Cuestión Malvinas que parte de la Teoría de la Estrategia y la Geopolítica, la mayoría de las obras y trabajos consultados que se incluyen como fuentes anexas al final de este trabajo, coinciden invariablemente en reconocerla como una situación conflictiva (ypor ende, de carácter estratégico) que implica la insatisfacción y frustración de intereses nacionales y que requiere ser resuelta.

Realizando una revisión de los textos incluidos, encontramos de forma recurrente vocablos interrelacionados que nos conducen a la observación de la naturaleza política y el carácter conflictivo (estratégico) y multidimensional de la Cuestión Malvinas:

- **Disputa**
- **Conflicto**
- **Controversia**

Debido a:

- **Cuestión de soberanía**
- **Ejercicio pleno de la soberanía**
- **Espacios / territorio nacional**
- **Recuperación de territorios**
- **Situación colonial / colonialismo**

Al enumerar estos términos surge que la Cuestión Malvinas es de innegable naturaleza política y que su carácter es eminentemente conflictivo, al existir disputa y controversia. Una primera observación nos orienta hacia el campo de los fenómenos estratégicos.

Estos antecedentes, que provienen de diversos ámbitos, nos permiten elaborar una definición propia y conducente a los fines y objetivos del trabajo: la Cuestión Malvinas se presenta como **el conflicto secular y multidimensional que mantienen la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte vinculado al ejercicio de derechos soberanos y a la posesión de territorios representados por las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los**

⁵Decreto PEN 256/10, enlace: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/164297/norma.htm>

espacios marítimos circundantes⁶, actualmente bajo un régimen colonial gestionado por el Reino Unido, en condición de territorios británicos de ultramar.

En términos cronológicos y por la magnitud de los intereses involucrados en términos políticos, geográficos, económicos y estratégicos, se trata del conflicto exterior más antiguo e importante que mantiene la República Argentina con un actor del sistema internacional.

II. Problema. Conflicto. Intereses. La Cuestión Malvinas como situación estratégica

El sustrato de todo conflicto es algún tipo de **problema**; por un lado un cambio de situación al ocurrir un suceso o fenómeno extraordinario. Por otro, la voluntad de al menos un actor de modificar una situación ordinaria que le es insatisfactoria.

La ocupación británica de las Islas Malvinas en 1833 significa el primer caso. El secular reclamo argentino desde aquella fecha y hasta la actualidad, incluyendo el conflicto bélico de 1982; el segundo.

El conflicto que entraña la Cuestión Malvinas deviene de un problema de tipo político, caracterizado por la disconformidad del protagonista debido a un daño recibido: frustración y cercenamiento sobre el ejercicio de derechos soberanos y sobre la integridad territorial de la Nación.

Es también un problema en estado deliberativo: existe la disconformidad, pero no hay sorpresa ni modificaciones que requieran alguna respuesta urgente. Este problema, que cuenta con estas características, da lugar a una situación conflictiva que, por naturaleza y carácter, se vuelve objeto de la estrategia.

Cuadro 1: la Cuestión Malvinas desde la Teoría del Problema⁷

TIPIFICACIÓN DEL PROBLEMA	INTENSIDAD DEL PROBLEMA	AGRAVAMIENTO (causas)	AGRAVAMIENTO (efectos)
Político. Reviste interés estratégico.	Deliberativa. Disconformidad del protagonista (Rep. Argentina) sin sorpresa ni requerimiento de respuestas urgentes.	Gestiones inconducentes a efectos de lograr intereses y objetivos del protagonista (núcleo de intereses de la Cuestión Malvinas)	Extensión espacial/material sobre territorios y recursos. Extensión temporal que perpetúa la disconformidad del protagonista.

Definida la Cuestión Malvinas como problema, tenemos que definir qué es el conflicto.

Desde una lectura antropológica se puede afirmar que se trata del “*estado natural de las relaciones humanas*”.⁸ Acotando el campo analítico conforme a nuestros objetivos, sostenemos que es “*(...)la situación, en suma, en la cual se desenvuelve la estrategia.*”⁹

⁶Los territorios emergidos y el espacio marítimo circundante bajo disputa se estiman en alrededor de 1.500.000 kilómetros cuadrados. Fuente: consulta a personal de la Armada Argentina, 22 de noviembre de 2017.

⁷Cuadro elaborado en base a los *Fundamentos Teóricos de la Estrategia*, Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino (ESGE), publicado por el Instituto de Enseñanza Superior del Ejército, pág. 18-20. Enlace: www.esuelasuperiordeguerra.iese.edu.ar/archivos/bppe_-_1parte.pdf

El **conflicto** es un acontecimiento de **naturaleza social** y de **carácter político**, porque involucra relaciones de poder y su gestión y manipulación. Implica un estado relacional –entre entes/actores y en torno a intereses; objetos que poseen valor asignado por ellos- en el cual *“cada actor interactúa con el/los otro/s actores en busca de resolver su situación a través de un proceso comunicativo (...)”*.¹⁰

Existe conflicto cuando no se logran satisfacer intereses ni se cumplen objetivos propios a causa de la voluntad y acción de al menos un actor que así lo impide. Una definición más desarrollada nos dice que *“el conflicto consiste en un desacuerdo o choque intencional, entre entes de una misma especie, planteado a propósito de un objetivo o de un derecho y en el que para lograr ese objetivo o preservar ese derecho, los actores intentan quebrar la resistencia del oponente, llegando eventualmente al uso de la violencia.”*¹¹

Complementando esta afirmación, observamos que *“el conflicto se encuentra ubicado en el nivel de los intereses de varios actores y es el resultado de la dialéctica de voluntades que se genera entre ellos, a través de sus respectivas maniobras (...)”*¹², lo cual en otros términos significa que *“el nudo del conflicto es la trama de relaciones que se genera entre los actores, más bien entre sus intereses, que al fin terminan determinando sus maniobras en busca de alcanzarlos o preservarlos”*.¹³

Las primeras relaciones causales que observamos en una situación estratégica se pueden representar en dos ejes:

1. **Vertical:** la relación interna; propia del actor con sus intereses valorados por él como fines y medios y con las decisiones políticas y maniobras asumidas para lograrlos o protegerlos;
2. **Horizontal:** las relaciones entre los actores y entre sus intereses, que forman una “trama”, y que también condicionan la definición de políticas y el diseño y ejecución de maniobras.

Podemos inferir entonces que una situación estratégica *“es una representación de lo que se denomina “conflicto”, y se define a partir de desentrañar una “trama” (madeja) de intereses que existe entre dos o más actores y el escenario en que actúan.”*¹⁴

Hay que considerar que cualquier actor que cuenta con un conjunto de intereses a gestionar y objetivos a operacionalizar ante resistencias, oposiciones, amenazas y obstáculos, no avizore ni experimente conflictos, es una *contradictio in terminis*, además de una poco recomendable práctica política por carencia de realismo y exceso de riesgos. La gestión de intereses y objetivos muy rara vez implica la no

⁸ALONSO, Rodolfo, DELAMER, Guillermo, FRISCHKNECHT, Federico, LANZARINI, Mario y MOYA LATRUBESSE, Eulogio, *Estrategia. Teoría y práctica*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, Argentina, 1998, pág. 64.

⁹Ibídem, pág. 33.

¹⁰Ibídem, pág. 34.

¹¹*Fundamentos Teóricos de la Estrategia*, Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino (ESGE), publicado por el Instituto de Enseñanza Superior del Ejército, pág. 20. Enlace: www.escuelasuperiordeguerra.iese.edu.ar/archivos/bppe_-_Iparte.pdf

¹²ALONSO y otros, óp. cit. pág. 64.

¹³Ibídem, pág. 64.

¹⁴Ibídem, pág. 61.

existencia de un conflicto, independiente de su carácter. La norma es el conflicto; su ausencia, es la excepción.

El conflicto puede manifestarse de forma **polemial** (violenta, incluyendo acciones de amenaza y grados de coacción) o **agonal** (no violenta) y puede ser susceptible de “*ser resuelto mediante la negociación o la compulsión (...) como objeto de la estrategia, ya que constituye el elemento al cual ella aplica sus razonamientos.*”¹⁵

Los **intereses**, en tanto objetos ideales o reales que adquieren diverso valor otorgado por cada actor, se relacionan entre sí por decisión de las voluntades y a partir de ellos se está en condiciones de describir el conflicto como tal: “*la relación que se genera entre los actores por controlar intereses relacionados es la causa de la existencia del conflicto.*”¹⁶ Es así entonces como el conflicto “*se idealiza, se representa, se pinta en nuestras mentes a través de intereses.*”¹⁷

El juego de intereses se genera y dinamiza entre actores, en un **escenario** que abarca las acciones de aquellos (maniobras) y las **reglas de juego**: conjunto de obligaciones y prohibiciones válidas, que existen, aunque no sean respetadas.

El escenario se vuelve dinámico en el tiempo en función del **campo de acción**, traducido en el grado de **control** que los actores desean ejercer sobre el mismo: nulo, parcial o total.

Por su parte, la **estrategia**, como articulación racional entre intereses que busca lograr objetivos de índole política, se sostiene en una racionalidad interdependiente y relacional, más que estrictamente propia. Fines y medios se interrelacionan, pero la realización de la propia voluntad, así como de los intereses y objetivos, dependerá y estará condicionada por al menos otro actor; por una voluntad e intencionalidad ajenas.

La praxis de la estrategia requiere “*concebir y atribuir correctamente los intereses (...) porque en ellos se basa exclusivamente todo el razonamiento estratégico que conduce finalmente a la maniobra*” la cual se presenta como conjunto de “*pautas para orientar la acción*”¹⁸ y como forma de utilización de instrumentos –expresiones, actitudes, gestos- que se ejercen en el proceso comunicativo y dialéctico que conlleva la gestión de un conflicto.

De esto se desprende que **el objeto de la estrategia es el conflicto y que su objetivo es la libertad de acción**: capacidad que permite contrarrestar la dependencia y el condicionamiento propios en el marco de esa racionalidad interdependiente. Así afirmaba André Beaufre que la “*esencia de la estrategia era la lucha por la libertad de acción*”.¹⁹

Es preciso señalar, como sostiene Gregory D. Foster, que “*la estrategia, en última instancia, trata sobre el efectivo ejercicio del poder*”²⁰ y que el **poder**, como facultad de imponer la propia voluntad venciendo resistencias ajenas, corresponde tanto a decisores como ejecutores. Muchos de estos, aún funcionando de una manera conscientemente estratégica, como advierte Colin S. Gray, pueden ejercer el poder de

¹⁵Ibídem, pág. 18.

¹⁶Ibídem, pág. 61.

¹⁷Ibídem, pág. 63.

¹⁸Ibídem, pág. 40.

¹⁹ BEAUFRE, André, “*Introducción a la Estrategia*”, Ed. Rioplatense, Buenos Aires, 1977, pág. 131.

²⁰ FOSTER, Gregory D. *Research, Writing, and the Mind of the Strategists*, Joint Force Quarterly, 14 (1996-7), pág. 111.

forma inefectiva, lo que equivale al hecho de que “*ser un jugador estratégico no necesariamente es ser un jugador exitoso.*”²¹

Cuadro 2: Esquema de Decisión Estratégica²²



Corresponde decir también que a lo largo del trabajo nos referimos a la estrategia *lato sensu*; no limitada al concepto clásico y limitado del “arte de conducir operaciones militares”, sino como “*el arte de la combinación y conducción de los distintos factores del poder nacional para alcanzar la resolución de los conflictos*”²³ en los términos que implica una Estrategia Nacional (o *Grand Strategy* en el orbe académico anglosajón); un “*concepto ampliado de estrategia (...) referido al empleo del poder o potencial nacional, en la paz o en la guerra pero siempre en situaciones conflictuales, para el logro de los objetivos fijados por la política.*”²⁴

Otra definición complementaria nos brinda Alejandro Corbacho: “*claramente (la estrategia) significa el empleo de todos los elementos del poder nacional para apoyar el logro de objetivos del país dentro de la amplia trama de interacciones que se dan entre los estados tanto en la guerra como en la*

²¹GRAY, Colin S., *Modern Strategy*, Oxford University Press Inc., New York, 1999, pág. 19.

²²Elaboración propia en base al esquema de ALONSO, Rodolfo, DELAMER, Guillermo, FRISCHKNECHT, Federico, LANZARINI, Mario y MOYA LATRUBESSE, Eulogio, *Estrategia. Teoría y práctica*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, Argentina, 1998, pág. 58.

²³GIAVEDONI PITA, Manuel, *Apuntes de Estrategia: Teoría de la Estrategia General y bases para el Planeamiento Estratégico de la Defensa*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 2010, pág. 34.

²⁴*Fundamentos Teóricos de la Estrategia*, Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino (ESGE), publicado por el Instituto de Enseñanza Superior del Ejército, pág. 18. Enlace: www.escuelasuperiordeguerra.iese.edu.ar/archivos/bppe_-_1parte.pdf

paz”²⁵ y que en términos equivalentes “*sugiere organizar los distintos recursos del Estado, además de los militares, para alcanzar objetivos nacionales en todo momento.*”²⁶

La tríada **conflicto-intereses-estrategia** es insoluble. Cuando no se establecen intereses (algo no común ni propio para cualquier actor racional), no hay pensamiento estratégico, lo que no obsta a que “*aunque no hagamos nada, los otros sí lo harán y nos irán afectando en nuestra existencia*”.²⁷ Por lo tanto, el conflicto también será inevitable, confirmándose el axioma antes aludido: “*el conflicto es el estado natural de las relaciones humanas.*”

La disputa de soberanía en relación con las Islas del Atlántico Sur –la Cuestión Malvinas- es una situación problemática y, por ende, un conflicto: implica una **dialéctica de voluntades**; una colisión intencional entre dos actores racionales en torno a conjuntos de intereses de carácter multidimensional: políticos, económicos, geoestratégicos, ambientales y militares.

Se trata de un conflicto estable, al observarse la inexistencia de indicios que permitan prever un cambio drástico en la relación estratégica, al menos por un estimado lapso y ante la ausencia de sorpresas y urgencias. La disputa sobreviene porque el otro actor pretendió y logró detentar algo que pertenece al protagonista.

Cuadro 3: actualidad de la Cuestión Malvinas desde la Teoría del Conflicto²⁸

ESTABILIDAD	VIOLENCIA / VIRULENCIA	GANANCIAS / PÉRDIDAS	RELACIÓN CON OBJETOS
Conflicto estable en situación deliberativa	Conflicto en etapa agonal (ausencia de violencia material) desde el 14 de junio de 1982 Virulencia mínima : situación deliberativa en disputa por objetivos y derechos.	Tendencia a la “ suma cero ”: avances unilaterales británicos durante los períodos estratégicos abordados, en detrimento y como lesión de los intereses nacionales.	Frustración : imposibilidad de expandir derechos propios ante resistencia ajena. Cercenamiento : ejercicio de derechos limitado de forma intolerable. Derechos de soberanía y sobre objetos (territorios y recursos)

Luego de la Guerra de Malvinas el conflicto mutó desde una etapa polemial clausurada el 14 de junio de 1982 con la rendición de las fuerzas argentinas en Puerto Argentino, a otra de tipo agonal que implica la exclusión de la faz violenta.

Nada indica que sea posible afirmar y garantizar que un conflicto no pueda mutar nuevamente, dependiendo de modificaciones sobre diversos componentes que integran lo que definiremos como

²⁵CORBACHO, Alejandro, *Evolución del Pensamiento Estratégico en las Relaciones Internacionales*, UCEMA, Buenos Aires, Argentina, 2011, pág. 28.

²⁶Ibídem, pág. 29

²⁷ALEMANN, Roberto, *Complejidad y Estrategia*, Boletín del Centro Naval N° 829, Enero / Abril 2011, Buenos Aires, Argentina, pág. 68

²⁸*Fundamentos Teóricos de la Estrategia*, Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino (ESGE), publicado por el Instituto de Enseñanza Superior del Ejército, pág. 21-25. Enlace: www.escuelasuperiordeguerra.iese.edu.ar/archivos/bppe_-_1parte.pdf

“Período Estratégico”; una noción instrumental que nos permitirá posicionar a la Cuestión Malvinas en los lapsos históricos a los que se refiere este trabajo.

En la evolución de una situación estratégica, aquellos intereses que hoy son fines pueden tornarse en medios y viceversa, y también modificar el resto de su valoración. El mismo conflicto puede volverse estable o inestable, agonal o polemial, y variar también la identificación de la relación entre la República Argentina y el Reino Unido: de cooperativa a competitiva, como efectivamente ocurrió. Por supuesto, todas estas combinaciones y articulaciones darán lugar a diferentes percepciones por parte de los decisores, pudiendo generar nuevas respuestas políticas, distintas maniobras y dentro de ellas opciones estratégicas y sus correspondientes manipulaciones del poder.

Respecto de la relación existente entre estímulos externos (internacionales), un entorno marcado por la incertidumbre, ambigüedad, oportunidad y tiempo –todos ellos componentes y condicionantes en un Período Estratégico-; y la posible modificación de intereses y consecuentes respuestas del protagonista, podemos afirmar que *“las decisiones estratégicas son aquellas (...) que generan acciones en el presente cuyos efectos se darán en el futuro.”*²⁹

Por ello la estrategia *“es un proceso, una constante adaptación a las condiciones y circunstancias cambiantes en un mundo en donde oportunidad, incertidumbre y ambigüedad dominan.”*³⁰

De este modo se sugiere *“abandonar cualquier pretensión de certeza sobre esos efectos, ya que la naturaleza de los mismos no dependerá de nuestras acciones sino de las respuestas de los otros actores según su propia perspectiva (...) Este proceso permanente nos muestra que las decisiones tomadas ayer no son necesariamente las que debemos sostener mañana.”*³¹

Un conflicto, que es una situación estratégica que demanda decisiones para satisfacer y/o preservar intereses propios, tiene toda la potencialidad dinámica para poder mutar en el tiempo, debido a estímulos y factores que impacten sobre las voluntades de los actores; sus percepciones, motivaciones e intenciones, su racionalidad, intereses (fines y medios), sus objetivos y sus capacidades.

Hasta aquí algunas conclusiones parciales que podemos sostener:

- a) La Cuestión Malvinas es de tipo y naturaleza política, y de carácter conflictivo y multidimensional;
- b) Es una situación estratégica pasible de transformación en el tiempo en sus manifestaciones y su gestión;
- c) La relación entre intereses, conflicto y estrategia es insoluble y dinámica;

²⁹ ALONSO y otros, óp. cit., pág. 63

³⁰ MURRAY, Williamson y GRIMSLEY, Mark, *Introduction: On Strategy*, en MURRAY, MacGregor Knox y Alvin Bernstein (ed.s), *The Making of Strategy: Rulers, States, and War*, (Cambridge, 1994), pág. 1.

³¹ ALEMMANO, óp. cit. pág. 68.

- d) Los intereses nacionales y aquellos inherentes a la Cuestión Malvinas (la trama del conflicto) pueden ser afectados por estímulos externos e internos en una dialéctica a través del tiempo – en un “Período Estratégico”- y en un contexto de incertidumbre, ambigüedad y oportunidad que también podría condicionar a la decisión política y al diseño y ejecución de maniobras, afectando así la selección de opciones estratégicas por parte del protagonista.

III. El Período Estratégico: una noción instrumental.

Intentamos definir ahora la noción de “período estratégico”.

En primer lugar se trata de una construcción conceptual propia con un objetivo instrumental: ubicar al protagonista en un entorno sistémico, distinguir sus relaciones con diversos estímulos, e identificar las formas en que estos pueden impactar en la matriz de intereses nacionales y sobre aquellos de la Cuestión Malvinas, generando una re-vinculación del protagonista con esos intereses y con el actor oponente a través de modificaciones en la relación estratégica -cuya identificación puede ser cooperativa o competitiva- y también de (re)definir, en el marco de una maniobra determinada, las opciones estratégicas del protagonista para lograr sus fines.

Los dos vocablos que componen a esta construcción adquieren significado al interrelacionarse: un “período” alude a un delimitado transcurso del tiempo en el cual tienen lugar fenómenos y sucesos. La cualidad de “estratégico” denota que los sucesos o fenómenos que son de naturaleza política y conflictual; son situaciones estratégicas.

En otros términos, y apelando por analogía al del enfoque teórico y sistémico de David Easton³², podemos definir a un período estratégico como el conjunto de interrelaciones entre estímulos (*insumos*) que influyen de diverso modo e intensidad sobre el protagonista y sus intereses, generando respuestas (*exumos*) por parte de éste –que para el caso son opciones enmarcadas en una maniobra que surge de una política dentro de la decisión estratégica-, a lo largo de un lapso específico condicionado por la dinámica del tiempo³³, la incertidumbre, la ambigüedad y la oportunidad (que configuran al *entorno*) dentro de una dinámica sistémica, caracterizada por³⁴:

³²“Los elementos básicos de la estructura teórica de (David) Easton son simples, y sus relaciones son pocas y directas. (...) Hay un sistema (el SISTEMA POLITICO) que opera en un ENTORNO (el ambiente intra y extrasocietal); hay insumos (las DEMANDAS y los APOYOS) y exumos (las DECISIONES y ACCIONES de las autoridades); hay una REALIMENTACION (o “*feedback*”) que mantiene informado al sistema de los resultados de su accionar, y hay un LAZO (o “*loop*”) que conecta a las autoridades del sistema político con los miembros del sistema social. La unidad básica del análisis es la INTERACCION, que surge de la conducta de los miembros del sistema cuando actúan como tales. El SISTEMA es definido por el investigador de acuerdo con sus objetivos (...)” ARNOLETTO, Eduardo, *Curso de Teoría Política*, Eumed.net, edición digital, 2007, pág. 91/92.

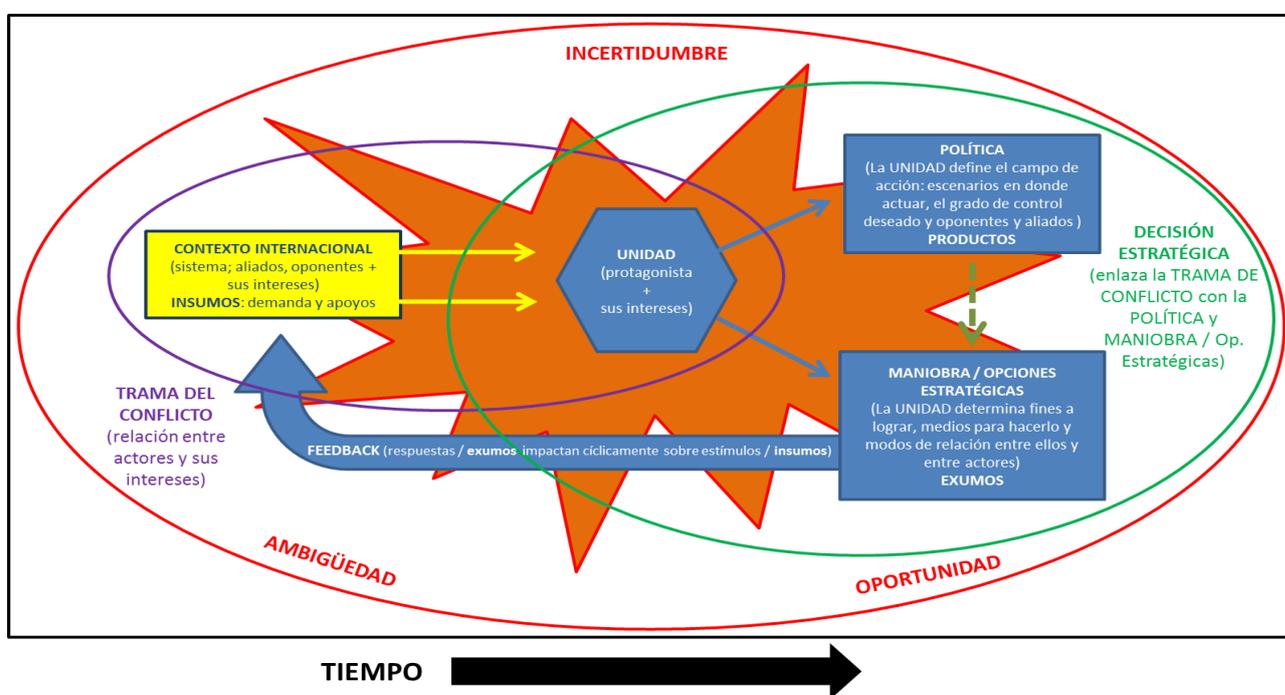
³³Sobre la cuestión del tiempo como denominador y condicionante global de una situación estratégica –y específica de lo que definimos como período estratégico-, Arnoletto sostiene que “La teoría sistémica trae consigo una importante novedad, que es la incorporación de una nueva dimensión: el tiempo. Esta dimensión temporal está implícita en el concepto mismo de sistema, que es un auténtico “acumulador de tiempo”, que permite plantear en nuevos términos la relación entre los estudios científicos (...)”, *Ibidem*, pág. 80.

³⁴*Ibidem*, pág. 81.

- 1) Relaciones de estímulos (*insumos*) entre sí;
- 2) Efectos de estímulos (*insumos*) sobre la “unidad” (protagonista + intereses) y las respuestas que esta genera (*exumos*);
- 3) Relaciones de la unidad con su entorno, compuesto y dinamizado por incertidumbre, ambigüedad y tiempo;
- 4) Proceso de retroalimentación (*feedback / loop*)

A continuación, se describe gráficamente la dinámica sistémica del período estratégico en base al esquema de David Easton.

Cuadro 4: Esquema del Período Estratégico³⁵



Cuadro 5: Período Estratégico. Componentes, carácter y función.

COMPONENTE	CARÁCTER / FUNCIÓN*
Contexto internacional (sistema, oponentes y aliados)	ESTÍMULO / INSUMO*
Unidad (protagonista y sus intereses, tanto nacionales generales como los particulares de la Cuestión Malvinas)	ACTOR / PROTAGONISTA*

³⁵Elaboración propia en base al modelo sistémico de Easton.

Política. Maniobra. Opciones estratégicas (acciones de los decisores para satisfacer intereses generales y aquellos propios de la Cuestión Malvinas)	RESPUESTA / EXUMO*
Incertidumbre, ambigüedad, oportunidad	ENTORNO / CONDICIONANTE*
Tiempo (la “Hoz de Saturno”, el más importante condicionante y dinamizador de una situación estratégica)	ENTORNO/ CONDICIONANTE*

Los dos primeros componentes se articulan influyendo con especial énfasis en el proceso de la decisión estratégica asumido por el protagonista y en un entorno de carácter incierto, ambiguo y potencialmente oportuno, desarrollándose toda esta dinámica a lo largo del último componente: el tiempo.

De esta interacción resultará, como veremos, el diseño y la ejecución de políticas y la selección de opciones estratégicas vinculadas a la resolución de la Cuestión Malvinas.

Dentro de la dinámica del período estratégico y en los dos conjuntos definidos como **trama del conflicto y decisión estratégica**, y cuya intersección implica la interacción de demandas y apoyos generados por el contexto internacional con la unidad -protagonista y sus intereses- (ver Cuadro 4), existe un elemento destacado: la **percepción** de los decisores (en este caso de la unidad que recibe los estímulos e insumos): *“La percepción es el primer paso dentro del proceso a través del cual los sujetos captan información, formando una representación de la realidad de su entorno. El proceso de la percepción es de carácter inferencial y constructivo, generando una representación interna de lo que sucede en el exterior a modo de hipótesis (...)”*.³⁶

Asimismo, coincidimos con que *“las decisiones son el aspecto más visible y obvio de la política exterior. Sin embargo, estas son sólo parte de una totalidad mucho mayor que incluye pautas de comportamiento, objetivos, intereses, estilos y percepciones (...)”*.³⁷

La percepción influirá en el proceso de decisión estratégica y particularmente en el diseño de la política y la maniobra estratégica como productos y exumos.

Dentro del esquema sistémico que proponemos, destacamos que tanto las percepciones como *“las creencias acerca del oponente y de la naturaleza del escenario internacional, a menudo asumen el papel de axiomas que guían y restringen el trazado de políticas (...) Tales creencias e imágenes influyen directamente en la percepción que el encargado de trazar políticas tiene de las amenazas al interés nacional y su evaluación de lo que está en juego en distintas situaciones, así como de qué acciones son necesarias para salvaguardar el interés nacional.”*³⁸

En términos de tipos de poder, en su clasificación de duro (prioritariamente militar) y blando (económico, discursivo, influencia ideológica, cultural) *“(...) las creencias son un elemento propio de la teoría del poder blando. Intentan en alguna manera ser categorías explicativas de determinadas conductas y como*

³⁶TINI, Natalia, *El proceso de percepción en la política exterior argentina (2003-2009)* en Política Exterior. Conceptos y Enfoques en torno a Argentina. Roberto Miranda (comp.) y otros. – 1° ed. – Rosario: Pia, 2011, pág. 91.

³⁷Ibidem, pág. 77-108.

³⁸BRAVI, Bárbara, *Soft Power de Argentina. La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner*, Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales; Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Instituto de Relaciones Internacionales, 2016, pág. 41. Enlace: http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2016/06/maestria_tesis_bravi.pdf

resultante, las decisiones. Ya que las mismas actúan como condicionantes en la forma de vincularse de los actores.”³⁹

En particular nos focalizaremos en **la dinámicagenerada entre la dimensión del ESTÍMULO (sistema internacional, oponentes y aliados; insumos), la UNIDAD (protagonista y sus intereses) y las RESPUESTAS (productos / exumos) traducidas puntualmente en las opciones estratégicas –en el marco de una maniobra- asumidas para cada período estratégico.**

El trayecto temporal de un período estratégico puede estar delimitado por los períodos de gobierno (por ejemplo, las Presidencias del Dr. Carlos Menem y del Dr. Fernando de la Rúa) o por la duración de procesos políticos que mantienen sus principales lineamientos más allá del recambio electoral, como en el caso de los gobiernos del “Frente para la Victoria”: la Presidencia del Dr. Néstor Kirchner (2003-2007) y las Presidencias de la Dra. Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015). Sin embargo, un período estratégico puede sostenerse y extenderse en un lapso de alternancia y competencia política, aunque manteniendo una constancia y coherencia política relativa a los intereses en juego. Ello es lo más cercano a una política de Estado,pero, como podremos observar, no es lo que ha ocurrido en el espacio temporal comprendido entre 1989 y 2015.

Como presupuesto teórico ya adelantamosla afirmación que, dentro de los dos períodos estratégicos,las decisiones estratégicas asumidas no fueron las adecuadas, conforme con la efectividad de la performance política, para satisfacer el núcleo de intereses de la Cuestión Malvinas.

Capítulo II

Período Estratégico 1989-1999: cooperación entre el protagonista y el oponente

I. Introducción al período. Crisis de 1989 y asunción del nuevo gobierno

En julio de 1989, y luego de haberse celebrado las elecciones generales el 14 de mayo, el saliente gobierno presidido por el Dr. Raúl Alfonsín traspasó, de manera anticipada, el mando a su sucesor, el Dr. Carlos Menem, en medio de una aguda crisis económica y política. El nuevo gobierno encabezado por la fórmula Menem-Duhalde (Frente Justicialista Popular, FREJUPO) se había impuesto en los comicios por el 47,49% de los votos a la fórmula contrincante encabezada por Ricardo Angeloz (UCR-CFI) que obtuvo el 37,03%.

La vida política e institucional nacional transitaba un camino difícil signado por una frágil democracia reestablecida hacía sólo seis añosluego de la transición por colapso del último gobierno de facto y de la derrota militar en la guerra de Malvinas,sumado a un proceso económico hiperinflacionario, una

³⁹Ibídem, pág. 38.

significativa devaluación y un descontento social cada vez más acentuado. En el ámbito externo, Argentina ocupaba un rol disminuido y mayormente débil.

En lo doméstico, esa crisis general; económica, política y social, condicionaba y determinaba la política global de gobierno, su agenda y su estructurade intereses.

Es en este contexto en el cual asume la Presidencia de la Nación el Dr. Carlos Menem, inaugurando un período político de una década, con una reelección en medio (1995).

El primer mandato del presidente Menem construyó la agenda de gobierno en base a necesidades y compromisos que se expresaría prácticamente a lo largo de todo este período estratégico. Los objetivos principales de la gestión fueron:

- 1) Resolver la fuerte crisis económica heredada del gobierno anterior; derrotar la hiperinflación, que había alcanzado el 4.923,6% anual, intentar el control de los efectos de la devaluación provocada por parte del nuevo gobierno, dentro de una política de shock, y renegociar pagos de la deuda externa;
- 2) Reencauzar las relaciones exteriores⁴⁰ en un marco estratégico de post Guerra Fría, que implicaba el acercamiento al bloque occidental encabezado por los Estados Unidos y sus aliados principales -entre ellos el Reino Unido-; lo cual implicaba desactivar cualquier conflicto que pudiera subsistir con estos actores;
- 3) Insertar al país en los circuitos económicos y financieros internacionales que experimentarían un auge importante en el marco de incremento del proceso globalizador (mayor interdependencia económica y financiera entre actores internacionales);
- 4) Captar inversiones extranjeras directas (IED) y lograr transferencias de excedentes de los países centrales.
- 5) Reformar la Constitución Nacional para dar un máximo marco jurídico e institucional al proceso integral de reformas políticas y económicas.

⁴⁰ “Menem señaló que en materia de política exterior su gobierno sostendría una visión pragmática y pro-occidental y dejaría de lado los rasgos nacionalistas, populistas y autárquicos de la Tercera Posición peronista. Las prioridades serían establecer relaciones cooperativas con los Estados Unidos, restablecer vínculos con Gran Bretaña y liberar de obstáculos las relaciones con la Comunidad Europea, mantener la política de integración con los países vecinos y, en el ámbito de las políticas nuclear, militar y comercial, realizar los cambios necesarios para evitar escollos en las relaciones con los países desarrollados (...) el cambio efectuado en la política exterior al asumir Menem parece haber sido guiado por una posición ideológica y una valoración del escenario mundial y de la inserción de la Argentina en el mismo sustancialmente distinta a la del gobierno radical. Así, el no alineamiento fue reemplazado por un acercamiento a los países líderes de Occidente, con los que se consideraba que la Argentina tenía fuertes lazos histórico-culturales y que constituían el ámbito adecuado donde el país debía insertarse.” MACHINANDIARENA de DEVOTO, Leonor y MASANA, Sebastián; *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Capítulo 3, “Relaciones con los países europeos (1989-1999)”; edición digital, 2000. Enlace: <http://www.argentina-ree.com/15/15-066.htm>

A nivel internacional se producirían cambios profundos en la estructura sistémica que influirían y afectarían a la percepción política del gobierno generando una reconfiguración del conjunto de intereses nacionales en términos globales y del núcleo de intereses de la Cuestión Malvinas.

Utilizando el esquema del período estratégico, podemos reconstruir la dinámica sistémica de este primer período observando la interacción entre sus componentes: el contexto político internacional (insumo); al protagonista y sus intereses globales y los propios de la Cuestión Malvinas; y sus respuestas en el marco de una decisión estratégica.

II. Estímulo e insumo: el contexto internacional

A partir del año 1989, y mientras Argentina atravesaba su crisis interna, se producen una serie de fenómenos múltiples y de alta envergadura que generaron sensibles cambios en la estructura sistémica internacional.

En base al esquema del “período estratégico”, podemos describirlos en calidad de insumos y como sigue a continuación:

a) Estratégicos globales:

- 1) El fin de la bipolaridad, como una forma de distribución de capacidades de los actores, hasta entonces expresada política y militarmente por los polos globales de poder -los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en la compulsa estratégico-militar de la “Guerra Fría”- culminada debido al colapso del bloque comunista europeo y de la propia URSS entre 1989 y 1991;
- 2) La redistribución de capacidades en relación a estos dos actores, permitiendo ello al primero de ambos el prevalecer como “unipolo” supérstite de la Guerra Fría, mientras que el segundo perdería muchas de sus capacidades en términos de poder duro (medios militares, económicos, productivos, industriales, potencialidad territorial, etc.) y de poder blando (influencia política, ideológica y cultural sobre ex Repúblicas Soviéticas y degradación de cuadros políticos dirigenciales y diplomáticos, en un marco de desorientación estratégica nacional, anquilosamiento del aparato estatal y profunda corrupción)⁴¹

b) Geopolíticos:

⁴¹El trauma postsoviético fue devastador: la estructura estatal fue desmontada al paso voraz de las masivas privatizaciones de sectores estratégicos. La corrupción generalizada carcomió niveles dirigenciales y la población quedó desorientada ante la desaparición de un sistema que había regulado la totalidad de las relaciones sociales (...) Resultado: pérdida del estatus de superpotencia, de dominios territoriales (en algunas áreas los límites retrocedieron cerca de 500 kilómetros), de catorce ex Repúblicas, la caída del 47% del PBI en un lustro (...) y el corolario humillante de la confusa y sangrienta primera guerra chechena.”, ZURUTUZA, Sebastián, *El oso en el bosque: el regreso geopolítico de Rusia*, en “Causa Sur: pensar nuestra América”; año 3, N° 6, Junio-Julio 2014, Buenos Aires, pág. 18-19.

- 1) El mantenimiento de los Estados Unidos de Norteamérica como actor hegemónico e hiperpotencia⁴² secundada por sus aliados estratégicos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Por primera vez en la Historia contemporánea, el centro de gravedad del poder global y su expresión geopolítica se ubicarían inequívocamente en el Atlántico Norte; América del Norte y Europa en el hemisferio Noroccidental, y sin un “contra-balance” que pudiera significar una amenaza concreta o al menos perceptible por parte de Estados Unidos y sus aliados occidentales, hacia esta nueva realidad.

- 2) Proyección de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); alianza estratégico-militar creada en plena Guerra Fría para balancear los medios militares del bloque soviético. A partir del fin de la bipolaridad estratégica, la OTAN comenzó una crucial expansión hacia el este europeo⁴³, incorporando a nuevos actores -muchos de ellos ex satélites soviéticos- y alcanzando en su extensión a la actual periferia rusa. Estados Unidos también comenzaría una mayor interacción política, económica y militar con el Asia Central representado por varias repúblicas ex soviéticas de la región.

c) Económicos y tecnológicos:

- 1) Una nueva etapa en el proceso globalizador caracterizada por mayor interdependencia económica, financiera y productiva. Creación de bloques económico-comerciales como mercados comunes, zonas de libre comercio, uniones aduaneras, etc. NAFTA, CEE-UE, ASEAN, MERCOSUR, que avanzaban en algunos casos hacia instancias de coordinación e integración de mayor tenor político.
- 2) Un mayor desarrollo técnico aplicado con especial énfasis a la tecnología comunicacional y al uso dual –civil y militar-;
- 3) Inversiones directas y transferencias de excedentes desde las economías centrales hacia la periferia.

d) Políticos y culturales:

⁴² “En 1989 cae el Muro de Berlín, el Bloque Soviético se derrumba, la Unión Soviética desaparece ... En 1991, ya con la Guerra Fría y con la Guerra del Golfo ganadas, Estados Unidos es, como declaró el propio presidente G. W. Bush I en 1992, la única Superpotencia en la tierra. En efecto, se trata de la única Potencia Global que queda, más que eso, una Hiperpotencia (sic), ya que a sus tradicionales zonas de influencia y control ha sumado áreas del mundo que antes orbitaban en torno a su antiguo enemigo, fundamentalmente Asia Central y Europa oriental.”, HERÁNDEZ SÁNCHEZ, Carlos, *Génesis del Nuevo Orden Mundial: Aproximación Crítica*, Nómadas, Julio – Diciembre, N° 4, pág. 5 y 6, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001.

⁴³En 1999, ocho años después del colapso y desaparición de la URSS, comenzó la incorporación formal, previas negociaciones, de diversos Estados de Europa oriental, todos ex comunistas, como miembros de la OTAN. En 1999 se incorporó Hungría, Polonia y República Checa; en 2004 lo hicieron Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia. En 2009 lo harían Albania y Croacia y por último, en 2017, la pequeña y balcánica República de Montenegro, quedando integrado esta alianza militar por veintinueve estados. (Nota del autor).

