

» Marcos Guillermo Fernández Peña

La estrategia de política exterior argentina hacia Malvinas en la posguerra

*Una propuesta alternativa a la luz
del caso Chagos (1983-2022)*



EDIUNS

INVESTIGACIÓN ACADÉMICA
CS. SOCIALES Y HUMANIDADES

Fernández Peña, Marcos Guillermo

La estrategia de política exterior argentina hacia Malvinas en la posguerra: una propuesta alternativa a la luz del caso Chagos 1983-2022 / Marcos Guillermo Fernández Peña. -1ª ed.- Bahía Blanca : Editorial de la Universidad Nacional del Sur. Ediuns, 2025.

142 p.; 21 x 15 cm.

ISBN 978-987-655-381-0

1. Guerra de Malvinas. 2. Historia Argentina. I. Título.

CDD 997.11

Editorial de la Universidad Nacional del Sur

Santiago del Estero 639 – B8000HZK – Bahía Blanca – Tel.: 54-0291-4595173

www.ediuns.com.ar | ediuns@uns.edu.ar

Staff

Directora: Rebeca Canclini

Coordinación editorial: Alejandro Banegas

Administración y venta: Sandra Reeb

Corrección: Erica Salthú

Diseño: Fabián Luzi

Imprenta: Mario Díaz



**Libro
Universitario
Argentino**

CiN REUN

Red de Editoriales
de Universidades Nacionales
de la Argentina

Diagramación interior y tapa: Fabián Luzi

No se permite la reproducción parcial o total, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las Leyes 11723 y 25446. Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

Tirada: 100 ejemplares

Bahía Blanca, Argentina, febrero de 2025.

© 2025 Ediuns

Índice

<i>Agradecimientos</i>	7
<i>Introducción</i>	9
· CAPÍTULO 1. LA CUESTIÓN MALVINAS ENTRE EL DERECHO INTERNACIONAL Y LA TEORÍA DEL CONFLICTO	19
<i>Las teorías del conflicto de Freund (1995), Entelman (2002) y Calvo Soler (2011). Delimitaciones conceptuales esenciales para el análisis de la negociación</i>	20
<i>Los conceptos de 'parte' y 'controversia' según el derecho internacional público. Opinión Consultiva y competencia contenciosa</i>	26
<i>Naturaleza de las decisiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Corte Internacional de Justicia</i>	28
<i>Los caracteres centrales de la negociación como método</i>	31
· CAPÍTULO 2. METODOLOGÍA DE TRABAJO Y TÉCNICA DE ABORDAJE	33
· CAPÍTULO 3. LA ESTRATEGIA DE RESOLUCIÓN DE LA CUESTIÓN MALVINAS DEL ESTADO ARGENTINO	43
<i>Breve resumen de los métodos intentados hasta 1982 y explicación de su fracaso</i>	43
<i>La cuestión Malvinas desde el inicio de la disputa hasta mediados de siglo XX.</i>	43
<i>El multilateralismo como herramienta para modificar el statu quo (1945-1982)</i>	45
<i>El recurso a la fuerza</i>	51
<i>La estrategia de resolución de la administración Alfonsín (1983-1989)</i>	59

<i>Paraguas de soberanía y concesiones: la política exterior de Menem hacia Malvinas (1989-1999)</i>	59
<i>El período De la Rúa – Duhalde (1999-2003)</i>	65
<i>Tensión bilateral y regionalización de la disputa en la administración Néstor Kirchner (2003-2007)</i>	68
<i>Endurecimiento normativo interno: el primer período de Cristina Fernández (2007-2011)</i>	71
<i>Aumento de la tensión diplomática: el segundo mandato de Cristina Fernández (2011-2015)</i>	75
<i>La política de la década de 1990 en el siglo XXI: el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)</i>	80
<i>La política exterior hacia Malvinas en la presidencia de Alberto Fernández (2019-2023)</i>	85
• CAPÍTULO 4. LOS MÉTODOS DE RESOLUCIÓN DISPONIBLES PARA EL CONFLICTO DE MALVINAS	93
<i>Una propuesta alternativa: la intervención de terceros en la disputa. El caso de Mauricio y el archipiélago de Chagos</i>	97
<i>Imitar a Mauricio para recuperar Malvinas</i>	104
<i>La vía consultiva</i>	106
<i>La vía contenciosa</i>	109
• CONCLUSIONES	115
• REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	121

