

# La diplomacia de los non papers como antecedente a los Acuerdos de Madrid<sup>1</sup>

Por Luciano Herrero<sup>2</sup>

## Resumen:

*Luego de la guerra de Malvinas, los británicos dejaron librado el restablecimiento de relaciones diplomáticas a iniciativa del gobierno argentino, siempre que cumpliera dos condiciones: la no mención de la cuestión de la soberanía y el cese de hostilidades. La intransigencia británica y el problema de la pesca, obligaron a Alfonsín a ensayar un nuevo tipo de acercamiento hacia Londres. En las negociaciones no oficiales (non papers), patrocinadas por Estados Unidos, la diplomacia argentina propuso poner bajo un “paraguas” la soberanía de Malvinas, para avanzar en las negociaciones. El acercamiento entre las partes iniciado por medio de los non papers y la inclusión del “paraguas” iniciaron un camino de diálogo cuyos resultados se verían recién durante el gobierno del presidente Menem.*

**Palabras claves:** *Política Exterior Argentina - Raúl Alfonsín - Malvinas - Non Papers - Reino Unido - Estados Unidos - Paraguas de la Soberanía*

## Abstract:

*After the Malvinas War, the British let the re-establishment of diplomatic relations be left to the initiative of the Argentine government, provided that it fulfilled two conditions: no mention of the question of sovereignty and the ceasing of hostilities. British intransigence and the problem of fishing, obliged Alfonsín to try a new type of approximation towards London. In the unofficial negotiations (non papers), sponsored by the United States, the Argentine diplomacy proposed to put under an "umbrella" the sovereignty of Malvinas, to advance in the negotiations. The rapprochement between the parties initiated through the non papers and the inclusion of the "umbrella", they initiated a path of dialogue whose results would be seen only during the government of President Menem.*

**Keywords:** *Argentine Foreign Policy - Raúl Alfonsín - Malvinas - Non Papers - United Kingdom - United States - Sovereignty Umbrellas*

---

<sup>1</sup> Artículo incluido en el Dossier de investigación N°2: “A 30 años de la firma de los Acuerdos de Madrid I y Madrid II”. REFEM 2065 / COFEI. Marzo 2020

<sup>2</sup> Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Miembro del Grupo de Estudios sobre Malvinas y del Observatorio Malvinas. Universidad Nacional de Rosario. E-Mail: lucianoherre@gmail.com

## Los primeros pasos del gobierno de Alfonsín hacia el Reino Unido

En su discurso inaugural, el 10 de diciembre de 1983, el presidente Raúl Alfonsín aseguró que su gobierno impulsaría la recuperación de las Islas Malvinas, respetando lo establecido en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU)<sup>3</sup> y que denunciaría como una amenaza para la Argentina, y la región, la instalación de la fortaleza militar en el archipiélago por parte del Reino Unido. Asimismo, el flamante presidente adelantó una exigencia que sería determinante luego en las negociaciones diplomáticas con Londres durante su gobierno: la discusión de la soberanía de las islas debía ser un paso previo al restablecimiento de relaciones con el Reino Unido.

Sin embargo, la situación había cambiado y los británicos consideraban su victoria en la guerra de Malvinas como razón suficiente para dar por terminado el diferendo a su favor y retroceder la situación a antes de 1965, cuando la soberanía de las islas no se discutía. El gobierno de Margaret Thatcher se sentía con la autoridad suficiente como para imponer el ritmo de cualquier intento de acercamiento bilateral que quisiera ensayar la Argentina y no sólo exigía a Buenos Aires no tocar el tema de la soberanía, sino también el cese formal de hostilidades, antes de hablar del restablecimiento de las relaciones diplomáticas.

De haberse visto obligado a negociar la soberanía, el Reino Unido pasó a asumir la posición de que la Argentina rompió las reglas del juego, provocó una guerra y al perderla, la disputa de soberanía por las Malvinas había quedado resuelta a su favor. (García del Solar, 2000)

## El fracaso de la estrategia bilateral

Los primeros contactos bilaterales entre el nuevo gobierno argentino y el gobierno británico se realizaron de forma indirecta, a través de las embajadas de Suiza y Brasil, naciones que representaban los intereses del Reino Unido y Argentina respectivamente. Gracias a las gestiones de los suizos, en julio de 1984 argentinos y británicos se reunieron en Berna. Para evitar el fracaso de las conversaciones, las partes habían establecido que los negociadores argentinos presentarían para su discusión el tema de la soberanía, a lo que los británicos responderían "*no estar preparados*" para discutir el tema. Frente a esta respuesta, la Argentina asumiría que la soberanía no estaba excluida y procedería con la discusión de otros temas. Sin embargo, los negociadores británicos introdujeron una traducción simultánea de las conversaciones en castellano, dándole un carácter oficial a sus declaraciones. De esta manera, los negociadores del Foreign Office manifestaron que el gobierno de Margaret Thatcher "*no estaba dispuesto*"<sup>4</sup> a discutir la soberanía de

---

<sup>3</sup> La guerra de 1982 significó un retroceso para los esfuerzos diplomáticos que la Argentina venía realizando desde 1965, cuando la AGNU reconoció la existencia de una disputa de soberanía por las Islas Malvinas (Resolución 2065) e instó a las partes a solucionar dicha controversia a través de conversaciones bilaterales.