- 1) La expansión global del ideario neoliberal cuyo modelo histórico se manifestaba por la integración entre democracia representativa, libertades individuales y economía de mercado;
- 2) Pretendida inevitabilidad –“Fin de la Historia”- del triunfo omnímodo de la ideología neoliberal aplicado a la realidad política, social, cultural y económica.⁴⁴
- 3) Tensiones entre el ideario liberal y las cosmovisiones entnocentristas, identitarias, religioso-culturales y nacionalistas, sobre todo promovidas, fortalecidas y resurgidas en zonas de Asia y Europa oriental.

La combinación de estos factores sentarían las bases para una mutación estructural del sistema internacional desde un momento bipolar (1947-1991) a otro unipolar (1991-2001) *“en el cual un solo poder es geopolíticamente preponderante porque sus capacidades son lo suficientemente formidables para desalentar la formación de una abrumadora coalición de equilibrio en su contra”*, aunque el autor también nos advierte ya en 1993 que *“el “momento unipolar” es sólo eso, un interludio geopolítico que dará lugar a la multipolaridad entre los años 2000-2010”*⁴⁵ lo cual hoy es verificable en el sistema internacional.

Cuadro 6: Período Estratégico 1989-1999. Contexto internacional. Factores.⁴⁶

ESTRATÉGICOS	GEOPOLÍTICOS	ECONOMICOS / TECNO.	POLÍTICOS / CULTURALES
1) Fin de la bipolaridad estratégico-militar (“Guerra Fría”) por colapso de URSS (1991) mediante pérdida masiva de sus capacidades	1) EEUU percibido y asumido como “hiperpotencia” en razón su capacidad de influencia-injerencia-control en espacios ex soviéticos, además de los espacios sobre los cuales ya tenía presencia.	1) Globalización como proceso de mayor interdependencia económica, financiera y productiva. Bloques económicos (NAFTA, CEE-UE, ASEAN, MERCOSUR). Adopción del “Consenso de Washington” ⁴⁷ en países emergentes y periféricos	1) Promoción del ideario neoliberal y su modelo histórico: democracia representativa, libertad individual y economía de mercado

⁴⁴“El triunfo de Occidente, de la “idea” occidental, es evidente, en primer lugar, en el total agotamiento de sistemáticas alternativas viables al liberalismo occidental...Lo que podríamos estar presenciando no sólo es el fin de la guerra fría, o la culminación de un período específico de la historia de la posguerra, sino el fin de la historia como tal: esto es, el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal occidental como la forma final de gobierno humano (...)”, FUKUYAMA, Francis, *¿El Fin de la Historia?*, The National Interest, verano de 1989.

⁴⁵LAYNE, Christopher, *The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise*, International Security, Vol1. 17, N° 4, primavera de 1993, pág. 7.

⁴⁶ Elaboración propia.

⁴⁷“The Washington Consensus” fue un paquete de medidas económicas presentado por el economista estadounidense John Williamson en 1989 en la capital de los Estados Unidos, en el ámbito del Peterson Institute, ante expertos y especialistas económicos vinculados con organismos económicos mundiales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, orientados especialmente a las economías y en desarrollo y los mercados emergentes. El paquete se dividía en diez grupos de recomendaciones amplias concentradas en: 1) disciplina de política fiscal; 2) redirección del gasto público en subsidios hacia servicios esenciales (salud, educación, estructura); 3) reforma tributaria; 4) tasas de interés determinadas por el mercado; 5) tipos de cambio competitivos; 6) liberalización del comercio; 7) eliminación de restricciones a inversión extranjera directa; 8)

2) Ascenso de EEUU como "unipolo" o hegemon con proyección global sobre sus aliados (OTAN) y antiguos adversarios	2) Vacío geopolítico en Eurasia por disolución de la URSS y procesos centrífugos de las exrepúblicas soviéticas. Consolidación del espacio Atlántico-noroccidental sin contrabalance significativo y amenazante por parte de otros actores	2) Incremento del avance en ciencia y tecnología especialmente en comunicaciones y desarrollos con uso dual (civil y militar)	2) "Fin de la Historia" (F. Fukuyama) como un destacado discurso aportante a la construcción de hegemonía desde los EE. UU. y el orbe occidental
3) Unipolaridad estructural como forma de distribución de capacidades en el sistema Internacional	3) Expansión de la OTAN hacia el ex espacio soviético y de los EE. UU. hacia el Asia Central ex soviética	3) Inversiones directas y transferencias de excedentes desde las economías centrales hacia la periferia	3) Tensiones entre el ideario liberal y cosmovisiones etnocentristas, identitarias, culturales y nacionalistas.

La interpretación de estos eventos internacionales por parte del gobierno se sustentó en el enfoque teórico que se atribuye al académico argentino Carlos Escudé. Este abordaje **influyó fuertemente en la reestructuración de los intereses nacionales a la luz de la nueva realidad internacional y definió la política exterior incluyendo, por carácter transitivo, a la Cuestión Malvinas, que quedaría subordinada al nuevo estatus.**

El planteo central de Escudé radicaba en adoptar un denominado "Realismo Periférico"⁴⁸ que proponía lograr los intereses nacionales a través de evitar la confrontación con los actores centrales en la post Guerra Fría.

Ello equivalía a sostener que la política exterior de los Estados periféricos suele ser enmarcada y ejecutada de tal manera que el interés nacional se define en términos de desarrollo, principalmente económico, ante lo cual la confrontación con las potencias debe evitarse.

Esta teoría tuvo especial impacto en el diseño y adopción de las opciones estratégicas para gestionar la Cuestión Malvinas, teniendo en cuenta la acción de los estímulos externos y de las necesidades internas.

El telón de fondo del Realismo Periférico era una nueva situación política, económica y estratégica global: el "Nuevo Orden Mundial" como expresión de la hegemonía estadounidense en términos de poder duro y blando, y como nueva forma de distribución de capacidades encarnada en la unipolaridad.⁴⁹

privatización de empresas públicas; 9) desregulación de mercados, específicamente del laboral; 10) seguridad jurídica sobre derechos de propiedad. (Nota del autor)

⁴⁸“Para un país periférico, vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de las potencias centrales, la única política exterior moral es aquella que reduce los costos y riesgos de costos eventuales, maximiza beneficios y, por sobre todo, atrae inversiones y baja las tasas de riesgo-país.”, ESCUDÉ, Carlos, *Realismo periférico: Bases teóricas para una nueva política exterior argentina*, Ed. Planeta, Buenos Aires, 1992, pág. 281-282.

⁴⁹“Nos encontramos hoy ante un momento único y extraordinario. La crisis del Golfo Pérsico, por grave que sea, ofrece una rara ocasión de avanzar hacia un periodo histórico de cooperación. De estos tiempos confusos puede emerger nuestro objetivo: un nuevo orden mundial, una nueva época, más libre de amenazas y de terror, más fuerte en la búsqueda de la justicia y más segura en la búsqueda de la paz, una era en la que las naciones del mundo -Este y Oeste, Norte y Sur- puedan prosperar y vivir en armonía (...)” Discurso del presidente George H. W. Bush, el 11 de septiembre de 1990, citado por MEYSSAN, Thierry, *La doctrina Estratégica de los Bush*, mayo de 2005. Enlace: <http://www.voltairenet.org/article125381.html#nb2>.

III. La “unidad”: el protagonista y sus intereses

Ya definimos a la “unidad” dentro del período estratégico como el protagonista junto a sus intereses. Los principales intereses expresados como fines y medios definidos por el protagonista en este período pueden ser sintetizados en los siguientes:

- a) **Estabilización económica** mediante el combate a la inflación, la desregulación y la apertura de mercados;
- b) **Reinserción política internacional** en el entorno estratégico de post Guerra Fría y en el contexto occidental;
- c) **Acceso a circuitos económicos** y financieros globales, y a mercados e inversiones extranjeras;
- d) **Restablecimiento de relaciones bilaterales con el Reino Unido** bajo identificación cooperativa
- e) **Cuestión Malvinas** orientada por una relación de identificación cooperativa, que permitiera avanzar en intereses mutuos, puntuales y principalmente económicos en el Atlántico Sur, dejando en suspensión el debate en torno a la soberanía y la posesión de los territorios.
Cabe destacar que la Cuestión Malvinas, como fin, se mantuvo en la estructura de intereses del protagonista como lo demuestra su inclusión en la reforma constitucional de 1994, en la Disposición Transitoria Primera del texto. El reconocimiento de la cuestión por parte de la norma fundamental de la Nación posiciona a la cuestión como un fin de jerarquía y orden elevados, lo que no obstó a que la decisión estratégica diseñada en torno al conflicto del Atlántico Sur haya asumido en ese período estratégico al congelamiento del reclamo como un medio para lograr otros fines superiores. La existencia de esa especie de doble estándar consolidó, por un lado, la cooperación entre protagonista y oponente, y por otro, la expresión política del protagonista sobre sus intereses: “(...) *durante ese período, durante el lapso de la más alta cooperación y diálogo en ese asunto, al mismo tiempo se consagró, nada menos que con rango constitucional, la imprescriptible decisión de recuperar la soberanía de Malvinas.*”⁵⁰
- f) **Reforma integral** y profunda del Estado en áreas económicas e institucionales;
- g) **Medidas de confianza** y acciones que exhiban previsibilidad, generadas por el protagonista ante el contexto internacional y los actores gravitantes como el Reino Unido;
- h) **Suspensión efectiva del reclamo argentino por la Cuestión Malvinas** a través de la fórmula jurídica de reserva de soberanía acordada bajo marco cooperativo, en oportunidad del comienzo de normalización de las relaciones con el oponente a partir de octubre de 1989.

⁵⁰CISNEROS, Andrés, *Antártida y Malvinas ¿Un mismo conflicto?*, Boletín del Centro Naval, Número 836, mayo / agosto de 2013, Buenos Aires, pág. 280. Enlace: <http://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN836/836-CISNEROS.pdf>

El vínculo con los circuitos del capital financiero transnacional y la captación de inversiones extranjeras directas, sobre todo aquellas provenientes de los Estados Unidos y la Unión Europea, eran consideradas por el gobierno argentino como una condición necesaria para garantizar la efectividad de su agenda, controlar la crisis económica y volver estable al país en un contexto doméstico muy complejo. Si lo lograba, Argentina se volvería un país confiable ante el sistema y sus principales actores. Pero la gestión exitosa de esos fines también dependía de las motivaciones, intenciones e intereses de los actores sistémicos gravitantes y su disposición a establecer relaciones cooperativas. De este modo, **el sistema internacional –que incluye oponentes y aliados- influiría como insumo y fuertemente en la definición de intereses del protagonista, cuyas respuestas, decisiones y acciones (exclusivos) buscarían retroalimentar positivamente la relación con aquellos.**

La política exterior del período buscaba **reducir y evitar los conflictos externos y, de forma inversa, promover e incrementar la cooperación** con aquellos actores considerados condicionantes e influyentes sobre los intereses del protagonista.

Dicha política *“a partir de la asunción del presidente Menem ha tenido como uno de los ejes principales la relación con Gran Bretaña. Por distintos motivos ésta ejercía cierto condicionamiento en las relaciones de la Argentina con un grupo de países claves de Europa. Las posibilidades de Londres de ejercer presiones a través del sistema financiero, sobre todo en el marco de la reestructuración de la deuda externa, imponía una pronta readecuación (...) Gran Bretaña por su parte, consideraba que era necesario aumentar los vínculos comerciales y desarrollar un programa de inversiones fuera del diferendo de Malvinas, es decir, separar el conflicto de los negocios.”*⁵¹

El protagonista interpretaba que el Reino Unido ejercía, a pocos años de la derrota militar argentina en la Guerra del Atlántico Sur y sin existir relaciones políticas entre ambos actores, una manipulación del poder sobre intereses económicos nacionales a través de una efectiva **coacción**. Ello resultaba desfavorable y se mantenía, en paralelo y como telón de fondo, el irresuelto conflicto del Atlántico Sur.

La coacción es una opción estratégica propia de una relación de identificación competitiva por la cual un actor ejerce poder sobre otro que se reputa vulnerable, logrando la dependencia de sus fines en relación con los medios (base de poder) del primero.

El Reino Unido ejercía un tipo de poder traducido en influencia (*soft power* o “poder blando”) en ámbitos internacionales de carácter económico-financiero, y en espacios como foros y organismos de igual tenor⁵² que podía complicar a fines argentinos, principalmente aquellos relativos a la refinanciación de la deuda externa.

⁵¹LOHLE, Juan Pablo, *Malvinas: el Pesimismo Periférico*, Archivos del Presente, Revista Latinoamericana de Temas Internacionales, Fundación Foro del Sur, Buenos Aires, Argentina, 8, v. 2, 1997, pp. 195-204

⁵²En el marco del “Acuerdo de Reprogramación de la Deuda entre Reino Unido/República Argentina” de 1985, los actores intervinientes además de las representaciones de la República Argentina y el Reino Unido eran organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la Organización para Cooperación Económica y Desarrollo y la Comisión de las Comunidades Europeas.

Cabe describir brevemente la coyuntura que atravesaba el protagonista: *“Toda la presión del establishment financiero se concentraba en conseguir que no se cuestionara jurídicamente la deuda y que la democracia reconociera las obligaciones ilegítimamente contraídas por la última Dictadura (el Proceso de Reorganización Nacional, 1976-1983). Una tarea difícil dado el avance de conciencia nacional y el rechazo a lo británico, que la guerra había provocado en la opinión pública argentina. De este modo, la tarea de reconocimiento de la deuda se concentró inteligentemente en el Banco Central de la República Argentina (BCRA), un organismo técnico y opaco.*

En ese ámbito se dictaminó que lo actuado en materia de Deuda Externa se ajustaba a las reglas del “mercado”. La cuestión fundamental para los intereses británicos en ese periodo era que no se cuestionara jurídicamente la deuda contraída por la Dictadura. En el frente interno, la presión de las grandes entidades financieras y bancarias generaría un clima de inestabilidad en 1989 que desembocaría en la necesidad prioritaria del flamante gobierno del presidente Menem de gestionar la crisis. Será justamente el primer Canciller del nuevo gobierno, Domingo F. Cavallo, quien fomentaría los llamados “Acuerdos de Madrid” para reestablecer relaciones con el Reino Unido y quien inmediatamente después, buscaría una reestructuración de la Deuda mediante el Plan Brady.”⁵³

El rol del Canciller Cavallo se revelaría fundamental en esta primera etapa del período estratégico cooperativo: *“El 8 de julio de 1989 asume como presidente de la Nación Carlos Saúl Menem y designa como canciller a Domingo Felipe Cavallo. A pocos días de haber asumido, el gobierno toma una serie de medidas que dan clara muestra de un intento de acercamiento de Argentina hacia Gran Bretaña, para así comenzar una nueva etapa en las relaciones bilaterales. Se observa esto con las primeras medidas tomadas: el 1º de agosto de 1989 el canciller Domingo Cavallo hace pública la decisión del gobierno argentino de levantar las restricciones comerciales que pesan sobre Gran Bretaña, como gesto de buena voluntad para negociar con dicho país. El 15 de agosto Argentina ofrece la reconciliación a Gran Bretaña en el seno de la ONU. Entre el 16 y 18 de agosto se produce la reunión de Nueva York, hecho que significaría el primer contacto entre ambos países, donde Sir Crispin Tickell (representante británico) y Lucio García del Solar (representante argentino) ultimarían detalles para una reunión a realizarse entre delegaciones de ambos países. El 19 de agosto se decide retirar el proyecto anual de resolución sobre Malvinas del seno de la Asamblea General de la ONU, como un gesto de acercamiento a Gran Bretaña. El 31 de agosto se producen contactos protocolares entre Gran Bretaña y Argentina, acordados en la reunión de Nueva York como un prólogo a las reuniones de Madrid. Del 17 al 19 de octubre se produce el primer encuentro sustantivo de Madrid (o Madrid I): significa la reanudación de vínculos consulares, la liberación de una zona pesquera a Argentina y la promoción de vínculos comerciales y financieros.”⁵⁴*

Los objetivos del nuevo gobierno eran claros: forjar una relación cooperativa y desactivar los frentes conflictivos, haciendo foco en el más importante; la disputa de soberanía en el Atlántico Sur: *“Se puede observar así el rumbo de la política argentina respecto a las relaciones bilaterales con Gran*

⁵³Entrevista del autor al Ingeniero Mario Cafiero, Diputado de la Nación (MC), investigador y autor de diferentes obras y publicaciones sobre la Deuda Externa argentina y el sistema financiero internacional. 11 de agosto de 2017.

⁵⁴GUTIÉRREZ BRÓNTOLO, Ignacio, *Malvinas: la política exterior argentina 2003-2011*, UAI – Ediciones Teseo, Buenos Aires, pág. 64-65.

Bretaña. Desde su asunción, la idea de Menem fue lograr un acercamiento de su gobierno al de su par británico, tomando rápidamente medidas que afectaran de manera directa y positiva sobre la confianza de Thatcher, como el levantamiento del bloqueo comercial hacia este país. Todo lo sucedido inmediatamente después fueron acciones tendientes a ganar la confianza de las principales potencias, con muestras directas de buena voluntad hacia Gran Bretaña. Estos gestos llevaban implícitos la actitud de sumisión de parte del gobierno argentino, accediendo a volver al diálogo sin tener como tema de agenda la cuestión de soberanía sobre las islas Malvinas."⁵⁵

Si bien la coacción británica se ejercía bajo relación competitiva, hacia el comienzo del período estratégico abordado el oponente comenzaba a interpretar los cambios sistémicos que estaban produciéndose, expresados por el proceso globalizador y el incremento de la interdependencia económica; aquel "Nuevo Orden Mundial" que debía inaugurar un período global de prosperidad y cooperación.

El Reino Unido observaba como favorable para sus propios intereses el hecho de generar una relación positiva con la Argentina, en el ámbito económico, dentro del cual se ubicaban la potencialidad de recursos pesqueros e hidrocarburíferos del Atlántico Sudoccidental.

Ambos, protagonista y oponente, comenzaban a evaluar la transformación de la relación de identificación competitiva (determinada por la colisión de intereses en torno al Atlántico Sur), en una relación de identificación cooperativa⁵⁶ en la cual la Cuestión Malvinas se posicionaría como un fin de menor jerarquía y subalterno en la estructura de intereses del protagonista.

La Cuestión Malvinas como fin debía reducir su orden de prioridad y ser atenuado, en aras de inaugurar un momento de cooperación bilateral estimulado por ese contexto internacional propicio ya descripto. En otras palabras, tanto Buenos Aires como Londres coincidían en aquello de "separar el conflicto de los negocios".

Señala Andrés Cisneros, ex Secretario de Estados de Relaciones Exteriores de la República Argentina en este período que "*evidentemente resultaba imposible obligar a la Corona a discutir acerca de la soberanía, aceptemos hablar sobre los otros temas, como una manera de iniciar un camino que, a la corta o a la larga, desembocaría en un clima más propicio para la discusión de fondo.*"⁵⁷

Como crítica a esta posición política del protagonista se afirmaba por entonces que el gobierno "*(...) supedita todas las políticas nacionales e internacionales al cumplimiento dogmático de su modelo económico y que esto implica que "nadie puede hacer enojar al Banco de Inglaterra" (...)*"⁵⁸

La situación del Reino Unido era diferente; sus fines estaban resguardados: ejercía el control político sobre los territorios disputados; tenía la posesión de los mismos; aseguraba la proyección

⁵⁵ GUTIÉRREZ BRÓNTOLO, óp. cit., pág. 65.

⁵⁶ "(...) en una relación estratégica, dos países tendrán fines interdependientes, algunos coincidentes, otros discrepantes, en temas tan variados como las relaciones internacionales, la defensa, el comercio, la política interna, etc. (...) Lo que habrá que determinar es cuál de las dos tendencias prima más; "hacia donde se inclina la balanza" en sus relaciones.", ALONSO y otros, óp. cit., pág. 48.

⁵⁷ CISNEROS, Andrés, pág. 279.

⁵⁸ STORANI, Federico, *Malvinas: el fracaso de una seducción*, Revista de Relaciones Internacionales, N° 9, Universidad Nacional de la Plata. Enlace: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/download/1931/1872>.

geoestratégica sobre su entorno y contaba con el acceso y disponibilidad sobre los recursos naturales en la zona.

En su estructura de intereses, Londres no necesitaba posicionar sus fines relativos al área disputada, en una jerarquía menor en comparación con otros fines, y tampoco valorizar negativamente la suspensión del debate la Cuestión Malvinas (como sí lo hizo el protagonista) porque poseía el control efectivo de los territorios y porque sus intereses económicos serían resguardados e incluso ampliados bajo la cooperación bilateral, en detrimento de los intereses argentinos, confirmando el carácter de “suma cero” de este conflicto, en términos de costo-beneficio.

Una acabada descripción de las principales tendencias políticas y de su concreción en acciones bilaterales enmarcadas en la relación cooperativa, la proporciona los siguientes párrafos:

“El inicio de la gestión de Carlos Menem y su política exterior hacia la Cuestión Malvinas es caracterizado por la concreción de los acuerdos de Madrid I (diciembre de 1989) y Madrid II (febrero de 1990). Por medio de estos la consecución del restablecimiento de relaciones diplomáticas con el Reino Unido fue lograda, con el surgimiento de la ingeniería del “paraguas de soberanía”, consistente en (...) La protección de los derechos de cada parte en lo que respecta a los archipiélagos y espacios marítimos circundantes, pero a su vez permitió la reanudación de las relaciones diplomáticas, consulares y económicas (...)

Estos mismos acuerdos generarían instancias de distensión en la esfera militar ante la implementación de instrumentos diplomáticos políticos, tales como monitoreo y aviso previo de tránsito de naves militares de ambos estados en la zona como otras medidas de coordinación y generación de confianza. La vinculación con los Estados Unidos, mediante las relaciones carnales, avizó la mejora de las relaciones con el Reino Unido, hacía la búsqueda de acuerdos y cooperación, dando lugar a la instancia temporo-espacial de concreción de los acuerdos en materia de hidrocarburos y pesca. Sumado a ello, la posterior finalización del proyecto Cóndor II, como así también la participación argentina como socio extra-OTAN, generarían vínculos de confianza mutua hacia el Reino Unido.

La Declaración Conjunta sobre Cooperación en actividades petroleras en el Atlántico Sud Occidental de 1995, tuvo gran repercusión a nivel nacional, siendo duramente atacada desde la oposición política, sobre los beneficios que la misma tendría y los perjuicios que acarrearía.

La cuestión pesquera, fue abordada desde la construcción de una comisión científica, la cual velaría por la protección y el estudio de esa riqueza, para su aprovechamiento sustentable, mediante misiones conjuntas y la administración responsable en el otorgamiento de licencias para su explotación.

El diseño de una política propia dirigida hacia los isleños, fue la concretada durante la presente gestión, más conocida como política de “seducción a los Kelpers”, la cual debió ser reinterpretada claramente como peligrosa, debido al grado de valorización que le era reconocida a los isleños en la posibilidad de interactuar con el gobierno argentino, más allá de lo simpático e irrisorio que la misma representará mediante el envío de ositos Winnie the Pooh, para los niños en las islas y otros regalos como tarjetas de saluciones para fin de año, de parte del Canciller, Guido Di Tella.”⁵⁹

⁵⁹GÓMEZ, Federico; CARRIZO, Rodolfo, LA FORTALEZA MALVINAS: LA EVOLUCIÓN DEL PARADIGMA NEOCOLONIAL BRITÁNICO EN EL ATLÁNTICO SUR, Investigación del Departamento de Islas Malvinas, Antártida e Islas

Sobre esta política de “seducción”; sus motivos y causas, se sostiene que “Menem consideró que el enfrentamiento con Inglaterra tendría un costo muy alto para sus pretensiones políticas, por ser estos miembros de la Comunidad Económica Europea, ya que buscaba acceder a un sistema crediticio que sería la base fundamental de su gobierno. Consolidar negociaciones basadas en la racionalidad y la mutua confianza fue la apuesta para llegar a la soberanía territorial, buscando para ello la fluidez en la relación con los isleños, primordial para una eventual negociación de soberanía. A partir de esto se deriva a la característica central, eje de la política sobre Malvinas del gobierno de Carlos Menem: el acercamiento a los isleños intentando reinstalar el diálogo, plasmado en una política de “seducción” que se mostraría con todo rigor bajo la gestión Di Tella. La búsqueda consistió en bajar el perfil político del tema de soberanía a través de un acercamiento que generaría confianza en los habitantes de las islas. A la luz de los resultados se puede afirmar que esta intención de seducción a los kelpers británicos no tuvo un éxito parcial y mucho menos final, puesto que cuando pudo lograrse un acercamiento no se puso a consideración la cuestión de la soberanía. La propuesta careció también de seriedad (...)”⁶⁰

El conflicto del Atlántico Sur no podía ser negado, pero sí suspendido en términos de su gestión: el protagonista se autoimponía y aceptaba abstenerse de introducir, en la relación cooperativa, el debate sobre la Cuestión Malvinas, la cual se volvía un fin **no excluyente** con relación a otros que sí lo era causa de su mayor importancia. Dicho de otro modo: la Cuestión Malvinas como **fin** no era prioritaria ni excluyente, pero la parálisis de su gestión por parte del protagonista sí era un **medio excluyente** para facilitar la obtención de aquel fin en algún futuro incierto, pero, sobre todo, para allanar el logro de otros fines superiores y urgentes:

*“El obstáculo político que hace a las relaciones entre ambos países se saca del medio para llegar al objetivo: normalizar las relaciones con Gran Bretaña. Durante todo el mandato de Carlos Menem se puede observar una clara intención de afianzar la relación bilateral con la potencia británica, teniendo como costo apartarse legal y realmente de cualquier tipo de acción diplomática que tienda a dar un giro a la situación. Una de las etapas claramente distinguible de la década menemista se caracterizó por bajar tanto el perfil mediático como el asumido ante la ONU, ofreciendo abandonar los reclamos para retomar el diálogo con Gran Bretaña. Esta postura llegó más lejos cuando Domingo Cavallo afirmó que el tema de la soberanía sería quitado de la Asamblea General de Naciones Unidas y se llevaría sólo al Comité de Descolonización.”*⁶¹

Concretamente el inicio de la relación de identificación cooperativa comenzó con una acción política de alto impacto: la suscripción de la Declaración Conjunta que tuvo lugar el 19 de octubre 1989, en Madrid, España, la cual dio inicio al proceso de normalización de las relaciones bilaterales, asumiendo el protagonista una opción estratégica de **entendimiento**, como veremos.

del Atlántico Sur del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata, La Plata, 2010, pág. 12-13. Enlace: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2016/07/malvinas-fortaleza.pdf>

⁶⁰GUTIÉRREZ BRÓNTOLO, óp. cit., pág. 70.

⁶¹ Ibídem, pág. 70.

Cuadro 7: Estructura de intereses del protagonista en el período estratégico cooperativo⁶²

INTERESES	Clase	Ámbito	Espacio	Jerarquía	Orden	Polar.	Estado	Excl.
Estabilidad económica doméstica	Real	Económico	Mercado	Fin	1	Pos.	P	E
Reinserción política en ámbito internacional y prioritariamente occidental	Ideal	Político	Foro	Fin	2	Pos.	P	E
Acceso a circuitos económicos globales e inversiones	Real	Económico	Mercado / Foro	Fin	3	Pos.	P	E
Restablecimiento de relaciones bilaterales con el Reino Unido bajo identificación cooperativa	Ideal / Real	Político / Económico / Militar	Foro / Mercado / Territorio	Fin	4	Pos.	P	E
Cuestión Malvinas (gestión del reclamo por ejercicios de derechos soberanos y reposición territorial)	Ideal / Real	Político / Económico	Foro / Mercado / Territorio	Fin	5	Pos.	P	N/E
Reforma jurídica, institucional y económica del Estado	Ideal / Real	Político / Económico	Foro	Medio	1	Pos.	A	E
Medidas para fomentar confianza y previsibilidad ante sistema internacional y actores	Ideal	Político	Foro	Medio	2	Pos.	A	E
Suspensión del debate sobre la Cuestión Malvinas (no inclusión en foros bilaterales y multilaterales)	Ideal	Político	Foro	Medio	3	Neg.	A	E
	OBJETO			VALOR				

IV. La fórmula de reserva de soberanía: igualdad jurídica y desequilibrio estratégico.

La Declaración de Madrid incluía un aspecto fundamental que condicionaría de ahí en adelante la relación bilateral en términos generales, pero que estaba específicamente vinculado a la Cuestión Malvinas: la “fórmula de reserva de soberanía” o, coloquialmente, el “paraguas de soberanía”. Se trataba de un instituto jurídico adoptado en su momento para el Tratado Antártico (1959) que tenía por objeto resguardar a través de una acción de reserva, las pretensiones de soberanía de diversos Estados en el continente blanco. En su Artículo 2º, la Declaración disponía lo siguiente:

⁶² Elaboración propia.

“Ambos gobiernos acordaron que:

(1) Nada en el desarrollo o contenido de la presente reunión o de cualquier otra reunión similar ulterior será interpretado como;

(a) Un cambio en la posición de la República Argentina acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes;

(b) Un cambio en la posición del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes;

(c) Un reconocimiento o apoyo de la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

(2) Ningún acto o actividad que lleven a cabo la República Argentina, el Reino Unido o terceras partes como consecuencia y en ejecución de lo convenido en la presente reunión o en cualquier otra reunión similar ulterior podrá constituir fundamento para afirmar, apoyar o denegar la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.”⁶³

A priori, la fórmula expresaba un equilibrio jurídico tanto para protagonista como para oponente. Pero esa situación era ficcional porque en lo fáctico tal equilibrio no existía. Por el contrario, existía un desequilibrio estratégico: el oponente detentaba lo que reclamaba el protagonista debido a que contaba con el control político y la posesión de los territorios bajo disputa obtenida y mantenida mediante la fuerza como expresión de poder militar.

Debido al acuerdo, la Argentina se obligaba a no interpretar los resultados de la marcha de la cooperación bilateral como un reconocimiento, afirmación o apoyo alguno hacia su propia posición y reclamo.

El Reino Unido se obligaba también, pero al estar ocupando los territorios y ejerciendo el control sobre ellos, esa obligación no le generaba efecto negativo alguno. La dimensión jurídica de estas disposiciones que ponían a ambos actores en pie de igualdad era socavada por una situación fáctica expresada en la ocupación británica y la gestión de sus intereses en el terreno. El núcleo de la situación estratégica superaba a la ficción jurídica.

El “paraguas” permitía hacer reserva del reclamo de soberanía, impidiendo o evitando en lo práctico que la disputa se incluyera en cualquier entendimiento bilateral posterior sobre las cuestiones accesorias generales de la relación o específicas del Atlántico Sur: cooperación económica, explotación de recursos naturales, gestión de seguridad militar, cooperación en Defensa, lucha conjunta contra el delito organizado, comunicaciones, cooperación cultural y otros campos de interés entre ambos actores.

⁶³Declaración Conjunta de las Delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte Madrid, 19 de octubre de 1989. Enlace: <http://www.derechointernacional.net/publico/fuentes-normativas-generales/parte-especial/178-declaracion-argentino-britanica-sobre-malvinas.html>

Como sostiene críticamente Enrique Aramburu: “*el paraguas de soberanía no es más que la soberanía bajo un paraguas*”⁶⁴, alrededor del cual se establece y articula la relación cooperativa. Más que preservar y reservar el reclamo soberano y territorial argentino, el instituto jurídico terminaba por encapsular su gestión, paralizándola y dejándola de lado en los foros bilaterales y por ante otros fines del protagonista: “(...) *el tratamiento de la soberanía se congela cuando se acuerda formalmente implementar la figura del “paraguas de soberanía” tras las reuniones de Madrid. A partir de aquí, esta figura permitirá el avance de ambas naciones hasta la plena restauración de las relaciones bilaterales y posibilitará, asimismo, el tratamiento de muchas otras temáticas, como pesca y petróleo (...)* La actitud del gobierno argentino en pos de evitar confrontaciones políticas se denota en el bajo perfil que nuevamente se le da al tema de la soberanía de las islas Malvinas, lo que se pone de manifiesto en la fórmula del “paraguas” de soberanía durante la ronda de negociaciones de Madrid. Una vez más, se congela el tema y se avanza en otros aspectos (...)”⁶⁵

En esta coyuntura, ¿en qué situación quedaba el núcleo de intereses de la Cuestión Malvinas: la recuperación del ejercicio de derechos soberanos y la reposición de los territorios usurpados?

¿Serían postergados como fines en favor de otros de mayor jerarquía o se planteaba por parte del protagonista una estrategia específica para su gestión en el marco de la nueva relación cooperativa?

Desde lo que puede considerarse una **estrategia de aproximación indirecta**⁶⁶ el gobierno argentino evitó, por al menos dos motivos ubicados en dos niveles de intereses diferentes, conducir a su oponente a una negociación frontal y directa sobre la Cuestión Malvinas:

- 1) **Nivel nacional general:** debido a la necesidad de suspender la gestión de la Cuestión Malvinas como condición para modificar la relación de identificación (de competencia a cooperación) y poder acercarse al logro de fines de mayor jerarquía, ante los cuales el congelamiento del reclamo se presentaba como un medio conducente, junto con la generación de confianza ante el sistema internacional y sus actores más gravitantes (ver cuadro 7);
- 2) **Nivel de la Cuestión Malvinas:** debido a la necesidad de extender la cooperación bilateral sobre aspectos prácticos del Atlántico Sur con el objetivo de generar una atmósfera de entendimiento para relanzar a futuro (de por sí incierto y a voluntad del oponente) el debate sobre los derechos soberanos y la posesión territorial.

Como señalamos, esta lógica respondía al modelo estratégico de “acciones sucesivas” o aproximación indirecta que un actor desarrolla cuando uno o varios fines tienen gran jerarquía, pero los medios propios no se consideran superiores ni se cuenta con un importante margen de acción. Entonces

⁶⁴El Dr. Enrique Aramburu es abogado, Especialista en Relaciones Internacionales y en Métodos Legales Ingleses, miembro de la Academia del Mar, ex Consultor del Ministerio de Defensa y ex Coordinador del Seminario “*Atlántico Sur y Malvinas - 2016*” realizado por la Facultad de la Defensa Nacional (FADENA – UNDEF). Entrevista con el autor, abril de 2017.

⁶⁵GUTIÉRREZ BRÓNTOLO, óp. cit. pág. 69-70.

⁶⁶“Acciones sucesivas o aproximación indirecta: el objetivo es importante, hay poca libertad de acción y los medios son limitados. Este modelo es efectivo en especial para países que (...) desean lograr grandes objetivos por medio de una acción continua inalterable (...)”, ARÁOZ de la MADRID, Sergio, *La Guerra Subversiva como estrategia indirecta de la URSS*, Boletín del Centro Naval, N° 822, octubre/diciembre de 2008. Enlace: <http://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN822/822araoz.pdf>

se intenta una aproximación por etapas, calculando las consecuencias y efectos de cada acción realizada y sin ninguna certeza de éxito.

Los fines de mayor jerarquía, según lo entendía el gobierno argentino, eran excluyentes y de envergadura: se vinculaban con una reforma profunda y vasta de las estructuras económicas e institucionales del país y, de forma más urgente, con la necesidad de superar la crisis interna.

Esos fines estaban condicionados por la relación con el contexto internacional y, particularmente, con aquella mantenida con el Reino Unido en clave cooperativa, que operaban como insumos hacia la unidad; protagonista más intereses.

La Cuestión Malvinas era también un fin, aunque de menor orden y, según entendemos, era no-excluyente.

En el plano de la política exterior los medios del protagonista eran limitados; por un lado, el fomento de una atmósfera de confianza exhibiendo una posición política e ideológica creíble, previsible, racional y compatible con los intereses del oponente y, por otro, la suspensión de cualquier política activa de corte agonal y competitiva en torno del reclamo por la Cuestión Malvinas. Lo último permitiría allanar la relación general con el oponente y, en lo tocante a la disputa del Atlántico Sur, habilitaría el cooperar en cuestiones accesorias dejando fuera al reclamo del protagonista.

Como primeros efectos de la nueva relación de identificación se señala que *“las relaciones con Gran Bretaña fueron cooperativas, materializadas por la política de “seducción” a los isleños y la colocación de la disputa por la soberanía bajo un “paraguas”; contra esta figura puede argumentarse que fue funcional a la política británica de hablar de todo menos de soberanía.”*⁶⁷

La política de “seducción”⁶⁸ a la que ya nos referimos, sentó un riesgoso precedente: un inédito nivel de legitimación de los isleños como una especie de “tercer actor” en la disputa, aunque ella sea de carácter eminentemente bilateral como lo reconoce la comunidad internacional desde 1965 a través de la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas y subsiguientes.

Sobre la efectividad del particular “paraguas” cabe considerarse que *“con respecto al tema de la reserva de reclamo de la soberanía o paraguas el tiempo lo transformó en una cuestión demasiado elástica que permitió a la diplomacia inglesa avanzar más de lo que se perseguía en el momento de su creación (...) la agenda bilateral creció en inversiones y negocios y Malvinas comienza a seguir el ritmo*

⁶⁷BARRALES, Jorge, *Nuestro largo camino a las Islas Malvinas*, Boletín del Centro Naval N° 832, Enero / abril 2012, Buenos Aires, Argentina, pág. 27.

⁶⁸La “seducción” incluía una serie de medidas que pretendían operar sobre un nivel psicosocial, emocional y cultural de los isleños. Se incluyó, por ejemplo, desde el envío de saludos navideños, obsequios para niños isleños, material gráfico sobre la Argentina hasta referencias personales de la vida cotidiana del ministro. Esta modalidad tenía por objeto “ablandar” los sentimientos de los habitantes coloniales para favorecer un ánimo menos hostil hacia la Argentina: “(...) desarmar la desconfianza de los isleños hacia los argentinos por medio de contactos personales.”, *La Nación*, 15 de octubre del 2000. Enlace: <http://www.lanacion.com.ar/177096-di-tella-llego-a-las-malvinas-con-su-politica-de-seducion>

La frase, de por sí poco ortodoxa, que sintetiza la postura de Di Tella fue *“prefiero que los kelpers (sic) nos tomen por boludos (sic) y no por peligrosos”*.

que Londres pretende que lleve. La matriz de la negociación por parte de la Argentina contiene un aspecto difícil de conciliar con los intereses nacionales.”⁶⁹

Otra opinión crítica sostiene que ante el argumento de que el “paraguas” protegía mediante reserva a los intereses del protagonista, “los hechos demostrarían todo lo contrario: ya han pasado veintitrés años desde que se aplica el “absurdo paraguas” que no ha impedido a Gran Bretaña –sin tratar la soberanía– avanzar en forma sistemática sobre nuestro territorio marítimo, la plataforma continental y la Antártida. La propuesta del “paraguas” de Caputo, no hizo otra cosa que propiciar la fórmula inglesa, que la Argentina había rechazado en febrero de 1981: congelar las cuestiones de “soberanía” y cooperar en forma conjunta en el desarrollo de Malvinas. La congelación de la soberanía benefició claramente a Gran Bretaña, quien estaba ya en posesión de las Islas y el mar circundante. En un partido de fútbol, el que lo congela, el que retiene la pelota, es el que está ganando.”⁷⁰

A casi tres décadas de la vigencia de la fórmula de soberanía, este instituto jurídico se transformó en una mera formalidad, inefectiva a la luz de los hechos y del transcurso del tiempo: por un lado no se logró avanzar en el diálogo bilateral sobre la disputa, por otro, el Reino Unido intensificó desde 1989 la gestión de sus intereses estratégicos y consolidó su posición de fuerza de forma unilateral y multidimensional (política, económica, militar y geoestratégica) gracias a la posesión fáctica de los territorios y a su control total en base a hechos consumados.

El Reino Unido ha optado por ignorar sistemáticamente las recomendaciones de la comunidad internacional; tal el caso de la Resolución 31/49 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada en Sesión Plenaria del 1ro. de diciembre de 1976, que “*insta a las dos partes a que se abstengan de adoptar decisiones que entrañen la introducción de modificaciones unilaterales en la situación mientras las Islas están atravesando por el proceso recomendado en las resoluciones arriba mencionadas.*”⁷¹

Como dijimos, la conducta del oponente vulnera la equidad que, *de iure* y a priori, porta la fórmula de salvaguarda de soberanía e implica un desequilibrio estratégico desfavorable para el protagonista.