Agradecimientos

Deseo agradecer, en primer lugar, a la Universidad Nacional del Sur, que me otorgó la beca de iniciación en la investigación para egresados y, así, he podido culminar mi Maestría y redactar el presente libro. En segundo término, a mi director, el doctor Claudio Gallegos, quien con paciencia y constancia transformó a un abogado recién graduado en un aprendiz de investigador. Al personal del Departamento de Economía de la UNS, en especial a la licenciada Olga Lemarchand, a la doctora María María Ibáñez Martín y al doctor Germán González, quienes llevan adelante un trabajo –muchas veces invisible– que hace posible el dictado de la Maestría en Políticas y Estrategias. A la doctora Stella Maris Pérez, cuyo curso fue vital para finalizar mi tesis. A la Licenciada en Letras Águeda Larsen, por su inestimable ayuda en la corrección del libro. A mis colegas del Gabinete 34 del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur, que aportaron buenas dosis de camaradería y apoyo. A mi familia, sin cuyo afecto y contención, mi trabajo nunca podría haber sido realizado. A Luis Vernet, por reafirmar la soberanía argentina sobre las Islas. Por último, quiero agradecerle a la filosofía estoica que me enseñó algo que deberíamos recordar cada vez que nos enfrentamos a un problema complejo: todos los asuntos tienen dos asas; por una son manejables; por la otra, no.

Introducción

La dilación en el tiempo del conflicto de soberanía por las islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y sus mares circundantes ha implicado, a nivel académico, el desarrollo de diversas líneas de abordaje.

En ese sentido, algunas investigaciones centran su enfoque en los argumentos jurídicos que fundamentan la soberanía argentina sobre tales territorios, como es el caso de las de Goebel (1927), Down (1927), Destéfani (1982), Terragno (1983), Puig (1983), Ferrer Vieyra (1984), Dolzer (1996), González Napolitano (2015), Consani (2016) y Bologna (2017).

Desde otra perspectiva, autores clásicos como Groussac (1936), Caillet Bois (1948), Torre Revello (1953) y Muñoz Azpiri (1966) han orientado sus estudios al análisis histórico de las islas, sus primeros descubridores y sus ocupantes.

En una producción más reciente, los abogados Kohen y Rodríguez (2015) sintetizan los fundamentos históricos y jurídicos que legitimarían la posición argentina, pero dirigen sus esfuerzos a refutar el trabajo de los británicos Pascoe y Pepper (2008), quienes habían pretendido describir la realidad del conflicto de Malvinas.

Por su parte, el sociólogo Erlich (2015) realizó un estudio en relación con los/as habitantes de las islas a lo largo de la historia y de los fracasos de las negociaciones anglo-argentinas durante las décadas de 1960 y 1970.

Desde otra óptica proponen sus trabajos Simonoff (2015; 2022) y el politólogo Campagna (2022), ambos argentinos, quienes se han orientado hacia la descripción de la política exterior argentina respecto de Malvinas en los últimos treinta años. Campagna, desempeñándose como miembro de la Secretaría de Malvinas en el ámbito de la Cancillería al momento de desarrollarse la presente investigación, agregó la perspectiva del Poder Ejecutivo en dicho contexto.

Una visión diferente ofrecen las obras de Moro (1985), Bartolomé (1996), Nieves y Bonavena (2012) y Cisilino, Larocca y Olmo (2020), quienes centran su estudio en las vicisitudes de la guerra de 1982. En la línea que estudia los

impactos sociales que ha dejado el conflicto armado se ubican las investigaciones de Lorenz (2009; 2021).

Desde otro punto de vista, Guber (2001) trata los factores antropológicos e históricos que transformaron el reclamo diplomático de Malvinas en una causa popular. En otro sentido, tres publicaciones recientes pretenden ofrecer un panorama global-regional de la cuestión Malvinas: Filmus (comp. 2020) y Wainer (comp. 2020) compilan una serie de artículos que procuran explicar las implicancias regionales latinoamericanas de la causa Malvinas; y Winer y Melfi (2020) se enfocan en el desarrollo del Complejo Industrial Militar británico en las islas y los peligros que ello supone para la paz y la seguridad del Atlántico Sur.

Sin perjuicio de la importancia de tales análisis, ni de su calidad académica, esta investigación pretende responder un interrogante distinto a los que han sido allí tratados, ya que problematiza la racionalidad de la estrategia de resolución del conflicto que sostiene el Estado argentino.