<sup>4</sup> La fórmula expresada originalmente en inglés establecía que frente al pedido de los negociadores argentinos de tratar el tema de la soberanía, los representantes británicos responderían que el Reino Unido "is not prepared" para tratar el tema. La traducción al castellano podría ser "no está dispuesto" o "no está preparado", cada parte le daría la interpretación que quisiera. Para Argentina, el Reino Unido "no está preparado" para discutir el tema, pero podría hacerlo más adelante, los británicos, en cambio, podrían interpretar la fórmula en el primer sentido, es decir, "no estar dispuestos". (Cisneros et al, 2000 )

las Islas Malvinas. Al escuchar la negativa de los negociadores británicos, la delegación argentina dio por terminada las conversaciones.

Fracasada la instancia bilateral, el gobierno de Alfonsín centró todas sus energías en la estrategia multilateral. La AGNU, la Organización de Estados Americanos y el Movimiento de los No Alineados fueron los principales foros donde la diplomacia argentina multilateralizó el tema Malvinas. La idea de la diplomacia radical era *“llevar al Reino Unido a la mesa de negociaciones mediante la denuncia pública de la situación en diversos foros internacionales”*. Para el canciller Dante Caputo, era de suma importancia apelar a los costos internacionales de la ocupación, ya que si estos disminuían, la presencia británica sería permanente (Cardoso et al, 2012; Cisneros et al, 2000; Míguez, 2013)

Sin embargo, a pesar de que la Argentina obtuvo apoyo a su postura de diálogo por la soberanía de las Islas Malvinas<sup>5</sup>, con el tiempo la esperanza en esta estrategia se fue esfumando. Los pronunciamientos en estos foros internacionales no cambiaron un ápice la intransigencia británica de no discutir la soberanía, lo que llevó al canciller Caputo a calificar la situación como la *“cuadratura del círculo”*<sup>6</sup>. (Bologna, 1991; Míguez, 2013). El gobierno de Margaret Thatcher sólo se sentaría a conversar con la Argentina si ésta declaraba el cese de hostilidades y no planteaba la cuestión de la soberanía de las islas.

### **El problema de la pesca**

Luego de la guerra, el gobierno de Margaret Thatcher tomó la decisión de impulsar algunos cambios políticos y económicos en las Islas Malvinas. Entre 1984 y 1985, Londres modificó la Constitución malvinense y otorgó la ciudadanía británica a los habitantes de las islas. Además el gobierno británico decidió poner en marcha las recomendaciones del Informe Shackleton de 1982 (Falkland Islands Economic Survey 1982) para el fomento de la economía isleña. De esta manera, Londres creó un fondo para el desarrollo del archipiélago y otorgó a los isleños la autonomía administrativa supervisada para negociar licencias de pesca con otros países y armadores privados. Esta decisión terminó siendo determinante para el futuro económico de las islas, ya que las licencias pesqueras se convirtieron en la mayor fuente de ingresos de los isleños, elevando sustancialmente su nivel de vida.

El otorgamiento indiscriminado de licencias pesqueras pronto amenazó con generar una depredación ictícola en el Atlántico Sur. La región era codiciada por los buques factorías, no solo por las importantes reservas de calamares y otras especies, sino también porque carecía de total regulación. Frente a esta situación, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) advirtió

---

<sup>5</sup> Luego de la guerra, en noviembre de 1982 y 1983, la AGNU aprobó sendas resoluciones que urgían al Reino Unido y a la Argentina a reanudar las negociaciones para resolver la disputa. La diplomacia radical tuvo un comienzo auspicioso cuando logró que otras resoluciones similares a las de los años anteriores fueran aprobadas en el Comité de Descolonización, en agosto y en la AGNU, en noviembre de 1984. (Míguez, 2012)

<sup>6</sup> *“Nos enfrentamos a la cuadratura del círculo. El gobierno británico dice lo que dice, que no se van a sentar a negociar si el tema soberanía está incluido en la agenda de la discusión. Los argentinos decimos que es obvio que no vamos a sentarnos a negociar si el tema se excluye de la agenda de las negociaciones”* sostuvo el canciller Caputo. (Bologna, “El Fuegoño”, Ushuaia, 20 de mayo de 1988).

que era necesario desarrollar un régimen para la conservación del recurso pesquero ya que existía la posibilidad de que fuera sobreexplotado. Sin embargo, tanto Buenos Aires como Londres tenían posiciones diferentes acerca de este problema. Mientras Argentina abogaba por una solución bilateral, el Reino Unido, en cambio, buscaba, por intermedio de la FAO, crear una comisión internacional, responsable de gestionar la pesca en las aguas del Atlántico Sur (Ruiz Cerutti, 2001). Reconocer la propuesta de Londres, significaba admitir la competencia británica en espacios marítimos sujetos a la controversia de soberanía y el reconocimiento del Reino Unido como país ribereño, por lo que la propuesta fue rechazada por la diplomacia argentina.