Juan Pablo Lohle señala los efectos de la relación cooperativa y de las decisiones políticas del protagonista sobre sus intereses específicamente vinculados a la Cuestión Malvinas durante este período estratégico: “*Se han cometido errores diplomáticos que parten de una concepción errónea (...) La realidad ha ido señalando que por el camino emprendido con este diseño diplomático no se puede ser demasiado optimista; es indudable que la diplomacia británica lleva la delantera en este avance. La Argentina va detrás de los acontecimientos.*”⁷²

V. Respuesta y exumos (I): Política (Campo de Acción. Escenario. Control. Coalición.)

⁶⁹LOHLE, Juan Pablo, *Malvinas: el Pesimismo Periférico*, Archivos del Presente, Revista Latinoamericana de Temas Internacionales, Fundación Foro del Sur, Buenos Aires, Argentina, 8, v. 2, 1997, pp. 195-204

⁷⁰LERENA, César Augusto, *Malvinas: biografía de una entrega. La pesca como moneda de cambio*, Boutique Editores, Buenos Aires, 2009, pág. 58-9.

⁷¹Resolución 31/49-9, Cuestión de las Islas Malvinas (Falklands). Enlace: http://www.mindef.gov.ar/pdfs/resol_3149UN.pdf.

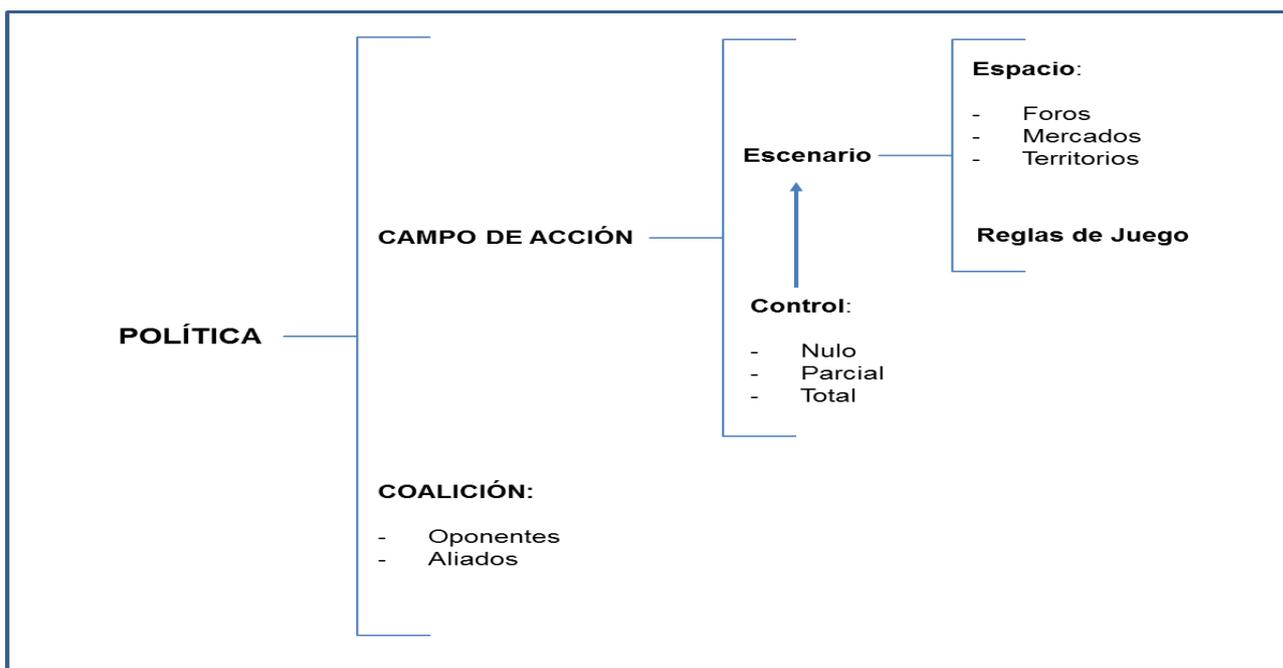
⁷²LOHLE, Juan Pablo, óp. cit.

Comenzaremos ahora a definir, luego de haber analizado a los **insumos** (contexto internacional; aliados y oponentes, y sus apoyos y demandas) y a la **unidad** (el protagonista y sus intereses), a las respuestas y **exumos** que el protagonista producirá dentro del enfoque sistémico expresado en este período estratégico determinado.

En primero lugar nos encontramos con la **política**, la que podemos definir como un conjunto de acciones que tienen por objeto la conducción de un conflicto, empleando medios para lograr fines determinados y efectos deseados, y que está compuesta por diversos elementos: campo de acción, escenario, grado de control sobre este y esquema de coalición (aliados y oponentes), conforme lo visto en el Cuadro 2. Analizaremos la relación entre estos componentes, en concordancia con el período estratégico abordado.

El **Campo de Acción** incluye al **Escenario** -compuesto por **Espacios** y **Reglas de Juego** entre los cuales se ubican los actores, la trama de sus intereses y la dinámica estratégica-, y al grado de **Control** que los actores desean generar y lograr sobre ese escenario.

Cuadro 8: Esquema gráfico de la Política y sus componentes⁷³



ESCENARIO:

Este período estratégico se encontraba constituido por los siguientes elementos:

a) Espacios:

⁷³ Elaboración propia en base al modelo de ALONSO y otros, óp. cit., pág. 53 y 69.

- 1) **Foros:** en los cuales la gestión de intereses en el marco de la relación cooperativa se operaba mediante instancias y diversos grupos de trabajo bilaterales sobre temas prácticos e intereses comunes tanto a nivel global de la relación como en particular del Atlántico Sudoccidental ("Grupo de Trabajo Argentino-británico sobre pesca" y "Grupo de Trabajo sobre Asuntos del Atlántico Sur").

- 2) **Mercado:** expresado mediante la cooperación a través de diversos instrumentos bilaterales⁷⁴ - se incluyen los más relevantes- con el fin de allanar y promover el incremento de la relación económica, comercial y financiera.⁷⁵
 - I. ACUERDO POR CANJE DE NOTAS SOBRE LA DEUDA REINO UNIDO/ARGENTINA (1989) (1990)

 - II. CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DEL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE PARA LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE INVERSIONES (1990)

 - III. CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DEL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN Y PREVENIR LA EVASIÓN FISCAL CON RESPECTO A LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y EL CAPITAL (1996)

 - IV. MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO SOBRE COOPERACIÓN EN MATERIA DE COMERCIO E INVERSIONES ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE (1998)

- 3) **Territorio / geográfico:** a través de la gestión de acciones conjuntas en materia de seguridad militar, fomento de medidas de confianza mutua, de protección de recursos en el Atlántico Sudoccidental y de comunicaciones entre el continente y los espacios insulares. Se trata de instrumentos que regulen o disponen sobre cuestiones relativas a la relación de intereses

⁷⁴ Consideramos entre estos instrumentos a los acuerdos, tratados, declaraciones, memorandos de entendimiento y todo otro que genere derechos y obligaciones entre las partes, en el marco de la relación cooperativa, de acuerdo a la definición de tratados que provee la Convención Internacional sobre Derecho de los Tratados (Viena, 1969) en su Artículo 1º, Inciso 2, Acápito a): "Se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre los Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular."

⁷⁵ El acuerdo denominado "*Cooperación Argentino-Británica: agenda de acción*" suscripto el 29 de octubre 1998, casi finalizando el período estratégico analizado, contiene expresiones que pueden resumir con justeza el rol de la cooperación comercial, económica y financiera en ese lapso y que grafican la alta jerarquía y orden de prioridad que los fines de este tenor tenían dentro de la estructura de intereses del protagonista y en particular en su relación global con el oponente: "Compañías argentinas y británicas están recreando, a través del comercio y la inversión, la relación comercial que en su momento llegó a ser una de las más importantes en el mundo. Gran Bretaña es nuevamente un importante socio comercial e inversor en Argentina. A su vez, Argentina halla en Gran Bretaña un importante mercado para sus productos."

Por otro lado, el cariz de la relación de identificación cooperativa vinculada puntualmente a la Cuestión Malvinas ratificaba lo analizado con anterioridad, al respecto: "Ambos Gobiernos están determinados a continuar trabajando juntos con espíritu cooperativo en todos los temas de interés mutuo, particularmente en el contexto del Atlántico Sur." Enlace: http://www.argentine-embassy-uk.org/PDFs/Lista_Acuerdos_esp.pdf

coincidentes entre protagonista y oponente en el espacio geográfico identificado con las zonas bajo disputa ubicadas en el Atlántico Sur. Se incluyen los más relevantes.

- I. DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS GOBIERNOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y DEL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE SOBRE CONSERVACIÓN DE RECURSOS PESQUEROS (1990)
- II. CARTA DE ACUERDO OPERACIONAL ENTRE EL CENTRO DE CONTROL AÉREO DE COMODORO RIVADAVIA Y LA UNIDAD DE SERVICIOS DE TRÁNSITO AÉREO DEL AEROPUERTO DE MONTE AGRADABLE, ISLAS MALVINAS (1991)
- III. ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE SOBRE SERVICIOS AÉREOS (1992)
- IV. COMUNICADO CONJUNTO ARGENTINO-BRITÁNICO SOBRE PESCA (1993)
- V. DECLARACIÓN CONJUNTA DE COOPERACIÓN SOBRE ACTIVIDADES COSTA AFUERA EN EL ATLÁNTICO SUDOCCIDENTAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE (1995)
- VI. ENTENDIMIENTO POR CANJE DE NOTAS REFERIDO A LA DECLARACIÓN CONJUNTA ARGENTINO-BRITÁNICA SOBRE ISLAS MALVINAS (1999). Este instrumento incluye disposiciones sobre régimen de comunicaciones -servicio de vuelos entre continente y espacios insulares-, conservación y actividad pesquera.

b) Reglas de juego:

Son las normas y roles que rigen los comportamientos de actores en el escenario. Para el caso, son las prohibiciones y obligaciones surgidas del marco jurídico integrado por los acuerdos bilaterales desde 1989 en adelante⁷⁶, por la legislación internacional aplicable para ambos actores que regule aspectos de su relación y por el conjunto de Resoluciones de los organismos internacionales.

Muchos de estos instrumentos fueron ignorados de forma sistemática y reiterada por el Reino Unido en detrimento de los intereses del protagonista.

Confirma ello que el oponente haya realizado avances unilaterales en materia de explotación pesquera, exploración de hidrocarburos e incremento de su instrumento militar⁷⁷, sobre todo en

⁷⁶Se contabilizan treinta y siete instrumentos bilaterales de muy amplia y diversa índole, de acuerdo con lo listado por la Embajada de la República Argentina en el Reino Unido. Enlace: http://www.argentine-embassy-uk.org/PDFs/Lista_Acuerdos_esp.pdf

⁷⁷ Con posterioridad a la Guerra de Malvinas de 1982, el Reino Unido ha jerarquizado la adecuación de su despliegue militar en las Islas Malvinas a los fines disuasivos y defensivos que sus necesidades estratégicas requieren. En 1987, dos años antes del inicio del período estratégico aquí abordado, la prensa europea ya reflejaba esta situación: “En el Atlántico sur hay una enorme nueva base militar, con el nombre, muy poco marcial, de Mount Pleasant (Monte Agradable). Son 30 kilómetros cuadrados -más que la base de Rota-, surgidos de la nada, y una pista de aterrizaje de casi tres kilómetros de largo, además de un puerto. Es la

términos cualitativos y de mayor performance de los medios, como medio de cambio para asegurar territorialmente al enclave colonial independientemente de la relación cooperativa que se establecía entre protagonista y oponente.⁷⁸

Las reglas existen por más que no sean acatadas y cumplidas, lo que en definitiva atañe a la decisión estratégica de cada actor.

CONTROL:

Se traduce en el **grado** que los actores, en este caso el protagonista, desean mantener sobre el escenario. Sus tres niveles son: nulo, parcial o total.

En el caso del primer espacio dentro del escenario(foros), el protagonista optó por **mantener** una presencia equilibrada y **moderada** (sustentada en la motivación que a continuación veremos) y **participar** en la construcción de políticas consensuadas para promover los intereses coincidentes.

Estas acciones estaban de por sí condicionadas por la identificación cooperativa de la relación estratégica con el oponente.

En otras palabras: en el plano de las instancias de diálogo bilaterales (que excluían al reclamo de la Cuestión Malvinas como asunto) y de grupos trabajo sobre intereses generales de la relación y aquellos puntuales del Atlántico Sur, el protagonista asumió una actitud de **entendimiento** que impedía un control total sobre esos espacios, pero que tampoco fueron del todo resignados, lo que equivaldría a un grado de control nulo.

El gobierno ejerció un **control parcial** en foros, en mercado y en el territorio, en donde existe el conflicto (Atlántico Suroccidental), aunque limitado en los tres espacios debido al carácter cooperativo de la relación; por la misma coincidencia de intereses y por autoimponerse fines que requerían acuerdos con el oponente. Esto implicaba la renuncia a un control total sobre el escenario por parte del protagonista.

COALICIÓN:

base británica en las islas Malvinas, construida a raíz de la guerra con Argentina de 1982. En dos días, con la nueva pista, la metrópolis podría poner 5.000 hombres en las islas en caso de conflicto. Este tipo de planes de refuerzos se ejercitan "de cuando en cuando", dicen los militares británicos. Las decenas de hangares y dependencias que cubren esta fortaleza fueron prefabricados y enviados por mar y aire a las islas." *La Fortaleza Malvinas*, El País, Madrid, 5 de noviembre de 1987. Enlace: https://elpais.com/diario/1987/11/05/internacional/563065226_850215.html

⁷⁸Luego del fin de la Guerra Fría y en el marco de una redistribución de capacidades en la estructura del sistema internacional - en el cual los Estados Unidos se erigían como "unipolo" hegemónico, pero acompañado de sus principales aliados occidentales como el Reino Unido- el enclave colonial adquiere una resignificación estratégica para la dirigencia británica: "(...) *debemos interpretar el reposicionamiento de la Fortaleza Falklands, en su proyección ante el Nuevo Orden Mundial, luego de la desaparición de la Unión Soviética y en su rol de comunicación de las islas con el mundo. Cuál debería ser la proyección de la misma y su desarrollo, sería los interrogantes planteados en aquellos años, por el gobierno británico en el poder. La necesidad de reposicionar a la base en función de las necesidades de desarrollo económico, social y político de las islas proyectaría las nuevas instancias de formulación de la misma. Es así que, como instrumento comunicacional de los habitantes de las islas con el continente, como así también como actor estratégico, la base iniciaría un nuevo proceso de conformación interna, la cual devendría en una estación itinerante de oficiales de las fuerzas armadas británicas, punto nodal de las comunicaciones de las islas y como nuevo paradigma constituido de la presencia extranjera militar en América Latina.*" GÓMEZ; CARRIZO, óp. cit., pág. 13-14.

Los esquemas de coalición ayudan a definir de mejor manera la trama de intereses que vincula a los actores: las relaciones de identificación se expresan concretamente y en el campo de acción; a través de actores reales, caracterizados como aliados y oponentes.

Durante el período estratégico analizado; bajo una identificación de tipo cooperativa y manteniendo el conflicto del Atlántico Sur en un nivel estrictamente bilateral, el oponente pasaría a interactuar orientado por intereses coincidentes.

Aún sin transformarse en un **aliado** formal y conservando las discrepancias respecto de los intereses de la Cuestión Malvinas (resguardadas por la fórmula de reserva de soberanía que hacía efectos de 1989) el protagonista y el oponente mantuvieron al conflicto en un nivel marginal, esforzándose particularmente el primero en conservar el *statu quo* para no turbar el logro de fines considerados superiores.

Por otro lado, los Estados Unidos, como *hegemon* estratégico, podrían considerarse tanto **aliados** del protagonista como del oponente en dicho período: para ambos, este actor garantizaba, debido a la nueva distribución abrumadoramente unipolar de las capacidades que Washington asumía en la estructura internacional (traducida en influencia política y poder económico y militar), un contexto internacional favorable al entendimiento entre Argentina y el Reino Unido, atravesado por las características descriptas.

Las fluidas relaciones que el protagonista desarrolló en el período con actores de la Unión Europea -a la cual aún integraba el Reino Unido-, como España, Francia e Italia, permitieron en parte el logro de los fines económicos (inversiones, financiamiento) y políticos: relaciones estrechas con Occidente en la post Guerra Fría. Respecto de apoyos por parte de estos actores al reclamo soberano del protagonista, no se registran acciones gravitantes en su favor.

La actual relación de la Unión Europea con el enclave colonial es amplia: es principal mercado de las exportaciones de productos pesqueros; los territorios dependen económicamente de aportes del Fondo Europeo de Desarrollo y el bloque considera a las Islas Malvinas y demás archipiélagos bajo control británico como territorios de ultramar del oponente.

Cuadro 9: Política y Campo de Acción. Componentes y expresiones en el período estratégico⁷⁹

ESCENARIO / ESPACIO	CONTROL	REGLAS DE JUEGO	COALICIÓN
1) FOROS: grupos de trabajo bilaterales para gestionar la relación cooperativa en diversos aspectos prácticos incluidos aquellos del Atlántico Sur.	PARCIAL	1) Estructura jurídica que rige la relación bilateral a través de acuerdos (declaraciones conjuntas, tratados, memorandos de entendimiento, etc.)	1) El Reino Unido, oponente estratégico en etapa agonal (no violento; no enemigo), devenido en un actor cooperativo en amplitud de temas bilaterales;
2) MERCADO: espacio gestionado bajo relación cooperativa a través de instrumentos jurídicos que regulaban los intereses económicos, comerciales y financieros entre ambos actores.	PARCIAL	2) Legislación internacional en diversas materias a las que se someten protagonista y oponente (comercio, seguridad, comunicaciones, etc.)	2) Estados Unidos, aliado del RUGB, hegemon del sistema internacional y “unipolo” global garantizaba un contexto internacional favorable para la gestión de los fines del protagonista y el avance de la relación cooperativa con el oponente;
3) TERRITORIO: particularmente y bajo relación cooperativa, en los espacios del Atlántico Sudoccidental y en ámbitos económico (pesca y petróleo) y militar (seguridad).	PARCIAL (A través de medidas de creación de confianza y seguridad militar en Atlántico Sur. Muy limitado debido al Área de Exclusión Militar vigente alrededor de la zona de Islas Malvinas)	3) Resoluciones de organismos internacionales en torno a la Cuestión Malvinas que insta a ambos actores a reanudar y mantener el diálogo para tratar la cuestión de soberanía.	3) Relaciones principalmente económicas con actores de la Unión Europea (España, Francia e Italia) y con resto de la comunidad internacional.

VI. Respuesta y exumos (II): Maniobra (Intenciones. Costo-beneficio. Opciones estratégicas)

La **maniobra** es un modo por el cual se articulan y combinan distintos elementos que se desarrollan en el proceso comunicativo propio de un conflicto o situación estratégica, para intentar lograr su resolución.

La **maniobra** surge de lo que ya analizamos como **política** (campo de acción -escenario, control y reglas de juego- más la coalición; aliados y oponentes) y se diseña y opera a través de un proceso secuencial: se definen las **intenciones**; se analizan **costos y beneficios** (lo transable y lo que no lo es) y se asumen las **opciones estratégicas** que se consideran más adecuadas.

⁷⁹ Elaboración propia.

MOTIVACIÓN:

Previo a definir las intenciones, es importante resaltar un aspecto volitivo del actor; la motivación. Es un elemento central al momento de dar origen a una maniobra y de adecuar fines con medios mediante las intenciones, la relación costo-beneficio y, sobre todo, la elección de las opciones estratégicas.

Se trata de un objeto propio del actor de naturaleza inmaterial, subjetiva y de raíz psicológica, que es contraparte de la **racionalidad** expresada en la estructura de sus intereses. La motivación influye en la decisión estratégica; es previa a la política, la condiciona y se conforma por tres componentes: determinación; aversión al riesgo y nivel de empatía de un actor.

Durante el período estratégico 1989-1999, el protagonista asumió una **baja determinación** (implica evitar actitudes en exceso asertivas o agresivas e incompatibles con la identificación cooperativa); una **alta aversión-al-riesgo** (o evitar altos costos, en este caso en el plano de la política exterior) y una **alta empatía** o comunicatividad con el otro actor, lo cual también caracteriza a las relaciones mayormente cooperativas.

Estas actitudes, influidas por el factor psicosocial y los estímulos del contexto externo, orientaron al protagonista hacia lo que se denomina "**lógica del palomo**" -cooperativo, poco asertivo y muy poco agresivo- por contraste con la "lógica del halcón": más asertivo, agresivo, competitivo, muy determinado, con poca aversión al riesgo y baja empatía hacia los demás actores.

INTENCIONES:

Se trata del **compromiso de fines** en relación con los actores. Las intenciones permiten orientar la maniobra de acuerdo con lo que cada actor pretende relativo a sus propios fines.

Es importante señalar, como ya se afirmó, que no existen relaciones absolutas, de identificación totalmente competitiva o cooperativa. Ambas coexisten, aunque sea en mínima proporción, una respecto de la otra. Dicha proporción depende del nivel de coincidencia y discrepancia sobre los fines en una relación de entre dos o más actores.

Durante este período estratégico, la cooperación caracterizó a la relación bilateral, y por ende también afectó a la situación estratégica; al conflicto encarnado en la Cuestión Malvinas.

Las coincidencias en fines de alta jerarquía y orden ya analizadas -inversiones, relación económica financiera bilateral, readecuación de las políticas exteriores de ambos actores en momento de unipolaridad-, eran superiores a las discrepancias relativas a la disputa en el Atlántico Sur, que entonces revestía menor jerarquía y orden, y que la suspensión de su misma gestión se había transformado en un medio del protagonista para alcanzar fines superiores.

Esta situación reflejaba el compromiso del protagonista con sus propios fines; evidenciaba sus intenciones y la relación con sus medios y, demostraban un ánimo cooperativo para con el oponente, prácticamente devenido en aliado.

COSTO-BENEFICIO:

Definida la intención; la relación entre un actor y sus fines se debe pasar a la etapa de analizar cuáles medios son los más adecuados para comprometer en la obtención de esos fines. Y aquí entran en juego los conceptos de “**transable**” y “**no-transable**”. En otros términos; los costos y beneficios.

Los intereses definidos como fines, que son retenidos como intenciones, serán los más valiosos; los que no pueden transarse. Son los beneficios que lograr.

Los intereses definidos como medios, por el contrario, serán transables y considerados como costos. La racionalidad propia del actor reconocerá el balance entre lo que se busca lograr y lo que se está dispuesto a entregar por ello. Esto se vincula con el proceso de motivación; con la “lógica de palomo” o la de “halcón”.

La racionalidad interdependiente (entre actores) condicionará las intenciones y esta búsqueda de equilibrio, que son inherentes a cada actor.

Nuevamente observamos, para el período estratégico que implicó la cooperación entre protagonista y oponente, que la Cuestión Malvinas fue desplazada como fin **-intención-** a una posición subalterna relativa a otros fines y que la efectiva parálisis de su gestión fue considerada por el protagonista como un medio para la obtención de fines determinados.

Los **beneficios** (polaridad positiva) eran los fines de mayor jerarquía y orden, y uno de los **costos** (polaridad negativa, para el caso) era la abstención del gobierno argentino de llevar adelante el reclamo en torno a la Cuestión Malvinas insertándola en la relación bilateral.

OPCIONES ESTRATÉGICAS:

Llegamos así a lo que podríamos denominar el “corazón” o centro de la maniobra en términos de la relación activa de intereses de los actores; de la dinámica de la “trama” estratégica, que incluye la manipulación del poder y la gama de relaciones entre fines y medios, tanto en el nivel propio de cada actor, como entre dos o más de ellos.

Dentro del esquema del período estratégico que estamos utilizando, las opciones estratégicas se identifican con respuestas / exumos por parte de la unidad / protagonista.

Las opciones estratégicas son las formas con que cuenta el actor para relacionar sus intereses (fines y medios) con otro actor. A través de ellas se articula la maniobra en términos de manipulación del poder a través de dichas opciones y de acuerdo con la identificación de la relación: si es cooperativa o competitiva.

La elección de las opciones se vuelve crítica porque de ella depende la respuesta del otro actor lo cual, en caso de una relación de identificación competitiva, puede conducir a un riesgo de escalada.

Ante esta posibilidad, y como factores subjetivos condicionantes, la decisión estratégica de los actores estará atravesada por la motivación y sus componentes vistos: determinación; aversión al riesgo y empatía, y por los grados de manifestación y las combinaciones entre ellos.

En correspondencia con este período estratégico y con la relación de identificación cooperativa asumida, podemos identificar a las siguientes como las opciones estratégicas seleccionadas por el protagonista:

- 1) **Entendimiento:** es la relación de fines propios con fines ajenos; la opción estratégica cooperativa de mayor nivel que busca que dichos fines sean coincidentes entre los actores. Es el caso, en el terreno práctico, de las declaraciones de principios, actas de coincidencias, acuerdos marco y generales, memorandos de entendimiento, consensos básicos, tratados de paz y amistad, entre otros.

En consonancia con los fines que se impuso el protagonista en el período y específicamente con aquellos vinculados a re-direccionar su política exterior, estimulada por el contexto internacional (insumo), incluyendo el restablecimiento de la relación con su oponente (algo significativamente vinculado con otros fines de orden elevado y también con los propios de la Cuestión Malvinas), encontramos al entendimiento, concretado en una amplia gama de instrumentos jurídicos que forjaron la renovada relación desde un nivel macro, permitiendo edificar una vinculación posterior y temática a través de acciones sustentadas por aquellos instrumentos.

Las “Declaraciones Conjuntas de la Delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte” suscriptas el 19 de octubre de 1989 y el 15 de febrero de 1990 en la ciudad de Madrid, disponen no sólo la normalización de relaciones bilaterales, sino que sustentan la estructura legal posterior que rige la relación bilateral hasta la fecha y que habilita la celebración de entendimientos posteriores al amparo sobre la ficción jurídica de reserva de soberanía.⁸⁰

⁸⁰ “Esos instrumentos, que revisten el carácter de acuerdos en el marco de la Convención sobre el Derecho de los Tratados de Viena (Parte I, Art. 2º, Inc. a), son verdaderas “actas de capitulación” argentinas respecto de nuestros intereses en el Atlántico Sur y de los objetivos consagrados taxativamente por la Constitución Nacional en su Disposición Transitoria Primera (...) La primera Declaración Conjunta fue suscripta en Madrid el 19 de octubre de 1989 entre el Jefe de la misión argentina, Embajador Lucio García del Solar y su par inglés, Crispin Tickell. En él se incluyeron cuestiones fundamentales que determinan nuestra relación con el estado británico en el marco de la disputa: la fórmula de soberanía o "paraguas", la abstención de la amenaza y uso de la fuerza para resolver los conflictos, la reanudación de relaciones consulares, la voluntad de crear confianza y evitar incidentes en la esfera militar, la gestión para el permiso de los buques argentinos en relación a la "Zona de Protección" impuesta por Londres, el fomento de las relaciones comerciales y financieras, la reanudación de comunicaciones marítimas y aéreas, la intención de crear un grupo de trabajo conjunto sobre explotación y conservación de stocks pesqueros y el interés en continuar los vínculos culturales, científicos y deportivos. (...) La primera Declaración inauguró una nueva etapa en las relaciones argentino-británicas desde la guerra de 1982. Su núcleo lo constituye la mentada fórmula o "paraguas" de soberanía (...) La segunda Declaración fue suscripta el 15 de febrero de 1990 y desarrolla los contenidos de la primera y temas operativos de la relación bilateral. Reafirma la fórmula de soberanía, acuerda reestablecer las relaciones diplomáticas entre los dos países y, principalmente, un "Grupo de Trabajo sobre Asuntos del Atlántico Sur". Este concentraría las tareas de otros grupos transitorios, establecidos en los artículos 5 y 7, sobre seguridad militar y explotación pesquera. En cuanto a la sensible cuestión de la seguridad se define un "Sistema Transitorio de Información y Consulta Recíproca" para los movimientos de unidades de combate en el Atlántico Sudoccidental; "fortalecer la confianza entre la Argentina y el Reino Unido y contribuir a lograr sin demoras innecesarias una situación más normal en la región". Se comprometen las partes a “Continuar el tratamiento bilateral de estos temas” a través del Grupo conjunto. Los elementos más destacados del acuerdo se vinculan a la explotación pesquera y la seguridad militar.”

Entrevistas del autor al Senador de la Nación Fernando Solanas y al Dr. César Lerena, 30 de junio de 2015 y 6 de agosto de 2015 respectivamente. El Senador Solanas es presidente de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Honorable Senado de la Nación y Vocal de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto y de Defensa Nacional.

El Dr. César Lerena es especialista en Industrias Pesqueras, ex Subsecretario de Pesca de la Nación, asesor legislativo de política marítima y pesquera y autor de numerosas obras en estas materias.

Solanas y Lerena han publicado conjuntamente la obra “*PESCA: apropiación y depredación. Bases para una Política Nacional*” (Proyecto Sur, Buenos Aires, 2014).

- a. **Oferta:** es la relación de medios de un actor con medios de otro y resulta en una cooperación onerosa. El actor refuerza, complementa y/o amplía un medio de otro actor aumentando su libertad de acción. Diversos ejemplos son la cooperación en materia económica, militar, integración política, creación de mercados comunes, zonas de libre comercio, áreas de explotación conjunta de recursos naturales, reformas jurídicas bilaterales (casos de supresión de barreras aduaneras y de doble tributación), etc.

La relación bilateral y cooperativa se focalizó en la dimensión económica, comercial y financiera, la cual se expresó y operó mediante la creación de instrumentos -a continuación, se incluyen los más significativos- que permitieron mayor apertura y lazos de este tenor en el vínculo general, sumando también la cuestión de recursos naturales compartidos y el fomento de medidas de confianza mutua y seguridad militar en el Atlántico Sur.

- a) DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS GOBIERNOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y DEL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE SOBRE CONSERVACIÓN DE RECURSOS PESQUEROS (1990)
- b) COMUNICADO CONJUNTO ARGENTINO-BRITÁNICO SOBRE PESCA (1993)
- c) DECLARACIÓN CONJUNTA DE COOPERACIÓN SOBRE ACTIVIDADES COSTA AFUERA EN EL ATLÁNTICO SUDOCCIDENTAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE (1995)
- d) MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA SOBRE COOPERACIÓN EN MATERIA DE DEFENSA (1998)
- e) ENTENDIMIENTO POR CANJE DE NOTAS REFERIDO A LA DECLARACIÓN CONJUNTA ARGENTINO-BRITÁNICA SOBRE ISLAS MALVINAS (1999). Este instrumento incluye disposiciones sobre régimen de comunicaciones -servicio de vuelos entre continente y espacios insulares-, conservación y actividad pesquera

Respecto de la “Declaración Conjunta de los Gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre Conservación de Recursos Pesqueros” (1990); el “Comunicado Conjunto Argentino-Británico sobre Pesca (1993); y la “Declaración Conjunta sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental” (1995) sobre exploración y explotación petrolera y gasífera, cabe señalar que como instrumentos que gestionaban medios y objetos comprometidos en la relación, ello se practicaba sobre recursos ictícolas e hidrocarbúricos existentes o potenciales en la zona geográfica disputada; o sea, sobre objetos cuya propiedad corresponde a la República Argentina. Esto significaba un claro detrimento a los intereses nacionales al establecerse de común acuerdo entre los actores, una estructura legal que permitía la potencial explotación de recursos del protagonista por

parte del oponente. Ello exhibe una lógica similar a la fórmula de reserva de soberanía, pero ya no sobre un objeto ideal -soberanía- sino sobre objetos reales y mensurables: pesca e hidrocarburos.

El efecto implicaba una paridad jurídica -distribuyendo mediante los acuerdos, derechos y obligaciones en torno a los objetos- pero que en lo práctico daba paso a un desequilibrio estratégico, traducido en avances unilaterales del oponente en su política pesquera e hidrocarburífera.

El gobierno de Malvinas, súbdito del Reino Unido operaba y aún lo hace, mediante la emisión unilateral de permisos de captura de pesca hacia terceros Estados y de permisos de exploración en materia petrolera a diversas empresas, lo cual sustenta en gran parte su economía.⁸¹

El Régimen Federal de Pesca (Ley 24.922) en su Artículo 4° dispone: “*Son de dominio y jurisdicción exclusivos de la Nación, los recursos vivos marinos existentes en las aguas de la Zona Económica Exclusiva argentina y en la plataforma continental argentina a partir de las doce (12) millas indicadas en el artículo anterior.*”

La República Argentina, en su condición de estado ribereño, podrá adoptar medidas de conservación en la Zona Económica Exclusiva y en el área adyacente a ella sobre los recursos transzonales y altamente migratorios, o que pertenezcan a una misma población o a poblaciones de especies asociadas a las de la Zona Económica Exclusiva argentina.”

Por su parte, la Ley de Hidrocarburos 17.319 dispone en su Artículo 1°: “*Los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado nacional o de los Estados provinciales, según el ámbito territorial en que se encuentren.”*

- b. **Preferencia:** opción estratégica cooperativa que implica la relación de un fin propio con un medio ajeno, lo que aumenta el poder del segundo actor sobre el primero, como los casos de cláusulas de “nación más favorecida”, y concesiones jurídicas y comerciales. Se traduce en una dependencia de un fin propio vinculado a un medio de otro actor.

Ejemplo son las políticas comerciales que incluyen cláusulas de “nación más favorecida”, la creación de áreas de libre comercio, zonas francas, etc. Las formas de operacionalizar estas variantes pueden ser la creación y demostración de confianza, realizar concesiones y legitimar instrumentos.

⁸¹ “The Falkland Islands depends on a small number of economic activities, mainly fishing, sheep farming, tourism, and increasingly oil (...) In 2012 fishing and hydrocarbons industries accounted for over half of the GDP.”, *State of The Falkland Islands Economy*, Policy Unit, Falkland Islands Government, Marzo de 2015, pág. 5.

Actualmente, alrededor del 60% del PBI isleño se compone de dos actividades: pesca y acuicultura, y actividades vinculadas al petróleo y gas.

Desde 1987, a poco de declarar las ilegítimas autoridades británicas una Zona de Conservación Pesquera (FICZ en inglés) en un radio de 150 millas náuticas alrededor de las Islas y de instrumentar el Régimen de Administración de Pesca (FMR), y durante los primeros veinte años siguientes los ingresos anuales de los derechos de licencia de pesca promediaron los £ 20 millones, de acuerdo al “Falkland Islands Government”. Enlace: <http://www.fig.gov.fk/fisheries/>

En 1990, el Reino Unido impone una ampliación de la FICZ hacia el norte, sur y este de las Islas a través de las FIOCZ (*Falkland Islands Outer Conservation Zone*) que expande el radio de 150 millas originales sobre la plataforma continental argentina. Actualmente la pesquería representa alrededor del 40% del PIB isleño, lo que implica que es su mayor ingreso en relación a los otros rubros que integran al mismo.

En el período estratégico analizado, el protagonista reconoció medios al oponente que permitieron a éste relacionarlos con destacados fines de aquel: Argentina aspiraba a la cooperación económica bilateral (fin) lo cual dependía de los medios con los que contaba el Reino Unido, o que le podían ser concedidos o reconocidos, como, por ejemplo, un plexo legal acorde.

La preferencia, en este sentido, se adoptó y ejecutó de forma paradigmática mediante el “Convenio entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para la Promoción y Protección de Inversiones” (1990) aprobado por Ley 24.184, que incluye la admisión de prórroga de jurisdicción y de la intervención del Centro Internacional de Arreglos de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) en el marco de reclamos de las partes contratantes, permitiendo que los diferendos comerciales puedan ventilarse en tribunales propios del Reino Unido.

Cuadro 10: Opciones Estratégicas del período⁸²

OPCIONES ESTRATÉGICAS (en relación de identificación cooperativa)	INSTRUMENTOS (se citan los principales)
<p>Entendimiento: relación de fines propios con fines ajenos; busca la coincidencia entre ellos: declaraciones de principios, actas de coincidencias, acuerdos marco, consensos básicos, memorandos de entendimiento, tratados de paz y amistad, etc.</p>	<p>“Declaraciones Conjuntas de la Delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte” (octubre de 1989 y febrero de 1990) y acuerdos posteriores.</p>
<p>Oferta: relación de medios entre los actores, que resulta en una cooperación onerosa. El actor refuerza, complementa y/o amplía un medio de su par aumentando su libertad de acción.</p>	<p>“Declaración Conjunta sobre Conservación de Recursos Pesqueros” (1990)</p> <p>“Declaración Conjunta sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental” (exploración y explotación petrolera y gasífera, 1995)</p>
<p>Preferencia: relación de un fin propio con un medio ajeno. Aumenta poder del 2° actor sobre 1° porque los fines de éste dependen de aquel. Son las cláusulas de “nación más favorecida”, concesiones jurídicas, comerciales, financieras y plexos normativos favorables al segundo actor que le generen medios de los cuales dependan fines del primero.</p>	<p>“Convenio para la Promoción y Protección de Inversiones” (Ley 24.184, 1990)” que incluye la admisión de prórroga de jurisdicción y la intervención del CIADI.</p>

VII. Conclusiones del Período Estratégico 1989-1999:

Como síntesis de las respuestas diseñadas y ejecutadas por el protagonista ante los estímulos surgidos de la trama de intereses configurada por la dinámica sistémica global; por sus actores e

⁸² Elaboración propia.

intereses, y por la relación de todos estos con el protagonista (unidad), se señalan algunas conclusiones sobre el período estratégico abordado:

I) Respetto de la estructura de intereses del protagonista (fines y medios):

- 1) **Como fines de la Cuestión Malvinas** (además de ser la cuestión un fin en sí mismo en relación con otros pares, en la estructura de intereses): a) la recuperación del ejercicio de los derechos soberanos; b) la reposición de los territorios bajo control del oponente;
- 2) **Como medios:** a) gestión de política exterior para la creación de condiciones de confiabilidad por parte del protagonista hacia el contexto internacional (sistema; actores: aliados y oponente), medidas de confianza y allanamiento de situaciones conflictivas que pudieran interferir en los fines, incluyendo los propios de la Cuestión Malvinas; b) desactivación y desplazamiento de la gestión del núcleo de la Cuestión Malvinas para avanzar con el oponente en temas prácticos con el objeto de que el afianzamiento de la relación cooperativa redunde en futura apertura del proceso de negociación para resolver la disputa.

II) Consecuencias estratégicas:

- a. Construcción de la relación bilateral generando una estructura jurídica para regular la cooperación sobre una amplia agenda coincidente;
 - b. Avances unilaterales del oponente, sumamente ventajosos y tendientes a la suma cero, en los ámbitos político, económico, militar en el espacio del Atlántico Sudoccidental, como consecuencia de concesiones por parte del protagonista (en una política de cooperación signada por una desigualdad estratégica sustentada en los hechos consumados, entre ambos actores) y de incumplimientos y violaciones de las reglas de juego que rigen al escenario, por parte del oponente;
 - c. Mayor vulnerabilidad del protagonista en el espacio del Atlántico Sudoccidental, en los tres ámbitos mencionados a causa de los avances unilaterales del oponente mediante política de hechos consumados;
 - d. Mantenimiento del statu quo sobre la Cuestión Malvinas -frustración y cercenamiento sobre derechos y objetos- desfavorable al protagonista. Constante negativa del oponente a abrir instancia de diálogo sobre la soberanía y la reposición de territorios, esgrimiendo la necesidad de mantener de ese debate por fuera de la relación cooperativa, provechosa para los fines de éste y en diversos rubros.
- 1) El protagonista priorizó intereses económicos, financieros y políticos (sobre todo en el ámbito exterior) dándoles jerarquía de fines y un orden superior respecto de otros intereses (fines y medios):

- 2) Las acciones se desarrollaron en el ámbito político, económico y militar en el marco cooperativo descripto. Los espacios involucrados fueron puntuales: foros (principalmente bilaterales); mercados (inversiones, cooperación económica en Atlántico Sur) y territorio (específicamente en el Atlántico Sudoccidental);
- 3) El protagonista mantuvo a la Cuestión Malvinas como un fin menor ante otros pares y a la suspensión de su gestión activada, a través de la disminución de reclamos, protestas e insistencia al oponente para abrir el debate, considerando esta política como un medio para lograr al menos tres fines importantes: a) el alineamiento con las tendencias sistémicas (unipolaridad, cooperación, globalización, reducción de conflictos hemisféricos); b) el restablecimiento pleno de relaciones con el oponente en todos los ámbitos; c) la posibilidad de avances parciales en cuestiones específicas, en torno de intereses coincidentes en el Atlántico Sur (mediante una estrategia de aproximaciones sucesivas) para lograr una atmósfera de confianza que permitiese, en algún momento futuro, facilitar una instancia de debate sobre la Cuestión Malvinas.