El interrogante que se busca resolver es, si en un sentido práctico, la estrategia de resolución actual del Estado argentino tiende a la obtención del resultado esperado, en tanto la negociación es un método de resolución bilateral que presupone un sistema de justicia integrativo, pero el entramado institucional-normativo nacional posee un objetivo político, vinculado a una manda constitucional, que resta flexibilidad a la hora de negociar y exige un método más cercano a sistemas de justicia distributivos. En otras palabras, el foco del análisis del presente estudio se centra en examinar la pertinencia actual de la estrategia de resolución adoptada, la negociación, en vías de conseguir un fin político específico: la recuperación de la soberanía plena.

En ese sentido, Agozino (2016) señala que

la pretensión tradicional de separar la estrategia de la política, comete el pecado capital de divorciar los medios de los fines. Desconocer la inevitable interdependencia entre medios y fines, implica suprimir la esencia de la racionalidad, del ejercicio del poder y del conflicto. La política, si reniega de la estrategia, pierde su sustento material (p. 20).

En otras palabras, la escisión entre la estrategia de resolución y los objetivos políticos establecidos por la Constitución, determina el peor de los escenarios posibles, donde el conflicto es continuamente dilatado por carecer la estrategia diseñada de racionalidad.

Dicha separación entre la estrategia y el objetivo político puede observarse también en la literatura especializada. Se suele enfatizar la ilegalidad del accionar de Reino Unido en torno a la obstaculización de cualquier negociación por la soberanía —lo cual es fácticamente cierto—, pero no se analiza con suficiente frecuencia si la política argentina resulta consecuente con esa estrategia de resolución. Los trabajos de índole histórica, jurídica y política que examinan los derechos argentinos son abundantes y de variada calidad, pero, en general, centran su foco en la posición argentina (Soukiasian, 2000).

En contrapartida, esta investigación sostiene que presuponer la negociación como única vía de solución de la disputa ha sido un obstáculo al momento de imaginar otros caminos posibles. De los/as autores/as reseñados/as, solo Kohen (1986) y Ferrer Vieyra (1985) han planteado métodos alternativos para solucionar la controversia. De hecho, fue este último quien postuló que a Argentina “sólo le queda abierto un camino, que es una solución cuasi-judicial o judicial de la controversia, sea solicitando una Opinión Consultiva a la Corte Internacional de Justicia o presentando un recurso directo ante dicho organismo” (Ferrer Vieyra, 1985, p. 152). Tal afirmación del jurista cordobés, que data de hace casi cuarenta años, operó como disparador de la investigación que aquí se presenta.

Por su parte, Gran Bretaña cuenta con diversas investigaciones en torno a la disputa, como las de Lorton (2022), Potts (2015), Wallis (2013), Willetts (2012), Dodds (2012), los mencionados Pascoe y Pepper (2008), Freedman (2005; 1988) y Beck (1985). Exceptuando aquellas que resultan abiertamente propagandísticas (Lorton, Potts, Pascoe y Pepper), generalmente muestran, aunque con una tendencia favorable a Reino Unido, una preocupación mayor respecto de la resolución de la controversia.

Freedman, por ejemplo, señala correctamente que no se ha intentado un método exógeno de resolución cuando afirma que

lo que queda en evidencia es que el derecho a la posesión de las *Falklands* nunca fue puesto a prueba en una corte internacional. (...) Por eso creo que los argumentos legales, si bien no eran un tema secundario, no fueron históricamente tan críticos como la gente piensa. Obviamente, en la Argentina la creencia de que legalmente las islas les pertenecen es muy importante. En términos legales, creo que los

británicos pueden hacer una mejor defensa que los argentinos respecto de la soberanía de las islas. La realidad es que, históricamente, lo que definió su propiedad fue el uso de las armas¹.

Asimismo, Wallis (2013) sostiene que

From my perspective, the traditional way of formulating the sovereignty dispute over the Falkland Islands has been counter-productive. If the dispute is framed as a 'winner-takes-all' contest it will fester on, because there will always be one party that feels that its legitimate interests have not been recognized².

Como puede observarse, estos autores ponen en el centro de su interés el análisis de las posibilidades de conclusión del conflicto. Por un lado, Freedman señala la ausencia de pronunciamiento de un/a tercero/a ajeno/a a las partes que determine cuál de ellas goza de mejor derecho, y ve en la fuerza el fundamento principal del sostenimiento de la posesión de las islas. Por el otro, Wallis propone que un método endógeno, con un sistema de justicia integrativo—en lugar de uno distributivo—sería el mejor procedimiento a seguir. Sin embargo, la debilidad de su razonamiento radica en la vaguedad de la propuesta, dado que se deduce de sus afirmaciones que defiende la negociación y, al no ofrecer especificaciones concretas, no se advierte claramente cómo salvaría el problema de los condicionantes de ambas partes para que el método resulte exitoso.

