

De la “desmalvinización” a la regionalización del reclamo argentino por la soberanía sobre las Islas Malvinas

por **MARÍA VERÓNICA PICCONE**⁽¹⁾ y **MARCELO MANGINI**⁽²⁾

Este artículo analiza la trayectoria de la política argentina respecto del reclamo por la soberanía sobre las Islas Malvinas desde las décadas de la “desmalvinización” hasta el proceso de “regionalización” del conflicto en los años recientes. El trabajo analiza la pérdida de centralidad de la causa de Malvinas operada con el fin de la guerra del '82 y bajo la errática política de seducción del menemismo, y su recuperación en el ciclo kirchnerista. Por último, se destacan los éxitos de la estrategia de internacionalización del conflicto en el ámbito regional sudamericano.

I | Las décadas de la “desmalvinización”

En junio de 1982, los militares argentinos reconocían su derrota ante las fuerzas inglesas que retomaban el control sobre las Islas Malvinas luego

(1) Abogada por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesora Adjunta ordinaria en La Universidad Nacional de Río Negro (UNRN) y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Investigadora del Grupo de Estudios sobre Derechos, Inclusión y Sociedad del Centro Internacional e Interuniversitario Copolis. Directora de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata. Directora de Derechos Humanos del Instituto de Derechos Humanos del Colegio de Abogados del Departamento Judicial La Plata.

(2) Licenciado en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) e Investigador Becario del Concejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas (CONICET)

del fracaso de la campaña de reconquista iniciada por la Junta Militar argentina dos meses antes. Esta derrota sellaría el destino final del régimen del terrorismo de Estado iniciado en marzo de 1976 —que, en los meses siguientes, se desmoronaría de forma irreversible—. La histórica reivindicación argentina por la soberanía nacional sobre las Islas Malvinas e Islas del Atlántico Sur, manipulada por el régimen militar y transformada en ícono de la deriva autoritaria, se volvería una causa opaca y esquiva en el contexto social y político de la “desmalvinización” de la sociedad argentina que siguió al final de la guerra.

La “desmalvinización” —término acuñado por el sociólogo Alan Rouquié en los primeros años de los '80— constituyó “un dispositivo político-discursivo orientado a producir un ‘relato’ e instalar un ‘imaginario’ sobre Malvinas en la sociedad argentina”.⁽³⁾ El contexto de la restauración democrática imponía la necesidad de una vuelta de página al conflicto bélico y a su significación política. Asimismo, el retorno a la normalidad democrática buscaría sanar las relaciones externas con las grandes potencias. Ahora bien, esta “desmalvinización” de la sociedad argentina, perseguida desde el poder político y los medios de comunicación, tendría como consecuencia no sólo el rechazo del chauvinismo que inspiró la aventura militar del régimen genocida sino que, además, colocaría un velo de invisibilidad sobre la justicia histórica de la reivindicación argentina de su soberanía territorial sobre las Malvinas. En tal sentido, “a poco de finalizadas las acciones bélicas la ‘desmalvinización’ se expresó bajo la forma de una tendencia a clausurar cualquier iniciativa de debate público sobre la experiencia vivida y, especialmente, a impedir toda tentativa de rescatar las enseñanzas emergentes de los hechos”.⁽⁴⁾ En tal contexto, la “desmalvinización” tendría un efecto deshistorizador e impondría una suerte de amnesia colectiva en torno a la reclamación argentina sobre Malvinas, que dejaría sin respuesta las preguntas más urgentes y necesarias. El silencio duradero terminaría condenando al olvido a los jóvenes combatientes de la guerra y a los familiares de los caídos en el conflicto.

(3) CANGIANO, FERNANDO P., “¿De qué hablamos cuando hablamos de “desmalvinización”?”, en *Tiempo Argentino*, 12/05/2012.