Sin embargo, y aunque diversos fines pudieron ser obtenidos con variado nivel de éxito⁸³, aquellos relativos a la Cuestión Malvinas no se lograron: la negociación en torno a los derechos soberanos y la reposición jamás se reanudó. El protagonista diseñó y ejecutó una política y maniobra (incluyendo las opciones estratégicas ya vistas) que no resultaron en una modificación del statu quo para los intereses argentinos: ejercicio de derechos soberanos y reintegración territorial.

Por el contrario, el oponente generó múltiples avances en los ámbitos políticos, económicos y militares; introduciendo alteraciones unilaterales a la situación, tanto durante el período abordado como posteriormente, y en aquellos espacios representados por mercados (pesca, turismo y actividades conexas a exploración de hidrocarburos) anclados en el espacio territorial y asegurado por el instrumento militar del oponente como forma de consolidar su posición de fuerza en el Atlántico Sur.

Se verifica de este modo la hipótesis sobre la vigencia de un statu quo desfavorable para los intereses del protagonista en esta dimensión, que impidió lograr los fines propios de la Cuestión Malvinas.

Capítulo III

Período Estratégico 2003-2015: competencia entre el protagonista y el oponente

⁸³En 1993, el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Nicolás Brady, manifestó sobre la marcha del plan económico argentino: “[...] En ninguna otra parte el progreso ha sido tan drástico como en la Argentina, donde el resultado de las reformas económicas ha excedido las previsiones más optimistas. En efecto, los déficits fiscales se convirtieron en excedentes, la inflación cayó de cuatro dígitos a uno, la inversión aumentó y miles de millones de dólares de capital privado llegaron al país [...]. El panorama económico de este país ha sido transformado y un futuro próspero ilumina el horizonte.”, KULFAS, Matías; SCHORR, Martín, *La Deuda Externa Argentina – Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración*, Fundación OSDE / CIEPP, Buenos Aires, 2003, pág. 7. Enlace: <http://www.fundacionosde.com.ar/pdf/biblioteca/La%20deuda%20externa%20Argentina.pdf>

I. Introducción al período. El gobierno de la Alianza, la crisis y el interregno de 2002-2003

El 10 de diciembre de 1999 asumió la Presidencia de la Nación el candidato electo, Dr. Fernando De la Rúa, sucesor del presidente Menem. La fórmula presidencial Fernando De la Rúa-Carlos Álvarez se alzó por la "Alianza" un frente político integrado por la Unión Cívica Radical, sectores progresistas, de centros izquierdos, e independientes- con el 48,5% de los votos del electorado ante la fórmula rival compuesta por Eduardo Duhalde-Ramón Ortega (PJ) que obtuvo el 38,09%.

A poco de asumir, el gobierno debió comenzar a enfrentar un notorio deterioro de la situación económica: una caída del PBI del 3,4% en relación con el año anterior; tasa de desempleo de cerca de un 14% e índice de pobreza del 30%; undéficit fiscal de más de mil millones de pesos y una deuda externa del orden de los 150 mil millones anuales.

Asimismo, una fuerte crisis social incluía grandes franjas poblacionales vulneradas y un amplio rechazo público a la clase dirigente. El origen de estos problemas radicaba en situaciones que se venían gestando durante el último gobierno de Menem e hicieron eclosión con la Alianza.

Finalmente, los efectos adversos sobre amplios sectores socioeconómicos medios y bajos que fueron consecuencia del plan de ajuste dispuesto por el gobierno y una grave crisis política que incluyó la renuncia del vicepresidente Álvarez.

De la Rúa finalizó anticipadamente su mandato con una abrupta renuncia el 20 de diciembre de 2001 – dos años y diez días después de haber asumido- en un contexto de aguda crisis general, estallido social y eventos violentos urbanos como respuesta a declarar el Estado de Sitio.

La política exterior del gobierno aliancista no se había alterado sensiblemente en relación con suantecesora, ejercida durante los gobiernos de Carlos Menem en términos de posicionamiento político: se mantenía la identificación ideológica con el orbe occidental y las relaciones con sus principales actores; Estados Unidos y la Unión Europea.

Cabe destacar que durante esta gestión se produce un perceptible viraje sobre la Cuestión Malvinas, que permitió reubicar su tratamiento en la mayoría de los foros multilaterales.

Durante el período estratégico 1989-1999 la Cuestión Malvinas había sido desplazada de ese espacio, priorizando la relación cooperativa mediante foros bilaterales (grupos de trabajo sobre temas prácticos) aunque también suspendiendo allí la inclusión del debate sobre soberanía y reposesión territorial, como un medio para lograr los fines, según hemos visto.

Pero aún se mantenía el esqueleto que permitía operacionalizar la relación de identificación cooperativa: los instrumentos que la sustentaban y regían continuaban vigentes.

Se señala que en ese momento: *“La decisión de restablecer la cuestión en la agenda internacional, tanto en los foros como ámbitos donde la cuestión sería tratada, se contraponía al proceso*

anterior, abandonando la seducción y reimpulsando la histórica resolución 2065 de las Naciones Unidas”⁸⁴

La Alianza compartía con los decisores del anterior período estratégico (1989-1999) la necesidad de continuar una estrategia cooperativa sobre todo con el acento puesto en el fomento de medidas de confianza mutua, pero promovía al mismo tiempo la inclusión del debate sobre la Cuestión Malvinas en los espacios y grupos de trabajo bilaterales (foros) vinculados a temas prácticos del Atlántico Sur:

*“Hay que avanzar en el diálogo con el Reino Unido, con el objeto de lograr acuerdos que contengan los procedimientos, los tiempos y etapas para construir y fortalecer las medidas de confianza recíproca entre las partes (...) Se debe actuar en dos planos, mutuamente condicionados: el de las comunicaciones, el económico y el de la circulación de personas entre las islas y el territorio continental, por un lado y el político que debe conducir a diálogos amplios que incorporen la cuestión de la soberanía (...)”*⁸⁵

En la misma dirección, el entonces Canciller argentino Adalberto Rodríguez Giavarini, sostuvo que en el seno de la Organización de las Naciones Unidas: *“(...) hemos coincidido en la conveniencia y oportunidad de conservar las especies ictícolas, cooperar en la promoción de actividades hidrocarburíferas, mantener las conexiones aéreas y el tránsito de personas entre las islas y el continente, promover un estudio de factibilidad para el desminado en las Islas Malvinas, y facilitar las visitas de los familiares a las tumbas de los caídos en acción, entre otras medidas.”*⁸⁶

Otro cambio significativo en la política exterior fue el desconocimiento formal por parte del Dr. Rodríguez Giavarini de los británicos isleños como una especie de “tercer actor” en el conflicto, lo que en el período anterior prácticamente había modificado la estricta bilateralidad entre protagonista y oponente.

Las fuentes de la época así lo señalaban *“Rodríguez anunció (...) que archivaba la “política de seducción” hacia los kelpers que había inaugurado el ex ministro de Relaciones Exteriores Guido Di Tella. Según el actual canciller, las negociaciones por la disputa del archipiélago son “un tema absolutamente bilateral”, que debe ser resuelto por la Argentina y el gobierno inglés, sin contemplar a los habitantes de la isla como terceros en el conflicto. E insistió en que “la bilateralidad de la relación es central”, y en que para el Gobierno “está claro que es una relación Argentina-Gran Bretaña”, donde “no hay terceras partes en la negociación”.*”⁸⁷

En el mismo sentido, se afirma que *“Desde el gabinete de Fernando De la Rúa se tomó la postura de enfriarla relación con kelpers británicos, considerando que este era un tema bilateral que debían resolver Argentina y Gran Bretaña en los términos dispuestos por una mesa de negociación directa entre ambos países.”*⁸⁸

⁸⁴ GÓMEZ; CARRIZO, óp. cit., pág. 14.

⁸⁵ Ibídem., pág. 14 y 15.

⁸⁶ Discurso del Sr. Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini en el ámbito del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sobre la Cuestión Malvinas en el Comité Especial de Descolonización, 11 de julio del 2000. Sitio oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. Enlace: <https://www.mrecic.gov.ar/es/adalberto-rodr%C3%ADguez-giavarini-0>

⁸⁷ Página 12, 16/07/2000. Enlace: <https://www.pagina12.com.ar/2000/00-07/00-07-16/pag04.htm>.

⁸⁸ GUTIÉRREZ BRÓNDOLO, Ignacio, *Malvinas: la política exterior argentina 2003-2011*, Universidad Abierta Interamericana (UAI), Ediciones Teseo, Buenos Aires, 2013, pág. 76.

Así mismo durante el breve gobierno de la Alianza se comenzó a instalar Reino Unido, de forma insistente, a cumplir con las resoluciones de los organismos internacionales para abrir el diálogo sobre la Cuestión Malvinas:

“La búsqueda de una solución a la Cuestión de las Islas Malvinas no ha experimentado progreso alguno. A pesar de la permanente voluntad argentina de buscar una solución concertada de la controversia, el Reino Unido todavía no ha manifestado su voluntad de negociar, postergándose de este modo el logro de un entendimiento complete en las relaciones bilaterales y restando posibilidades al desarrollo armónico del Atlántico Sudoccidental (...)

La comunidad internacional coincide en la existencia de esta disputa y hace 35 años que nos convoca a negociar para solucionarla. Avanzar en el proceso de descolonización en el caso de las Islas Malvinas requiere, entonces, la voluntad británica de negociar con ese objetivo (...) Esperamos que el Reino Unido, como Miembro Permanente del Consejo del derecho internacional, no desoiga esta de la comunidad internacional, de Seguridad y respetuoso del derecho exhortación y los reiterados llamamientos respondiendo con su disposición a negociar.”⁸⁹

Por último y en un cambio de tono evidente y contrastante con la retórica desarrollada por el protagonista en el período estratégico previo, el gobierno argentino denunció en los foros internacionales, a donde devolvió el tratamiento de la Cuestión Malvinas, que: *“(...) los actos unilaterales llevados a cabo por el Gobierno británico (son) contrarios a la letra de los acuerdos bilaterales y apartados del espíritu cooperativo que presidió su adopción. Quiero señalar que mi país no ha consentido estos actos que fueron posibles, únicamente, debido a la presencia de facto del Reino Unido en las islas. No ha consentido tampoco actos de ocupación dirigidos a excluir a la Argentina de espacios donde su presencia ha sido habitual.”⁹⁰*

El contexto internacional comenzaba a mostrar signos de mutación en términos de distribución de capacidades entre los principales actores, perfilándose principalmente la República Popular China como un potencia política, económica y militar gravitante y de proyección global, aunque aún sin las suficientes capacidades propias como para un hipotético desafío frontal -o contrabalance directo-hacia los Estados Unidos, hegemón e unipolo indiscutido de la post Guerra Fría.⁹¹

Al mismo tiempo, académicos de la escuela neorrealista comenzaban a señalar que el surgimiento de una China económica y militarmente más potente alteraría la distribución de poder, en términos de capacidades, en la estructura internacional.

Por ejemplo, John Mearsheimer hacia 2001 *“corroborar su convicción sobre la inevitabilidad de un gran conflicto de poder estatal entre China y América con su interpretación de las variables de polaridad (...) afirmando que los estados preponderantes crean un desequilibrio en la distribución de poder, dándoles*

⁸⁹Discurso del Sr. Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini. Enlace: <https://www.mrecic.gov.ar/es/adalberto-rodr%C3%ADguez-giavarini-0>

⁹⁰ Ibídem.

⁹¹En 1999, y en términos de poder duro (militar) la relación PBI-inversión para la Defensa en los Estados Unidos alcanzaba el 2,9% mientras que en China se encontraba un punto abajo -1,9%-. Fuente: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Enlace: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-share-of-GDP.pdf>

El PBI de Estados Unidos alcanzaba los 9,661 billones USD, mientras que el del China unos 1,091 billones USD, lo que significa casi diez veces menos. Fuente: Banco Mundial.

mayores capacidades para ganar una guerra, lo que a su vez reduce la efectividad de la disuasión y aumenta la probabilidad de que ocurran conflictos (...) El concepto es que los estados adoptan aspiraciones revisionistas cuando su acumulación de poder ya no es proporcional a su posición en el sistema político, y adoptan una postura esencialmente de "machtpolitik" (política de poder) para las relaciones internacionales."⁹²

Hacia el cambio de década, a fines de los años noventa, la unipolaridad de la estructura internacional representada por Estados Unidos comenzaría a convivir con el incremento de capacidades de otros actores: China, como dijimos, sumándose también la Federación Rusa que comenzaba a ordenarse luego del turbulento período postsoviético y de su momento de mayor debilidad económica, militar y geopolítica.

Hacia 2001 se observaría emerger al fenómeno del grupo "BRIC"; Brasil, India, Rusia y China. Estos actores comenzarían a jugar un rol más preponderante en una nueva dinámica sistémica y bajo la tendencia a una redistribución del poder, contando con capacidad para influir en la agenda internacional. Estos nuevos actores en interacción con las potencias tradicionales -posicionadas en el hemisferio occidental y precisamente en el Atlántico Norte- generarían una nueva dinámica en clave geopolítica, estratégica, económica pero también cultural y en términos civilizacionales.

Ante este contexto internacional se lograron algunos fines importantes, conexos con intereses nacionales en el Atlántico Sur y también en la Antártida: en los foros correspondientes se resolvió designar a la ciudad de Buenos Aires como la sede de la Secretaría del Tratado Antártico y fueron declaradas de interés nacional por el Congreso de la Nación las actividades de la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA), creada por Ley 24.815 (1997), que sustentarían la presentación ante el organismo pertinente en la Organización de las Naciones Unidas en abril de 2009, el cual se expidiera favorablemente sobre la pretensión argentina en 2016.

Aunque la relación entre protagonista y oponente continuaba siendo de identificación cooperativa, el primero decidió insertar elementos -traducidos en acciones políticas, mensajes, gestos- que como mínimo ponían de relieve el conflicto del Atlántico Sur y lo devolvían a ciertos espacios desplazados en el período estratégico anterior -foros internacionales- y la re-jerarquización de la Cuestión Malvinas como fin implicaba su ubicación en un orden de prelación más elevado que antes, en la estructura de intereses nacionales.

Pese a esta reorientación parcial pero no menor, el statu quo respecto del núcleo de intereses de la Cuestión Malvinas continuaba inalterado, aunque adelantaba el inicio de una transición desde una relación de identificación cooperativa hacia una de carácter competitivo, mutación que se practicaría sensiblemente en el siguiente período estratégico 2003-2015.

Luego de la convulsionada renuncia del presidente De la Rúa, el gobierno de la República fue asumido el 2 de enero de 2003 y en el marco de la Ley de Acefalía, por el Dr. Eduardo Duhalde, quien

⁹²VINCENT, Laurent, *Mearsheimer's Realism and the rise of China*, University of West England (Bristol, UK), E-International Relations Students, 2013. Traducción propia. Enlace: <http://www.e-ir.info/2013/03/08/mearsheimers-realism-and-the-rise-of-china/>

fuera ungido por la Asamblea Nacional por una abrumadora mayoría de legisladores votantes, en una situación gravísima sociopolítica e institucional.

Esta presidencia asumió con el compromiso de normalizar la situación nacional y convocar en un plazo perentorio a elecciones generales, las cuales tuvieron lugar en el año 2003.

El Canciller designado, Dr. Carlos Ruckauf, prácticamente no modificó la orientación de política exterior vigente: continuaban incólumes y privilegiadas las relaciones prioritarias con los Estados Unidos y con la Unión Europea, más aún en un momento donde la crisis económica necesitaba superarse accediendo, nuevamente, al crédito externo y los organismos financieros internacionales.

Esta propiedad cíclica de las crisis nacionales ubicaba al gobierno de Duhalde ante una situación, en aspectos paralelos, con la crisis de 1989 y con los fines y objetivos trazados por el gobierno del presidente Menem, en el período estratégico anterior.

La Cuestión Malvinas volvía a emerger como un sensible conjunto de intereses que podía influir en las relaciones exteriores del país, sobre todo con las potencias occidentales que, invariablemente, condicionaban los fines económicos del protagonista: *“La política de relaciones exteriores duhaldista se basó en la necesidad de negociaciones con el FMI y en afianzar lazos con las principales potencias (...) el presidente decidió relativizar el reclamo (de la Cuestión Malvinas) centrando el mensaje en el agradecimiento a los veteranos de guerra y en no polemizar con reclamos que a la postre interfirieran en cualquier tipo de apoyo británico de cara a una salida con el FMI (...) la estrategia de Eduardo Duhalde estuvo basada en el enfriamiento de los reclamos hacia Gran Bretaña, en la búsqueda de generar un clima de confianza ante las potencias para llevar a cabo una negociación que estabilice la situación, disminuyendo la agitación social.”*⁹³

Nuevamente, la crítica coyuntura interna influía sobre la Cuestión Malvinas como **fin**, cuya reclamación en torno a sus intereses sería también moderada o directamente suspendida por el gobierno (en situación análoga a 1989) para así obtener fines superiores vinculados a la resolución de una profunda crisis política, económica y social.

Los magros avances registrados en el efímero gobierno de De la Rúa en cuanto a la decisión estratégica de reposicionar con un mayor orden de prelación a la Cuestión Malvinas en tanto fin y de reactivar su reclamo -ya no considerando su suspensión como un medio para afianzar la relación cooperativa entre protagonista y oponente-se encontraban con los límites de una realidad doméstica en exceso compleja. La urgencia del momento imponía y un reajuste y reorientación incluyendo la política hacia la Cuestión Malvinas.

Una acertada descripción de la víspera que experimentaba el país al cumplirse en 2002 veinte años de la Guerra de Malvinas, precisamente a horas de conmemorarse la “Operación Rosario” del 2 de abril de 1982, la proveen los siguientes párrafos: *“Malvinas: el 2 de abril. Duhalde hará un reclamo moderado de soberanía Encabezará en Ushuaia el homenaje a los combatientes. Hablará de derechos legítimos sobre las islas. Pero no dirá nada que pueda ofender a los ingleses ni interferir en la negociación con el FMI (...) el*

⁹³GUTIÉRREZ BRÓNDOLO, óp. cit., pág. 79-80.

*presidente deberá hacer equilibrio entre el sentir nacional y la necesidad de que el Reino Unido apoye el demorado auxilio financiero del Fondo Monetario Internacional (...) "No dirá nada que suene provocativo para los ingleses", confió a Clarín uno de sus colaboradores. El mismo que por estos días es el encargado de gestionar nuevos apoyos en Europa para hacerle entender al FMI que la Argentina no está en condiciones sociales de soportar más dilaciones."*⁹⁴

En abril del 2003 se celebraron las elecciones nacionales. Al no alcanzar ninguno de los candidatos el 45% exigido debió celebrarse una segunda vuelta electoral. Sin embargo, la fórmula perdedora en el primer turno, Néstor Kirchner-Daniel Scioli (Frente para la Victoria), fue ungida directamente debido al abandono de la contienda por parte de la fórmula integrada por Carlos Menem-Juan Carlos Romero. Kirchner-Scioli habían recibido el 22,25% de los votos en primera vuelta.

Con la asunción del **Dr. Néstor Kirchner** como presidente el 25 de mayo de 2003 –y con el país aun experimentando las consecuencias de la grave crisis que eclosionó en 2001-, se inicia un proceso que modificará la relación bilateral con el Reino Unido, clausurando al período estratégico de 1989-1999 cuya identificación fue cooperativa, como se analizó.

De este modo se inaugura **un período de carácter competitivo orientado por un reposicionamiento de la Cuestión Malvinas como fin, y el abandono de su ausencia de gestión** (la exclusión del reclamo para abrir el debate con el oponente), que había sido instrumentado como un medio, según vimos.

Dentro de la estructura sistémica que implica un período estratégico, la estructura de intereses; como fines y medios del protagonista, experimentaba modificaciones.

El transcurso del tiempo (en el proceso histórico), la incertidumbre, ambigüedad y posibles oportunidades, generaban nuevas realidades que impactaban en la motivación e intenciones de los decisores. Ello definiría la política y consecuentemente la maniobra para lograr los fines nacionales.

El contexto internacional, en su carácter de estímulo / insumo también se estaba modificando desde fines de la década anterior, como ya adelantamos, e influía sobre la unidad (el protagonista y sus intereses).

De forma sinérgica, todos estos factores accionaron para articular el cambio de la identificación entre el protagonista y el oponente. El acento sería puesto sobre las discrepancias más que en las coincidencias, aunque de una forma limitada y sobre todo en la expresión de las opciones estratégicas asumidas.

No obstante, el conflicto no trascendió los límites de lo agonal (no violento) de acuerdo con la renuncia expresa la resolución del mismo por el uso de la fuerza y a la consagración de una solución pacífica, como principios y axiomas de la política exterior del protagonista y conforme a los principios internacionales.

⁹⁴ Clarín, 30/3/2002. Enlace: https://www.clarin.com/politica/malvinas-abril-duhalde-hara-reclamo-moderado-soberania_0_rJfxxuSxCYL.html

II. Estímulo e insumo: el contexto internacional

El nuevo período estratégico 2003-2015 se desarrolló y articuló en base a las relaciones sistémicas generadas entre el contexto internacional (con sus actores -aliados y oponentes- del protagonista); los insumos, como demandas y apoyos, que éste generaba; los impactos sobre la unidad (protagonista y sus intereses); los productos, como respuestas y exumos de éste materializados a través de una decisión estratégica compuesta por la política y por la maniobra; y el circuito de realimentación que se producía a través de estos elementos, en un marco incierto, ambiguo, con posibles oportunidades para los actores y bajo el inexorable paso del tiempo.

El incremento del margen de acción propio –último objetivo de la estrategia- vinculado a la Cuestión Malvinas y la evaluación por parte de los decisores del protagonista para transformar una relación de identificación hasta ahora cooperativa en una de tenor competitivo, parecen haber tenido lugar gracias a un contexto internacional relativamente favorable al núcleo de intereses nacionales y específicamente a aquellos de la Cuestión Malvinas.

Entre los factores más destacados del contexto internacional del período podemos señalar:

a) **Estratégicos:**

- 1) Transición de la estructura del sistema internacional desde un momento unipolar a otro multipolar en un entorno de elevada incertidumbre estratégica y mayor complejidad sistémica debido a la distribución de poder (capacidades) entre un número mayor de actores;
- 2) Redistribución de capacidades (poder duro y blando) entre actores, impactando en su posición dentro de la estructura sistémica internacional y generación de dilemas de seguridad en distintas regiones, principalmente en Asia oriental y central y cercana (Medio Oriente) y en Europa oriental;
- 3) Incremento de riesgos, amenazas y oportunidades. Asimetría estratégica y crecimiento de la dinámica entre actores estatales y actores violentos no estatales;
- 4) Ascenso de actores como nuevos polos de poder –China, Rusia, India, Brasil, Turquía, Irán, entre otros- con desarrollo de cuotas de poder duro y blando y niveles de proyección global y/o regional, en relación cooperativa o competitiva (según el caso) con los polos de poder tradicionales.

b) **Geopolíticos:**

- 1) Agendas políticas y estrategias asertivas, así como esquemas de seguridad defensivos y ofensivos respecto de intereses y objetivos geopolíticos, mediante reivindicaciones territoriales a cargo de potencias emergentes y tradicionales;
- 2) Revalorización de espacios geográficos en términos de acceso y su denegación a activos estratégicos (recursos naturales);
- 3) Incremento de cooperación e integración regional en diversas zonas del mundo; bloques económicos y estratégico-militares; cooperación Sur-Sur e incremento del multilateralismo latinoamericano y sudamericano en foros (CELAC, UNASUR, ALBA, MERCOSUR, CARICOM). Cooperación e integración sobre rubros sensibles y estratégicos: energía, infraestructura, seguridad y defensa, etc.;
- 4) Impulso de la Cuestión Malvinas a través de organismos internacionales como UNASUR, MERCOSUR, CELAC, ALBA, OEA, CICA, CALC, ALADI, ZOPCAS, G-77, entre otros foros multilaterales, obteniéndose un vasto reconocimiento de la disputa con el Reino Unido y declaraciones de apoyo para su resolución negociada y pacífica.⁹⁵

c) **Económicos y tecnológicos:**

- 1) Mayor consumo de materias primas –desde alimentos a energía- sobre todo por parte de las potencias emergentes y apreciación de los *commodities* en el mercado internacional;
- 2) Procesos de re-primarización de la economía en países periféricos e intentos de diversificación productiva en potencias emergentes (desde materias primas a productos de alto valor agregado); expansión de modelos extractivistas; expansión de la frontera agropecuaria; efectos de modelos de producción palpables sobre el cambio climático por uso de tecnologías contaminantes;
- 3) Valorización de recursos naturales considerados estratégicos, en paralelo a aquellos típicos (hidrocarburos, alimentos, agua potable, minerales comunes): minerales y tierras “raras”, biodiversidad, otros recursos con potencialidades aún en estudio. Nuevos ámbitos de extracción y producción: fondos marinos, regiones polares, espacio exterior;

⁹⁵ Este impulso se gestionó mediante la adopción de un modo estratégico indirecto –como forma de “negociación dura” sostenida en el tiempo- se desarrolla esta acción a nivel regional a través de una maniobra exterior. El objetivo final (pero no alcanzado) de esta maniobra es que se logre hacer dudar al adversario de la justeza de su causa, apelando a argumentos jurídicos, morales e incluso humanitarios, tratando de quebrar a su opinión pública interna y haciendo conocida, entre aliados, la legitimidad de la propia causa e intereses.

La maniobra exterior también se reconoce en las protestas y denuncias formales del gobierno en 2012 ante el Consejo de Seguridad de la ONU señalando la militarización por parte del Reino Unido en el Atlántico Sudoccidental, establecido como zona de paz, cooperación y libre de armas de destrucción masiva. (Nota del autor).

- 4) El Atlántico Sur y la Antártida como áreas de renovado valor económico asignado por potencias tradicionales y emergentes.

d) **Político-culturales:**

- 1) Retorno de categorías políticas, sociales y culturales de corte nacionalista, identitario y particularista; plasmadas en agendas nacionales soberanistas y en subgrupos nacionales – religiosos, étnicos, culturales pacíficos y violentos- que gestionan propios intereses. Amplios debates en torno a estas temáticas;
- 2) Pluralidad de “otros” (alteridad cultural): diferentes lógicas culturales, civilizacionales, axiológicas y políticas, y variedad de contextos que influyen actitudes estratégicas y pueden sustentar relaciones que pendulen entre la cooperación y la competencia;
- 3) Surgimiento de gobiernos regionales críticos del neoliberalismo; valorización de discursos nacional-populares; izquierdistas y progresistas;
- 4) Debates sobre límites de multiculturalismo y el liberalismo cultural en actores centrales y periféricos. Crecimiento y avance de movimientos sociales y político-religiosos pacíficos y violentos, con agendas propias.

Cuadro 11: Período estratégico 2003-2015. Contexto internacional. Factores.⁹⁶

ESTRATÉGICOS	GEOPOLÍTICOS	ECONOMICOS Y TECNO.	POLÍTICO-CULTURALES
1) Transición de estructura del sistema internacional desde un momento unipolar a otro multipolar. Alto grado de incertidumbre estratégica y mayor complejidad sistémica al obtener más actores, mayores capacidades.	1) Redistribución de capacidades permite proyección de poder y sustenta reivindicaciones territoriales, políticas asertivas y esquemas de seguridad defensivo/ofensivos por parte de potencias emergentes (Rusia, China, India, Turquía, Irán, Vietnam, etc.) en paralelo con potencias tradicionales;	1) Incremento de consumo de materias primas, desde alimenticias a energéticas, y apreciación de los <i>commodities</i> en el mercado internacional;	1) Retorno de categorías de corte nacionalista, identitario y de agendas soberanistas nacionales en regiones centrales y periféricas; debates políticos y académicos en torno a estas temáticas;
2) Redistribución de capacidades (poder duro y blando) entre actores, en el “cuadro posicional” del sistema internacional. Dilemas de seguridad.	2) Revalorización de espacios geográficos en términos de acceso y su denegación de activos estratégicos (energía, alimentos, agua potable, etc.);	2) Procesos de re-primarización de la economía en países periféricos; Expansión de modelos extractivistas (energía y minerales) y expansión de frontera agropecuaria; cambio climático; tecnologías contaminantes;	2) Pluralidad de “otros” (diferentes lógicas, contextos culturales y civilizatorios)
3) Incremento cuantitativo y cualitativo de riesgos, amenazas y oportunidades. Asimetría estratégica y acción de actores violentos no estatales.	3) Incremento de cooperación e integración regionales y Sur-Sur mediante foros y OOI como UNASUR y CELAC en rubros estratégicos sensibles (seguridad, defensa, energía,	3) Valorización de recursos minerales no típicos (minerales y tierras “raras”) para producción de bienes tecnológicos; biodiversidad, búsqueda de “nuevas fronteras” de recursos: regiones polares, fondos	3) Surgimiento de gobiernos regionales y críticos del neoliberalismo; valorización de discursos nacional-populares, izquierdistas y progresistas;

⁹⁶Elaboración propia.

	infraestructura);	marinos, espacio exterior. Posibles tensiones y conflictos vinculados;	
4) (Re) emergencia de actores como polos de poder (China, Rusia, India, Brasil, etc.) debido a desarrollo de poder duro y blando, con diverso grado de proyección (global y/o regional), junto a los polos tradicionales.	4) Reconocimiento en diversos foros multilaterales regionales y globales, la existencia de la disputa de soberanía en el Atl. Sur, obteniendo Argentina declaraciones de apoyo para su resolución negociada y pacífica.	4) El Atlántico Sur y Antártida como zona y horizonte de recursos estratégicos (energía, alimentos, minerales, biodiversidad) valorados por las potencias centrales y emergentes.	4) Debates sobre los límites del multiculturalismo en países centrales; crecimiento y avance de movimientos sociales y político-religiosos con agendas propias tanto pacíficos como violentos.

Como complemento de este cuadro de situación que describe a los principales factores que componen el contexto internacional del período estratégico referido, se incluyen a continuación apreciaciones del “Libro Blanco de la Defensa” en su edición del año 2010, que sirve a los fines como un “promedio” -considerando la fecha- que recoge las principales tendencias del sistema internacional en el período que nos ocupa:

“El escenario global (...) se halla inserto en el marco de un sistema internacional que presenta desequilibrios recurrentes, afectando su estabilidad y sustentabilidad. Este sistema combina la unipolaridad militar de Estados Unidos con una relativa pero creciente multipolaridad político-económica. En este plano, Estados Unidos comparte diversos márgenes de influencia fundamentalmente con China (la segunda economía global), Rusia, Japón y la Unión Europea. Se puede apreciar, sin embargo, una tendencia de desplazamiento del centro de gravedad del poder mundial desde el núcleo euroatlántico hacia la cuenca Asia-Pacífico, a partir de transformaciones demográficas, económicas y geopolíticas (...) en el mencionado deslizamiento del poder mundial jugarán un rol importante los bloques de países (por ejemplo, el BRIC: Brasil, Rusia, India y China), más que los Estados considerados en su individualidad. En otras palabras, más que sobreestimar el ascenso individual de las potencias de segundo orden en el sistema internacional deberían ponderarse sus capacidades para articular estrategias con otros Estados (...) si bien como ha sido argumentado podría proyectarse una mayor multipolaridad estratégica en el mediano y largo plazo, lo cierto es que ni los análisis teóricos ni la evidencia histórica permiten concluir que aquello implicará un mayor nivel de paz y estabilidad para el sistema internacional en su conjunto(...)

El despliegue de políticas de poder registrado en la primera década del milenio y la reproducción de conductas de carácter unilateral han deteriorado el escenario mundial en materia de seguridad internacional (...) En América Latina existen escasas probabilidades de conflictos interestatales a gran escala por la preponderancia del apoyo al mantenimiento de la región como zona de paz, un compromiso extendido con los esquemas de seguridad colectiva global y regional, y el incremento de medidas de fomento de la confianza mutua (MCM) tanto bilaterales como multilaterales (...)

El terrorismo internacional, una de las amenazas actuales más impactantes para la paz y la seguridad mundiales, es un fenómeno de naturaleza transnacional y capacidad de impacto global (...) El deterioro del medio ambiente y junto a éste, la imposibilidad de alcanzar acuerdos elementales en la protección del hábitat, ponen de relieve la resistencia al cambio y la escasa aptitud de negociación en la que puede quedar estancado el sistema internacional. A nivel mundial, la distribución y acceso a los recursos naturales (fundamentalmente alimentos y energía) será despereja en las próximas décadas y se presentarán déficits de escala local o regional, incrementando la probabilidad de inestabilidad social

interna o desacuerdos entre Estados que podrían conducir a conflictos. Es previsible, también, que simultáneamente se incrementen la frecuencia, escala y duración de las crisis humanitarias (...) Los niveles de desigualdad en la distribución de la riqueza resultan inquietantes a nivel mundial y particularmente dramáticos en el caso de América Latina.”⁹⁷

III. La “unidad”: el protagonista y sus intereses. La mutación de la relación estratégica con el oponente sobre la Cuestión Malvinas

La República Argentina como protagonista definió un conjunto de intereses nacionales vinculados con las necesidades domésticas y con los estímulos sistémicos del nuevo período estratégico, coincidente con la asunción de un nuevo gobierno y, nuevamente, en el marco de una aguda crisis económica.

Podemos verificar en esto la misma lógica política que se implementó al inicio del primero período estratégico (1989), pero con las diferencias propias de transitarse otra etapa del proceso histórico.

Desde el interregno presidencial conducido por Eduardo Duhalde, en medio de una crisis económica aún muy intensa, había comenzado una muy gradual y esforzada recuperación.

La devaluación practicada por el gobierno interino -en paralelo con una previa declaración de cesación de pagos (default) del Estado argentino ante sus compromisos internacionales- es el corolario delfin del modelo de convertibilidad monetaria dispuesta por la Ley 23.928 y vigente desde 1991.

La brecha cambiaria consecuente generó fuertes efectos negativos, aunque en términos macroeconómicos y al comenzarse lentamente a exportar en diversos rubros gracias a un tipo de cambio favorable, a poco se logró una balanza comercial superavitaria y el ingreso de divisas.

El fin del modelo de convertibilidad que equiparaba por ley el valor de un (1) peso argentino a un (1) dólar estadounidense permitió, aún en un marco crítico, que las exportaciones agropecuarias y en menor medida industriales experimentasen un importante incremento, acompañado por un favorable contexto económico internacional que incluía la apreciación de materias primas y *commodities*. Esto permitió llegar a nuevos mercados y sostener una balanza comercial positiva.

Además de mercados típicos como los países del MERCOSUR, y los bloques de la UE y el NAFTA (acuerdo de libre comercio de América del Norte entre México, Estados Unidos y Canadá), el intercambio comercial se incrementó con potencias emergentes: China, Rusia e India, lo cual facilitó una mayor inserción argentina en la economía mundial.

La lenta y trabajosa recuperación -un fin prioritario de los decisores en los inicios de este período estratégico- redundó en algunos resultados palpables: crecimiento sostenido del PBI durante más de cinco años a un promedio del 8% anual; un equilibrio macroeconómico incluyendo superávits gemelos (números positivos en cuentas fiscales y balanza comercial); aumento de las reservas internacionales de

⁹⁷Libro Blanco de la Defensa – Argentina Bicentenario / 2010, Ministerio de Defensa de la República Argentina, Buenos Aires, 2010, pág. 21-27.

14 mil millones de dólares en 2003 a más de 50 mil millones en 2007, y un incremento y grado de diversificación de exportaciones.

El discurso del gobierno, que se plasmó mayormente en los principales aspectos de su política económica, se centró en la promoción de un renovado rol intervencionista del Estado a través de mayores regulaciones, subsidios, participación accionaria en empresas, nacionalizaciones de activos y en algunos casos, estatización de los mismos.⁹⁸Excede a los objetivos de este trabajo el análisis sobre la conveniencia y resultados posteriores de este modelo.

Esta concepción de política económica también respondía a estímulos sistémicos internacionales, principalmente regionales: Brasil, Venezuela, Bolivia, Ecuador y en menor medida Uruguay experimentaban procesos afines con este sesgo de un Estado “interventor” y económicamente presente, a través de un campo discursivo y de prácticas políticas sustentadas en referencias y anclajes en el nacionalismo popular, el progresismo, las vertientes ideológicas de izquierda y los estilos populistas.

Podemos decir que se trató de un efecto “epocal” y que los decisores del período lo asumieron también como un insumo del contexto internacional que influiría en la reconfiguración de su estructura de intereses y en los exumos posteriores para satisfacerlos. La Cuestión Malvinas encontraría también un contexto propicio entre los actores regionales de estos signos político-ideológicos (como aliados del protagonista) para ser ventilada y promovida.

Lo que en el período estratégico anterior y en términos de ingreso de divisas se obtuviera mediante la casi exclusividad del financiamiento y el crédito externos, y de inversiones extranjeras directas, por el contrario, durante el período estratégico 2003-2015, surgió del apoderamiento de rentas por parte del Estado sobre las exportaciones; principalmente aquellas de productos primarios.⁹⁹También excede al fin y objetivos de este trabajo analizar los resultados y consecuencias de esa política económica y de sus medidas particulares.

⁹⁸ “El Presidente tuvo dos marcas personales en el estilo económico, la primera característica tiene que ver con que tuvo una concepción más activa del rol del Estado (...) La segunda característica de la nueva gestión fue una inusual preocupación por la caja y una propensión al ahorro que suele asociarse con el fiscalismo. En ocasión del aniversario de los 152 años de la Bolsa, Kirchner se definió a favor de ‘una economía capitalista, transparente y productiva, sin un Estado ausente’, y reclamó que ‘Estado y Mercado deben combinarse’. Más Estado (regulaciones, subsidios, renacionalizaciones de empresas) fue el camino presuntamente ‘progresista’ que signó al gobierno de la poscrisis.” BRAVI, Bárbara, *Soft Power de Argentina. La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Instituto de Relaciones Internacionales, 2016, pág. 80. Enlace: http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2016/06/maestría_tesis_bravi.pdf

⁹⁹ “Los elementos del nuevo modelo son principalmente el dólar alto, la solvencia fiscal, y la autonomía financiera. El ‘dólar alto’ tiene que ver con que para que una industria se desarrolle necesita tiempo, y durante este proceso necesita barreras comerciales, subsidios, o tipo de cambio alto (...) En segundo lugar, mencionamos la ‘solvencia fiscal’, que está íntimamente relacionada con las retenciones. Las retenciones fueron impuestas por el gobierno de Duhalde en una situación de emergencia, ya que había que recaudar como fuese posible, esto se tradujo en una eficacia tributaria, y tanto el equilibrio fiscal de 2002 como 2003 se deben en su totalidad a este impuesto (...) Las retenciones también aportaron otra ventaja, ya que junto con la reestructuración de la deuda, virtualmente eliminaron el descalce de monedas que estuvo detrás de todas las crisis emergentes: la situación de tener que enfrentar pagos en dólares con ingresos tributarios en pesos, que hace tan peligrosa una devaluación real. La Argentina gracias a la desdolarización y a las retenciones, recuperó el tipo de cambio como instrumento de política. Por último, el otro pilar de este modelo, la ‘autonomía financiera’, ya que la crisis del 2001 reveló, entre otras cosas, que no se puede confiar en la ayuda de los organismos dominados por países desarrollados, y la acumulación de reservas se vislumbra entonces, como un síntoma autonomista.” BRAVI, óp. cit., pág. 80.

Desde una interpretación política esto puede traducirse en un incremento de autonomía y mayor libertad de acción del protagonista como objetivo central de toda estrategia (Beaufre; 1977), en relación con actores que pudieran condicionara sus fines más relevantes, entre los cuales también se encuentra el núcleo de intereses propio de la Cuestión Malvinas.

A lo largo de todo este período estratégico al cual se asimilan los tres gobiernos kirchneristas: 2003-2007 (Néstor Kirchner), 2007-2011 y 2011-2015 (Cristina Fernández), las principales orientaciones de esta política económica se mantuvieron vigentes con muy pocas variantes, incluso durante la crisis global de 2009 y a posteriori.