Hacia 1986, el gobierno de Alfonsín tomó la decisión de implementar una nueva política pesquera e intensificó el patrullaje y captura de los buques que faenaban dentro de las 200 millas. Es en este contexto se produjo, en mayo de 1986, un incidente entre el pesquero de bandera taiwanesa, *Chian-der 3* y el buque de la Prefectura Naval argentina *Prefecto Derbes*. El *Chian-der 3* estaba faenando dentro de las 200 millas de la zona económica argentina cuando fue descubierto por la fuerza de seguridad argentina. Ante la negativa del capitán taiwanés de acatar la orden de alto y tras una prolongada persecución, Prefectura efectuó disparos intimidatorios de ametralladora que generaron un incendio en el buque y su posterior hundimiento. Los 21 tripulantes del *Chian-Der 3* fueron rescatados por las autoridades argentinas, aunque uno murió. El incidente se produjo a 24 millas del límite de la zona de exclusión militar de 150 millas establecida por el gobierno de Margaret Thatcher en torno a las Islas Malvinas durante la guerra de 1982, y que todavía mantenía Londres por no haberse declarado el cese de hostilidades por parte de la Argentina. El gobierno británico condenó el hecho, calificándolo como "*injustificable y excesivo*". Por otra parte, el gobierno de Alfonsín buscó, en el marco de la nueva política pesquera, concretar acuerdos con aquellos países cuyos buques pescaban en aguas de las islas Malvinas, entre los que se encontraban barcos de bandera japonesa, española, coreana, soviética, búlgara y polaca. De todos ellos sólo prosperaron los acuerdos de cooperación pesquera con la Unión Soviética y Bulgaria.

Como consecuencia de la política de patrullaje argentina en el Atlántico Sur y el acuerdo con los soviéticos, el 29 de octubre de 1986, el gobierno de Margaret Thatcher dio a conocer una declaración en donde estableció la creación, a partir del 1 de febrero de 1987, de una Zona de Conservación y Administración Pesquera (FICZ en inglés) de 150 millas en las aguas adyacentes a las Islas Malvinas, coincidente con la zona de exclusión militar.

El gobierno de Alfonsín protestó enérgicamente la declaración británica e invitó al gobierno de Margaret Thatcher a celebrar negociaciones globales de acuerdo con las resoluciones de la AGNU para que se trataran todos los temas pendientes entre las partes, incluyendo el de la soberanía. Buenos Aires también propuso canjear la declaración formal de cese de hostilidades por la eliminación de la zona de protección. Sin embargo, Londres rechazó la propuesta argentina ya que no estaba de acuerdo con incluir el tema de la soberanía. (Cisneros et al, 2000)

### **La diplomacia de los non papers y el paraguas de la soberanía**

La declaración británica dio lugar a la primera crisis seria de la posguerra entre Argentina y el Reino Unido. (Cardoso et al, 2012). El tema pesquero había incrementado las tensiones en el Atlántico Sur y la posibilidad de un nuevo conflicto entre Buenos Aires y Londres preocupó al gobierno de Estados Unidos que decidió intervenir y facilitar el acercamiento entre las partes. Como no existían vínculos oficiales entre ambos países, la Casa Blanca sugirió el intercambio de *non papers* confidenciales, documentos sin membrete por medio del cual las partes podían intercambiar información y propuestas sobre pesca sin comprometerse formalmente. Sólo Washington asumía la responsabilidad de su contenido.

La idea de implementar estos documentos surgió en 1985, durante un encuentro entre el canciller Caputo y el secretario de Estado, George Shultz, en el marco de la Asamblea de la OEA en Guatemala. Tanto Buenos Aires como Londres, que buscaban evitar un deterioro aún mayor en sus relaciones, aceptaron la propuesta de los norteamericanos. (Cisneros et al, 2000).

Para comenzar con las conversaciones, Schultz propuso al canciller Caputo que las partes negociaran un régimen multilateral de pesca de común acuerdo a través de la Convención de Recursos Vivos Marinos Antárticos, en donde tanto Argentina como el Reino Unido tenían representación. El 22 y 23 diciembre de 1986, representantes argentinos y estadounidenses se reunieron en Washington. Allí, la delegación argentina rechazó la propuesta multilateral y entregó a los estadounidenses el primer non paper para ser comunicado a los británicos. El documento elaborado por los argentinos reiteraba la fórmula del cese de hostilidades por el levantamiento de la zona de exclusión como un paso para pacificar el área y proponía la creación de un grupo de expertos, con el auspicio del Secretario General de las Naciones Unidas, para establecer un régimen común de administración de pesca. Los estadounidenses advirtieron a los argentinos que la Convención de Recursos Vivos Marinos Antárticos y la ONU no eran equivalentes. Los norteamericanos argumentaron que desde una perspectiva política, la ONU no era neutral y por lo tanto *"el Reino Unido podría tener dificultades en aceptarla, les podría parecer parcial"*. Para los norteamericanos, la Convención era un ámbito neutral y técnico que permitiría discutir sin prejuicio sobre la disputa. Pese a esta sugerencia, Estados Unidos se comprometió a entregar el non paper a los británicos. (Moritan, 2016 y Cisneros et al, 2000)

El primer documento británico llegó el 31 de enero de 1987, un día antes de la entrada en vigencia de la FICZ, por intermedio de la embajada de EE.UU. en Buenos Aires. Allí se indicaba que el non-paper argentino de diciembre 1986 era positivo y que compartían *"los objetivos de prevención de incidentes y conservación de las pesquerías de acuerdo con la ley internacional"* y que estaban *"preparados, sin prejuicio sobre el tema de soberanía, a trabajar para alcanzar ambos objetivos."* El documento remarcaba, que las conversaciones se limitarían exclusivamente a procedimientos sobre conservación y administración de la pesca en las áreas a acordar. (Cisneros et al, 2000)