¹ Expresiones vertidas en una entrevista realizada por Libedinsky (12/07/2006) en La Nación. La última afirmación de Freedman respecto a qué definió la propiedad histórica de las Islas Malvinas no es correcta. Lo que determinó la *posesión* de las islas Malvinas a lo largo de la historia es, en efecto, el poder militar. Pero esto en modo alguno hace *legítima* la presencia del que detenta un mayor caudal de fuerzas bélicas. La diferencia está en el grado de legitimidad jurídica: mientras que la propiedad—aunque en verdad, al hablar de Estados, debería decirse “soberanía”—es una situación regular e incontestada, sostenida por el título jurídico suficiente y la posesión; la simple presencia territorial en el terreno—la posesión—no necesariamente indica la legitimidad de quien está en éste.

² “Desde mi perspectiva, la forma tradicional de formular la disputa de soberanía sobre las Islas *Falkland* ha sido contraproducente. Si la disputa es presentada como un juego de suma cero, continuará, porque siempre existirá una parte que sentirá que sus intereses no han sido reconocidos”. Traducción propia del original en inglés.

Es evidente que la persistencia de la disputa en el tiempo obedece a múltiples factores —geopolíticos, jurídicos, históricos, económicos y sociales— y no únicamente al método de resolución escogido. Sin embargo, no resultaría factible en esta oportunidad el abordaje profundo de todos ellos, ni responder a la totalidad de los interrogantes que las diversas disciplinas que los atienden plantean en torno a este conflicto de soberanía. De todos modos, y dado que la negociación es precisamente un método, un medio que tiende a un fin, tales factores inciden sobre ésta a la hora de evaluar su conveniencia conforme al objetivo político propuesto.

En esa línea, y reconociendo la complejidad de la cuestión Malvinas en función del amplio espectro de temas que abarca, esta indagación practica un recorte teórico-temporal que favorece su desarrollo en torno a un interrogante en específico. En lo referente al aspecto teórico, el abordaje se realiza desde el prisma de la teoría del conflicto, lo que permite observar la negociación como método de resolución y determinar su adecuación para resolver la disputa por Malvinas, de acuerdo a la posición del Estado argentino. En cuanto a la periodización, el estudio se orienta hacia el lapso posterior al enfrentamiento bélico de 1982 por tres motivos centrales que se precisan a continuación.

En primer lugar, abril de 1982 marca la última ocasión en que el Estado argentino apeló a una metodología de resolución de la controversia distinta. Con resultados terribles desde el punto de vista humano y diplomático, el recurso a la fuerza como sustituto de la negociación fracasó en su objetivo.

En segundo término, en la década de 1990, Argentina llevó adelante tres reformas concretas, una exterior y dos internas, que condicionaron las estrategias de resolución disponibles. La primera de ellas, de índole exterior, consistió en la adopción de los denominados Acuerdos de Madrid, bajo la cláusula del “paraguas de soberanía”. Esta fórmula, adoptada en las declaraciones conjuntas que realizaron Argentina y Reino Unido en 1989 y 1990, prevé expresamente que ninguno de los acuerdos que se hubiesen alcanzado o que se alcanzasen en el futuro entre ambos estados implicaba o implicaría una modificación en las posiciones de estas naciones respecto de la disputa de soberanía sobre las islas (Acuerdos de Madrid I y II).

En cuanto a la política interna, dos modificaciones efectuadas durante esta década complejizaron las herramientas disponibles para negociar con

la contraparte. En 1990, Argentina creó la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en cuya jurisdicción se incluyó “el territorio de las islas Malvinas, islas Georgias del Sur, islas Sándwich del Sur, grupos insulares y demás territorios comprendidos en el sector antártico argentino” (Ley 23775, art. 1). Ello implica que, en una hipotética negociación que llevara adelante el Estado Nacional respecto de esos territorios, debe tener en cuenta las limitaciones que en materia de autonomía puede ofrecer a la población de las Malvinas, en tanto el territorio forma parte de una provincia. Por ejemplo, la Constitución Nacional en su artículo 13, reglamenta que para erigirse una provincia en el territorio de otra(s) o de varias formarse una sola, debe obtenerse el consentimiento de la legislatura de la provincia en cuestión.