Un punto destacado es el discurso crítico que el gobierno de Kirchner comienza a exhibir con el Fondo Monetario Internacional (FMI) desde 2003: *“En otro orden, si bien es cierto que entre los objetivos de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional figuran el “acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros”, así como el “infundirles confianza con recursos para crear la oportunidad de que se corrijan sin que deban recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional”, también lo es que se necesita rediseñar organismos como el citado.*

Ese rediseño de los organismos multilaterales de crédito debe incluir el cambio de sus paradigmas de modo que el éxito o fracaso de las políticas económicas se mida en términos de éxito o fracaso en la lucha por su crecimiento, la equidad distributiva, la lucha contra la pobreza y el mantenimiento de niveles adecuados de empleo.

Este nuevo milenio debe desterrar los modelos de ajuste que basan la prosperidad de los unos en la pobreza de los otros. El comienzo del siglo XXI debe significar un final de época y el comienzo de una nueva colaboración entre acreedores y deudores.”¹⁰⁰

En oportunidad del siguiente Período de Sesiones de la Asamblea General correspondiente al año 2004, el discurso de Kirchner volvió a incorporar la cuestión del FMI en un tono particularmente crítico: *“Durante las últimas crisis financieras internacionales los organismos multilaterales de crédito exhibieron una serie de fallas en la resolución de las mismas. Las soluciones propuestas generaron un efecto contagio en otros países, lo que magnificó internacionalmente el crecimiento del hambre y la pobreza (...)*

El caso de la Argentina resulta paradigmático. Después de aplicar durante la década de los 90 las recetas aconsejadas por los organismos financieros multilaterales, el país sufrió una crisis financiera todavía no totalmente resuelta (...)

En el año 2002 el FMI incurrió en una severa equivocación en el diagnóstico de la misma, lo que lo llevó a cometer importantes errores de pronóstico y recomendaciones de política inadecuadas (...)

A partir de nuestra experiencia más reciente y la de otras crisis de endeudamiento, podemos concluir que urge dar mayor margen de acción a las autoridades nacionales. Se requiere establecer una relación diferente con el FMI, priorizando una solución consistente con la capacidad de pago del país y

¹⁰⁰ Clarín, 25/09/2003.

Enlace: https://www.clarin.com/ultimo-momento/discurso-completo-kirchner-onu_0_HkOWGbexAYe.html

sostenible en el mediano y largo plazo, que preserve los principios de equidad, justicia social y lucha contra la pobreza, el hambre y la desocupación.”¹⁰¹

Este organismo presionaba al protagonista deudor -ante el default de 2002- para una readecuación relativa a sus compromisos financieros internacionales.¹⁰² Ante la percepción de los decisores nacionales, “*la deuda externa, lejos de constituir un problema meramente económico, se erigió como una cuestión esencial en las relaciones exteriores del país (...)*” (Bravi; 2016) O sea; se trataba de un problema de naturaleza política.

Como había ocurrido en las crisis argentinas de 1989 y 2002, los organismos de crédito y el circuito financiero globales -ámbitos económicos representados por foros- eran “arenas” de gestión de los intereses del protagonista.

Entre estos intereses, los fines de mayor jerarquía se vinculaban, de forma recurrente, con la necesidad de solucionar sus crisis económicas y cíclicas.

La cancelación de deuda con el FMI implicó un proceso de negociación cuyo resultado fue considerado conveniente por ambas partes y se dio paso a efectuar el pago en enero de 2006.¹⁰³

Si bien la materia era económica, su fin era político: la recuperación de margen de acción y mayor autonomía en términos de política económica y de política exterior: “*Kirchner afirmó que la cancelación de la deuda servirá para “ganar grados de libertad para la decisión nacional y le permitirá al país no estar obligado a atender los reclamos y exigencias del Fondo a la hora de negociar acuerdos de refinanciación de los vencimientos (...) el pago le dará al Gobierno “más fuerza y autoridad para seguir reclamando una profunda reestructuración del organismo”.*”¹⁰⁴

Según Kirchner, la cancelación de deuda permitiría al gobierno valerse “*de las herramientas para construir nuestra autonomía.*”¹⁰⁵

Pero esa autonomía y margen de acción no sólo se vincularían a la relación con el FMI, sino que tendrían un carácter teleológico; una finalidad ulterior en la estructura de intereses del protagonista: más autonomía y margen de acción podría reducir la cooperación con el Reino Unido, que aún ejercía influencia a través de sus capacidades sobre este tipo de organismos financieros, como ya se había manifestado en el período estratégico anterior.

¹⁰¹Discurso de Néstor Kirchner en la ONU, 2004. Enlace: <http://www.cfkargentina.com/nelor-kirchner-en-la-59-asamblea-general-de-las-naciones-unidas/>

¹⁰² “Al asumir Kirchner, el FMI a través de su vicedirectora gerente, Anne Krueger manifestó sus críticas y planteo las exigencias del organismo multilateral (...) Esta rigidez del Organismo para con la Argentina, obligo al gobierno de Bush a profundizar su participación en estas negociaciones (...) El problema de fondo era más político que financiero. Estados Unidos temía que hubiese una expansión de populismo en la región cuyo punto culmine lo encarnaba la Venezuela de Chávez.”, BRAVI, óp. cit., pág. 78.

¹⁰³El pago representaba 9.810 millones de dólares, “algo menos del 9% del total de la deuda pública argentina, de 126.400 millones de dólares. Y se compromete el 36,6% de las reservas del país, que, de 26.800 millones de dólares, ahora pasan a 16.990 millones. Según el Presidente, el pago adelantado le permitirá al país ahorrar casi 1000 millones de dólares, en concepto de intereses (...) La Argentina hará un desembolso equivalente al 32% de sus reservas(...) los vencimientos con el organismo para 2006 son de 5082 millones de dólares; para 2007, de 4635 millones y, para 2008, de 432 millones, a los que se suman 200 millones que restan para 2005 (...) la Argentina triplicó sus reservas desde 2003 (a 2006), de 8250 millones de dólares a casi 27.000 millones.” La Nación, 16/12/15. Enlace: <http://www.lanacion.com.ar/765314-historico-el-pais-saldara-en-un-solo-pago-la-deuda-con-el-fmi>

¹⁰⁴ La Nación, 16/12/15.

¹⁰⁵Ibíd.

Ese contexto previo justificaba que el protagonista continuara manteniendo una relación mayormente cooperativa con el oponente, pese a algunas señales de cierta reivindicación sobre la disputa de soberanía, sobre todo en el gobierno de la Alianza, como ya se vio.

Por su parte, la breve y crítica presidencia de Duhalde continuó priorizando el allanamiento de las relaciones económicas en detrimento de la reivindicación soberana: sostener la cooperación con el Reino Unido en el escenario occidental para lograr salir de la crisis, por sobre la competencia que implicaba impulsar la reclamación de la Cuestión Malvinas de cara al oponente.

A partir de la asunción de Kirchner, el 25 de mayo de 2003, comienza un gradual, pero inequívoco giro de la relación estratégica entre protagonista y oponente que pondrá de manifiesto la mutación de la identificación, de cooperativa a competitiva, en el nuevo período estratégico: *“Para la gestión duhaldista, la renuncia al reclamo de derechos soberanos en pos de obtener mayor beneficio a la hora de negociar con el organismo de crédito. Para la gestión kirchnerista, la firme postura de reclamar legítimamente en los organismos correspondientes los derechos soberanos sobre territorios usurpados por una potencia colonialista sin ceder ante las presiones del Fondo Monetario Internacional, que intentaba continuar imponiendo temas en la agenda nacional.”*¹⁰⁶

Mientras que el oponente retenía su poder de condicionar situaciones en estos ámbitos y espacios financieros internacionales, el protagonista recuperaba margen de acción y libertad en estos, pero también ante el mismo oponente. Esto sería una condición importante al momento de modificar la relación de cooperación entre ambos.

El protagonista cambiaría **la relación entre sus fines y medios**: la cooperación con potencias centrales ya no sería determinante para allanar la resolución de la crisis económica. La gestión de intereses en torno a la disputa de soberanía ya no continuaría congelada y dejaría de ser un medio para obtener fines superiores. **La relación con el Reino Unido podría ser revisada** y el conflicto del Atlántico Sur podría emerger como el interés de colisión, común a ambos actores. **La competencia sería la norma en este nuevo período estratégico**: *“(…) durante los ocho años de la gestión del matrimonio Kirchner la relación fue competitiva. Se realizaron duros cuestionamientos a la actitud inglesa desde los foros nacionales e internacionales, recibiendo respuestas igualmente duras del Reino Unido a través de hechos concretos que consolidaron la posición de fuerza británica en el área del conflicto.”*¹⁰⁷

Desde 2003, dos aspectos objetivos parecían influir positivamente en el aumento de autonomía y margen de acción del protagonista: 1) la casi inexistente dependencia de flujos de capital externo para impulsar la recuperación económica nacional; 2) los nuevos estímulos del contexto internacional; principalmente al surgimiento de nuevos actores gravitantes que comenzaban a influir en la agenda sistémica junto a los tradicionales.

Un tercer aspecto, de orden subjetivo, tendrá que ver con la **motivación** de los decisores -que luego veremos- basada en sus percepciones, conjunto de creencias, tradición de pensamiento y aspectos ideológicos.

¹⁰⁶GUTIÉRREZ BRÓNTOLO, óp. cit., pág. 100-101

¹⁰⁷BARRALES, óp. cit., pág. 27.

En base al esquema de **decisión estratégica**, se comenzaría a delinear una política que incluiría un **mayor control sobre el escenario** en su modalidad de foros y una sustancial **modificación en la relación con los aliados y con el oponente**, habilitando la construcción de una **nueva maniobra y la adopción de nuevas opciones estratégicas** coherentes con el perfil competitivo; adecuadas para intentar acercarse a la resolución de la Cuestión Malvinas:

“(...) el presidente Kirchner, fiel a su estilo de baja condescendencia con aquellos gobiernos que configuran de alguna manera una amenaza, en términos de afectación a nuestro interés nacional, marcó el rumbo de una nueva estrategia de endurecimiento hacia el gobierno británico por la cuestión Malvinas (...) El endurecimiento de la política exterior argentina con el Reino Unido en referencia a Malvinas, que a su vez fue apoyado por medidas implementadas desde Cancillería tuvo como eje direccionar a Gran Bretaña a dialogar sobre soberanía (...) La posición inflexible hacia los kelpers se encuentra en línea con las creencias de Kirchner acerca de la necesidad de corregir por vía diplomática una situación que primeramente debía ser definida como colonial, siendo los kelpers, británicos implantados en nuestras islas (...)”¹⁰⁸

En la misma línea, Alfredo Bologna sostiene que *“esta nueva estrategia nos parece adecuada y alejada de la política de seducir a los kelpers, que no dio resultado satisfactorio pese a las reiteradas oportunidades en las cuales se ha empleado. Por primera vez los habitantes de las islas se muestran descontentos con Argentina porque se han visto afectados en sus ingresos que alcanzaron los 25.000 dólares per cápita (...)”¹⁰⁹*

En el mensaje de asunción del presidente Kirchner, el 25 de mayo de 2003, un párrafo alude directamente a la Cuestión Malvinas: *“Venimos del sur de la Patria, desde la tierra de la cultura malvinera y de los hielos continentales, y sostenemos ineludiblemente (sic) nuestro reclamo de soberanía sobre las islas Malvinas (...)”*

Cuatro meses después, en la primera intervención de Kirchner ante el 58avo Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2003, el presidente sostendría: *“Somos fervientes partidarios de la solución pacífica de las disputas internacionales, particularmente en un tema tan caro a nuestros sentimientos e intereses como la disputa de soberanía que mantenemos por las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marinos circundantes. Las Naciones Unidas han reconocido que es esta una situación colonial por parte del Reino Unido y que debe ser resuelta a través de negociaciones bilaterales entre la República Argentina y éste. Valoramos el papel que le compete al Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas y manifestamos la más amplia vocación negociadora a efectos de poner punto final a esta controversia de larga data, objetivo permanente de la República Argentina. Exhortamos al Reino Unido a*

¹⁰⁸BRAVI, óp. cit., pág. 129-132.

¹⁰⁹BOLOGNA, Alfredo Bruno, *“El Canciller Bielsa perdió la paciencia”*. La Capital, Rosario, 29/06/05. Bologna fue académico y docente de la Universidad Nacional de Rosario y fundador y director del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Falleció en 2015.

*responder de manera afirmativa a la reanudación de las negociaciones bilaterales para resolver esta importante cuestión (...)*¹¹⁰

La frase incluye términos inequívocos: “exhortamos” y “resolver”. Ambos constituyen elementos de un discurso diferente a lo que se había comunicado en el período estratégico anterior: exhortar significa incitar, desde una posición de autoridad o desde un derecho, a que alguien haga o deje de hacer algo. Resolver implica solucionar un problema o dificultad o algo que los entrafia.¹¹¹

Los términos empleados en un mensaje de este tenor, en este espacio determinado y ante una audiencia tan significativa no son aleatorios ni descuidados.

El protagonista decidió transmitir su mensaje desde una relativa posición de fuerza, poniendo de relieve la existencia de un conflicto de importancia a ser resuelto. A sólo cuatro meses de haber asumido el nuevo gobierno argentino, el tenor del mensaje prefiguraba los cambios que se producirían a futuro, empezando por el cambio de la relación de identificación.

Las subsiguientes intervenciones en la Asamblea General de ONU durante toda la presidencia de Kirchner (culminada en 2007) y en el resto de los principales foros multilaterales a lo largo de este período estratégico (2003-2015), confirmarían el alto perfil otorgado a la Cuestión Malvinas; un fin destacado en la estructura de intereses de la República Argentina: *“Con la victoria de Cristina Fernández, la esposa del presidente Néstor Kirchner, el 28 de octubre en las elecciones generales se presupone una continuidad de la política exterior argentina respecto al reclamo de soberanía sobre Malvinas (...) El período 2007-2011 puede caracterizarse por una profundización de la política exterior argentina respecto a la soberanía sobre Malvinas llevada a cabo durante el período 2003-2007.”*¹¹²

Podemos entonces definir a los siguientes intereses del protagonista, tanto globales como vinculados a la Cuestión Malvinas, que entendemos más relevantes durante el período estratégico:

- a) **Recuperación económica** nacional;
- b) **Incremento de autonomía y margen de acción** en política exterior y económica;
- c) **Integración y cooperación regional** en Sudamérica mediante instancias multilaterales y bilaterales como fin, y reorientación de la política exterior, como medio, para lograrlo;
- d) **Cuestión Malvinas** como fin, ya no condicionado por otros de mayor orden, a través de su gestión activa, implicando el abandono de su suspensión (o congelamiento), que fuera considerada en el período estratégico anterior como un medio para obtener fines ya descriptos
- e) **Modificación de política económica**; mayor rol e intervención del Estado en la actividad productiva, económica y en el mercado; modelo exportador con tipo de cambio favorable; ingreso

¹¹⁰ Clarín, 25/09/03. Enlace: https://www.clarin.com/ultimo-momento/discurso-completo-kirchner-onu_0_HkOWGbexAYe.html

¹¹¹ Diccionario de Lengua Española, Edición del Tricentenario, Real Academia Española. Enlace: <http://dle.rae.es/?id=WBV06OC>

¹¹² GUTIÉRREZ BRÓNTOLO, óp. cit., pág. 118 y 170.

de divisas y acumulación de reservas; políticas fiscalistas (impuestos diversos, retenciones a la exportación, etc.)

- f) **Reorientación de la política exterior**, dirigida hacia estrechar vínculos con la región en instancias multilaterales (MERCOSUR, UNASUR, CELAC) y bilaterales con los Estados de Sudamérica;
- g) **Cancelación de deuda con el FMI** como medio para ganar autonomía y margen de acción ante el sistema financiero y crediticio internacional y ante actores que pudieran condicionar la relación con ese organismo gravitante;
- h) **Impulso y gestión de la Cuestión Malvinas** a través de diversos medios; desde las tradicionales acciones diplomáticas a la aplicación de normativa que generaría grados de coacción limitada, en una relación de identificación competitiva con el Reino Unido;
- i) **Acercamiento a las potencias emergentes** del período, principalmente al tradicional socio estratégico del protagonista (Brasil), así como a la República Popular China y la Federación de Rusia -ambos miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU y actores destacados en el “cuadro posicional” configurado por la redistribución multipolar de capacidades en la estructura internacional- en materia de cooperación económica, de infraestructura, energética, tecnológica y militar; y para obtener apoyos en foros relativos a la Cuestión Malvinas.

Cuadro 12: Estructura de intereses del protagonista en el período estratégico competitivo¹¹³

INTERESES	Clase	Ámbito	Espacio	Jerarquía	Orden	Polar.	Estado	Excl.
Recuperación económica nacional	Real	Económico	Mercado	Fin	1	Pos.	P	E
Incremento de autonomía y margen de acción en política exterior y económica en creciente contexto multipolar	Ideal	Político	Foro / Mercado	Fin	2	Pos.	P	E
Integración y cooperación regional a nivel multilateral/bilateral	Ideal / Real	Político / Económico / Militar	Foro / Mercado / Territorio	Fin	3	Pos.	P	N/E
Cuestión Malvinas (gestión del reclamo por ejercicios de derechos soberanos y reposición territorial)	Ideal / Real	Político / Económico	Foro / Mercado / Territorio	Fin	4	Pos.	P	E
Modificación de la política y el modelo económico nacional	Real	Económico	Mercado	Medio	1	Pos.	A	E
Reorientación de la política exterior: priorización de la región sudamericana para fines de integración y cooperativos	Ideal / Real	Político / Económico / Militar	Foro / Mercado / Territorio	Medio	2	Pos.	A	E
Cancelación de deuda con el FMI	Real	Económico	Foro / Mercado	Medio	3	Neg.	A	E
Impulso múltiple de la gestión sobre la Cuestión Malvinas	Ideal / Real	Político / Económico / Militar	Foro / Mercado / Territorio	Medio	4	Pos.	A	E
Legislación y acciones de gobierno sobre ámbitos político y económico y espacios de mercado y territorio relativos a Cuestión Malvinas	Real	Político / Económico	Foro / Mercado / Territorio	Medio	5	Pos.	A	E
Acercamiento a potencias emergentes para cooperación en diversos rubros	Ideal	Político	Foro	Medio	6	Pos.	A	E
		OBJETO		VALOR				

VI. Respuesta y exumos (I): Política (Campo de Acción. Escenario. Control. Coalición.)

Comenzaremos ahora a definir, luego de haber analizado los **insumos** (contexto internacional y actores) y la **unidad** (protagonista y sus intereses), a las respuestas y **exumos** dentro del enfoque sistémico, expresados en este período estratégico y específicamente vinculados con la Cuestión Malvinas.

¹¹³Elaboración propia.

Pasaremos a definir la política asumida por el protagonista, cuyo objetivo es la conducción del conflicto y la cual se compone, como vimos en el Cuadro 2, de un **campo de acción** (el **escenario** -sus espacios y reglas de juego- y el grado de **control** deseado sobre éste) y la **coalición**, sobre la que el protagonista define oponentes y aliados. Comenzaremos por el campo de acción durante este período:

ESCENARIO:

En este período estratégico se encontraba constituido por los siguientes elementos:

c) **Espacios:**

- 1) **Foros:** la estrategia del gobierno encabezado por Néstor Kirchner (2003-2007) y de los gobiernos presididos posteriormente por su esposa, Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015), se mantuvo constante en cuanto a jerarquizar e instalar la Cuestión Malvinas en los foros multilaterales globales, hemisféricos y regionales, y en diversos intentos de abordaje bilateral con el oponente, que, al incluir expresamente la intención argentina de incorporar el debate por la soberanía y la posesión de los territorios -un “descongelamiento” de la cuestión-, resultaban en fracaso debido a la negativa británica a abrir el diálogo sobre el particular.¹¹⁴

En el período estratégico anterior, la identificación cooperativa permitió operar a ambos actores en los tres ámbitos tradicionales: político (relaciones bilaterales generales sobre una amplia agenda); económico (cooperación financiera y relaciones comerciales) y militar (medidas de confianza mutua, seguridad militar en el Atlántico Sur y cooperación en Defensa).

En cuanto a los espacios, también lo hicieron sobre los tres típicos: foros (grupos de trabajo bilaterales); mercado (inversiones, finanzas, recursos naturales del Atlántico Sur) y territorio (en materia de cogestión de recursos y seguridad militar en la zona disputada).

Lógicamente, en el nuevo período competitivo se redujo sensiblemente la cooperación en la mayoría de los temas de la agenda: los grupos de trabajo bilaterales ya habían mermado su frecuencia de reuniones hacia fines de la década de 1990 y durante el nuevo período, su actividad fue mucho menor al surgir actitudes divergentes y desaparecer las coincidencias en torno a los intereses comunes. Un ejemplo de ello será visto a continuación respecto de la “Declaración Conjunta sobre Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental”, suscripta por ambas partes en 1995 y dada por terminada por el protagonista en 2007.

¹¹⁴ Referido al lapso del kirchnerismo en el poder, asimilado al período estratégico 2003-2015, se señala que “(...) año tras año se hace creciente una intención por parte del gobierno de regionalizar la cuestión Malvinas. Desde mediados de siglo hasta el año 2003, con un período interrumpido por el conflicto bélico, el reclamo de soberanía por Malvinas fue acompañado con la firma de documentos por OEA, NOAL (durante el corto período del tercer mandato de Perón), y MERCOSUR, durante los 90’. A partir del período presidencial que da inicio en 2003 comienza una revalorización histórica de la cuestión Malvinas. Argentina retoma los reclamos anuales ante la Asamblea General de Naciones Unidas e inicia medidas bilaterales hacia Gran Bretaña (...)”, GUTIÉRREZ BRÓNTOLO, *óp. cit.*, pág. 175.

La competencia se desarrolló en los mismos espacios en que antes lo hizo la cooperación:

- I. En los **foros multilaterales**: todos aquellos¹¹⁵, y en todas las oportunidades en las cuales, entre 2003 y 2015¹¹⁶, el protagonista planteó la Cuestión Malvinas solicitando al oponente que se avenga a negociar conforme a los llamados de la comunidad internacional y denunciando sus acciones ilegales y unilaterales sobre el Atlántico Sur.

Como un interés conexo con el reclamo de la Cuestión Malvinas, y dentro del subsistema de carácter geoestratégico que encarna en el Atlántico Sur valorado así por protagonista y oponente, la República Argentina presentó entre abril y agosto de 2009, ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de Naciones Unidas el informe pertinente¹¹⁷ para obtener el reconocimiento de la extensión de su plataforma continental submarina hasta un rango de 350 millas marinas¹¹⁸. De esta forma se completaba una política de Estado que había comenzado en el 1997, con la creación por la Ley 24.815 de la Comisión Nacional de Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA), como el órgano estatal encargado de elaborar la presentación final del límite exterior de la plataforma continental argentina, de conformidad con la CONVEMAR y la Ley 23.968 de Espacios Marítimos.

¹¹⁵“Los esfuerzos proactivos que realiza la República Argentina consistentes en obtener, en los distintos foros y organizaciones internacionales que se pronuncian sobre la Cuestión de las Islas Malvinas, un expreso reconocimiento en el sentido de que la disputa de soberanía abarca a los tres archipiélagos, se inscriben también en la ilegítima adopción, por parte del Reino Unido, de medidas respecto de las islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur que revisten una naturaleza y alcance distintos que aquéllas, también ilegítimas, que se refieren estrictamente a las Islas Malvinas, no obstante haberse tratado siempre de una única e indivisible disputa sobre los tres archipiélagos.”, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *La Cuestión de las Islas Malvinas en las Organizaciones Internacionales y otros Foros Regionales y Birregionales*. Enlace: <https://www.mrecic.gov.ar/es/la-cuestion-de-las-islas-malvinas/la-cuestion-de-las-islas-malvinas-en-las-organizaciones>.

Los diversos foros en los cuales se imprimió mayor fuerza a la gestión de la Cuestión Malvinas en el período estratégico 2003-2015 son los siguientes: Organización de las Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos, Cumbres Iberoamericanas, MERCOSUR, ALADI, Cumbres Sudamericanas, Comunidad Sudamericana de Naciones, Primera Cumbre Energética Sudamericana, Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Cumbres de Países de América Latina y el Caribe (CALC), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Grupo de Río, Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), Cumbres América del Sur-África, Cumbres de Países Sudamericanos y Países Árabes, Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, Grupo de los 77 y China, ámbitos de la Unión Europea y OLADE. Enlace: <https://www.mrecic.gov.ar/es/la-cuestion-de-las-islas-malvinas/la-cuestion-de-las-islas-malvinas-en-las-organizaciones>.

¹¹⁶ “Puede observarse cómo, desde la conformación de los diferentes bloques regionales, el apoyo al reclamo de soberanía fue en ascenso año tras año: la Organización de Estados Americanos (OEA), que apoya la causa argentina desde la década del 90’, la presencia del MERCOSUR y países aliados como Bolivia y Venezuela, y el creciente apoyo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que al final del período se mostró enfático ante los diferentes foros. A ello también pueden sumarse la Declaración de Buenos Aires, que nucleaba a los países de Latinoamérica, y la Liga árabe, junto a las menciones hechas por la Cumbre Iberoamericana.” *Ibidem*, pág. 170-171.

¹¹⁷“Esta presentación consta de un Cuerpo Principal estructurado en seis capítulos desarrollados en 13 tomos, que contienen la fundamentación científica del límite exterior de la plataforma continental argentina. En otros 13 tomos y en 30 DVDs y 84.6 GB se encuentran recopilados los datos científicos y técnicos justificativos. Finalmente, la bibliografía de mayor relevancia se anexa en otros 24 tomos. Se trata de una presentación de considerables dimensiones, efectuada en español y además traducida por nuestro país al inglés a fin de facilitar y no demorar su evaluación por parte de la CLPC, ya que ese es el idioma de trabajo de la Comisión.

Los puntos más relevantes fueron expuestos oralmente por una delegación de COPLA y funcionarios de la Cancillería ante la CLPC el 26 de agosto de 2009. La exposición oral se realizó en cumplimiento a lo establecido en el reglamento de la CLPC.”, Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental Argentina. Enlace: <http://www.plataformaargentina.gov.ar/es/pArgentina>

¹¹⁸ “La Argentina ha realizado un profundo y acabado trabajo científico y técnico que le permitió fijar el límite exterior de su plataforma continental. Este trabajo brinda certeza sobre la extensión geográfica de nuestros derechos de soberanía sobre los recursos del lecho y subsuelo en más de 1.782.000 km² de plataforma continental argentina más allá de las 200 millas marinas, que se suman a los aproximadamente 4.799.000 km² comprendidos entre las líneas de base y las 200 millas marinas (...) El límite exterior de la plataforma continental de todo el territorio argentino: continental, islas del Atlántico Sur y Sector Antártico Argentino está formado por 6.336 puntos de coordenadas geográficas en WGS84.” *Ibidem*.

- II. En los **foros bilaterales** con el oponente (grupos de trabajo surgidos de acuerdos y entendimientos provisorios sobre temas específicos) cuyos objetivos eran el impulso y el desarrollo de intereses prácticos de la relación -en un nivel general como también sobre la situación del Atlántico Sur-, pero dejando de lado la cuestión de soberanía, que en el nuevo período estratégico era reinstalada con fuerza por el protagonista y que volvía a condicionar la relación bilateral. Esto motivó prácticamente la desactivación de estas instancias de relación.
- III. En las **relaciones bilaterales** con aliados regionales¹¹⁹ con los cuales se impulsaba una vinculación estrecha desde lo ideológico y político, y una agenda vasta -Brasil, Uruguay, Bolivia, Venezuela, Ecuador-; y con socios estratégicos de proyección global como la República Popular China y la Federación de Rusia¹²⁰, lo que refleja la concepción multipolarista de la política exterior argentina durante el período.

La acción concreta en los foros, dependiendo del carácter global o regional, así como de su membresía por parte de ambos actores o sólo del protagonista, fue diversa: incluyó desde presentaciones informativas y difusión acerca del reclamo argentino hasta denuncias, protestas, rechazos y quejas debido al accionar británico unilateral, ilegal e ilegítimo en el Atlántico Sur, contrario a los intereses del protagonista.

- 2) **Mercado**: durante el período cooperativo, la relación económica con el Reino Unido se había vertebrado desde un plexo de instrumentos bilaterales que incluían aspectos comerciales y financieros (fomento y protección recíproca de inversiones, política impositiva, etc.) y regulaciones sobre explotación conjunta de recursos pesqueros e hidrocarburos en el área del Atlántico Sudoccidental.

Los resultados del paso del tiempo exhiben que el beneficiario de esa relación es el oponente (la metrópoli y su enclave colonial) y que ha fortalecido sus intereses en la zona disputada, en esa tendencia ya mencionada al resultado de suma cero: lo que gana el Reino Unido lo pierde Argentina en recursos naturales (actual actividad pesquera, productos de futura explotación de hidrocarburos, biodiversidad y recursos minerales), explotación turística, comunicaciones, logística y diversas oportunidades de inversiones actuales y futuras, en los territorios bajo exclusivo control británico.

¹¹⁹“El apoyo de los países latinoamericanos sería de vital importancia para cobrar fuerzas ante los diferentes foros internacionales y la Organización de las Naciones Unidas. Para eso, el presidente debió seguir trabajando sobre la consolidación de la idea de generación de credibilidad ante las demás naciones, pero esto se tornaba imposible sin el crecimiento interno que generara estabilidad político-económica. A su vez, el hecho resultó un llamado de atención hacia la necesidad de reafirmar la idea de unidad latinoamericana (...)” GUTIÉRREZ BRÓNTOLO, óp. cit., pág. 98-99.

¹²⁰ “China apoyó el reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas”, La Nación, 25/12/11. El gobierno de la República Popular de China expresó desde 2011 a 2015 su apoyo a la resolución del conflicto en diversas oportunidades. Enlace: <http://www.lanacion.com.ar/1435533-china-apoyo-el-reclamo-argentino-por-la-soberania-de-las-islas-malvinas>; “En Diputados; China y Rusia expresaron su apoyo a la causa Malvinas”, La Prensa, 23/11/12. Enlace: <http://www.laprensa.com.ar/399255-En-Diputados-China-y-Rusia-expresaron-su-apoyo-a-la-causa-Malvinas-note.aspx>. “Vladimir Putin respaldó a la Argentina por el reclamo sobre las islas Malvinas”, La Nación, 12/7/14. Enlace: <http://www.lanacion.com.ar/1709552-vladimir-putin-respaldo-a-la-argentina-por-el-reclamo-sobre-las-islas-malvinas>

Si bien durante el período posterior dichos acuerdos, celebrados bajo fórmula de reserva o salvaguarda de soberanía, continuaban vigentes, el protagonista intentaría -en el período estratégico competitivo más allá de estos instrumentos-, afectar diversos intereses británicos con particular impacto sobre la economía de los territorios coloniales.

Los decisores argentinos, con un criterio asertivo, buscaban generar presión en el marco de una opción estratégica de **coacción** (aunque limitada) y forzar una instancia de negociación sobre la Cuestión Malvinas.

Entre las acciones y medidas que buscaban esa afectación de los intereses del oponente con carácter económico, a las cuales luego analizaremos con mayor detenimiento en las opciones estratégicas del protagonista, encontramos:

- I. Desautorización y cancelación, en 2004, de vuelos tipo chárter de la compañía aerocomercial LAN Chile a Islas Malvinas, impidiendo su tránsito sobre espacio aéreo argentino;¹²¹
- II. Presión para que una compañía aerocomercial argentina realice vuelos directos desde el espacio continental argentino a las Islas;¹²²
- III. Terminación unilateral por el protagonista en 2007 del acuerdo de “Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental” (suscripto en 1995 bajo reserva de soberanía) sobre explotación petrolera conjunta;
- IV. Modificación del Régimen Federal de Pesca por Ley 26.386 (2008) que penaliza a los operadores que mantengan al unísono permisos de pesca emitidos por el Estado argentino y permisos emitidos por las autoridades británicas para la pesca en las Islas;
- V. Aprobación de las Leyes 26.659 (Régimen de Explotación de Hidrocarburos en la Plataforma Continental) en 2011 y 26.915 en 2013. La primera establece que las empresas que operen en el continente no podrán desarrollar actividades hidrocarburíferas en la Plataforma Continental sin autorización de la autoridad competente, ni realizar

¹²¹ “El día 20 de enero el gobierno toma la decisión de dejar de autorizar vuelos a las islas desde Chile. Esta medida afectó a la empresa LAN Chile (del país trasandino) y prohibió los vuelos a Malvinas a través del espacio aéreo argentino. El argumento esgrimido fue que Gran Bretaña debería incluir en estos vuelos no sólo el espacio continental argentino, sino también sus empresas aéreo-comerciales. Esta decisión afectó a los vuelos regulares, puesto que luego se conoció que el gobierno argentino habilitó cinco vuelos “no regulares” entre noviembre y diciembre, de veintisiete que había solicitado la mencionada línea aérea. Esto ocasionó que el gobierno británico, por medio del secretario de Asuntos Exteriores, Bill Rammell, cuestione la decisión argentina de no conceder más vuelos a las Malvinas desde Chile durante la temporada turística, y eleve una protesta al gobierno argentino. El objetivo de esta medida era que una empresa aérea de bandera argentina retomara sus vuelos hacia las islas, lo que no sucedía desde 1982.” GUTIÉRREZ BRÓNTOLO, óp. cit., pág. 94-95.

¹²² “La inflexión del gobierno kirchnerista ante la propuesta de Gran Bretaña direccionó un acuerdo entre ambos gobiernos por el que se acordó la realización de vuelos hacia Malvinas por parte de empresas con bandera argentina. El gobierno argentino por medio de la resolución 350/2004 de la Secretaría de Transporte, otorgó a la aerolínea estatal LAFSA dos conexiones aéreas que parten desde el Aeroparque y aterrizan, con escalas, en Puerto Argentino.”, BRAVI, óp. cit., pág. 134.

transacción económica alguna con empresas que así lo hicieren. La segunda norma incluye una amplia de gama de penas y sanciones para quienes incumplan la regulación;

- VI. Aprobación de leyes provinciales denominadas “Gaucho Rivero”(2011-2012) que prohíben la permanencia, amarre o abastecimiento, u operaciones de logística en territorio provincial de buques de bandera británica o de conveniencia, que realicen tareas relacionadas con la exploración y explotación de recursos naturales, y de buques militares, dentro del ámbito de la cuenca de las Islas Malvinas sobre la plataforma continental argentina en puertos de cada jurisdicción que la aprueba, que son las siguientes: Tierra del Fuego, Islas del Atlántico Sur y Antártida; Santa Cruz; Chubut; Río Negro y Buenos Aires.
- VII. Denuncia penal en Sede Judicial del Fuero Federal (Río Grande, jurisdicción de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur) impulsada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación contra cinco compañías petroleras radicadas en el Reino Unido que “(...)se encuentran desarrollando en la actualidad actividades ilícitas de exploración, búsqueda y eventual extracción de hidrocarburos en el Océano Atlántico, en proximidades de las Islas Malvinas -área que forma parte de la plataforma continental argentina-, sin contar con autorización, concesión o permiso alguno otorgado por la autoridad competente argentina (...)”¹²³de acuerdo con lo normado por las Leyes 26.659 y 26.915.

La acción, luego de la imputación de los Fiscales, continuó con un embargo dispuesto por la Magistrado por más de 156.000.000 millones de dólares, incluyendo el secuestro de buques, de una plataforma petrolera y de otros activos de empresas británicas y estadounidenses.¹²⁴

La Magistrado ordenó el cese inmediato de la exploración y explotación petrolera en la plataforma continental argentina, que había sido solicitada en la Instrucción, debido a los graves e irreparables daños ambientales producidos por las actividades ilícitas.

- 3) **Territorio / geográfico:** la relación competitiva también se expresaba en la gestión de los intereses de protagonista y oponente en el espacio más significativo de la Cuestión Malvinas; el territorio del Atlántico Sudoccidental; soporte físico y entorno geográfico de los objetos en disputa. En es este espacio se encuentran los territorios bajo controversia (aquellos emergidos y también los espacios marítimos circundantes), el Mar Argentino y la Plataforma Continental Argentina.

¹²³Ministerio Público Fiscal, Procuración General de la Nación. Requerimiento de Instrucción de los Fiscales Rapoport, García Lois y Gonella a la Señora Jueza Federal de Río Grande, Magistrada Lilian Herráez, con fecha 21 de abril de 2015, pág. 1-2. Enlace: <https://www.scribd.com/document/262616053/Denuncia-Contra-Petroleras-Por-Operaciones-Ilegales-en-Malvinas>

¹²⁴Perfil, 27/06/15. Enlace: <http://www.perfil.com/politica/la-justicia-ordeno-embargos-contra-petroleras-extranjeras-que-operan-en-malvinas-0627-0051.phtml>

Los decisores nacionales definieron acciones y medidas concretas, orientadas por el criterio coactivo que se mencionó, sobre este espacio, y que tendrían por objeto interferir e impactar intereses británicos a nivel de las comunicaciones con las islas, su sostén logístico y actividades económicas específicas sobre el territorio.

Varias de las iniciativas comparten un carácter dual -territorial y económico- debido a la naturaleza de los intereses de los actores en la zona, reiterándose las ya señaladas para el espacio "mercado": I), II), III), IV), V), VI), VII) del punto previo, agregándose otras acciones de alto impacto, directamente ejecutadas sobre el territorio del Atlántico Sudoccidental, que reafirman los intereses argentinos en ese espacio:

- I. Hacia mediados de marzo de 2004 el buque militar rompehielos ARA "Almirante Irizar" navegaba desde Buenos Aires con rumbo a la Antártida e ingresó a un área que las ilegítimas autoridades británicas consideran parte de su Zona Económica Exclusiva isleña. El buque argentino inició acciones de requerimiento de identificaciones y permisos de pesca a los buques que estaban operando en el área, y en el marco de vigilancia y control sobre pesca ilegal.

El gobierno británico sostuvo que la nave argentina interpeló a embarcaciones en una zona de alta mar que, aunque de libre tránsito, es de "*uso económico exclusivo de los isleños*", por lo cual una acción de policía de ese tenor no le corresponde al buque de pabellón nacional. Tanto la creación e imposición de una zona económica exclusiva británica y las dos zonas de conservación ya mencionadas -FICZ y FIOCZ-, así como la emisión de licencias pesqueras por parte de autoridades isleñas, se reputan por la Argentina como actos unilaterales e ilegales británicos.

El incidente originó una enérgica protesta británica en la cual el oponente solicita que reiteren episodios de este tipo, agregando que la el Reino Unido "*no duda de la soberanía de su soberanía sobre las Islas Malvinas*".¹²⁵

Por su parte el gobierno argentino afirmó que el buque antártico navegaba "*por la zona económica exclusiva argentina*" y que "*efectuó tareas vinculadas con la seguridad de la navegación y la identificación de embarcaciones pesqueras, teniendo en cuenta que en la presente temporada de pesca resulta necesario extremar las medidas de conservación del recurso calamar *Illex**".¹²⁶ Esto último respondía a los informes de entonces por parte de las autoridades pesqueras nacionales, que señalaban una temporada negativa para la captura del calamar *Illex Argentinus* en años, incluyendo el latente peligro de sobreexplotación y efectos depredadores sobre el recurso y la cadena trófica¹²⁷, confirmando la dimensión

¹²⁵La Nación, 29/03/04. Enlace: <http://www.lanacion.com.ar/587558-gran-bretana-se-quejo-por-la-respuesta-tras-el-incidente-con-el-irizar>

¹²⁶Clarín, 8/04/04. Enlace: https://www.clarin.com/ediciones-antiores/malvinas-argentina-avalo-oficialmente-incursion-irizar_0_By_WGvTyRKg.html

¹²⁷ Sobre este fenómeno de negativo impacto ambiental y biológico que se produce sobre recursos de propiedad de la República Argentina y en su propio territorio, años después del incidente del 2004 se señalaba que "las licencias

ambiental y eco-biológica, en paralelo con la vulneración de derechos económicos argentinos, que la Cuestión Malvinas involucra. Dichos informes impulsaron a la autoridad argentino del sector que ordenase el regreso de la flota pesquera nacional y se solicitó a las autoridades británicas replicar esa medida en el área bajo su control, lo que no fue realizado.¹²⁸

Alrededor del cuarenta por ciento (40%) del Producto Bruto Interno¹²⁹ que corresponde a las Islas Malvinas, actualmente proviene, de forma mayoritaria, de la emisión de licencias pesqueras por parte del ilegítimo gobierno isleño.¹³⁰

La importancia de la actividad, sobre todo en últimos años, es resaltada por el gobierno isleño: *“El período 1987 - 2012 representa los primeros 25 años del régimen pesquero en torno a las Malvinas. La pesquería ha tenido mucho éxito durante este período. Los ingresos generados por la pesquería han sido críticos para el desarrollo de las Falklands modernas. Los ingresos de la industria pesquera han promediado alrededor de £ 20 millones por año.”*¹³¹

- II. En 2010, el Poder Ejecutivo Nacional dicta el Decreto 256/10 con el objetivo deregular el tránsito de buques y artefactos navales entre el continente e Islas Malvinas, así como el paso por aguas jurisdiccionales nacionales con destino a las islas, obligando a aquellos a solicitar autorización previa extendida por el Estado nacional.