El segundo non paper argentino fue entregado el 24 de abril de 1987, en una reunión entre delegados argentinos y estadounidenses en Washington. En este documento, los negociadores argentinos propusieron, sin perjuicio de las respectivas posiciones sobre soberanía, la creación de un régimen temporario para coordinar los respectivos sistemas de administración de la zona de pesca, para establecer procedimientos de ejecución, y delimitar el área de aplicación del régimen. También propusieron *"la eliminación del área de 150 millas en sus dos aspectos, conservación y protección"*. (Cisneros et al, 2000)

En junio 1987 el canciller Caputo, los embajadores argentinos Lucio García del Solar y Marcelo Delpech y el subsecretario estadounidense para Asuntos Latinoamericanos Robert Gelbard se reunieron en la sede de la ONU, en Nueva York para discutir los detalles del texto del tercer non paper. Entre las propuestas a discutir se encontró la inclusión, por primera vez, de la fórmula de reserva de soberanía, popularmente denominada "paraguas de la soberanía". De acuerdo con García del Solar, el paraguas de soberanía:

*"Es una fórmula jurídica que permite a las partes que tienen una disputa, concertar acuerdos en una reunión determinada reservando sus respectivas posiciones en materia de soberanía, las que no serán afectadas por las decisiones que se adopten. La figura del paraguas cubre y aparta la disputa durante la reunión, evitando que surjan discusiones que perturben la buena marcha de los acuerdos que se buscan. También cubre, por extensión, las acciones que se ejecuten como consecuencia de los acuerdos"*. (García Del Solar, 1997: 75)

Este mecanismo jurídico se utilizó en el artículo IV del Tratado Antártico, suscripto en 1959 y vigente desde 1961 y su inclusión permitió que los doce países participantes, entre los que se incluye la Argentina, dejaran de lado todos los reclamos actuales y futuros de jurisdicción territorial sobre la Antártida para cooperar en otros aspectos, entendiendo que nada de lo que se hiciese afectaba la integridad de aquellas demandas. (Cardoso et al, 2012)

En lo que a Malvinas se refiere, existió un antecedente del paraguas en las notas reversales que dieron origen a los Acuerdos de Comunicaciones de 1971, firmados entre Argentina y el Reino Unido. En dichas notas, se acordó implementar una fórmula que preservaba las posiciones de cada parte en materia de soberanía<sup>7</sup>.

Si bien la fórmula del paraguas quedó fuera de la consideración de los negociadores argentinos de cara a la reunión de Berna<sup>8</sup>, el fracaso de ésta reunión hizo que la idea de implementarlo en futuras

---

<sup>7</sup> a) Si bien subsiste divergencia entre los dos Gobiernos en cuanto a las circunstancias que deberían existir para una solución definitiva de la disputa acerca de la soberanía sobre las Islas Malvinas, nada de lo contenido en la Declaración Conjunta antes citada, y aprobada por nuestros dos Gobiernos en el día de la fecha, podrá ser interpretada como: i) Una renuncia por cualquiera de los dos Gobiernos a derecho alguno de soberanía territorial sobre las Islas Malvinas; ii) Un reconocimiento o apoyo de la posición del otro Gobierno acerca de la soberanía territorial sobre las Islas Malvinas. b) Ningún acto o actividad que se lleve a cabo como consecuencia de haber sido puesta en ejecución la Declaración Conjunta antes mencionada y mientras ella esté en ejecución podrá constituir fundamento para afirmar, apoyar o denegar, la posición de cualquiera de los dos Gobiernos acerca de la soberanía territorial sobre las islas Malvinas. Notas intercambiadas por el Canciller argentino, Luis María de Pablo Pardo, y el Encargado de Negocios británico, Theophilus Peters, 5 de agosto de 1971.

<sup>8</sup> Para García del Solar, si la reunión de Berna *"se hubiese realizado bajo el "paraguas", el resultado hubiese sido otro*

negociaciones vuelva a estar presente. En un seminario sobre las Islas Malvinas auspiciado en 1984 por la Universidad de Maryland, en donde se reunieron parlamentarios de Argentina y el Reino Unido, el laborista George Foulkes recomendó a los argentinos que en futuros documentos sobre la cuestión, los diplomáticos de nuestro país emplearan en la redacción la siguiente frase:

*“...negociar sobre todos los problemas pendientes entre los países, incluyendo todos los aspectos concernientes al futuro de las islas”.* (Cardoso et al 2012:558)

De este modo, la palabra soberanía desaparecía, tal como querían los británicos, y los argentinos podían convencerse de que como todo era cuestión de interpretaciones, sus intereses estaban incluidos de forma tácita. Un año después, en la Asamblea de la OEA en Guatemala, la fórmula del paraguas volvió a surgir, ahora como un elemento central en las conversaciones entre Caputo y Shultz, que luego derivaron en la implementación de los non papers. (Cardoso et al 2012)

En el tercer non paper argentino de junio de 1987, los diplomáticos argentinos retomaron el texto del “paraguas” implementado en las negociaciones de los Acuerdos de 1971, con algunas diferencias. El texto incluido en el documento fue el siguiente:

*(1) Nada en el desarrollo o contenido de la presente reunión puede ser 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 y los espacios marítimos circundantes.*

*B) Un cambio en la posición del Reino Unido acerca de la soberanía y jurisdicción territorial y marítima sobre las islas Malvinas 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 la jurisdicción territorial y circundante.*

*(2) Ningún acto o actividad que se lleve a cabo como consecuencia y en ejecución de lo convenido en estas reuniones puede 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 [Falklands en el texto en inglés] y los espacios marítimos circundantes.* (Cisneros et al, 2000)

En agosto del 87, llegó la respuesta británica. En este nuevo non paper, Londres celebró el interés mostrado por el gobierno argentino en lograr un acuerdo sobre los temas de conservación, prevención de incidentes y mejora en las relaciones entre ambos países. Asimismo, los británicos expresaron en el documento que su gobierno estaba listo para el diálogo sobre los temas propuestos, pero aclararon que no estaban *"preparado para discutir soberanía"*. Sin embargo, en el documento los británico incluyeron unas pequeñas enmiendas al texto del paraguas elaborado por los argentinos. Además, para evitar futuros

---

*y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Londres podría haber ocurrido en tiempos del gobierno radical”.* (García Del Solar, 1997: 76)

malentendidos, presentaron algunas consideraciones que deberían gobernar cualquier acuerdo sobre las pesquerías:

*-Considerar los problemas del área de conservación como un todo que requeriría de acciones coordinadas por parte de los gobiernos.*

*-Aclarar que la posición del Gobierno británico es que un acuerdo de pesca en el Atlántico Sud occidental estaba regulado por dos regímenes con derechos jurisdiccionales separados que requerirían coordinación. Además, la declaración del 29 de octubre de 1986 debía estar absolutamente contemplada.* (Cisneros et al, 2000)

La respuesta de Londres fue presentada por el subsecretario estadounidense Gelbard a la delegación argentina en una reunión celebrada en Nueva York. Luego de ver el non paper, el canciller Caputo informó que el documento británico le parecía bueno y que por primera vez había *"un intercambio positivo"*. Al día siguiente la delegación argentina entregó a los estadounidenses un cuarto non paper desarrollando varios puntos que precisaban clarificarse por parte de los británicos. (Moritan, 2016)

En primer lugar, los negociadores argentinos requirieron mayores precisiones respecto de la referencia en la propuesta británica a las *"necesidades de la región como un todo."* ya que ahora los británicos no hablaban de algo multilateral sino regional. En el segundo punto, los delegados argentinos recordaron que antes de la guerra, los argentinos habían aceptado tratar temas prácticos y no había habido progreso alguno sobre la sustancia de la controversia. En tercer lugar, se solicitó una clarificación sobre el sentido del reemplazo de la palabra *"renuncia"*, en el texto del "paraguas", por el de *"cambio de posición"*. Por último, los representantes argentinos reiteraron que *"sería útil levantar la zona"* de conservación pesquera establecida en la Declaración del 29 de octubre. (Cisneros et al, 2000)

El 27 de noviembre la embajada británica en Washington entregó el non paper con las clarificaciones solicitadas por los argentinos: respecto del significado del *"total de la región"*, el gobierno británico aclaró que si bien ellos consideraban como mejor solución un arreglo multilateral, estaban dispuestos a lograr acuerdos bilaterales que incluyeran ambas zonas de pesca nacionales y las aguas adyacentes pero no aquellas de los terceros Estados. En relación al alcance y oportunidad de los *"temas prácticos"*, los británicos estaban convencidos de que los progresos en esos temas ayudarían a restablecer las relaciones normales. Para el gobierno británico, el tema de la coordinación de las políticas de conservación en las pesquerías del Atlántico Sur, debía *"continuar sobre la base de sus méritos y no condicionarse al progreso en los otros puntos de índole práctica."* En lo referido a la fórmula del paraguas, los británicos consideraban que el texto argentino no era lo suficientemente amplio y que el cambio propuesto por ellos (*"cambio en la posición" por "renuncia"*) era una fórmula más neutral. Por último, para los británicos era un hecho que existían dos cuerpos regulatorios separados con dos cuerpos de reglas de conservación y administración de la pesca. (Cisneros et al, 2000)

El non paper británico fue dado a conocer a los argentinos durante una reunión en Nueva York, el 3 de



diciembre. Luego de analizar la respuesta, el canciller Caputo señaló a Gelbard que no era un objetivo de los argentinos restablecer o normalizar las relaciones sino que:

*"...ello sería la consecuencia del encauzamiento de las negociaciones globales y que las partes tenían enfoques distintos, mientras que los británicos querían avanzar centrándose en los temas más prácticos, la Argentina buscaba una negociación global, que incluyera soberanía". (Cisneros et al, 2000)*

El 22 de diciembre, la delegación argentina entregó a Gelbard un nuevo non-paper respondiendo al non paper británico. En el documento se aceptaba los términos del "*paraguas de soberanía*" propuesto por los británicos, ya que para el negociador argentino, Lucio García del Solar, protegía las posiciones de ambos países porque no dejaba de lado el tema de la soberanía. En el documento, los argentinos volvían a insistir en la fórmula de un paraguas de soberanía que cubriera las respectivas posiciones de las partes y proponía iniciar el diálogo sobre medidas para evitar incidentes y depredación de recursos pesqueros en el área de las Malvinas. En este sentido, los negociadores argentinos propusieron a los británicos convenir la realización de una futura reunión en un lugar mutuamente acordado por las partes. (Cisneros et al, 2000)