A este condicionante se le agregó uno nuevo en 1994, consecuencia de la reforma constitucional que incluyó la sanción de la Disposición Transitoria Primera, la cual reza lo siguiente:

La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del derecho internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino.

El mandato constitucional es claro: el único objetivo político que puede perseguir el Estado Nacional es la recuperación de la plena soberanía sobre los territorios. Por esa razón, la flexibilidad para otorgar concesiones en eventuales negociaciones es mínima..

El tercer motivo por el cual se ha decidido explorar este lapso temporal obedece a una problemática que sigue vigente en la actualidad. Al día de hoy, Argentina continúa reclamando al Reino Unido la apertura de negociaciones bilaterales (Campagna, 2022) y no se ha propuesto otra vía de resolución de la controversia, aunque tal insistencia en la negociación como único recurso no guarda relación con la política fáctica que ha llevado adelante la República Argentina, con las actitudes de su contraparte ni con el abanico de posibilidades teóricas y jurídicas a las que puede recurrir el Estado. Sin

ánimos de plantear aquí juicios de valor respecto de la actitud británica³ —sobre la cual puede influir, pero no forzar al cambio—, aquello que sí se encuentra en poder del Estado argentino es la elección de otro rumbo metodológico de resolución.

En esa línea, como explica Freund (1995), el proceso negocial no es el único método válido o democrático que habría que preconizar universalmente y en toda ocasión, sino que debe analizarse si resulta de utilidad para el logro del objetivo final (p. 237). Tampoco es la única vía pacífica habilitada por el ordenamiento jurídico internacional del que forman parte tanto Argentina como Reino Unido (Carta de las Naciones Unidas, art. 33). Existen distintos métodos de resolución de conflictos, aunque no todos ellos resultan igualmente satisfactorios ya que su eficacia depende del conflicto en cuestión.

La negociación no siempre es oportuna, pues, como señala Martínez Zorrilla (2010), las partes pueden no estar en disposición de dialogar o de desear dedicar el esfuerzo que ello implica, pueden albergar pretensiones tan alejadas entre sí que no encuentren punto de acuerdo o, simplemente, puede existir un desequilibrio tal entre el poder de las partes que incline a la más poderosa a utilizar otros recursos (p. 22).

De todo ello se desprende que, si el Estado argentino desea obtener algún cambio en el *statu quo*, deberá retocar su estrategia. El fracaso de los intentos de negociación bilateral durante las décadas de 1960 y 1970 (Beltramino, 1997; Maffeo, 2002; Simonoff, 2015, 2022; Guisado Litterio, 2021; Carassai, 2022), los cambios constitucionales y legales que acaecieron en la década de 1990, las cambiantes condiciones geopolíticas del siglo XXI y, en general, el estancamiento de la disputa de 1982 a la fecha, son indicadores de que el método escogido no logra provocar el resultado esperado.

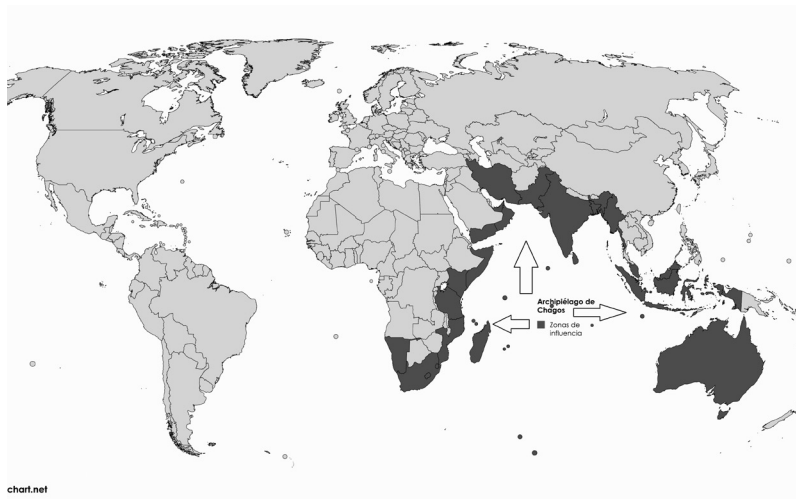
Durante el mismo período, otro Estado ha logrado, mediante una estrategia metódica y coherente con su objetivo político, forzar a Reino Unido a negociar la transferencia de la posesión territorial que este había usurpado. El Estado de Mauricio logró obtener, a través de un proceso lento pero siste-

³ La mayor parte de la doctrina comparte la opinión de que la postura que ha asumido Gran Bretaña de no discutir la soberanía, existiendo más de diez resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que la instan a negociar con Argentina, es antijurídica y un ejemplo de prepotencia colonial.

mático, una Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia que no deja lugar a dudas acerca de la ilegitimidad del accionar británico sobre el archipiélago de Chagos (Corte Internacional de Justicia, Opinión Consultiva sobre las Consecuencias Legales de la separación del Archipiélago de Chagos de Mauricio en 1965, 2019) lo que provocó un cambio en el statu quo de esa controversia territorial.