La norma dispone de la creación, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de una Comisión Permanente de Evaluación y Regulaciones integrada por representantes de cinco Ministerios nacionales: de Planificación Federal; de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (aún unificados los dos primeros en esa fecha); de Economía y Finanzas Públicas; de Industria y Turismo; y de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. La finalidad de dicha Comisión es la de coordinar las acciones para implementar el Decreto y actuar como organismo de asesoramiento para la autoridad nacional competente en la ejecución de la norma.

- III. En 2013, el Congreso de la Nación aprueba mediante la Ley 26.875 la creación de un nuevo interés en el territorio referido: el Área Marítima Protegida en el área identificada como

que los kelpers otorgan provocarán un impacto sobre el nivel de capturas que ya ha afectado a la biomasa de las especies directamente capturadas y desencadenará en alteraciones críticas e irreversibles en la biodiversidad, señalando que la migración de especies varía según las condiciones ambientales a través de las estaciones del año según las profundidades y latitudes donde se desplazan los cardúmenes.” MATURANA, Roberto, *Recursos Pesqueros y Depredación*, Tribuna de Periodista, 4/08/06. Enlace: <https://periodicotribuna.com.ar/2363-recursos-pesqueros-y-depredacion.html>.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ Falkland Islands Government. Fisheries Dept. Enlace: <http://www.fig.gov.fk/fisheries/>

¹³⁰ “En los últimos 36 años -desde 1982- el gobierno británico de Malvinas a través del otorgamiento de licencias de pesca20 a buques españoles, coreanos, taiwaneses y otros, ha extraído recursos pesqueros argentinos por valor de 20.700 millones de dólares (230 licencias) que se comercializaron por un valor aproximado a 145.000 millones de dólares en la venta final. Si tenemos en cuenta, además, que otros barcos pesqueros extranjeros extraen anualmente más de setecientos cincuenta mil toneladas de recursos pesqueros en el atlántico sur, al cabo de 36 años estas capturas alcanzaron un valor de 62.100 millones de dólares que se comercializaron por un valor de 434.700 millones de dólares en la venta final al consumidor.”; LERENA, César, *Soberanía y Recursos Naturales en el Atlántico Sur y Malvinas*, publicación digital en “Nuestro Mar”, 2 de abril de 2018. Enlace: http://www.nuestromar.org/files/Soberania_Malvinas_Lerena.pdf

¹³¹ Falkland Islands Government. Fisheries. Enlace: <https://www.falklands.gov.fk/self-sufficiency/commercial-sectors/fisheries/>

Banco Burdwood / Namuncurá en la Zona Económica Exclusiva Argentina, conforme a las disposiciones de la CONVEMAR. Se trata de una meseta submarina situada entre Islas Malvinas e Isla de los Estados cuyo valor pesquero y de biodiversidad exige un grado de protección especial. Desde el punto de vista estratégico, este espacio territorial adquiere importancia porque se encuentra dentro de la ZEE del protagonista, pero al mismo tiempo se solapa en su zona norte y oriental con la ZEE pretendida por el oponente.¹³² El área favorece a la economía isleña porque es un banco de reproducción y cría de especies altamente migratorias y transzonales.

Los objetivos de la norma disponen:

- a) Conservar una zona de alta sensibilidad ambiental y de importancia para la protección y gestión sostenible de la biodiversidad de los fondos marinos;
- b) Promover el manejo sostenible, ambiental y económico de los ecosistemas marinos bentónicos de nuestra plataforma a través de un área demostrativa;
- c) Facilitar la investigación científica orientada a la aplicación del enfoque ecosistémico en la pesca y la mitigación de los efectos del cambio global.

A los efectos que nos interesan, la norma dispone la creación de tres zonas -Núcleo; de Amortiguación; y de Transición- que son espacios territoriales sobre los cuales tiene directa incidencia y gestión el protagonista (Estado argentino) y sobre las que combina, en diversos niveles y grados, la protección estricta ecológica y ambiental, con actividades científicas y de exploración de recursos naturales, principalmente biodiversidad marina, y con tareas productivas y extractivas contempladas en un "Plan de Manejo", bajo las autorizaciones de las autoridades de aplicación y aquellas competentes.

El Consejo de Administración establecido por la ley tiene la función de asesoramiento a la autoridad de aplicación pertinente y está conformado por representantes de varios Ministerios y organismos nacionales: Relaciones Exteriores, Ambiente, Ciencia y Tecnología, Seguridad, Defensa, Agricultura, Ganadería y Pesca, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Asimismo, lo integra también un representante de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

- IV. En la misma dirección que el punto anterior referido al impulso de intereses científicos e investigativos sobre el espacio marítimo, la plataforma continental y los recursos naturales presentes, nuevamente el Congreso de la Nación, en el año 2015, creó por medio de la Ley 27.167, el Programa Nacional de Investigación e Innovación Productiva en Espacios Marítimos

¹³² Así lo señala la International Boundaries Research Unit (IBRU), Universidad de Durham (Reino Unido), en su informe titulado "Claims and potential claims to maritime jurisdiction in the South Atlantic and Southern Oceans by Argentina and the UK" del 24 de junio de 2010.

Argentinos (PROMAR), cuyo objeto principal es “fortalecer la presencia de la República Argentina en el Mar Argentino”, incluyendo una serie de vastos objetivos orientados al campo científico, incluyendo aspectos de cooperación internacional y vinculando, incluso, los desarrollos tecnológicos relativos a la exploración del mar, con la seguridad marítima y la defensa nacional. Vinculada con los objetivos de la Ley 27.167 y el PROMAR se encuentra la iniciativa interministerial surgida del Poder Ejecutivo Nacional denominada “Pampa Azul”, dirigida a promover el conocimiento científico, el desarrollo tecnológico y la innovación productiva en el Atlántico Sur, como aportes para la preservación explotación sustentable y racional de los recursos naturales y reafirmando la soberanía argentina en estos espacios.¹³³

Estas últimas medidas se insertan en una concepción estratégica que promueve la acción del protagonista mediante una “ocupación científica” del Atlántico Sur, como una modalidad de *poder blando*; no militar (independientemente que diversos medios empleados pertenezcan a la Armada Argentina o sean operados por su personal); no compulsiva ni provocativa, aunque efectivamente presencial en torno de los espacios bajo controversia.

No obstante, entendemos que si bien las iniciativas existen y también el plexo normativo que las sustenta también es adecuado -aunque siempre perfectible-, hay necesidad de fortalecer los medios para lograr los fines y generar una mayor coherencia y coordinación, que producirá mayor eficacia y eficiencia si la decisión estratégica que conduce a la política y las maniobras surgen de un anclaje en una Estrategia Nacional.

d) **Reglas de juego:**

Normas y roles que rigen los comportamientos de actores en el escenario. Se trata de las prohibiciones y obligaciones surgidas del marco jurídico integrado por los acuerdos bilaterales desde 1989 que ya fueron mencionados en caso del período estratégico anterior; por la legislación internacional aplicable para ambos actores y por el conjunto de Resoluciones de los organismos internacionales.

Las reglas de juego siempre existen por más que no sean respetadas ni acatadas por los actores.

En 2007, el protagonista entendió que el oponente ejercía una interpretación abusiva en términos restrictivos de la “Declaración Conjunta sobre Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental” (1995); regla de juego que regulaba la relación bilateral desde su anterior etapa cooperativa sobre un ámbito dual; económico y geográfico (explotación de hidrocarburos), correspondiente a un espacio también doble: mercado y territorio.

Existía una franca divergencia entre ambos actores sobre el alcance de esta regla: el protagonista entendía que la cooperación se realizaba sobre toda el área por él reclamada -alrededor de

¹³³“Pampa Azul: una iniciativa estratégica para el Atlántico Sur”. Enlace: <http://www.pampazul.gob.ar>

430.000 kilómetros cuadrados- mientras que el oponente la restringía a un sector mucho menor, no superando los 21.000 kilómetros cuadrados.

Luego de diversos intentos de resolución y al constatar y denunciar el protagonista avances unilaterales británicos en el territorio, violando al acuerdo y Resoluciones de Naciones Unidas, aquel informó al gobierno británico la decisión de dar por terminado el instrumento, conforme a lo prescripto por el Derecho Internacional en la materia.¹³⁴

De esta forma una de las reglas de juego que regulaba la relación bilateral caería en desuso por parte del protagonista al entender que su interpretación por parte del oponente la volvía lesiva para sus intereses.

Por otra parte, se trataba de uno de los instrumentos destacados que integraba la opción estratégica de **oferta**, correspondiente al período previo, analizada en el capítulo anterior.

La decisión del protagonista de dar por terminada una herramienta clave y paradigmática¹³⁵ de la relación cooperativa confirmaba nuevamente que su política se enmarcaba en la opción competitiva, pretendiendo modificar el statu quo al intentar afectar intereses del oponente.

CONTROL:

Ya señalamos en el capítulo III que el control se traduce en el **grado** que los actores desean mantener sobre el escenario: nulo, parcial o total.

Sí en el período estratégico anterior el desarrollo de la relación entre los dos actores, determinada por la identificación cooperativa, se operó mayormente en foros de carácter bilateral para gestionar intereses coincidentes, ello cambiaría para el nuevo período.

El protagonista jerarquizaría y priorizaría los **foros** multilaterales globales (ONU, G77+China), hemisféricos (OEA, CELAC, SICA, ALADI, CALC, ZOPCAS, Cumbres Iberoamericanas, Interamericanas, de América-África, etc.) y particularmente regionales (UNASUR, MERCOSUR, ALBA) para desarrollar una estrategia competitiva y dar un alto perfil a la Cuestión Malvinas expresando internacionalmente tanto sus intereses como denunciando las acciones británicas contrarias a los mismos y sus violaciones a las reglas de juego.

¹³⁴La nota cursada entonces, 27 de marzo de 2007, a la Secretaria de Asuntos Exteriores del Reino Unido, Margaret Beckett, por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Jorge Taiana, expresaba que “(...) El Reino Unido ha realizado continuamente actor unilaterales que son contrarios a la Declaración de 1995, la cual prevé expresamente el accionar conjunto de ambos gobiernos en el área de la controversia prevista en ese instrumento. Tales actos unilaterales, que han sido oportuna y debidamente protestados por la República Argentina, son también incompatibles con la Resolución 31/49 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que insta a los dos partes a que se abstengan de adoptar decisiones unilaterales en la situación (...) La actitud del Reino Unido tampoco ha contribuido a la creación de un clima propicio para la reanudación de las negociaciones de soberanía a la que reiteradamente instan las Naciones Unidas (...) El Gobierno argentino considera que la reiteración y permanencia de las acciones unilaterales británicas ponen de manifiesto la subsistencia de las discrepancias interpretativas a las que vengo a referirme (...) y permite concluir que no resulta posible aplicar la Declaración Conjunta del 27 de septiembre de 1995. En virtud de ello, la República Argentina considera terminado dicho entendimiento provisorio a partir de la fecha de la presenta nota.”, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación. Enlace: https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/1995_-_declaracion_conjunta_hidrocarburos_denuncia_2007.pdf

¹³⁵ El instrumento regía sobre el ámbito económico y geográfico -actividad hidrocarbúfera en el Atlántico Sur- y en los espacios correlativos; mercado y territorio, particular y sensiblemente vinculados al área disputada y sobre recursos propios del protagonista. (Nota del autor)

En cuanto al grado de control, en este período y en esos escenarios, también se modificó la situación.

En foros multilaterales, el protagonista comunicó eficientemente su caso y logró imponer sus puntos de vista, persiguiendo un control entre parcial y elevado para ganar las voluntades de los demás actores y que ello se traduzca en acciones, pronunciamientos y apoyos concretos referidos al reclamo por la Cuestión Malvinas y a la necesidad de su pronta resolución por vía de la negociación.

En el ámbito específicamente bilateral con el Reino Unido; en foros que reunían a funcionarios de diverso nivel y jerarquía, el protagonista intentaba ejercer un grado de control parcial, reconociendo todavía margen para la cooperación (en paralelo al acento competitivo que caracterizaba al período), y reafirmandola vía pacífica y la solución negociada.

Pero el paso del tiempo -principal condicionante del período estratégico- y ante las movidas unilaterales del oponente que eran entendidas como vulneraciones y lesiones a los intereses del protagonista por sus decisores, y también como desafíos a la comunidad internacional, comenzó una tendencia a endurecer la propia posición y perseguir un mayor grado de control sobre todo en los foros multilaterales y mediante firmes protestas y denuncias en instancias bilaterales. Para el caso, la necesidad de un mayor grado de control evidenciaba el incremento del nivel de competencia en la relación estratégica.

Los mensajes del protagonista comunicaban la voluntad de imponer los propios puntos de vista; exhortando y buscando forzar al oponente a debatir la cuestión del ejercicio de los derechos soberanos y la reposición territorial; utilizando una retórica entre asertiva, firme y en algunos casos coactiva dependiendo de los estímulos internacionales, domésticos y las reacciones del oponente.

Con relación a los espacios configurados por el mercado y el territorio, el control se orientaba desde un nivel parcial hacia elevado, mediante las acciones y medidas descritas en el punto anterior, con un mismo objetivo: forzar, a través de la posible afectación de intereses del oponente, a la apertura de instancias de negociación sobre los intereses específicos del protagonista vinculados a la Cuestión Malvinas.

COALICIÓN:

Como analizamos en el capítulo III, la coalición expresa concretamente las relaciones de identificación entre los actores como aliados y oponentes.

En el período estratégico 2003-2015, el protagonista desarrolló una política exterior general cuya orientación -en parte por condicionamientos ideológicos de decisores¹³⁶e intereses nacionales, y en

¹³⁶ En términos de acerbo y anclaje ideológico, Néstor Kirchner desarrollaba su militancia política en el Partido Justicialista y en el Movimiento Peronista desde su juventud. Había comenzado a militar en sus años de estudiante en la Federación Universitaria de la Revolución Nacional (FURN); una rama estudiantil de filiación justicialista de izquierda con base en la Universidad Nacional de La Plata que reivindicaba posiciones peronistas y nacional-revolucionarias: "La FURN era una organización de filiación nacional y popular; muchos de sus militantes fueron virando hacia el nacionalismo revolucionario e incorporándose a la lucha armada, en particular a la organización Montoneros.", CIEZA, Guillermo y otros, *Venezuela: ¿la Revolución por otros medios?*, Dialektik Editorial, Buenos Aires, 2006, pág. 66.

Tanto la FURN como diversos grupos afines a esta tendencia ideológica compartían, incluso con expresiones antagónicas de derecha, pero enroladas en las causas nacionales, a la Cuestión Malvinas y las reivindicaciones soberanas como elementos destacados en su discurso "irredentista" y contestatario.

parte por tendencias sistémicas internacionales- estuvo influida por una intensa y particular relación con la región sudamericana tanto a nivel multilateral (foros) como bilateral (Estado-Estado).

El surgimiento en la región de gobiernos¹³⁷ de tendencia ideológica nacional-popular, izquierdista, progresista e identitario-indigenista (Venezuela, Brasil, Ecuador, Bolivia y con matices, Uruguay y Paraguay); implicó una distancia y frialdad, cuando no una abierta oposición, hacia al paradigma de construcción y representación del liberalismo político tradicional, tanto en su vertiente conservadora como socialdemócrata y ya sea de inspiración europea o angloamericana.¹³⁸

Estos procesos también aportaron a la (re)construcción de agendas nacionales de tenor soberanista, revisionista, inclinadas hacia las reivindicaciones históricas y territoriales. La Cuestión Malvinas no podía ni debía quedar fuera del paradigma nacionalista y regionalista -sudamericano-. El objetivo de los decisores argentinos era transformar a la disputa de soberanía en una cuestión regional y así obtener principalmente apoyos sud y centroamericanos en el nivel multi y bilateral.

Un cuadro de situación señala: *“A partir del período presidencial que da inicio en 2003 comienza una revalorización histórica de la cuestión Malvinas. Argentina retoma los reclamos anuales ante la Asamblea General de Naciones Unidas e inicia medidas bilaterales hacia Gran Bretaña, como la suspensión de los vuelos a Malvinas vía Río Gallegos. Unos a uno fueron sumándose los países latinoamericanos, que encuentran en ésta una causa común porque consideran que Malvinas es un enclave colonial propio de siglos anteriores en América, de los que hoy sólo perduran diecisiete en el mundo, y once de ellos son de Gran Bretaña. Iniciado el gobierno de Cristina Fernández se puede observar cómo el lazo entre los gobiernos de los países latinoamericanos va consolidándose con el nacimiento de nuevos foros y organismos.”*¹³⁹

La continuidad de la gestión de la Cuestión Malvinas por el protagonista en los foros fue una constante iniciada en 2003 que se extendió por todo el período. Esto le confiere un carácter de fortaleza estratégica, independientemente de haberse logrado o no el objetivo de forzar o al menos inclinar al oponente para abrir un espacio de negociación: *“Durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, la continuidad de una política de gobierno hacia la Cuestión Malvinas, basada en la elaborada e implementada por su antecesor Néstor Kirchner, se visualizó mediante la continuidad de una agenda de exposición de la cuestión en diversos foros regionales e internacionales; asimismo las diversas instancias de encuentro bilateral con el Primer Ministro británico Gordon Brown, fueron propicias para destacar el reclamo argentino sobre las islas y sus aguas circundantes.”*¹⁴⁰

Por su parte, Cristina Fernández de Kirchner, continuadora del ciclo presidencial kirchnerista, militaba también en su juventud en el Frente de Agrupaciones Eva Perón (FAEP) que luego se fusionaría con la FURN y formarían la Juventud Universitaria Peronista de la Universidad de La Plata.

¹³⁷ “(...) Venezuela primero, Brasil luego y Argentina después marcaron la tendencia, eligiendo proyectos políticos cuyos discursos tenían como lineamientos principales la apuesta al fortalecimiento del rol del Estado como motor del cambio político, económico y social. La idea de “Proyecto Nacional” fue instalándose en el resto de los países de la región, y casi en simultáneo con sus respectivas elecciones, se fueron sumando a los proyectos que sostenían estos lineamientos.”, GUTIÉRREZ BRÓNTOLO, óp. cit. pág.173.

¹³⁸ “La ruptura con las costumbres impuestas por el neoliberalismo y el redescubrimiento de una cultura popular sudamericana era la herramienta que abriría la puerta a las coincidencias más fraternales y hermanadas de cada uno de los países de la región.”, Ibídem, pág. 174.

¹³⁹Ibídem, pág. 175.

¹⁴⁰GÓMEZ; CARRIZO, óp. cit., pág. 18.

La configuración de la coalición que decidió gestionar el protagonista durante este período estratégico, relativa a la estrategia para gestionar la Cuestión Malvinas se manifestó en lo que podemos graficar como tres anillos concéntricos:

1. **Regional y subcontinental:** en primer lugar, el incremento y estrechamiento de lazos con los actores sudamericanos afines al protagonista en las categorías ideológicas, las prácticas políticas, los posicionamientos discursivos y la valoración de fines y medios de forma coincidente -soberanía, integridad territorial, rol del Estado en el crecimiento y desarrollo económico, autonomía y margen de acción ante los poderes centrales, independencia de compromisos financieros internacionales, rechazo al colonialismo, acervo cultural común, etc.-, todo lo cual permitió relaciones de identificación cooperativa con ellos; principalmente con Brasil, Venezuela, Ecuador y Bolivia. Cabe decir

Exceden a este trabajo las situaciones de asimetría y las tensiones intrarregionales, conflictos intermésticos y aspectos que condicionaron y condicionan hasta hoy los procesos de cooperación e integración regionales (De Pieri; 2013).

La Cuestión Malvinas y su núcleo de intereses se volvían, además de cuestión nacional, una cuestión regional y subcontinental. El núcleo más fuerte de apoyos hacia al protagonista sobre este tema particular surgió de la región sudamericana -MERCOSUR¹⁴¹ y UNASUR¹⁴²- incluyendo también a los actores cuyos gobiernos contaban con una orientación ideológica diferente a las mencionadas y más cercanas al ideario liberal (Chile, Colombia, Perú y los gobiernos de Paraguay posteriores a la presidencia de Lugo).

A lo largo del avance temporal del período en cuestión, Malvinas parecía exceder las parcialidades ideológicas para insertarse en un marco estratégico con proyección subcontinental, posiblemente debido a su naturaleza conflictiva, secular y a su carácter multidimensional: político, económico, geoestratégico, militar y ambiental.

¹⁴¹“Los Presidentes del MERCOSUR y Estados Asociados, reunidos en la ciudad de Córdoba, el 21 de julio de 2006, en ocasión de la XXX Reunión del Consejo del Mercado Común, reiteraron su firme compromiso con la Declaración sobre Malvinas de Potrero de Funes / “24. Renovaron su compromiso con la Declaración de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y de la República de Bolivia y la República de Chile, firmado el 25 de junio de 1996 en Potrero de los Funes, denominada “Declaración sobre Malvinas”, reafirmando su respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía referida a la cuestión de las Islas Malvinas. Asimismo, recordaron el interés hemisférico en que la prolongada disputa de soberanía entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, alcance una pronta solución de conformidad con las resoluciones de las Naciones Unidas y las declaraciones de la Organización de los Estados Americanos”, STICCA, María Alejandra en La Cuestión Malvinas en el MERCOSUR, II Jornada de Derecho Internacional Público (UCES; 2012), Foro “La Cuestión Malvinas en las Organizaciones Internacionales”, Enlace: http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/1891/Cuestion_Sticca.pdf?sequence=3

¹⁴² “Los Estados miembros de UNASUR reiteran su firme respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes y ratifican el permanente interés regional en que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se avenga a reanudar las negociaciones con la República Argentina a fin de encontrar -a la mayor brevedad posible- una solución pacífica y definitiva a esa disputa, de conformidad con los lineamientos de la comunidad internacional y las resoluciones y declaraciones pertinentes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA). Lima, 30/11/12”. Enlace: https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/unasur_2012_-_lima_-_sobre_referendum_0.pdf

Por otro lado, el hecho que el conflicto sea mantenido por el protagonista con un poder extrarregional y extracontinental también tendería, hasta desde una concepción político-estratégica defensiva y autónoma, a generar simpatías y apoyos por la causa de la República Argentina.

El primer foro que concentraba a los aliados inmediatos del protagonista se sustentaba en el MERCOSUR, bloque que ya desde 1996 se había pronunciado sobre la Cuestión Malvinas y lo haría nueva y explícitamente en 2006. Luego, a partir de 2007 UNASUR¹⁴³ se convertirá en la principal instancia de cooperación e integración regional subcontinental y se transformaría en un dispositivo de amplificación del reclamo soberano argentino.

2. **Regional y hemisférico:** en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada por la Declaración de Caracas¹⁴⁴ en 2011 e incluyendo a México por América del Norte y exceptuando a la América anglo-francesa (Estados Unidos y Canadá), la Cuestión Malvinas logró ser planteada con éxito por el protagonista.¹⁴⁵ Este espacio multilateral es un mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política que incluye a los treinta y tres (33) países de América Latina y el Caribe.
3. **Extrarregional y extracontinental:** ya nos referimos a la relación cooperativa, manifestaba en diversos grados y rubros, entre el protagonista y dos potencias con proyección global: China y Rusia. Ambas reconfiguran desde hace un tiempo a la estructura del sistema internacional en términos de distribución de capacidades y modificación del cuadro posicional, y sustentan al actual período multipolar por oposición al “momento unipolar” (Layne: 1991) que caracterizó al sistema internacional y al cual asimilamos al período estratégico 1989-1999.

¹⁴³La Unión de Naciones Sudamericanas es organismo internacional, conformado por los doce países de la región suramericana: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela cuyo objetivo principal es construir un espacio de integración en lo cultural, económico, social y político, respetando la realidad de cada nación que la integra.

“El intento más osado de integración regional se dio con la creación, en diciembre de 2004, de la Comunidad Sudamericana de Naciones, rebautizada formalmente como Unión de Naciones Sudamericanas en 2008 (...) después de un regionalismo abierto (especialmente en los años 90), caracterizado por la obediencia de los gobiernos de la región a los valores neoliberales promovidos por el Consenso de Washington y la consecuente predominancia de una integración superficial basada en el comercio y libre mercado, se pasó en los años 2000, con la avalancha de elecciones de una diversidad de presidentes de izquierda, a un regionalismo basado en la integración física y productiva de la región, fortaleciendo así, los lazos políticos y territoriales entre los países de la región.” DE PIERI, Stuart Gabriel, *Conflictividades Intermélicas vs. Integración Sudamericana: los desafíos para la cohesión regional*, V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010, pág. 1 y 4. Enlace: <http://cdsa.aacademica.org/000-036/400.pdf>.

El autor señala la baja conflictividad e inestabilidad interestatal que caracteriza a la región sudamericana, habiéndose superados dilemas de seguridad a través de conductas cooperativas y fortalecimiento de medidas de confianza mutua entre sus actores. Ver del autor, “Seguridad y Defensa en Sudamérica: entre la cooperación y el conflicto”, Eudeba, Buenos Aires, 2013.

¹⁴⁴ CELAC. Enlace: <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/creacion/>

¹⁴⁵“Las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, reunidos en La Habana, Cuba, en ocasión de la II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), celebrada los días 28 y 29 de enero de 2014, 1. Reiteran su más firme respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, y el permanente interés de los países de la región en que los Gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte reanuden las negociaciones a fin de encontrar, a la mayor brevedad posible, una solución pacífica y definitiva a dicha disputa, de conformidad con los pronunciamientos pertinentes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA), tal como lo han manifestado en las anteriores Declaraciones del Grupo Río y de la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), en particular la de la Cumbre de la Unidad, celebrada en la Riviera Maya, México, el 23 de febrero de 2010, que integran el acervo histórico de la CELAC (...)” La Habana, 29/01/14. Enlace: <https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/2014-comunicado-especial-islas-malvinas-celac.pdf>

En términos económicos nos referimos a la segunda y decimosegunda potencia económica global en términos de PBI (2016)¹⁴⁶, respectivamente. China es una potencia comercial y Rusia es una potencia energética, y a su vez, son dos actores con poder militar nuclear y capacidades ofensivas y disuasivas suficientes como para poder condicionar al equilibrio militar global y al esquema de seguridad internacional. Ambos integran como miembros permanentes al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y en términos geopolíticos encarnan a los dos poderes más gravitantes del espacio eurasiático.

Los dos Estados, y sobre todo la República Popular, desarrollan una amplia agenda cooperativa con el protagonista en diversos rubros: económico, financiero, infraestructural, energético e incluso militar y cultural. La Cuestión Malvinas, como principal conflicto exterior del protagonista, no está exento de atención por parte de estas potencias: sus gobiernos se han pronunciado al más alto nivel -Primer Ministro en el caso chino y presidente, en el ruso-, como vimos, en favor de una resolución negociada y pacífica de la Cuestión Malvinas.

Asimismo cabe destacar que durante el período aludido, las relaciones del protagonista con la primer potencia del mundo y *hegemon* global -los Estados Unidos- se desarrollaron bajo una política ambivalente enmarcada en un “balance suave” o *soft balancing*¹⁴⁷: cooperación en algunos temas estratégicos en los cuales puede haber convergencia de intereses o aquiescencia de parte de un actor y distancia -aunque sin registrarse un grado de conflictividad elevado- ante otros temas que pueden no interesar a uno de los actores o sobre los cuales existan divergencias: “*En la gestión del matrimonio Kirchner la relación fue competitiva en temas secundarios derivados de fricciones de alto impacto mediático (...) Contrariamente, fue cooperativa en temas sensibles para EE.UU. (no proliferación nuclear, terrorismo (...)) y eventual “contención” a líderes regionales marcadamente antiamericanos.*”¹⁴⁸

En la misma línea argumental se resalta “*un comportamiento externo cercano al modelo de soft-balancing*” (Larocca; 2012) frente a la potencia. “*Ni pura confrontación ni puro alineamiento*”, ejemplificado en la no participación en la intervención militar estadounidense en Irak (2003), en el rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005, la suspensión de ejercicios militares combinados hemisféricos (UNITAS) y la promoción de organismos regionales de cara al panamericanismo propulsado por Washington, que se han equilibrado con actitudes cooperativas en temas como la lucha contra el narcotráfico, la defensa de la democracia, la condena al terrorismo la no proliferación nuclear.

¹⁴⁶ Informe del Banco Mundial, 2017. Enlace: <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>

¹⁴⁷“(…) lo que llamo “equilibrio suave”: es decir, acciones que no desafían directamente a los EE. UU. en su preponderancia militar pero que usan herramientas no militares para retrasar, frustrar y socavar a los Estados Unidos en sus políticas militares agresivas y unilaterales. El equilibrio suave, utilizando las instituciones internacionales, el arte de la gestión económica y los acuerdos diplomáticos, ha sido una característica de la oposición internacional a los EE. UU. en la guerra contra Irak (...)”PAPE, Robert, *Soft Balancing against the United States*, Belfer Center for Science and International Affairs (Harvard Kennedy School), Cambridge, Verano de 2005, pág. 10. Enlace: <https://www.belfercenter.org/publication/soft-balancing-against-united-states>

¹⁴⁸ BARRALES, óp. cit., pág. 27.

A los efectos de la Cuestión Malvinas, la neutralidad expresada en la IV Cumbre de las Américas (2012) por el presidente Obama¹⁴⁹ confirma que los intentos del protagonista por lograr ejercer un control elevado sobre ese espacio, introduciendo a la Declaración final una mención sobre la disputa por soberanía, no fue conducente y que, por otro lado, los Estados Unidos sostenían la intención de una política cooperativa con ambos actores al mismo tiempo instaban al diálogo entre protagonista y oponente.

Por último, el Reino Unido como oponente sobre el cual se opera la decisión estratégica -política y maniobras- para alcanzar la resolución del conflicto que la República Argentina como protagonista mantiene con él en torno a fines de alto valor para ambos: el ejercicio de derechos soberanos y la posesión de los territorios disputados.

V. Respuesta y exumos (II): Maniobra (Intenciones. Costo-beneficio. Opciones estratégicas)

En este punto abordaremos nuevamente, como hicimos en el capítulo III respecto del período estratégico anterior, la concreción de la maniobra surgida en el proceso de decisión estratégica, a través de las opciones estratégicas y la manipulación del poder en la relación competitiva. Siguiendo el mismo esquema, comenzaremos analizando la motivación del protagonista, sus intenciones y su representación de la relación costos-beneficios bajo la relación competitiva; aquello que es transable y no transable en materia de fines y medios.

MOTIVACIÓN:

Ya dijimos que la motivación es un aspecto volitivo y subjetivo del actor; contraparte de su **racionalidad** expresada en la estructura de sus intereses. Tiene alta influencia en el diseño y ejecución de la política y las maniobras, en el marco de una decisión estratégica, exhibiendo tres aspectos propios del actor: su determinación; aversión al riesgo y nivel de empatía.

Las características personales de los decisores, su stock de discursos, su anclaje ideológico, sus experiencias, trayectoria y praxis de la política, así como su acervo cultural y axiológico condicionarán al proceso de toma de decisiones y a la construcción de la decisión estratégica. En suma; influirán sobre la dinámica del conflicto.

Cabe destacar que los tres gobiernos que integraron al período estratégico analizado -la presidencia de Kirchner y luego los dos mandatos de su esposa, Cristina Fernández- compartieron una coherencia en cuanto a estilos: personalismo, prácticas populistas, mensajes directos hacia aliados y poco empáticos hacia oponentes, asertividad en los reclamos y ciertos grados de coactividad puntual para la Cuestión Malvinas (actitudes y poses entre firmes y endurecidas hacia el Reino Unido) pero alcanzando también a otros temas de su agenda.

¹⁴⁹La Nación, 16/04/12. Enlace: <http://www.lanacion.com.ar/1465341-malvinas-eeuu-se-mantendra-una-posicion-neutral>

Lo siguiente nos da una semblanza sobre las características del presidente Kirchner, pero que exceden al personaje, focalizándose en un estilo político y discursivo que atraviesa a todo el período: *“De las creencias del entonces presidente Néstor Kirchner, podemos hablar de un sustento binario subyacente en la construcción del “enemigo”, yo soy por oposición al otro (...) En esa lógica de desconfianza y búsqueda de seguridad y supervivencia se afianzó el concepto de ‘enemigo’ como aquel actor que puede desestabilizar el statu quo. Solo que el ‘enemigo’ se ha ido construyendo muchas veces, y la mayoría de ellas, son creaciones discursivas que buscan fidelizar un público y generar apoyo a una causa, factor que se traduce como legitimidad (...) Esta forma de construir poder mediante el antagonismo discursivo constituye un feedback que además de poder contribuyó a generar legitimidad.”*¹⁵⁰

Otra referencia sostiene que el discurso y los recursos retóricos del ex presidente corresponden a una “sociodicea”: *“Un discurso justificador de un orden establecido o de un orden nuevo. Es asimilable a una cosmovisión con fuertes componentes ideológicos y valorativos, comunicada por líderes o autoridades, e involucra una interpretación integral de una situación histórica y sociológica. Los elementos del discurso presidencial que se encuentran en el análisis de su discurso describen y ayudan a estructurar lo que hemos denominado una sociodicea (sic). Ellos son: dualismo beligerante; reinterpretación de las etapas de la historia argentina reciente; asignación de responsabilidades y explicación del sufrimiento; recuperación de la memoria y la identidad; y entrega e inmolación simbólica del cuerpo... El tono beligerante y refundacional del discurso es inequívoco.”*¹⁵¹

A diferencia del período estratégico cooperativo, el protagonista asumió un grado mucho mayor de **determinación**, ejerciendo actitudes asertivas e incluso coactivas hacia el oponente, contestes con la relación competitiva. Demostró también una menor **aversión-al-riesgo**, tanto en el plano doméstico al esgrimir la Cuestión Malvinas como causa nacional y vector de unidad política y social -como lo demuestra, por ejemplo, la Declaración de Ushuaia de 2012 suscripta por oficialismo y oposición-, así como en el plano internacional, sustentada en la recepción de apoyos en foros y por parte de actores de diversa gravitación. Finalmente, el grado de **empatía** con el oponente fue menor, reduciéndose la comunicatividad en la relación.

Estas actitudes, influidas por factores intrínsecos en los decisores, por aspectos psicosociales domésticos (en paralelo con apoyos y demandas internas) y por los estímulos del contexto externo (también con sus apoyos y demandas) que impactaban sobre el protagonista y sus conjunto de intereses, orientaron su política sobre la Cuestión Malvinas hacia el abandono de la **“lógica del palomo”** y a la adopción de una más cercana a la **“lógica del halcón”**: asertivo, competitivo, más determinado en la promoción y defensa de sus fines; con menor aversión al riesgo y baja empatía hacia el otro actor.

¹⁵⁰ BRAVI, óp. cit., pág. 39-40.

¹⁵¹ FIDANZA, Eduardo, *La ‘sociodicea’ de Néstor Kirchner*, Revista Criterio, N° 2292, Buenos Aires, abril de 2004, citado por BRAVI, óp. cit. pág. 40.

INTENCIONES:

Tratándose del **compromiso de fines** en relación con los actores, las intenciones van a orientar la maniobra en concordancia con aquello que se pretende en relación con los fines propios.

Insistimos en que no existen relaciones de identificación totalmente competitivas o cooperativas: coexisten, aunque sea en un grado mínimo, y el acento sobre una u otra estará puesto en función de los niveles de coincidencia o divergencia sobre los fines en la relación estratégica.

Al jerarquizarse la Cuestión Malvinas como un fin excluyente y en su orden de prioridad para el protagonista, y al dejar de ser considerada como un medio la suspensión de su gestión para lograr fines superiores, tal cual ocurrió en el período estratégico 1989-1999, la relación estratégica otrora cooperativa terminó por invertirse: el “fin Cuestión Malvinas” dentro de la estructura de intereses del protagonista pasó a condicionar los vínculos con el oponente, atravesando cualquier eventual cooperación y la competencia se impuso como regla entre ambos actores.

Todo lo que en el período anterior no dependía de la disputa de soberanía -relaciones económicas, comerciales, culturales, en materia de seguridad y defensa, etc.- porque la misma estaba colocada por fuera de la relación bilateral por acuerdo de los actores y bajo el “paraguas de soberanía”; en el nuevo período competitivo pasaba, en gran medida, a depender de aquella en su calidad de condicionante. Ello independientemente de que la fórmula de salvaguarda de soberanía se encontrase aún vigente y también la mayoría de los instrumentos que regulaban la relación bilateral desde el período anterior.

De la misma manera que en el período estratégico 1989-1999, pero en el otro extremo de la identificación (ahora competitiva) las intenciones revelaban el compromiso del protagonista con sus fines y la relación con sus medios, percibiendo y posicionando cabalmente al oponente como tal y sin hipótesis de cooperación eventual o en el corto plazo.

COSTO-BENEFICIO:

En términos de costo-beneficio, los intereses definidos como fines y retenidos como intenciones son los más valiosos, los que no pueden transarse; los beneficios a lograr. Por el contrario, los medios son transables; son costos.

En este proceso de selección de intereses para ser reputados como medios (los fines ya fueron definidos y expresados en las intenciones), juega un rol importante la motivación, sus componentes y la manifestación de sus extremos: el palomo o el halcón.

Motivación y la racionalidad propia del protagonista, serán en definitiva afectadas por la racionalidad interdependiente; por la dinámica con el oponente. Esa racionalidad influye a todo el proceso de toma de decisión; al diseño y ejecución de política y de maniobras, debido a las iniciativas y respuestas (insumos y demandas) a cargo del oponente, que impactarán a la “unidad” (protagonista y sus intereses) a lo largo del tiempo, en un entorno de incertidumbre, ambigüedad y oportunidad.

En este período estratégico en el cual se desarrolló la relación de identificación competitiva, la Cuestión Malvinas recuperó una posición importante en la tabla de intereses del protagonista, sin necesidad de ser subordinada a otros fines que la relativizaran o la tornaran no excluyente. Como ya señalamos, su ausencia de gestión a nivel multi y bilateral (con el oponente) dejó de ser un medio válido y conducente para alcanzar fines determinados. Por el contrario, su jerarquización implicó que un conjunto amplio de medios, destacándose en la tabla de intereses del protagonista los de tenor político, fueran empleados para impulsar la cuestión como un fin.

Según lo observado, el medio (negativo y transable) que revistió un carácter oneroso pero que permitió obtener libertad de acción y mayor autonomía en el plano de la política exterior -y, como consecuencia puntual, en el planteo de una agenda política soberanista también sobre el Atlántico Sur- fue la cancelación de la deuda con el FMI, que se insertó como recurso dentro de una política exterior más amplia, como se desprende de la tabla de intereses del protagonista (Cuadro 7).

OPCIONES ESTRATÉGICAS:

Nuevamente nos encontramos con el núcleo de la maniobra, que dinamiza la trama de intereses de los actores. Las opciones estratégicas incluyen la manipulación del poder y la gama de relaciones entre fines y medios, tanto en el nivel propio de cada actor, como entre dos o más de ellos, bajo una relación de identificación determinada, que en este caso es competitiva.

De las opciones estratégicas adoptadas depende la respuesta del otro actor lo cual, en caso de una relación de identificación competitiva, suele darse bajo un riesgo de escalada.