En febrero de 1988, Gelbard visitó Buenos Aires y se entrevistó con el canciller Caputo. En este encuentro el enviado norteamericano señaló la conveniencia para la Argentina de una declaración unilateral de cese de hostilidades, argumentando que dicha declaración sería positiva porque daría una imagen muy favorable del gobierno del presidente Alfonsín. Caputo le aclaró al representante de la Casa Blanca que el presidente Alfonsín estaba dispuesto a gestos muy importantes si como resultado de ello se volviese a la situación previa al 2 de abril de 1982. (Cisneros et al, 2000, Moritan, 2016)

Días después de este encuentro, una noticia proveniente de Londres amenazó con echar para atrás los escasos avances que las partes habían logrado a través de las conversaciones indirectas. El 12 de febrero, el gobierno de Margaret Thatcher anunció la realización, para mediados de marzo, de ejercicios militares en las Islas Malvinas. La noticia impactó en la Argentina, a tal punto que el presidente Alfonsín inmediatamente elevó un reclamo ante la ONU exigiendo una reunión del Consejo de Seguridad, al mismo tiempo que ordenó poner en alerta a las Fuerzas Armadas. Por su parte, el representante norteamericano Gelbard, manifestó consternación y enojo por la actitud de los británicos, a la cual calificó de grave.

Para el gobierno argentino, la decisión británica de realizar ejercicios militares en Malvinas tenía dos consecuencias. La primera era que achicaba su espacio político interno para llevar a cabo iniciativas audaces como la declaración unilateral del cese de hostilidades. La segunda es que podría crear un clima de tensión política en el país y la desestabilización del gobierno por parte de sectores de nacionalistas<sup>9</sup>. A

---

<sup>9</sup> Para ese momento la relación entre las Fuerzas Armadas y el gobierno radical estaban en su peor momento. Dos semanas antes del anuncio británico se había producido un alzamiento de los oficiales de rango medio llamados "carapintada" en Monte Caseros, Corrientes. Tres fueron los levantamientos "carapintadas" durante el gobierno de Alfonsín: Campo de

pesar del reclamo argentino, el 16 de marzo el gobierno británico puso en marcha los ejercicios militares bautizados como "Fire Focus" y en donde participaron aviones de la Real Fuerza Aérea, buques de la Armada Real y aproximadamente 1.000 soldados, que fueron transportados desde el Reino Unido a las Malvinas. (Cisneros et al, 2000)

Si la tensión provocada por los ejercicios militares británicos no llegó a mayores fue gracias al diálogo indirecto abierto por Washington, que resultó ser un marco de contención y un canal para descomprimir las rispideces entre Londres y Buenos Aires. Sin embargo, para Alfonsín el saldo no fue tan favorable. El gobierno argentino por más que lo intentó, no pudo evitar la puesta la realización de los ejercicios militares, mientras que el gobierno de Thatcher, por su parte, demostró que podía llevar adelante una política de hechos consumados sin mayores inconvenientes. (Cardoso et al, 2012; Cisneros et al, 2000) A pesar de los "Fire Focus", las conversaciones indirectas continuaron adelante. El 9 de marzo de 1988, el gobierno británico respondió el non paper argentino de diciembre, expresando su satisfacción por el interés de los argentino en lograr un entendimiento para la conservación de los stocks de las pesquerías y para evitar incidentes en el Atlántico Sur. Asimismo, los británicos reiteraron dejar de lado el tema de la soberanía y continuar con la búsqueda de pasos prácticos para reconstruir la confianza y restablecer las relaciones. En cuanto a un encuentro entre las partes, manifestaron que primero se debía asegurar la existencia de bases para alcanzar un acuerdo exitoso. Para facilitar los avances, propusieron un intercambio directo de información técnica sobre pesca. Por último, para evitar confusiones, el documento tenía adjuntado el texto en español de la fórmula del "paraguas":

*(1) Nada en el desarrollo o contenido de la presente reunión puede ser 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 y los espacios marítimos circundantes.*

*B) Un cambio en la posición del Reino Unido acerca de la soberanía...*

*C) Un reconocimiento o apoyo de la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o la jurisdicción territorial y circundantes.*

*(2) Ningún acto o actividad que se lleve a cabo como consecuencia y en ejecución de lo convenido en estas reuniones puede 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 [Falklands en el texto en inglés] y los espacios marítimos circundantes. (Cisneros et al, 2000)*

---

Mayo (Semana Santa de 1987), Monte Caseros (enero 1988) y Villa Martelli (diciembre 1988). Los dos primeros fueron liderados por el teniente coronel Aldo Rico, mientras que el último fue comandado por el coronel Mohamed Alí Seineldín, ambos ex combatientes de Malvinas. El objetivo de los "carapintadas", fue llamar la atención y desactivar los innumerables procesos judiciales contra los militares, que se estaban llevando en ese momento en la justicia, por su actuación en la última dictadura cívico militar. Si bien las insurrecciones perpetradas por los "carapintadas" no llegaron a amenazar la continuidad del régimen democrático, debilitaron fuertemente al gobierno de Alfonsín, viéndose éste sometido a constantes negociaciones que le hicieron retroceder frente a las Fuerzas Armadas.