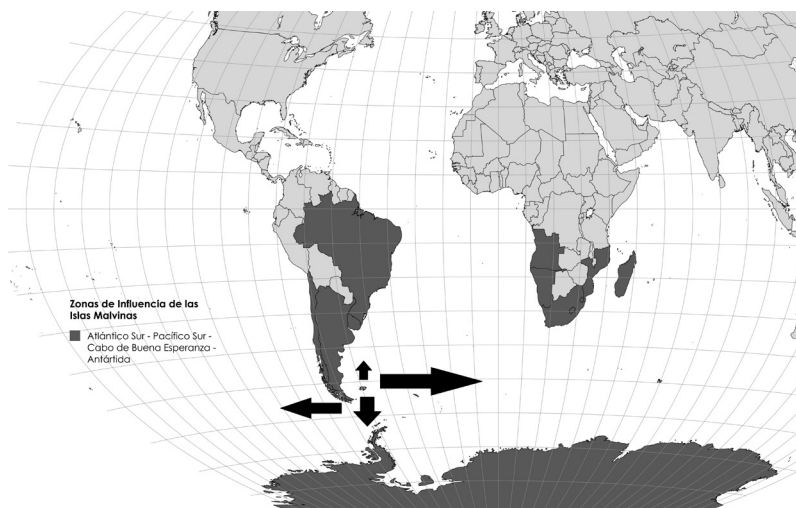
La Opinión Consultiva que condenó la actitud colonial de Gran Bretaña, emitida en 2019, y su efecto al generar modificaciones en una controversia que se encontraba también congelada, señalan una alternativa de política exterior que no debería ser soslayada por el Estado argentino. Más aún cuando la analogía entre el caso de Chagos y el de Malvinas, en lo que respecta a los intereses geopolíticos en juego, son similares: en ambos casos se trata de archipiélagos que permiten controlar rutas oceánicas cruciales, que cuentan con instalaciones militares de primera línea y que son utilizadas también por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Ubicación del archipiélago de Chagos. Zonas de Influencia



Fuente: Elaboración propia.

Ubicación de las Islas Malvinas en el Atlántico Sur. Zonas de Influencia



Fuente: Elaboración propia.

De este modo, la presente investigación guarda, en términos de Raffa (1991), un carácter asimétrico descriptivo-prescriptivo (p. 28), puesto que nos proponemos estudiar las distintas alternativas de política exterior planteadas por el Estado argentino para, luego, indicar una posible vía de acción hacia la obtención del resultado político que Argentina procura alcanzar, conforme a su manda constitucional.

Teniendo en cuenta tales premisas, el desarrollo se encuentra dividido en cuatro capítulos. El primero estará destinado a describir el marco conceptual que ha atravesado la investigación, donde se esclarecerán los conceptos de 'actor/a', 'terceros/as' y 'conflicto' según las teorías de Freund (1995), Entelman (2002) y Calvo Soler (2011), y se delinearán el marco de derecho internacional público en el cual se desarrolla la disputa. En el segundo capítulo, nos referiremos a la metodología de trabajo adoptada y al corpus documental abordado, detallándose qué tipo de documentación ha sido tenida en cuenta.

En el tercer capítulo, se efectuará un recorrido descriptivo y analítico de la estrategia de resolución de conflictos respecto de la cuestión Malvinas

adoptada por las distintas administraciones de gobierno de la República Argentina desde el fin de la última dictadura cívico-militar a la actualidad. El último capítulo examinará los distintos métodos de resolución de controversias posibles según la Carta de las Naciones Unidas; se identificarán específicamente los sistemas de justicia que presuponen y cómo dicho presupuesto incide en el tipo de conflicto que pueden resolver. A continuación, se propondrá una alternativa de política exterior, tomando como ejemplo lo sucedido en la disputa de soberanía entre el Estado de Mauricio y Reino Unido por el archipiélago de Chagos. En el último apartado, se podrán encontrar unas breves conclusiones que recuperan las ideas centrales de la investigación.