Ante esta posibilidad, y como factores subjetivos condicionantes, la decisión estratégica de los actores estará atravesada por la motivación y todos sus componentes vistos: determinación; aversión al riesgo y empatía, y por los grados de expresión y las combinaciones entre ellos. También tendrán un rol importante las intenciones y la evaluación de costos y beneficios; todos componentes basales de una maniobra.

En correspondencia con este período estratégico y la relación de identificación competitiva desarrollada, podemos identificar a las siguientes como las opciones estratégicas seleccionadas por el protagonista:

- 1) **Persuasión:** se trata de la opción competitiva de menor nivel, que relaciona fines de los actores en contextos conflictivos que implican la negociación diplomática, el arbitraje y los procesos judiciales utilizando la dialéctica, los discursos y la retórica.

La acción ya evaluada del protagonista en los foros multilaterales y bilaterales que incluyó la presentación de la Cuestión Malvinas ante auditorios con presencia de aliados para obtener apoyos; los sistemáticos llamados del gobierno argentino para abrir un proceso de negociación sobre la disputa, así como las protestas y denuncias formales ante cada acto unilateral e ilegal británico.

Hemos recorrido una nutrida casuística, pero entendemos que en este sentido un evento importante se produjo en febrero de 2012 mediante dos acciones puntuales del gobierno argentino ante el más importante organismo multilateral del sistema internacional:

- a) La denuncia realizada ante la Asamblea General de Naciones Unidas que imputa al Reino Unido el incumplimiento sistemático de las cerca de cuarenta resoluciones de ese organismo internacional que instan al diálogo bilateral, y que convoca a la reanudación de negociaciones;
 - b) La denuncia ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la “militarización” del espacio del Atlántico Sur por el oponente y la posible introducción de armamento nuclear mediante unidades submarinas británicas.
- 2) **Diversión:** es la opción de nivel medio que relaciona a fines propio con los medios del otro actor – en este caso mayormente su diplomacia y política comunicacional, pero también sus medios materiales (presupuesto de Defensa para el enclave colonial, medios propios del instrumento militar cuya misión es proteger los territorios, etc.)-, intentando distraerlos, desgastarlos y dilapidarlos. La diversión se puede ejercer típicamente mediante diversas modalidades:
- a) A través de ardidés, engaños, señuelos, ambiguos y dobles mensajes, y operaciones de comunicación (prensa, psicosociales, propagandísticas, etc.)
 - b) Mediante de la inclusión de terceros actores mediante búsqueda de alianzas y esquemas cooperativos;
 - c) Por la creación de nuevos intereses de cara al conflicto, a cargo del actor que ejerce esta forma de manipulación del poder.

Ejemplos de la primera modalidad se verifican en los casos en que el protagonista anunció en varias oportunidades la posible adquisición de material militar (unidades aéreas de caza e interceptación) independientemente de su efectiva concreción y destino, y no necesariamente vinculado a la Cuestión Malvinas.

Sin embargo, esa comunicación resultó efectiva en términos de la evaluación de la respuesta británica, cuyas autoridades señalaron que eventualmente dispondrían mayores medios para la defensa del enclave colonial.¹⁵²

¹⁵²En agosto de 2013 y ante el anuncio de una posible adquisición de unidades aéreas de combate por parte de Argentina a España, una fuente del MoD expresó: “*If the Argentines start playing games and escalate the tension, we will see more RAF aircraft being deployed to the Falklands.*” Enlace: <http://www.express.co.uk/news/world/419522/Jet-fighter-threat-to-the-Falkland-Islands>

Lo mismo ocurrió en febrero de 2015, cuando en ese entonces se exploraba la compra de unidades aéreas a China y los medios británicos se hicieron eco: “*The procurement of Chinese air craft is worrying; they are modern, fast and very capable. However, we have a robust capability in the Falklands and I imagine that de Kirchner is trying to reinforce her military to strengthen her foreign policy at the negotiating table.*” Justin Bronk, investigador y especialista en Relaciones Internacionales y Defensa del *Royal United Services Institute* de Londres afirmó respecto de las capacidades aeronaves chinas que hipotéticamente adquiriría

Cabe mencionar que, ante cada anuncio argentino en términos de posible inversión en Defensa, los grupos de interés y presión británicos -desde las autoridades isleñas hasta el lobby que ejerce el Real Almirantazgo, pasando por medios de comunicación sensacionalistas- operan sobre los decisores para que su gobierno destine mayores recursos, lo cual provocaría –en caso de concretarse- un desgaste y el cada vez mayor encarecimiento de la mantención del enclave. En una relación de costos y beneficios, los primeros se incrementarían.

En paralelo, el interés del MoD (Ministry of Defence) en Malvinas es notable debido a la importancia geoestratégica de los territorios disputados: punto de proyección de poder en Atlántico Sur, cercano al Océano Pacífico sur y al Índico sur, así como base operacional de proyección y apoyo antártico.

Para la segunda modalidad; la gestión de alianzas y relaciones cooperativas, son ejemplos de estas iniciativas, las solicitudes de apoyo con relación al reclamo del protagonista dirigidas a la comunidad internacional, a nivel bilateral y específicamente a los aliados regionales, regional¹⁵³ y a las potencias no integrantes de la OTAN y que corresponden al bloque geopolítico eurasiático – Rusia y China- como ya vimos.

Por último, en cuanto a la creación de nuevos intereses del protagonista, estos se han dado principalmente sobre el espacio territorial como señalamos antes: a través de la presentación efectuada por la COPLA en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) para lograr el reconocimiento a la pretensión nacional sobre la extensión del límite exterior de la plataforma continental; la sanción de Ley 26.875 de Creación del Área Marina Protegida Namuncurá / Burdwood; la creación de la iniciativa interministerial y multidisciplinaria “PAMPA AZUL” y la sanción de la Ley 27.617 que crea el Programa Nacional de Investigación e Innovación Productiva en Espacios Marítimos Argentinos (PROMAR); todas iniciativas que fueron mencionadas en puntos previos.

- 3) **Negociación:** es la opción estratégica bajo identificación competitiva que integra a la persuasión (una opción de bajo nivel en términos competitivos con la diversión (opción de mediano nivel) en diverso grado, manifestación y orden secuencial.

la Argentina en ese momento: “*It would certainly allow Argentina’s air force to fly over Port Stanley (...) There is definitely an aspect of trying to restore Argentinean martial pride, bearing in mind what an enormous issue the ‘Malvinas’ issue remains there.*” Enlace: <http://www.express.co.uk/news/uk/558226/China-Argentina-falkland-islands-fighter-jets>. Finalmente, Argentina no avanzó con la adquisición de unidades a España ni a tampoco a China, lo que no obsta a reconocer el impacto en los niveles de análisis y decisión británicos.

¹⁵³En cuanto a apoyos regionales, Uruguay, Brasil, Chile, Paraguay y Venezuela adoptaron y ratificaron entre el 2011 y 2012 el no permitir el ingreso a sus puertos de buques y artefactos navales que enarbolasen el pabellón del Gobierno ilegítimo de las Islas Malvinas. Sin embargo, existe un grado de incertidumbre sobre su efectividad porque se han comprobado excepciones, no desvinculadas a intereses propios de los actores. Además, sólo son afectados intereses isleños (una flota muy modesta) y no específicamente intereses de la metrópoli, que hacen a la estricta bilateralidad de la disputa. (Nota del autor)

Cuadro 13: Opciones Estratégicas del período¹⁵⁴

OPCIONES ESTRATÉGICAS (formas de relacionar intereses en identidad competitiva)	ACCIONES (se citan las principales)
Persuasión: relaciona fines de los actores en contextos de negociación diplomática, arbitraje y procesos judiciales utilizando dialéctica, discursos y retórica.	1) Llamados del gobierno argentino para negociar; 2) Protestas y denuncias ante actos británicos; 3) Denuncia realizada ante AGNU CSONU sobre militarización del Atlántico Sur y posible introducción de armamento nuclear
Diversión: relaciona al fin propio con los medios del otro actor intentando distraerlos y dilapidarlos. Ardides, engaños, señuelos, búsqueda de alianzas y creación de nuevos intereses.	1) Operaciones de posible adquisición de material militar (unidades aéreas de caza e interceptación) 2) Solicitud de apoyo a la comunidad internacional, regional y a potencias no integrantes de la OTAN – Rusia y China-; 3) Creación de nuevos intereses: a) presentación de COPLA en ONU (2009) b) Ley 26.875 - Área Protegida Burdwood c) Iniciativa “Pampa Azul” y Ley 27.617 (PROMAR)
Negociación: persuasión + diversión.	Combinaciones de acciones previas

VI. ¿Una coacción limitada?

A lo largo del análisis del período estratégico 2003-2015 y de la relación de identificación competitiva que implicó, hemos observado que diversas acciones mostraron un contenido coactivo. Varias de ellas parecieron generarse en respuesta a estímulos / insumos políticos externos (tanto apoyos multilaterales y bilaterales al protagonista, como por demandas -desafíos, afectación de intereses y vulneración de derechos- de parte del oponente hacia aquel); así como estímulos / insumos internos; domésticos, interpretando los decisores que existían momentos políticos favorables en términos de apoyos y demandas respecto de la Cuestión Malvinas.

Prueba de ello es, por ejemplo, la actividad legislativa en la cual coincidió oficialismo y oposición para generar normas con contenido coactivo -en las cuales los medios del protagonista afectaban a los fines del oponente- sobre recursos naturales (pesca, hidrocarburos) y la denegación de uso de puertos a embarcaciones de pabellón británico.

Es verificable el hecho de que el gobierno avanzó limitadamente en algunas medidas que parecieron estar motivadas por la intención de afectar fines económicos británicos metropolitanos e isleños, e incluso de complicar otros de carácter geográfico / territorial vinculados con los primeros (considerando al territorio como sostén de recursos naturales, actividades económicas y vías de comunicación), como analizamos en un punto anterior, al momento de describir estos ámbitos y espacios dentro del escenario del período.

¹⁵⁴ Elaboración propia.

Esas medidas que se desarrollaron en el período estratégico analizado se manifestaron puntualmente mediante:

1. Desautorización y cancelación, en 2004, de vuelos tipo chárter de la compañía aerocomercial LAN Chile a Islas Malvinas, impidiendo su tránsito sobre espacio aéreo argentino¹⁵⁵;
2. Modificación del Régimen Federal de Pesca por Ley 26.386 (2008) que penaliza a los operadores que mantengan al unísono permisos de pesca emitidos por el Estado argentino y permisos emitidos por las autoridades británicas para la pesca en las Islas;
3. Aprobación de las Leyes 26.659 (Régimen de Explotación de Hidrocarburos en la Plataforma Continental) en 2011 y 26.915 en 2013. La primera establece que las empresas que operen en el continente no podrán desarrollar actividades hidrocarburíferas en la Plataforma Continental sin autorización de la autoridad competente, ni realizar transacción económica alguna con empresas que así lo hicieren. La segunda norma incluye una amplia gama de penas y sanciones para quienes incumplan la regulación;
4. Aprobación de leyes provinciales denominadas “Gaucha Rivero” (2011-2012) que prohíben la permanencia, amarre o abastecimiento, u operaciones de logística en territorio provincial de buques de bandera británica o de conveniencia, que realicen tareas relacionadas con la exploración y explotación de recursos naturales, y de buques militares, dentro del ámbito de la cuenca de las Islas Malvinas sobre la Argentina en puertos de cada jurisdicción que la aprueba, que son las siguientes: Tierra del Fuego, Islas del Atlántico Sur y Antártida; Santa Cruz; Chubut; Río Negro y Buenos Aires.

El incidente del buque rompehielos ARA “Almirante Irizar” de marzo de 2004 puede ser considerado como un caso aislado y único -aunque de cierta intensidad tratándose de un buque militar que ejerce poder de policía en aguas jurisdiccionales que se encuentran bajo disputa- y que luego de la exigencia británica de no reiterar un hecho semejante, efectivamente no volvió a suscitarse.

En paralelo a las acciones recién listadas, otras medidas podrían haber afectado sensiblemente intereses económico-territoriales del oponente: presencia militar disuasiva en zonas marítimas adyacentes a la zona bajo litigio, pero en taxativo control argentino y conforme a instrumentos bilaterales hoy vigentes (al amparo de la fórmula de salvaguarda de soberanía); una revisión integral del régimen

¹⁵⁵ “El día 20 de enero el gobierno toma la decisión de dejar de autorizar vuelos a las islas desde Chile. Esta medida afectó a la empresa LAN Chile (del país trasandino) y prohibió los vuelos a Malvinas a través del espacio aéreo argentino. El argumento esgrimido fue que Gran Bretaña debería incluir en estos vuelos no sólo el espacio continental argentino, sino también sus empresas aéreo-comerciales. Esta decisión afectó a los vuelos regulares, puesto que luego se conoció que el gobierno argentino habilitó cinco vuelos “no regulares” entre noviembre y diciembre, de veintisiete que había solicitado la mencionada línea aérea. Esto ocasionó que el gobierno británico, por medio del secretario de Asuntos Exteriores, Bill Rammell, cuestione la decisión argentina de no conceder más vuelos a las Malvinas desde Chile durante la temporada turística, y eleve una protesta al gobierno argentino. El objetivo de esta medida era que una empresa aérea de bandera argentina retomara sus vuelos hacia las islas, lo que no sucedía desde 1982.” GUTIÉRREZ BRÓNTOLO, *op. cit.*, pág. 94-95.

de comunicaciones -vuelos aerocomerciales- entre el continente y las islas, una ocupación económico-productiva vinculada a recursos naturales (pesca, hidrocarburos, minería submarina, biodiversidad) por parte del protagonista y potenciales aliados en zonas adyacentes al área en conflicto y otras iniciativas que podrían comprometer, desde los medios propios, los fines de control territorial y explotación económica del oponente en el Atlántico Sudoccidental.

Sí podemos señalar un incremento en el nivel de asertividad y firmeza (cuando no dureza) con el transcurso del tiempo a través del período estratégico analizado, debido a una condición personal de los máximos decisores: Néstor Kirchner operaba pendularmente entre la negociación y la dureza, y su esposa y sucesora, Cristina Fernández, tendió más hacia la dureza que la negociación; -ella ejercía “decisiones innegociables”- (Terribile; 2016), como parte de la “profundización del modelo” (agenda de gobierno) en cuanto referencia discursiva y praxis política.

Cabe destacar también que durante el primer mandato de la presidente Fernández de Kirchner, como un estímulo que influyó sobre el endurecimiento argentino en torno de la Cuestión Malvinas, el Atlántico Sur se volvió un factible horizonte de actividades económicas vinculadas a hidrocarburos por parte del oponente.¹⁵⁶

La coacción como opción estratégica podrá tener algún efecto sobre el oponente siempre y cuando, surgiendo de una decisión política respaldada por una clara **motivación**, una **baja aversión al riesgo** (incrementando los apoyos domésticos y los respaldos externos hacia las medidas actuales y futuras) y **una moderada empatía** y comunicatividad, se sostenga en el tiempo y la maniobra pueda volverse eficaz. Este criterio no debe ser ajeno a una estrategia secuencial y a las aproximaciones sucesivas.

En este período estratégico se redujo drásticamente la faz cooperativa y se reorientaron las opciones estratégicas para re-jerarquizar a la Cuestión Malvinas. Pero el objetivo a lograr –traducido en el avenimiento del oponente para debatir y negociar el núcleo de intereses de la cuestión, al evaluar relación costo-beneficio, y una certera posibilidad de que intereses suyos fueran afectados-, no se efectivizó.

Por el contrario, y como un elemento negativo para los intereses argentinos, se suma el hecho de que el Reino Unido consolidó su posición de fuerza en los **ámbitos político, económico y militar** y en el **espacio territorial**.

Durante el período también existieron contradicciones y contramarchas que impactaron en la toma de decisiones: el abandono de una efectiva revisión del acuerdo de comunicaciones con las Islas (régimen de vuelos); la incapacidad o consciente abstención por parte del protagonista de afectar y

¹⁵⁶ “Cuatro nuevas compañías radicadas en Londres, con accionistas isleños, mantienen las operaciones. Pagan estudios sísmicos y electromagnéticos, a la espera de conseguir una plataforma y volver a abrir pozos mar adentro. Rockhopper LTD, Argos y Desire Petroleum anunciaron su intención de abrir tres pozos en la zona norte, a un costo de casi 50 millones de dólares. La otra licenciataria, Falkland Oil and Gas (FOIL), aspira a explorar en las parcelas del Sur que le fueron adjudicadas por el gobierno isleño.” La Nación, 6/04/07. Enlace: <http://www.lanacion.com.ar/897665-pese-a-la-presion-de-kirchner-buscaran-petroleo-en-malvinas>

condicionar real y seriamente intereses británicos locales¹⁵⁷; la plena vigencia de los acuerdos surgidos bajo el “paraguas de soberanía” (desde el Convenio de Promoción y Protección de Inversiones de 1991 al Acuerdo de Cooperación en materia de Defensa de 1998) y la no reglamentación ni aplicación cabal de las leyes 26.659 y 26.915 que sustentan el régimen de exploración y explotación de hidrocarburos en la plataforma continental argentina.

Sin embargo, es difícil poder dilucidar si esas acciones y medidas que tuvieron un contenido coactivo pero debido a su carácter espasmódico, falta de organicidad y sistematicidad dentro de la maniobra (como expresiones de una opción estratégica típicamente coactiva) y, por último, a causa de una carencia de impulso posterior, pueden ser consideradas como válidas en el marco de la coacción como opción estratégica de mayor nivel, en una relación de identificación competitiva. Por ello proponemos que, durante el período, los decisores argentinos promovieron, en paralelo a las específicas opciones estratégicas recién vistas, algunas medidas que pueden incluirse en un marco de “**coacción limitada**” sin llegar a configurar una opción estratégica en sí misma, a causa de los déficits señalados.

Un hecho significativo que podría haber contribuido a los esfuerzos de una estrategia de real **coacción** se produjo en septiembre de 2011, cuando ante la Asamblea General de la ONU, la Presidente Cristina Fernández anunció: “*Venimos una vez más en el seno de Naciones Unidas a plantear una cuestión vital.*” Esta presentación ya demuestra cierta re-jerarquización, al menos retórica, de los intereses de la Cuestión Malvinas, diferente a la subordinación que padeciera ante otros intereses sostenidos durante el anterior período estratégico descrito. La ex mandataria continuó: “*Convocamos una vez más al Reino Unido a cumplir con las resoluciones de las Naciones Unidas. Vamos a esperar un tiempo más, pero si no, nos veremos obligados a revisar entendimientos provisorios vigentes (...) Me refiero al acuerdo del 14 de julio de 1999, cuando se dispuso un vuelo semanal regular por la empresa LAN Chile en ambas direcciones a Malvinas.*”

Este mensaje contenía una novedad, pero su objetivo no era inédito. La novedad residía en el gravitante foro en el cual fue comunicado; en el grado de amenaza que implica el empleo de medios propios para afectar sensiblemente fines del oponente y en la posible -y sorpresiva- reedición de una medida que había sido ejecutada en 2004 respecto de los vuelos chárter de la empresa LAN Chile que se dirigían a Malvinas, cuando las autoridades nacionales les impidieron transitar por el espacio aéreo argentino.

Si el fin ulterior de la acción hubiese sido la no autorización del vuelo semanal chileno a través del espacio aéreo argentino, y de haberse llevado a cabo y sostenido en el tiempo, los efectos sobre la cotidianeidad isleña, condicionada por esa comunicación con el continente, probablemente hubieran

¹⁵⁷ Cerro Dragón, el más productivo yacimiento petrolífero nacional con cerca de 2.200 pozos petroleros divididos entre las provincias de Chubut (90%) y Santa Cruz (10%), se encuentra explotado por la empresa *Pan American Energy* (PAE), cuyo 60% del total del paquete accionario está controlado por la compañía británica *BP plc* (antigua *British Petroleum*), octava compañía mundial y tercera compañía privada dedicada a la explotación de petróleo y gas, luego de ExxonMobil y Royal Dutch Shell. En 2007, la legislatura de Chubut prorrogó la concesión a PAE por diez años más al término de la actual (2007-2017) extendiéndose a 2027 y con opción a otros dos períodos, alcanzando posiblemente el 2047. (Nota del autor)

sido muy importantes. El impacto se habría provocado sobre la viabilidad económica, logística y comunicacional del enclave colonial, obligando a la metrópoli a comprometer mayores medios para sostener y satisfacer fines, ante la dependencia de las islas, lo cual representa una vulnerabilidad estratégica notoria.

Para el caso, y en el escenario, el protagonista hubiera aspirado a un control total sobre el territorio y así afectar al mercado isleño y, por otra parte, hubiera también complicado con sus medios a fines económicos de los británicos en el enclave colonial. De forma inequívoca, el protagonista habría asumido la coacción como opción estratégica.

Finalmente, el gobierno decidió no profundizar ese curso de acción: una revisión completa y la subsecuente modificación sustancial del esquema de vuelos o directamente su interrupción, aunque el carácter coactivo fuese notorio en términos de **amenaza** de uso de medios para condicionar los fines del oponente. Pero también podría haberse dado lugar a un riesgo de escalada que debería ser correctamente ponderado por los decisores argentinos. De haberse adoptado la medida, y en un escenario posible, se podría haber ingresado en otra opción estratégica como es el caso de la **compulsión**, que integra al modo estratégico de la **negociación** (persuasión y diversión) ya analizado, sumando a la **coacción** en diverso grado.

Excede a los objetivos de este trabajo mensurar las posibilidades de éxito o fracaso de esa medida, así como una respuesta por parte del oponente durante aquella etapa del período estratégico analizado.

VII. Conclusiones del Período Estratégico competitivo (2003-2015):

I) Respecto de la estructura de intereses del protagonista (fines y medios):

- 1) **Como fines propios de la Cuestión Malvinas:** a) la recuperación del ejercicio de los derechos soberanos; b) la reposición de los territorios bajo control del oponente;
- 2) **Como medios:** a) reorientación de la política exterior priorizando los vínculos cooperativos con la región sudamericana en el marco multi (organismos regionales y hemisféricos) y bilateral (relación Estado-Estado) y con potencias extracontinentales; b) impulso en dichos espacios de la Cuestión Malvinas, desde la proactividad: comunicación y presentación de la cuestión ante aliados para obtener apoyos; y desde la respuesta, mediante denuncias, protestas, acciones y quejas, hacia el oponente en razón de sus avances unilaterales; c) acciones desde el Estado (legislativas, ejecutivas) para promoción y defensa del núcleo de intereses de la Cuestión Malvinas y conexos, en ámbitos político y económico y sobre espacios (mercado y territorio)

II) Consecuencias estratégicas:

- 1) Re-jerarquización de la Cuestión Malvinas en el conjunto de fines nacionales;
 - 2) Renovados vínculos cooperativos y nuevas alianzas en política exterior;
 - 3) Incremento relativo del margen de acción y la autonomía del protagonista al reducir dependencia de las potencias tradicionales (sobre todo en ámbito económico);
 - 4) Aumento gradual del nivel de competencia con el oponente ante cada avance unilateral del mismo y potenciación del discurso soberanista para lograr apoyos domésticos y externos;
 - 5) Afectación parcial y relativa de intereses del oponente en ámbitos económico y geográfico y mayor grado de control del protagonista en espacios (foros) respecto del planteo de la Cuestión Malvinas. El carácter de parcial y relativo es consecuencia de serios déficits y falencias durante este período estratégico, en el diseño de la política y la maniobra, y en la exclusión concreta de una opción estratégica compulsiva que permite amenazar de forma creíble y/o afectar realmente intereses británicos en el Atlántico Sur.
 - 6) La ausencia de impactos negativos y sensibles sobre la estructura de intereses del oponente, causados por el protagonista es una de las condiciones, sino la más relevante, por las cuales y pesea la mutación de la relación estratégica de cooperativa en competitiva, el Reino Unido -al no haber percibido una amenaza o compromiso real de sus intereses- tampoco evaluó (ni lo hicieron los isleños como actor periférico) la posibilidad de abrir una instancia de negociación con la Argentina.
-

Capítulo IV

Hacia la construcción de un nuevo Período Estratégico mediante una Estrategia Nacional

I. Introducción

En 2015 finaliza nuestro análisis sobre los períodos estratégicos, cooperativo uno y competitivo otro, iniciados en 1989. Esos veintiséis años de política hacia la Cuestión Malvinas; de relación estratégica entre protagonista y oponente, de gestión de intereses bajo dos identificaciones diferentes, han dejado un resultado aún invariable: el statu quo reflejado en la insatisfacción de los intereses nacionales que competen a la Cuestión Malvinas, y la vigente frustración y cercenamiento sobre derechos y objetos que el protagonista considera legítimamente como propios.

Esto nos permite confirmar la primera parte de la hipótesis de nuestro trabajo: durante los dos períodos estratégicos atravesados por el protagonista no pudieron obtenerse los fines ni lograrse los objetivos que integran a la Cuestión Malvinas. Asimismo, los medios empleados en ambos períodos no fueron lo suficientemente adecuados, conducentes y eficientes para lograr los fines impuestos por el protagonista.

La construcción de un nuevo y tercer período estratégico está alentada por la necesidad de satisfacer los intereses de la Cuestión Malvinas; de interrumpir la frustración y cercenamiento sobre derechos y objetos del protagonista; en definitiva, de alterar el statu quo.

Desde el enfoque sistémico que representa un período estratégico encontramos todos los elementos típicos que describimos ya en los períodos de 1989-1999 y 2003-2015.

Partiendo del estímulo / insumo que significa el contexto internacional, se agregan nuevos factores y elementos al Cuadro 11, e incluso la profundización de algunas tendencias que provenían del período estratégico 2003-2015. Seguidamente listaremos algunos de los más destacados que revisten importancia estratégica, geopolítica, económico-tecnológica y cultural que están teniendo lugar o haciendo eclosión desde 2015, aunque sus causas se remonten en el tiempo.

- a) La reinstalación, desde el nivel del debate académico-científico de las principales usinas intelectuales a la integración efectiva de agendas de gobierno, de categorías clásicas de la teoría política: soberanía, intereses nacionales; su promoción y defensa; control territorial exclusivo por parte del Estado (fronteras);
- b) Mayor asertividad y agresividad en la promoción de agendas y logro de objetivos;
- c) Revalorización creciente de los ámbitos espaciales no sólo como soporte físico del patrimonio del Estado (por ejemplo; recursos naturales) sino como componente de apreciación y apropiación subjetiva por parte de culturas y pueblos que los habitan;
- d) Incremento del radicalismo político-religioso y la agenda “fundamentalista” en cuatro continentes (Asia, África, Europa y América del Norte) mediante diferentes expresiones, incluyendo la proliferación de actores violentos no estatales y mayor asimetría en aspectos estratégicos y tácticos para el desarrollo de acciones violentas;
- e) Críticas radicales desde diversos puntos del espectro ideológico al paradigma occidental y a la organización política sustentada por la democracia liberal y su cuerpo de valores;
- f) Mayor tecnificación de los sistemas de seguridad y defensa -digitalización; automatización; virtualización; ciberespacio- a nivel de los Estados y de grupos subnacionales;
- g) Incremento de agendas políticas con componentes identitarios (cultura, etnia, cosmovisiones) en las áreas más periféricas y menos desarrolladas del planeta tanto como en zonas que reúnen a los

centros de poder político y mayor prosperidad global (crecimiento de movimientos ultranacionalistas y nacional-identitarios en el espacio Euro-atlántico y Eurasia occidental);

- h) Procesos de nacionalismos centrífugos: independentismo (Escocia, Cataluña, Crimea), secesionismo, abandono y debilitamiento de bloques de integración y espacios de cooperación (*Brexit* británico; desgaste de instancias regionales: MERCOSUR, UNASUR, CELAC);
- i) Mayor proteccionismo y revisión de acuerdos de cooperación económica (negativa estadounidense a integrar el *Trans-Pacific Trade Partnership* (TPP) y voluntad de revisar y renegociar los términos del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte; NAFTA);
- j) Turbulencias en la estructura sistémica internacional surgidas de las permanentes redistribuciones de capacidades en dimensiones regionales, originadas tanto por factores domésticos (intraestatales); intermésticos (intra e interestatales) y exógenos.

La última Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) dictada por el Poder Ejecutivo Nacional mediante el Decreto 2645/14¹⁵⁸ señala en su apreciación estratégica del escenario global:

“(...) el escenario global actual se caracteriza por la coexistencia de una diversidad de regiones en las que ni los actores ni las conductas responden a lógicas similares, pudiendo observarse en algunas de ellas el predominio de prácticas como el balance de poder y la disuasión; mientras que en otras —aun cuando todavía perviven ciertos diferendos territoriales del pasado— ganan terreno la cooperación y la confianza mutua (...) el plano económico es, a esta altura, un ámbito decididamente multipolar, reflejo del gradual pero inexorable deslizamiento del poder económico y la riqueza mundial del eje Occidente/Norte al eje Oriente/Sur.

Los referidos cambios económicos que se han producido en las últimas décadas han revitalizado la puja por los recursos estratégicos —principalmente los naturales— y por el control de las rutas que los transportan desde las zonas de producción hacia las regiones de procesamiento. En efecto, la creciente demanda mundial de recursos naturales, tales como el agua dulce, el petróleo, el gas, los minerales y los alimentos, entre otros, gravita decididamente sobre su escasez debido a las pocas reservas existentes, acompañada de la proliferación de disputas alrededor de la apropiación de ellas. Esta puja por las rutas comerciales y el manejo de aquellos territorios que presentan niveles de dotación superior de recursos estratégicos constituye un factor de potenciales tensiones y enfrentamientos entre las zonas ricas y los Estados que acrecienten su tendencia a garantizarse el control de ellas.

Además de las mencionadas tendencias en la distribución del poder global, corresponde señalar que el mentado reordenamiento de la estructura económica mundial conlleva, paralelamente, la emergencia de nuevos centros de poder tecnológico, aplicado tanto al uso civil como militar. En este marco, potencias emergentes como la REPÚBLICA POPULAR CHINA, la FEDERACIÓN DE RUSIA y la REPÚBLICA DE

¹⁵⁸ Decreto PEN 2645/14. Directiva de Política de Defensa Nacional. Apruébese su actualización. Ministerio de Defensa, 30/12/14.

LA INDIA se erigen en nuevos núcleos de innovación y desarrollo científico-tecnológico a nivel mundial con vistas a una futura reconfiguración de esta dimensión del poder nacional.

Asimismo, los usos militares de las novedosas tecnologías asociadas a la robótica, cibernética, sensores remotos, entre otros desarrollos en materia de ciencia y tecnología, han impulsado nuevas formas de librar la guerra que exhiben un salto cualitativo hacia un nuevo paradigma tecnológico.”

Por su parte, el último informe del *National Intelligence Council* de los Estados Unidos; el “*Global Trends 2017: The Paradox of Progress*”¹⁵⁹ que analiza y provee un mapeo de las principales tendencias internacionales, en base a un análisis multidisciplinario desde la Inteligencia Estratégica, con un posible impacto hacia los próximos veinte años, señala en su resumen:

“Los próximos cinco años verán tensiones crecientes dentro y entre los países. El crecimiento mundial se ralentizará, al igual que los desafíos globales serán cada vez más complejos. Una gama cada vez mayor de estados, organizaciones e individuos empoderados formarán la geopolítica. Para bien o para mal, el emergente paisaje global está llegando a su fin respecto de una era de dominio estadounidense después de la Guerra Fría. (...) Será mucho más difícil cooperar internacionalmente y gobernar de la manera que los públicos lo esperan. Los jugadores con poder de veto amenazarán con bloquear la colaboración en todo momento, mientras que las “cámaras de eco” de información reforzarán innumerables realidades en competencia, minando la comprensión compartida de los eventos mundiales.

Mientras tanto, los estados siguen siendo muy relevantes. China y Rusia se verán envalentonadas, mientras que los agresores regionales y los actores no estatales verán aperturas para perseguir sus intereses. La incertidumbre sobre los Estados Unidos, un Occidente que mira hacia adentro, y la erosión de las normas para la prevención de conflictos y los derechos humanos alentarán a China y Rusia a controlar la influencia de Estados Unidos (...) El exceso de confianza de que la fuerza material puede manejar la escalada aumentará los riesgos de conflicto interestatal a niveles no vistos desde la Guerra Fría. Incluso si se evita la “guerra caliente”, el patrón actual de “cooperación-internacional-donde podamos-lograr” -como el cambio climático- enmascara las diferencias significativas en valores e intereses entre los estados y realiza poco para frenar asertividades de dominio dentro de las regiones. Estas tendencias están llevando a un mundo de esferas de influencia.

Detrás de esta crisis de cooperación se encontrarán las diferencias locales, nacionales e internacionales sobre el papel adecuado del gobierno en una serie de cuestiones que van desde la economía hasta el medio ambiente, la religión, la seguridad y los derechos de las personas. Los debates sobre las fronteras morales -a quienes se les debe algo- se volverán más pronunciados, mientras que la divergencia de valores e intereses entre los Estados amenazará la seguridad internacional.”

El impacto del contexto internacional, como estímulo / insumo, en un entorno atravesado por incertidumbre, ambigüedad y oportunidad, condicionará dinámicamente la definición de los intereses nacionales del protagonista.

¹⁵⁹ Office of Director of National Intelligence – National Intelligence Council. Enlace: <https://www.dni.gov/index.php/global-trends/the-future-summarized>

Esto significa que la Cuestión Malvinas -principal y más antiguo conflicto externo con una potencia extracontinental- en relación con más de 1.500.000 kilómetros cuadrados representados por territorio emergido (archipiélagos) y espacios marítimos, deberá ser colocada en la perspectiva adecuada, al interpretar los decisores el contexto que estimula a la “unidad” (protagonista y sus intereses).

El objetivo principal respecto de la Cuestión Malvinas es invariable: lograr la apertura de una instancia de negociación con el oponente. La estrategia cooperativa y la competitiva (la última manifiesta a través de coacción limitada; inorgánica, no sistémica, no sostenida en el tiempo y no sustentada en una Estrategia Nacional) se han demostrado ineficaces e ineficientes para cumplir ese objetivo, que facilitará los esfuerzos para satisfacer los fines que atañen a la disputa del Atlántico Sudoccidental.

II. Estrategia Nacional y Gran Estrategia

Sostenemos como parte de nuestra hipótesis que para diseñar, en el marco de la decisión estratégica, una política y una maniobra efectiva, se debe apelar a una concepción de Estrategia Nacional que *“claramente significa el empleo de todos los elementos del poder nacional para apoyar el logro de objetivos del país dentro de la amplia trama de interacciones que se dan entre los estados tanto en la guerra como en la paz.”*¹⁶⁰ y que en términos equivalentes *“sugiere organizar los distintos recursos del Estado, además de los militares, para alcanzar objetivos nacionales en todo momento.”*¹⁶¹

Hay que destacar que *“estos objetivos no se vinculan necesariamente con responder a las amenazas que requieran el uso de la fuerza armada, sino que pueden originarse en una amplia gama de conflictos que necesiten de otros poderes de la Nación.”*¹⁶²

La Estrategia Nacional también es definida como *“el arte y la ciencia de desarrollar los poderes políticos, económicos, y psicológicos de una nación, junto con sus fuerzas armadas, durante la paz y la guerra, para asegurar sus objetivos nacionales.”*¹⁶³

Un conflicto multidimensional como disputa del Atlántico Sur requiere ampliar el espectro de opciones estratégicas para incrementar el margen y libertad de acción propias, expandir autonomía, y reducir la asimetría con el oponente, al mismo tiempo que deben limitar sus opciones estratégicas y se ejerce presión (coacción) para alterar el statu quo equivalente al no-diálogo y la no-negociación.

Ante la satisfacción de fines y promoción de intereses, el juego entre protagonista y oponente debe mutar desde la tendencia de suma cero a suma variable.

En términos de margen de acción propia y reducción de asimetría con el oponente, el óptimo significa conducir a éste hacia una suma cero: en el espacio territorial definido por el Atlántico Sur; la capacidad de acción y autonomía que pueda ganar y concentrar el protagonista debe ir en desmedro de la que el oponente ejerce.

La Estrategia Nacional provee el sustento para que la decisión estratégica pueda evaluar y emplear una vasta gama de medios que integran al poder nacional para resolver conflictos de diversa

¹⁶⁰CORBACHO, Alejandro, *Evolución del Pensamiento Estratégico en las Relaciones Internacionales*, UCEMA, Buenos Aires, Argentina, 2011, Pág. 28

¹⁶¹Ibídem, pág. 29.

¹⁶²Ibídem, pág. 29

¹⁶³Definición elaborada en 1972 por el *Joint Chiefs of Staff* de los Estados Unidos y citada por CORBACHO, Alejandro, óp. cit., pág. 28

índole. Siendo la disputa del Atlántico Sur un conflicto de carácter multidimensional, las opciones estratégicas adecuadas para su resolución deben tener un contenido equivalente y simétrico a ese carácter.

Actualmente, la estructura de intereses del protagonista respecto de la Cuestión Malvinas puede graficarse de la siguiente manera:

Cuadro 14: Intereses de la Cuestión Malvinas (protagonista – República Argentina)¹⁶⁴

INTERESES	Clase	Ámbito	Espacio	Jerarquía	Orden	Polar.	Estado	Excl.
Ejercicio de derechos soberanos / integridad territorial	Ideal	Político	Foro	Fin	1	Pos.	P	E
Reposición del territorio insular y espacios marítimos circundantes	Real	Político	Territorio	Fin	2	Pos.	P	E
Activos estratégicos (RRNN)	Real	Económico	Territorio/ Mercado	Fin	3	Pos.	P	E
Acciones políticas en foros multilaterales regionales, globales y hemisféricos	Real	Político	Foro	Medio	1	Pos.	A	E
Acciones políticas bilaterales con aliados regionales y extracontinentales	Real	Político	Foro	Medio	2	Pos.	A	E
Acciones políticas nacionales (legislación, actos de gobierno)	Real	Político / Económico / Militar	Mercado / Territorio	Medio	3	Pos.	A	E
	OBJETO			VALOR				

En el caso del oponente, su estructura de intereses vinculada a la disputa de soberanía puede graficarse como sigue:

Cuadro 15: Intereses de la Cuestión Malvinas (oponente – Reino Unido)¹⁶⁵

INTERESES	Clase	Ámbito	Espacio	Jerarquía	Orden	Polar.	Estado	Excl.
Gobierno político sobre los territorios en disputa	Ideal	Político	Foro	Fin	1	Pos.	A	E
Posesión / ocupación y control territorial efectivo	Real	Político / Económico	Territorio	Fin	2	Pos.	A	E

¹⁶⁴Elaboración propia.

¹⁶⁵Elaboración propia.