En abril, el representante argentino ante las Naciones Unidas se entrevistó con el Secretario General del organismo, Javier Pérez de Cuellar, quien entregó al argentino un documento oficioso de parte del representante británico ante la ONU, Crispin Tickell. El documento informaba al Secretario General acerca de la marcha de las negociaciones con la Argentina y en su punto más importante decía:

*“Estos intercambios serían complementarios al trabajo de la FAO sobre las pesquerías del Atlántico sudoccidental...El Reino Unido continuará dando a toda su cooperación en la actualización de su trabajo”.* (Cisneros et al, 2000)

A la diplomacia argentina le sorprendió la entrega de este documento por este canal y se lo hizo saber a los representantes estadounidenses. Ambas partes analizaron la situación y decidieron luego continuar con el intercambio de non papers. De este modo, el 10 de mayo, hubo una nueva respuesta argentina, en donde se respondió el último non-paper británico y el documento recibido a través del secretario general de la ONU. El documento decía en su párrafo más importante que:

*El "non-paper" británico del 9 de marzo de 1988, contiene nuevos elementos que nos alejan del objetivo [entablar un diálogo en busca de entendimiento].*

*a) la inserción de la FAO, que multilateraliza el tratamiento del tema.*

*b) la pretensión de intercambios previos a nivel técnico y*

*c) la reiteración del punto 4.d. del documento británico de agosto de 1987, que busca el reconocimiento de la existencia de dos jurisdicciones separadas.* (Cisneros et al, 2000)

Asimismo, en el documento se reiteró la inclusión de la fórmula del "paraguas" contenida en el documento argentino del 22 de diciembre de 1987. (Cisneros et al, 2000)

Unos meses después, el 12 de julio, la diplomacia argentina propuso, en un nuevo non paper, conversaciones bajo el paraguas de soberanía con agenda abierta para discutir *"el conjunto de la relación."* Para los norteamericanos la mención de una agenda abierta significó un retroceso en la posición que Argentina venía sosteniendo hasta el momento en las conversaciones. (Cisneros et al, 2000)

El 25 julio del 1988, la embajada británica en Washington entregó el quinto non-paper en donde aseguró que su gobierno estaba preparado para entablar conversaciones directas en base a la figura del paraguas. El problema era que el gobierno de Thatcher quería negociar sobre la base de su Declaración del 29 de octubre de 1986, en donde, como vimos antes, Londres había establecido una zona de preservación pesquera, aspecto que era rechazado por la Argentina.

Ya para esta altura, los estadounidenses ya no se limitaban a facilitar las conversaciones sino que reorientaron sus acciones tratando directamente de convencer a los argentinos sobre las bondades de la propuesta británica y a aceptarla. Para Gelbard, la propuesta era *"más positiva que las anteriores."* Para el representante de la Casa Blanca, lo importante era reconstruir el diálogo y comenzar con las *"medidas de construcción de confianza."* Asimismo, en un documento en donde se hacían observaciones sobre el

documento británico del 25 de julio, los norteamericanos sostuvieron que:

“en su último non-paper ...el Reino Unido ha producido lo que consideramos es una respuesta altamente positiva a las prevenciones más serias de la Argentina...Esta respuesta es un gesto positivo muy fuerte y debería ser suficiente para dar inicio a las conversaciones...Por lo tanto, los Estados Unidos enfáticamente urge a la Argentina a aceptar la respuesta del Reino Unido, de modo tal que las conversaciones progresen.” (Cisneros et al, 2000)

El desgaste interno del gobierno de Alfonsín y la presión ejercida por los Estados Unidos, llevaron a Buenos Aires a aceptar los términos propuestos por Londres. En septiembre de 1988, el canciller Caputo hizo entrega del séptimo non paper en donde comunicó que el gobierno argentino estaba dispuesto a iniciar un diálogo directo entre las dos partes y en donde resaltó la existencia de una superposición de jurisdicciones, pero no se mencionó la eliminación de la zona de preservación.(Cisneros et al, 2000) Sin embargo, la diplomacia británica nunca respondió este último non paper. La extrema debilidad interna del gobierno radical y la proximidad de las elecciones presidenciales, en donde el justicialista Carlos Menem tenía las mayores posibilidades de hacerse con la presidencia argentina, fueron algunas de las razones por las cuales los británicos decidieron suspender las comunicaciones y esperar hasta la llegada de un nuevo gobierno en la Argentina.

### **Menem presidente y el restablecimiento de relaciones diplomáticas con el Reino Unido**

Finalmente, en mayo de 1989, Carlos Menem resultó electo presidente. Sin embargo, el nuevo mandatario tuvo que asumir prontamente, en julio de 1989, debido a la crisis política y económica que obligó a Alfonsín a entregar anticipadamente el poder.

Desde el primer día de su gestión, Menem manifestó estar dispuesto a poner en un paréntesis la cuestión de la soberanía de las islas Malvinas, si eso aseguraba las negociaciones con el gobierno de Margaret Thatcher. Consciente del conocimiento que las partes habían adquirido durante los últimos años de conversaciones indirectas, el nuevo presidente electo y su canciller, Domingo Cavallo, decidieron continuar con la metodología implementada por la diplomacia radical. De esta manera, Menem y Cavallo mantuvieron el canal de diálogo directo a través de Brasil, el intercambio de los non papers a través del Departamento de Estado de los Estados Unidos<sup>10</sup> y la continuidad de la fórmula del “paraguas de la soberanía”. (Míguez, 2013)

La disposición continuar con las conversaciones no oficiales y de poner bajo un paraguas la cuestión de la

---

<sup>10</sup> El día de la asunción del presidente Menem, el secretario de Estado adjunto para Asuntos Latinoamericanos, Bernard Aronson, que había asistido a la ceremonia como parte de la delegación estadounidense, entregó al flamante gobierno un nuevo non paper de Londres, cuyo contenido el canciller Cavallo definió como durísimo.

“Cuando lo leímos dijimos: vamos a tener que esperar dos años que gane el laborismo para empezar a hablar. Nos pedían muestras inequívocas de que no iba a haber ninguna hostilidad. Nos pedían el cese formal de hostilidades. Lo único que admitían discutir era cómo evitar incidentes y cambiar información sobre la pesca”. (Cardoso et al, 2012: 574)

soberanía, hizo que las negociaciones prosperaran, de tal modo que a poco más de un mes de haber asumido Menem la presidencia, argentinos y británicos se vieron las caras por primera vez desde 1984, en Nueva York. Estas “*conversaciones sobre conversaciones*”, como fueron denominadas en su momento, constituyeron el punto de partida de las negociaciones con Londres, que luego derivaron en los Acuerdos de Madrid. En dicha ciudad europea, primero en octubre de 1989 y luego en febrero de 1990, argentinos y británicos acordaron el cese de hostilidades y el restablecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales plenas. Las partes pudieron avanzar en las diferentes etapas de las negociaciones gracias a la “*fórmula del paraguas*” que congeló la discusión de la soberanía de las Islas Malvinas<sup>11</sup>. Según recuerda García del Solar<sup>12</sup>, las gestiones diplomáticas previas al restablecimiento de relaciones fueron fáciles “*por estar listo el texto del paraguas negociado por el gobierno anterior*” (García del Solar, 1997:77)

## **Bibliografía**

ALFONSÍN, Raúl (1983) Mensaje presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación.

BOLOGNA, Alfredo Bruno (1991) Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem. Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario. Pág. 1-65.

CARDOSO, Oscar Raúl; KIRSCHBAUM, Ricardo; VAN DER KOOY, Eduardo. (2012) “Malvinas. La Trama Secreta. Edición Definitiva”. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

DEL CASTILLO, Lilian (2010) “La Cuestión de las Islas Malvinas en el período 1983-2010” en TEMAS

---

<sup>11</sup> Finalmente la fórmula del paraguas acordada en los Acuerdos de Madrid fue la siguiente:

*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 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.*

<sup>12</sup> Como vimos anteriormente, Lucio García del Solar fue el hombre más involucrado en las negociaciones secretas llevadas a cabo durante el gobierno de Alfonsín. Menem y Cavallo consideraron que este antecedente no se podía desaprovechar, por lo que propusieron al diplomático radical continuar como negociador principal de la Argentina.

DE POLÍTICA EXTERIOR, COMERCIO Y RELACIONES INTERNACIONALES. Edición N° 3. Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación – Septiembre, CABA, pp. 25-47.

CISNEROS, Andrés y ESCUDÉ, Carlos (2000) “Discusiones confidenciales anglo-argentinas sobre temas de pesca: la intervención de los Estados Unidos (1986-1989)” Capítulo 59. En “Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina” Parte III “Las Relaciones Exteriores de la Argentina Subordinada, 1943-1989” – Tomo XII “La Diplomacia de Malvinas 1945-1989” Disponible en: <http://www.argentina-rree.com/12/12-17.htm>. Consultado el 28 de enero de 2020.

GARCÍA DEL SOLAR, Lucio. (1997) “El Paraguas de la Soberanía en la Actualidad en Islas Malvinas y soberanía”, ARGÜELLES, Amílcar E. (Compilador). Estudios de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires. Instituto de Estudios Interdisciplinarios en Ciencia y Tecnología.

\_\_\_\_\_ (2000) La Cuestión Malvinas. Revista Archivos del Presente, número 19. Fundación Foro del Sur.

MÍGUEZ, María Cecilia. (2013). “Los partidos políticos: y la política exterior Argentina”-1ª ed.-Buenos Aires: Ariel, 2013.

MORITÁN, Martín Garcia. (2016). “Reafirmación de principios 1983-1988” en “Repensando Malvinas: una causa nacional”, LANÚS, Juan Archivaldo (Compilador).-1ª ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Ateneo, 2016. Pp 221- 242

### **Documentos oficiales:**

“Declaración Conjunta de las delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte”. 1989. Disponible en: <https://www.dipublico.org/4049/acuerdo-de-madrid-i-declaracion-conjunta-de-las-delegaciones-de-la-republica-argentina-y-del-reino-unido-de-gran-bretana-e-irlanda-del-norte/>. Consultado el 28 de enero de 2020

“Reserva recíproca sobre las respectivas posiciones en materia de soberanía”. 1971. Disponible en: [https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/1971\\_-\\_paraguas\\_de\\_soberania\\_0.pdf](https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/1971_-_paraguas_de_soberania_0.pdf). Consultado el 23 de enero 2020.