		/ Militar						
Proyección de poder y acceso bioceánico y antártico	Real	Militar	Territorio	Fin	3	Pos.	A	E
Ciudadanía y lealtad británica de los isleños	Ideal	Político	Foro	Medio	1	Pos.	A	N/E
Autodeterminación isleña	Ideal	Político	Foro	Medio	2	Neg.	P	N/E
Recursos Naturales (apoderamiento / explotación)	Real	Económico	Mercado / Territorio	Medio	3	Pos.	A/P	N/E
Instrumento militar	Real	Militar	Territorio	Medio de cambio	4	Pos.	A	E
	OBJETO			VALOR				

III. Elementos posibles para la construcción de un nuevo Período Estratégico:

La construcción de un nuevo período estratégico debe reconocer y considerar diversos factores que puedan aportar para el desarrollo de una decisión estratégica posterior:

- 1) La validez de una relación de identificación competitiva, como base para poder desarrollar una maniobra cuyas opciones estratégicas puedan potencialmente afectar a fines del oponente;
- 2) Las condiciones sistémicas provistas como estímulo / insumo por el contexto internacional actual descripto; por los aliados del protagonista que respaldan su reclamo soberano a nivel regional y extracontinental y “*en todos los foros internacionales en los que se libran las batallas diplomáticas y los nuevos organismos / bloques que pueden tener capacidad política, económica y militar; y de los que puede esperarse que adopten una postura favorable a los intereses argentinos*” (BARRALES, 2012), y la ponderación de las demandas del oponente -desafíos, vulneraciones, amenazas, daños- sobre los intereses del protagonista;
- 3) Las propias capacidades; disponibilidad y alcances de medios propios en clave de Estrategia Nacional; el poder duro y blando y su combinación “inteligente”¹⁶⁶ o *smart power* (Armitage, Nye; 2007);

¹⁶⁶ La entonces Secretaria de Estados de los Estados Unidos, Hillary Rodham-Clinton, expresó en enero de 2009: “Debemos usar lo que se ha llamado 'poder inteligente', la gama completa de herramientas a nuestra disposición -diplomática, económica, militar, política, legal y cultural- eligiendo la herramienta adecuada, o combinación de herramientas, para cada situación (...)”, CBS News, 13 de enero de 2009. Enlace: <https://www.cbsnews.com/news/clinton-use-smart-power-in-diplomacy/>

- 4) El rechazo a la interacción política con la dirigencia e institucionalidad isleña; la cual no se puede reputar como un “tercer actor” legitimado en el conflicto estrictamente bilateral. Los isleños son ciudadanos británicos: su condición jurídica está ratificada a través del *British Nationality Falkland Island Act* del 28 de marzo de 1983 y del *British Overseas Territories Act* de 2002, así como por la voluntad expresada en el Referéndum de marzo de 2013 de permanecer británicos y avanzar gradualmente hacia la autodeterminación;¹⁶⁷
- 5) La previsión de que la opción estratégica adoptada afecte como objetivo primario a la economía isleña, dependiente mayormente del otorgamiento de licencias pesqueras, las actividades turísticas y, en términos logísticos, de la comunicación con la metrópoli y el continente. Los espacios donde el protagonista debería ejercer un alto grado de control serán duales; mercado y territorio;¹⁶⁸
- 6) Las condiciones políticas domésticas del oponente luego de la decisión mayoritaria de su población, vía referéndum, de abandonar la Unión Europea (proceso del *Brexit*) y su particular efecto sobre los territorios de ultramar, en términos económicos y de la dependencia de éstos, de ese bloque;¹⁶⁹
- 7) La exploración de una posible combinación entre la opción estratégica competitiva de la negociación con su par de la coacción, generando una opción combinada que resulte en una compulsión;

¹⁶⁷ La posibilidad de autodeterminación se trata de un medio destacado en la estrategia británica. La creación hipotética de un Estado independiente (y altamente futuro miembro del Commonwealth con sus implicancias), enclavado en el Atlántico Sudoccidental, como Estado ribereño de la Argentina y que además pueda ser reconocido por un grupo determinado de es un escenario indeseado para la satisfacción del interés nacional ya anularía virtualmente toda posibilidad de recuperación del ejercicio de la soberanía y de la posesión de los territorios en disputa.

Como afirmara el ex Embajador y primer titular de la COPLA, Dr. Horacio Solari: “En un futuro no lejano, solo faltaría acordar el porcentaje de regalías por una hipotética explotación petrolera, minera, de biodiversidad o de otro recurso estratégico entre Londres y Puerto Argentino para que nada obste ya a la autodeterminación.” (Entrevista con el autor el 17 de marzo de 2011) La ilegítima Constitución isleña aprobada en noviembre de 2008 parece dirigirse en esa dirección.

¹⁶⁸ En el año 2009, Mike Summers, legislador británico de Malvinas, elevó un informe al Parlamento británico detallando la importancia estratégica del transporte aéreo para las islas y su dependencia del mismo: “El desarrollo sostenible en las Islas Falkland es una prioridad clave en la política exterior de HMG en la región, y es esencial para el futuro de las Islas Malvinas. Esto requiere enlaces aéreos regulares y asequibles. Actualmente no existe una alternativa comercial N-S, y la capacidad E-W a través de Chile está restringida por la negativa argentina a vuelos adicionales, sin perspectivas actuales de mejora.

La actividad económica de FI y el desarrollo futuro dependen actualmente de la pesca, el turismo y la agricultura, con la perspectiva a más largo plazo del desarrollo de hidrocarburos. Cada uno de estos, con la excepción de la agricultura, requiere el movimiento de un número considerable de personas para extraer un mayor beneficio económico.

La economía de las Malvinas en los últimos años se ha vuelto estática y el crecimiento se ve frustrado en gran medida por comunicaciones inadecuadas. Esto se aplica particularmente al turismo basado en tierra y desarrollos en la pesca. Los hidrocarburos traerían una nueva demanda y una nueva dimensión. El turismo basado en tierra es particularmente valioso para las zonas rurales, lo que genera diversificación y nuevas oportunidades. También tiene un importante valor educativo / político.”, “OT306: Note from Mike Summers – Falklands Airbridge”. Enlace:

<https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmfaaff/memo/overterr/uc30602.htm>

¹⁶⁹ El 13 de septiembre de 2017, el Comité de la UE de la Cámara de los Lores del Parlamento británico remitió una nota al Secretario de Estado para la Salida de la UE, David Davis, haciéndose eco de las preocupaciones de las autoridades de los Territorios de Ultramar del Reino Unido y solicitando garantías de que el Gobierno cubrirá las brechas de financiación que enfrentan esos territorios si ya no tienen acceso al Fondo Europeo de Desarrollo (EDF) financiación después del *Brexit*.

En el caso de Malvinas, se pone de relieve su vulnerabilidad económica en términos de exportación de productos primarios al Reino Unido y sobre todo a la UE, que luego de completarse el proceso del *Brexit*, podría imponer aranceles a los productos de Malvinas, complicando el comercio y volviéndolo menos rentable para los isleños. Enlace: <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Correspondence-2017-19/11-09-17-Overseas-Territories-letter-to-David-Davis-MP.pdf>

- 8) La evaluación por parte de los decisores, ante la opción de compulsión, del nivel de conflicto que se podría alcanzar en base a la relación de identificación competitiva. En este punto jugará un rol un importante -al momento de orientar y definir la maniobra- la subjetividad de la motivación del protagonista; y al optar por la compulsión lo deberá hacer en base a una alta determinación; baja aversión al riesgo y baja empatía, enmarcándose en una lógica cercana a la del halcón, teniendo en claro sus intenciones -los fines de alto nivel que persigue y/o defiende- y la relación entre costos y beneficios (cuáles intereses pueden ser transables como medios y costos, ante fines no transables, que serán beneficios)

Teniendo en cuenta estos elementos podría sugerirse como conducente, a fin de alterar el statu quo, *“lograr que los costos (de toda índole) de la ocupación siempre aumenten. Molestar y molestar.”*¹⁷⁰ Dicho de otro modo; se debería volver inviable económicamente, como primer paso, el mantenimiento del enclave colonial cuyo sostenimiento político y militar representa fuertes erogaciones para la metrópoli en un actual momento de alta incertidumbre de su propia evolución política y económica, atento a la decisión de sus mayorías de dejar de integrar el bloque de la Unión Europea.

IV. Posibles Opciones Estratégicas:

La amplitud de medios a seleccionar y emplear que admite una política y una maniobra sustentadas en una Estrategia Nacional puede manifestarse, por ejemplo, en practicar una relación cooperativa con actores que hoy operan ilegalmente en la ZEE argentina explotando y apropiándose de los recursos pesqueros del protagonista, pero que bajo una identificación cooperativa podría aportar a los esfuerzos que se insertan en una estrategia sobre los intereses de la Cuestión Malvinas ante el oponente.

Se intentaría así *“transformar la hostilidad manifiesta de los infractores que irrumpen sin autorización en la ZEEA en medidas cooperativas, constituyendo así una herramienta de apoyo a la posición diplomática argentina con miras a futuras negociaciones con el actor extracontinental (oponente).”*¹⁷¹

Para la confección de la decisión estratégica, y dentro de la política y el campo de acción, estas medidas se sustanciarían en un escenario compuesto por mercado y territorio (espacio Atlántico Sur) sobre los cuales el protagonista tendría que ejercer mayor control y, en términos de coalición, los actores cooperantes (aliados) se transformarían en insumo / apoyo para el protagonista en el marco de la disputa por soberanía.

En ese marco *“la construcción de pactos mutuamente beneficiosos debe estar fogueada desde el propio Estado argentino con una batería de políticas que potencien el intercambio de favores (pagos laterales). Una medida exigible como contrapartida en el Acuerdo sería que la República de Corea y*

¹⁷⁰CAPUTO, Dante, *Las debilidades y las fortalezas*, PERFIL, 4/02/12.

¹⁷¹TERRIBILE, Horacio, *El conflicto pesquero en la milla 201. El caso argentino y el Régimen CONVEMAR*, Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales. defendida el 30 de junio de 2016 ante Jurado Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Taiwán, tal como ha hecho la República Popular China desde 2007, renuncie a la compra de licencias de Malvinas, condicionando de esta manera la principal fuente de ingresos de las Islas.”

La motivación del protagonista, configurada como se mencionó en el punto número 8 y una mayor asertividad en torno de los fines de la Cuestión Malvinas, pueden conducir a que sus decisores adopten nuevas opciones estratégicas, en el contexto de una nueva maniobra, manteniendo una relación eminentemente competitiva, pero modificando la opción estratégica a una modalidad compulsiva, compuesta por la **negociación**, integrada a su vez por las opciones de **persuasión** y **diversión**) más la **coacción**:



La coacción implica una amenaza, aunque se trata de una **postura**; de un falso discurso. No siempre es de índole militar y menos aún está determinada a serlo, teniendo en cuenta el amplio espectro de medios y su empleo combinado que ofrecen una Estrategia Nacional y el *smart power*.

Los intereses británicos en el Atlántico Sur –reconociendo la estricta bilateralidad de la disputa entre protagonista y oponente- son diversos y multidimensionales, lo cual se evidencia a través del carácter del conflicto, también multidimensional. Pero el sostenimiento del enclave colonial por parte del Reino Unido como fin se ubica específicamente en el ámbito económico y en el espacio de los mercados. Los medios gestionados en ese ámbito y espacio para sostener aquel fin, se corresponden con la explotación de recursos naturales (pesquerías), las comunicaciones aéreas para recibir todo tipo de insumos desde la metrópoli británica y la República de Chile (en este caso a través de servicios aéreos privados que realizan escala en territorio continental argentino) y una incipiente explotación del turismo tanto malvinense como antártico.¹⁷²

¹⁷² “Access is an important issue for Falklands tourism, particularly given the continuing dispute with Argentina. In 2003 Argentina imposed restrictions on air space clearance. Except the RAF link through Ascension, all flights, including those from Chile, have to traverse Argentinean airspace. The restriction could not affect the established weekly flight from Punta Arenas, but made it more difficult, virtually impossible, for shipping companies to organise charter flights for passenger exchanges in the Falklands. There were 16 such turnarounds in 2002-2003, only one, organised through the Lan Chile link, the following year after the restriction. Cruisers, which once might have remained in the South Atlantic, now have to return to South America to board new passengers, with less time available for island visits. Almost every respondent in the fieldwork interviews brought up

La construcción de un nuevo Período Estratégico que acentúe el aspecto competitivo de la relación de identificación, implica, para el protagonista, evaluar una política, maniobra y opciones estratégicas cuya comunicación al oponente sea inequívoca en términos coactivos: la posibilidad fehaciente de afectar sus fines, comprometiendo sus medios, desde la amplitud de medios propios, en consistencia con una Estrategia Nacional.

V. Dinámica de un nuevo Período Estratégico:

Un nuevo Período Estratégico se integrará por todos los elementos descriptos, que se pueden sintetizar en el siguiente esquema:

Cuadro 16: Posible Período Estratégico post 2015¹⁷³

ESTIMULOS (Insumos)	RESPUESTAS (Exumos / Productos)
<p>Contexto político internacional. Dinámica sistémica y ppales. tendencias actuales.</p> <p>DPDN (Dto. 2645/14) – Apreciación Estratégica del Escenario Global “Global Trends 2035: The Paradox of Progress” (Nat. Intelligence Council, US; 2017)</p>	<p>Estrategia Nacional para diseño de POLÍTICA y MANIOBRA</p>
<p>1. Afianzamiento de la distribución de poder global en forma multipolar;</p> <p>2. Estados continúan siendo los actores principales del sistema internacional;</p> <p>3. Mayor asertividad de actores en promoción de agendas y logro de objetivos;</p> <p>4. Revalorización de ámbitos espaciales en términos geopolíticos, económicos y culturales;</p> <p>5. Turbulencias en estructura sistémica surgidas de redistribuciones de poder (capacidades)</p> <p>6. Dilemas de seguridad; puja de recursos estratégicos (RRNN); crisis de cooperación;</p>	<p>POLÍTICA [Campo de Acción + Coalición]</p> <p>1. Campo de Acción: Escenario (Ámbito – Espacios – Control) + Reglas de Juego</p> <p>a) Ámbito (deseable): político – económico – militar</p> <p>b) Espacio (deseable): foro – mercado – territorio</p> <p>c) Control (deseable): parcial – total</p> <p>d) Reglas de Juego: existentes favorables – futuras</p> <p>2. Coalición: alianzas en contexto multipolar</p>
<p>A ponderar por el protagonista para un nuevo Período Estratégico:</p> <p>1. Relación competitiva, para desarrollar maniobra y opciones estratégicas que puedan afecten intereses del oponente en el Atl. Sur;</p> <p>2. <i>Smart power</i>: combinación inteligente de poder duro y blando en base a capacidades;</p> <p>3. Evaluar opción estratégica que afecte como objetivo primario a la economía isleña;</p> <p>3. Condiciones políticas domésticas del oponente ante el Brexit y su impacto en territorios de ultramar británicos.</p>	<p>MANIOBRA [Motivación + Intenciones + Costo/Beneficio + Opciones Estratégicas]</p> <p>1. Motivación: + determinación ; - aversión-al-riesgo; - empatía</p> <p>2. Intenciones: Cuestión Malvinas como FIN excluyente</p> <p>3. Costo/Ben.: intereses transables (MEDIOS) orientados por Estrategia Nacional</p> <p>4. Opc. Estratégicas: COMPULSIÓN = [Negociación (Persuasión + Diversión)] + [Coacción]</p>

Algunos aspectos a considerar por los decisores en el marco de un nuevo período estratégico:

1. La actitud y opciones estratégicas bajo un marco cooperativas y competitivo de coacción limitada fueron ineficaces para relanzar el proceso de negociación sobre la Cuestión Malvinas;

this issue, and it is discussed at inter-government level with British involvement, this involving foreign affairs.” ROYLE, Stephen. A., *Cold Water Tourism: The Falkland Islands*; International Small Islands Studies Association, School of Geographay, Queen’s University Belfast, 2004. El informe aporta en relación a la actividad turística como factor de diversificación económica de las Islas Malvinas. Enlace: <http://www.shackletonfund.com/reports/StephenRoyle-ColdWaterTourism.pdf>

¹⁷³Elaboración propia.

2. La negociación, en la actual etapa agonal del conflicto, es la única instancia que puede generar la satisfacción de esos intereses;
3. Alterar el statu quo (no-negociación) para lograr abrirla negociación mediante acciones coactivas dentro de una opción estratégica compulsiva: *“lograr que los costos (de toda índole) de la ocupación siempre aumenten. Molestar y molestar.”* (Caputo; 2012);
4. Volver inviable el mantenimiento del enclave colonial cuyo sostenimiento político y militar representa fuertes erogaciones para la metrópoli (Cortines; 1988) en el actual momento de alta incertidumbre de su propia evolución política y económica, atento a la decisión mayoritaria de su población de abandonar la Unión Europea mediante el proceso del *Brexit*;
5. En ambos períodos analizados se verifica que no se ha ejercitado una Estrategia Nacional orientada ala Cuestión Malvinas, considerando que aquella *“sugiere organizar los distintos recursos del Estado, además de los militares, para alcanzar objetivos nacionales en todo momento.”* (CORBACHO; 2011). Las opciones estratégicas, sobre todo en el período competitivo 2003-2015 no han sido empleadas ni en su totalidad ni en todo su alcance, particularmente algunas acciones coactivas.

Podemos coincidir, dándole una orientación similar, con apreciaciones de Cisneros¹⁷⁴: *“ellos (británicos) están allí desde hace casi dos siglos, y la perpetuación de la impotencia argentina les garantiza una muy larga permanencia (...) Todas las políticas han hecho algún aporte, pero todas fueron, aplicadas por separado, insuficientes (...) Descansamos, literalmente, en una estrategia puramente juricista, en un mundo que todavía se maneja por la política del poder (...)”*.

De estas afirmaciones se puede inferir lo siguiente: a) los hechos consumados del oponente como fuente (controvertida) de su legitimidad respecto de los objetos en disputa; b) la correlativa impotencia del protagonista (por carencia o déficit de poder) y consecuente insatisfacción que se prolongan en el tiempo en relación al cumplimiento propio de fines y objetivos de la Cuestión Malvinas; c) el carácter inconexo de las políticas hacia Malvinas –traducido en términos estratégicos en maniobra y opciones estratégicas inadecuadas-; d) una concepción de la gestión relativa a la Cuestión Malvinas de carácter reduccionista que circunscribe y limita su resolución a la dimensión jurídica por contraste con otras manifestaciones e instrumentos de poder, consistentes con una Estrategia Nacional.

Entre los elementos que podemos considerar como aportes para un nuevo Período Estratégico referido al componente de “coalición” (alianzas) dentro del diseño de una Política como parte de la Decisión Estratégica, el ex diplomático destaca que *“si Argentina volviera a encontrarse entre los siete países con mejor producto bruto per cápita del mundo, si fortaleciéramos nuestras alianzas tradicionales en la región y en el mundo y recuperáramos un peso que Gran Bretaña no pudiera seguir ignorando,*

¹⁷⁴ Óp. cit.

nuestros reclamos ya no caerían en el vacío (debemos) aumentar nuestro peso en el mundo y concertar alianzas que aumenten esa presencia argentina en el mundo. Ese día los ingleses no van a tener más remedio que aceptar una negociación.”

En la apreciación que realiza Cisneros, la política exterior y su calidad, en términos de poder blando (Nye Jr.; 2004) adquiere un rol gravitante y se revela como uno de los elementos centrales del poder nacional dentro de una Estrategia Nacional o “Gran Estrategia”.

VI. El rol de la Defensa Nacional para el protagonista en un nuevo Período Estratégico:

La Defensa Nacional puede ser definida como una política pública sectorial diseñada y ejecutada por el Estado a través de órganos de gobierno.

Sus alcances, competencias, objetivos son establecidos por un marco legal integrado por la Constitución Nacional, que atribuye a los poderes públicos sus responsabilidades en la materia; la Ley de Defensa Nacional (23.544) y su reglamentación, así como Decretos complementarios y resto de la normativa emanada del Ministerio del área y de la estructura jerárquica correspondiente al instrumento militar de la Nación: el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y los Estados Mayores Generales del Ejército Argentino, la Armada Argentina y la Fuerza Aérea Argentina.

La Defensa Nacional tiene un carácter sistémico como *“conjunto de personas, organismos y medios que, ordenadamente relacionadas entre sí y organizadas siguiendo determinados principios, leyes y reglamentaciones –racionalmente entrelazadas para cumplir funciones preestablecidas-, contribuyen al logro de un objetivo concreto: la Defensa Nacional.”*¹⁷⁵

La Ley de Defensa Nacional (23.554, 1988) establece en su Artículo 2° que: *“La Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes.”*

La mención de *“todas las fuerzas de la Nación”* en relación con *“conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas”* vincula a la Defensa Nacional con la noción de Estrategia Nacional o Gran Estrategia en los términos de que estas consideran, como ya se dijo en un punto previo, al empleo de todos o de diversos elementos del poder nacional, incluyendo al instrumento militar, para la resolución de conflictos y para lograr objetivos impuestos por la política ante situaciones estratégicas violentas (polemiales) y no violentas (agonales).

¹⁷⁵ “*Primeras Jornadas sobre Defensa Nacional*”, Vol. 770, Editorial del Círculo Militar, Buenos Aires, 1974, pág. 174.

El segundo párrafo del Artículo 2° define la misión y finalidad del sistema de Defensa y el polinomio de intereses vitales que son objeto de esa misión: 1) soberanía; 2) independencia; 3) integridad territorial; 4) autodeterminación; 5) vida y libertad de los habitantes.

La Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN) vigente decretada por el Poder Ejecutivo nacional¹⁷⁶, establece bases y criterios orientadores para el sistema de Defensa Nacional:

- a) **Dimensión defensiva:** misión primaria de conjurar y repeler¹⁷⁷ las agresiones convencionales reconocidas por la comunidad internacional¹⁷⁸ de carácter militar que provengan de un actor estatal; de lo cual deriva el diseño de fuerzas y desarrollo y disposición de capacidades;
- b) **Dimensión autónoma:** propio diseño de fuerzas y capacidades no ofensivas hacia terceros Estados en base a propia concepción y posicionamiento estratégico;
- c) **Dimensión cooperativa:** concepción de la Defensa Nacional y posicionamiento estratégico vinculados con los compromisos multilaterales subregionales, regionales y globales;
- d) Ratificación de la imprescriptible soberanía de la REPÚBLICA ARGENTINA sobre las ISLAS MALVINAS, GEORGIAS DEL SUR, SÁNDWICH DEL SUR y los espacios marítimos circundantes;
- e) Previsibilidad del sistema de Defensa en su concepción estratégica.

La Ley 23.554 de Defensa Nacional dispone en su Artículo 5° su ámbito de aplicación en términos territoriales: *“La Defensa Nacional abarca los espacios continentales, Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la República Argentina, así como el Sector Antártico Argentino, con los alcances asignados por las normas internacionales y los tratados suscriptos o a suscribir por la Nación esto sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 28 de la presente Ley en cuanto a las atribuciones de que dispone el Presidente de la Nación para establecer teatros de operaciones para casos de la guerra o conflicto armado.”*

La inclusión taxativa de las Islas del Atlántico Sur y sus espacios marítimos circundantes, implica el reconocimiento de soberanía y derecho a la integridad territorial por parte del protagonista sobre estos intereses y la relevancia que los mismos tienen para la política de Defensa Nacional.

El Atlántico Sur, como escenario en el cual se desarrolla la situación estratégica que corresponde a la Cuestión Malvinas, es típicamente convencional: la presencia de dos Estados que compiten y se vinculan en una trama de intereses (fines, medios) que colisionan. Ambos actores poseen un instrumento militar que cuenta con misiones específicas para ese escenario.

¹⁷⁶ DPDN 2014, Decreto 2645/14 (PEN)

¹⁷⁷ Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Decreto 1691/06 (PEN)

¹⁷⁸ Resolución AGNU 3314 (XXIX) Sesión Plenaria del 14 de diciembre de 1974.

Para el caso del protagonista, el principio internacional de resolución pacífica de conflictos y la abstención del uso de la fuerza, ambos asumidos por él, no se contradicen con el empleo de su instrumento militar en el Atlántico Sur como medio complementario para apoyar una política y una maniobra –o sea; una estrategia- tendiente a lograr los fines propios de la Cuestión Malvinas.

Relativo a la construcción de un nuevo Período Estratégico caracterizado por una identificación estratégica competitiva, la Defensa Nacional reviste como **interés** (medio) dentro del esquema de **Decisión Estratégica**. Y es gestionada por el protagonista en el **campo de acción**, compuesto por el **escenario** (ámbitos, espacios y reglas de juego) y por el grado de **control** deseado sobre ese campo de acción.

Dentro de la **Decisión Estratégica** todos estos componentes se encuentran en el nivel de la **política**, mientras que el empleo del sistema de Defensa (que excede al instrumento militar, aunque por supuesto lo incluye) estará contemplado en el diseño de la **maniobra** y, puntualmente, se determinará su modo de empleo en razón de las **opciones estratégicas** asumidas por el protagonista. El sistema de Defensa es parte del poder nacional, lo que necesariamente no implica su utilización mediante acto de fuerza alguno ni ser considerado como medio de cambio. La fuerza es sólo una manifestación del poder; que, por el contrario, es multiforme.

Entendemos como probable y consideramos deseable que el sistema de Defensa y el instrumento militar, como su componente más típico, asuman un rol no menor en un nuevo diseño político para un futuro Período Estratégico a través de mayores niveles de **presencia, vigilancia** e incluso **demostración de fuerza**¹⁷⁹, particularmente mediante ejercicios con posibles actores aliados regionales y actores centrales y extrarregionales, lo cual podría generar un impacto en la percepción del oponente sobre la situación actual del conflicto y que ello pueda traducirse en ciertos costos a ser ponderados. De ocurrir ello, el statu quo equivalente a la no-negociación podría modificarse. En un marco competitivo se suele negociar ante la posible pérdida, daño o afectación sobre un objeto que se valora. La tradición política británica comprende desde hace siglos esta realidad.

Una política de Defensa Nacional que aporte como elemento sustancial a la construcción de un nuevo Período Estratégico bajo identificación competitiva y gestión estratégica compulsiva deberá contemplar, en primer lugar, que el espacio territorial en el cual se desarrolla la Cuestión Malvinas es eminentemente marítimo.

De ello se desprende como primordial la necesidad de desarrollar, fortalecer y consolidar el poder marítimo¹⁸⁰ y específicamente el poder naval¹⁸¹ nacional junto a todos los recursos que operan en la obtención y preservación de los intereses marítimos del Estado.

¹⁷⁹ Las tres modalidades se encuentran comprendidas en el posible empleo del instrumento militar nacional y dentro de los límites actuales y en términos de capacidades, del Sistema de Defensa Argentino. Ver ACUÑA, Marcelo y RUNZA, Ricardo, *Hacia la modernización del Sistema de Defensa Argentino*, Altamira, Buenos Aires, 2005.

¹⁸⁰ “El Poder Naval de un Estado, sumado a los Intereses Marítimos del mismo, conforman en conjunto su Poder Marítimo, y éste es la expresión amplia de su capacidad para hacer uso del mar, en su acción de proyección política, económica y cultural.”, GONZÁLEZ ROJAS, Isidro, *La Reserva Naval en la Armada de la República Argentina*, Boletín del Centro Naval, N° 835, Buenos Aires, enero / abril de 2013, pág. 20.

En términos de intereses marítimos, se destacan el desarrollo nacional público y privado de actividades comerciales –explotación de recursos (energía, alimentos, biodiversidad)- así como los servicios de transporte a través de marinas mercantes y puntos logísticos (polos, puertos, apostaderos, etc.); el impulso de una industria naval como factor de evolución tecnológica y el despliegue de investigación científica en los espacios marítimos.

El poder marítimo, como capacidad de utilizar el mar y sus potencialidades (Hill; 1990) tiene por componentes el comercio y los accesos; el desarrollo de la construcción naval, la explotación de recursos naturales y el poder militar en el mar o poder naval (Hill; 1990) Tanto los intereses marítimos, como el poder marítimo y naval, son insoslayables en la apreciación estratégica de los decisores respecto de la posible resolución de la Cuestión Malvinas.

Si el protagonista se percibe así mismo como una potencia mediana, entonces se encuentra ubicada “*en el espacio que hay entre la autosuficiencia y la insuficiencia*”¹⁸² y de ello se desprende que “*para ser suficientes en forma parcial (las potencias medianas) necesitan realizar un esfuerzo mayor que las potencias pequeñas, y también que las superpotencias.*”¹⁸³

Las potencias medianas “*en primer lugar tienen que tener en cuenta sus intereses vitales. No parece verosímil que consideren la integridad territorial y la independencia política como únicos objetivos; o sea, darán especial importancia a (...) extensión de los intereses vitales, tales como ganancias materiales, económicas, de status e influencia, en el nivel internacional.*”¹⁸⁴ A su vez, una potencia mediana “*siempre tratará de crear y mantener bajo control nacional suficientes medios de poder como para iniciar y sostener acciones coercitivas, cuyo resultado será la preservación de sus intereses vitales.*”¹⁸⁵

Si tenemos en consideración que “*poder significa capacidad de influir sobre los acontecimientos*”¹⁸⁶ y que la coerción –aunque sin llegar a concretarse pero sí a manifestarse como posible y/o probable en su ejercicio por parte de un actor- sustenta aspectos centrales de una opción estratégica de compulsión y de gestión del poder, los medios de poder serán absolutamente gravitantes. Pero, como sostiene Hill en concordancia con la noción de Estrategia Nacional: “*no todos (los medios de poder) serán militares; los otros elementos de poder deben hallarse disponibles, pese a que el respaldo del poder militar les resultará imprescindible.*”¹⁸⁷

Como conclusión de este punto específico sobre el rol de la Defensa Nacional en un futuro Período Estratégico relativo a la Cuestión Malvinas, podemos afirmar:

Para el caso, señala el autor que “los Intereses Marítimos de una Nación (...) son todos los aspectos relativos a su seguridad y desarrollo vinculados con el mar”. *Ibidem*, pág. 20

¹⁸¹ “El Poder Naval (de una Nación) es su expresión militar en el mar, y tiene su razón de ser en el respaldo de esos Intereses Marítimos. No tendría sentido alguno contar con una Armada de no existir Intereses Marítimos, y por otra parte, resultaría muy poco sensato no disponer de un determinado Poder Naval capaz de respaldar los Intereses Marítimos de la Nación.”, *Ibidem*, pág. 20.

¹⁸² HILL, Richard, *Estrategia marítima para Potencias Medianas*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1990, pág. 21.

¹⁸³ *Ibidem*, pág. 21.

¹⁸⁴ *Ibidem*, pág. 21.

¹⁸⁵ *Ibidem*, pág. 22.

¹⁸⁶ *Ibidem*, pág. 23.

¹⁸⁷ *Ibidem*, pág. 22.

- 1) La Cuestión Malvinas se desarrolla, en cuanto a espacialidad, en un contexto preponderantemente marítimo a su vez vinculado con el ámbito antártico como sistema geoestratégico –que implica la gestión de intereses geopolíticos- de alto valor para protagonista y oponente;
- 2) Desde una apreciación y resolución estratégica que incluya a la política de Defensa Nacional como medio que aporta a su gestión, la Cuestión Malvinas se representa como conflicto agonal sostenido y desarrollado en un escenario que incluye actores y sus intereses, ámbitos, espacios y reglas de juego, así como grados de control deseable;
- 3) La política de Defensa Nacional requiere impulsar una orientación hacia los intereses marítimos, direccionando esfuerzos hacia el desarrollo de poder marítimo y poder naval que se traduzca en los niveles estratégicos, de planeamiento y operacionales; en bases y doctrina.
- 4) El reconocimiento de una Estrategia Nacional que incluya al sistema de Defensa y al instrumento militar como medios a emplear en una opción estratégica de compulsión, aunque dentro de los límites agonales del conflicto, sin implicar uso de la fuerza y sin considerar al instrumento militar como un efectivo medio de cambio;
- 5) El oponente cuenta con capacidades y medios importantes para preservar y proteger sus intereses en el espacio y “sigue evaluando su relación con Argentina en los términos de 1982” (Suárez Saponaro; 2016)

La Armada Argentina es el componente más típico, aunque no excluyente, en relación al ámbito, espacios y escenario de gestión de la Cuestión Malvinas en los términos planteados. Actualmente esta fuerza desarrolla misiones y tareas específicas en el Atlántico Sur, las cuales podrían modificarse en un futuro Período Estratégico, dependiendo de la orientación estratégica que el protagonista decida adoptar:

Cuadro 17: Rol de DN (Armada Argentina, instrumento militar)¹⁸⁸

Rol de DN en intereses actuales en Atl. Sur		Rol de DN en posible P.E. post 2015 – COMPULSIÓN	
a) Actuación en campañas científicas en el Atl. Sur en iniciativa PAMPA AZUL (CONICET – MINDEF) y antes en Comisión Nacional de Límite Exterior de la Plataforma Continental	a.1) ARA y el SIHN operan los buques "Puerto Deseado" y "Cdro. Rivadavia" que conforman la Unidad de Investigaciones Hidro-Oceanográficas (UNHIDO)	a) Preponderancia de escenarios navales en futura ARENAC – DENAC / AREMIL – DEMIL y ss. instancias de planeamiento militar (DPDN)	a.1) Actitud estratégica de RA: Política defensiva y cooperativa. Política Naval: Control del Mar, Defensa de la Soberanía, Apoyo a la Diplomacia.
b) Área Naval Atlántica: tarea de optimizar las funciones de control del mar y entender en todo lo relativo a intereses marítimos	b.1) DVPM (ARA) opera sobre la ZEE en patrullaje y detección de pesca ilegal e ilícitos con apoyo de Fuerza Aeronaval (actuación desde Río de la Plata a la Antártida, incluyendo área Malvinas)	b) Acciones militares de baja intensidad compatibles con la renuncia al uso de la fuerza y restringidas a territorio bajo control propio	b.2) Mayor presencia en aguas jurisdiccionales con medios de superficie, submarinos, aeronavales y otras medidas que pudieran aumentar costos para defensa isleña ante percepción de riesgo.
c) Área Naval Austral: importancia estratégica como custodia de los pasajes bioceánicos y de la proyección argentina a la Antártida	c. 1) Base Naval, Agrupación de Lanchas Rápidas, el Hospital Naval USH, bases aeronavales de TDF, Apostadero Naval Puerto Deseado y Fuerza de Infantería de Marina Austral / Misiones de Búsqueda y Rescate (SAR) control del mar y sus recursos y tráfico marítimo.	c) "Presión militar controlada" focalizada en área de conflicto, afectando rentabilidad de explotaciones comerciales y el estilo de vida de los isleños dificulta el mantenimiento de posturas británicas intransigentes por tiempo indeterminado (Barrales; 2012)	c.3) Reversión inmediata de pérdida de capacidades; recuperación, modernización y adquisición de materiales para FLOMAR, Fuerza Aeronaval (Exploración y Patrullaje) y Caza-intercepción (ARA y FAA)

VII. Conclusiones

Las políticas y maniobras asumidas en el último cuarto de siglo, no obstante ser contrastantes entre sí y respondiendo a dos relaciones de identidad diferentes (cooperación / competencia) no han satisfecho los intereses de la Cuestión Malvinas.

El contexto internacional actual (estímulo) puede brindar un marco y sostén para una firmeza mayor sobre el reclamo argentino; para consolidar, expandir y generar alianzas; para mejorar la condición de los intereses –fines y medios- del protagonista, en el Atlántico Sur.

La revitalización del Estado-nación como forma de organización política típica del sistema internacional y el reimpulso de sus intereses a través de agendas soberanistas es un dato estratégico a ser tenido en cuenta por los decisores.

La carencia de una Estrategia Nacional –utilización de todos los medios del poder nacional para lograr intereses y lograr objetivos- ha influido sobre la imposibilidad de satisfacer la Cuestión Malvinas. La presión sobre intereses económicos puede ser gravitante en un próximo período estratégico. Una política que admita una faz coactiva debe ser integral, coherente, creíble, sostenida en el tiempo, con sustento en una Estrategia Nacional.

Entendemos que sólo una política innovadora y que busque modificar el statu quo tendrá alguna oportunidad de éxito. La Cuestión Malvinas requiere plantear objetivos en relación con sus fines:

- a) **Continuar** en el marco de una relación estratégica de identidad competitiva
- b) **Ampliar** el espectro de opciones estratégicas

¹⁸⁸ Elaboración propia.

- c) **Incrementar** el margen y libertad de acción propias
- d) **Reducir** la asimetría con el adversario limitando sus opciones estratégicas
- e) **Coaccionar** al adversario para alterar el statu quo equivalente al no-diálogo y la no-negociación.

Desde los decisores, y en base a una motivación acorde, se impone comenzar a considerar la Cuestión Malvinas obligándose a posicionarse fuera de la “zona-de-confort” (*“out-of-the-box”*) equivalente al statu quo y justificada por aquello que Juan Pablo Lohle denomina “pesimismo periférico” (Lohle; 1997) como actitud estratégica, generando, por el contrario, un ejercicio intelectual que devenga en diseños políticos y estratégicos, innovadores, amplios, anclados, al momento de la construcción de la Decisión Estratégica y sus productos (política, maniobra, opciones estratégicas) en una Estrategia Nacional que permita la selección y el empleo amplio, holístico y heterodoxo de los medios del poder nacional.

Una cabal conciencia en clave de una Estrategia Nacional, evaluando costos y beneficios, y apelando a una lectura inteligente que considere en primer término los cambios estructurales en el sistema internacional y cómo ello se puede transformar en oportunidad para superar lógicas reduccionistas y que, como efecto estratégico, frustran el cumplimiento de nuestros intereses.

El futuro es siempre desconocido; y la praxis de la Estrategia se desarrolla entre la “fricción y la niebla”, para utilizar las imágenes de Carl von Clausewitz. La incertidumbre y las dificultades; los condicionamientos y la búsqueda de la propia autonomía.

Compete a los decisores reducir la incertidumbre y adecuar de forma inteligente y realista los medios con los fines para satisfacer el cúmulo de intereses nacionales; que en el caso de la Cuestión Malvinas requieren una respuesta resolutiva desde 1833.

Las respuestas que se diseñen y se ejecuten de parte del protagonista en la situación estratégica podrían ser el punto de partida para futuras y diversas investigaciones.

Anexo: Bibliografía básica y materiales consultados

- AUEL, H., FRAGA, J., KOUTOUDJIAN, A., QUELLET, R., *Geopolítica Tridimensional Argentina*, Eudeba, Buenos Aires, 1999.
- ALONSO, R., DELAMER, G., FRISCHKNECHT F., LANZARINI, M., MOYA LATRUBESSE, E., *Estrategia, Teoría y Práctica*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1998.
- BARRALES, Jorge, CN VGM (R), *Nuestro largo camino a las Islas Malvinas*, Boletín del Centro Naval, N° 832, enero/abril 2012, Buenos Aires.
- BERASATEGUI, Vicente E., *Malvinas: diplomacia y conflicto armado*, Proa American Editores, Buenos Aires, 2011.
- CORBACHO, Alejandro, *Evolución del Pensamiento Estratégico en las Relaciones Internacionales*, UCEMA, Buenos Aires, Argentina, 2011.
- CORTINES, José E., *Conflictos en el Atlántico Sur*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1988.
- ESCUDE, Carlos, *Realismo periférico: Bases teóricas para una nueva política exterior argentina*, Ed. Planeta, Buenos Aires, 1992.
- FREEDMAN, Lawrence, GAMBA, Virginia, *Señales de Guerra: el conflicto de las Islas Malvinas de 1982*, Vergara Editores, Buenos Aires, 1992.
- GIAVEDONI, PITA, Manuel Carlos, *Apuntes de Estrategia*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 2010.
- GÓMEZ, Federico, *De La Rúa y Las Malvinas: el inicio de una nueva Política Exterior hacia las Islas*, ponencia del autor en el marco del IX Congreso Nacional de Ciencia Política – Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe.
- GUTIÉRREZ BRÓNTOLO, *Malvinas: la política exterior argentina 2003 – 2011*, Universidad Abierta Interamericana y Ediciones Teseo, Buenos Aires, 2013.
- GRAY, Colin S., *The Future of Strategy*, Blackwell Publishing, New Jersey (USA), 2015.
- HILL, J. R., *Estrategia Marítima para potencias medianas*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1990.
- HUTSCHENREUTER, Alberto, *La Gran Perturbación: Política entre Estados en el Siglo XXI*, Almaluz, Buenos Aires, 2014.
- KOUTOUDJIAN Adolfo y otros; *Geopolítica del Mar Argentino*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 2015.
- LAYNE, Christopher, *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to present*, Cornell University Press, Nueva York, 2007.
- MEARSHEIMER, John, *The Tragedy of Great Powers Politics*, W. W. Norton & Company, Nueva York, 2014.
- RAIMONDI, Carlos, *Hacia una Argentina Marítima*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1991.
-

SUÁREZ SAPONARO, Jorge, *El nuevo Derecho del mar y Defensa Nacional*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 2016.

WALTZ, Kenneth, *Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, 1988.

Diversos sitios digitales consultados:

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina: <https://www.mrecic.gov.ar>

Ministerio de Defensa de la República Argentina: <https://www.argentina.gob.ar>

Honorable Senado de la Nación (Comisión de Relaciones Exteriores y Culto / Comisión de Defensa Nacional): <http://www.senado.gov.ar/>

Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Comisión de Relaciones Exteriores y Culto / Comisión de Defensa Nacional): <https://www.diputados.gov.ar/>

Observatorio Parlamentario Cuestión Malvinas: <http://www.cuestionmalvinas.gob.ar/>

Armada Argentina: <http://www.ara.mil.ar/>

Ministry of Defence (UK): <https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-defence>

Falkland Islands Government: <https://www.falklands.gov.fk/>