(4) CANGIANO, FERNANDO P., “Desmalvinización: La derrota argentina por otros medios” [en línea], www.relacionesdeltrabajo.fsoc.uba.ar/prod/Desmalvinizacion.pdf

En el plano de la política gubernamental, la "desmalvinización" se expresaría en la total ausencia de una política de Estado respecto del reclamo de los derechos soberanos argentinos sobre las Islas Malvinas e Islas del Atlántico Sur. La trayectoria de los sucesivos gobiernos en la materia mostraría un zigzag de acciones políticas y diplomáticas limitadas e inconsistentes.⁽⁵⁾ El gobierno de Alfonsín se limitaría a una política de reducción de daños orientada a reconstruir la imagen del país, fundamentalmente en los foros multilaterales.⁽⁶⁾ Durante sus gobiernos, las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña no fueron restablecidas, manteniéndose en un registro de conflicto y beligerancia. El restablecimiento de relaciones llegaría bajo el gobierno de Menem, que en febrero de 1990 firmaría el "Tratado Anglo-Argentino de Madrid". Este acuerdo sería complementado por el "Tratado Anglo-Argentino de Promoción y Protección de las Inversiones", firmado en Londres en diciembre de 1990. La normalización de las relaciones político-diplomáticas y económicas entre ambos países ocurría en un contexto en el cual el gobierno de Carlos Menem determinaba un viraje fundamental en la política interna y externa de la Argentina bajo los objetivos de avanzar en la adopción del recetario neoliberal dictado por el "Consenso de Washington" y alinear al país de forma definitiva con las potencias occidentales. La desarticulación del conflicto con Gran Bretaña constituía un pilar fundamental de esta nueva estrategia.

En este nuevo contexto, en el año 1993, el canciller Guido Di Tella inauguraría la política de "seducción", la cual buscaba traer a Gran Bretaña a la mesa de negociación a través del acercamiento con los habitantes ingleses en las islas —los "kelpers"—. Para avanzar en este acercamiento, la Cancillería argentina distribuía entre la población de las islas regalos infantiles (videos animados, libros y osos de peluche) y tarjetas navideñas. Además, se impulsó la creación de diferentes instancias bilaterales para avanzar en cuestiones de interés común entre la Argentina y las Malvinas.

La estrategia de "seducción" operaría una innovación fundamental en la política histórica de la Argentina respecto del reclamo de soberanía. Hasta ese momento, el país había mantenido el conflicto en el plano exclusi-

(5) VÁZQUEZ, FEDERICO, "La Era del Deshielo", [en línea], www.portales.educacion.gov.ar/spu/files/2012/.../Bicentenario-Abril-2012.pdf

(6) *Ibid.*

vamente bilateral, en el que los isleños no tenían *status* político alguno. Por el contrario, bajo la política de “seducción”, la Argentina convertía el diferendo en un asunto trilateral, donde los isleños lograban el reconocimiento político como parte involucrada en el conflicto con voz y voto en las negociaciones.

Dicha política de “seducción”, provocativa y caprichosa, no buscó ni consiguió forjar un nuevo consenso político y social. En la reforma constitucional del año 1994, los opositores a la política oficial impondrían un límite fundamental a cualquier negociación con Gran Bretaña, a partir de la incorporación del artículo que establece que “la recuperación de dichos territorios [las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur] 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 artículo fue fuertemente criticado por el entonces canciller Di Tella.

En los hechos, la política de seducción resultó un fracaso. No sólo no logró hacer avanzar el reclamo soberano de la Argentina sino que, al incluir a los isleños como parte negociadora, incluso limitó las posibilidades para una negociación exitosa. Esta inclusión sentaba a la mesa de negociación a un actor mucho más beligerante y anti-argentino que el *Foreign Office* británico. El reconocimiento a los isleños en el proceso de negociación significó el otorgamiento de importantes beneficios en materia de pesca, hidrocarburos y comunicaciones, en detrimento de los intereses argentinos. Más importante aún, este reconocimiento de los isleños como comunidad abría la puerta al argumento futuro de su derecho a la autodeterminación.

El gobierno de la Alianza, aun cuando no llegó a plasmar una estrategia de política exterior, daría por concluida la política menemista de “seducción” —cortando todo vínculo con los isleños— y llevaría nuevamente el reclamo argentino al ámbito de las Naciones Unidas. Hacia el año 2003, tal y como sugiere Vázquez, “Malvinas continuaba siendo un tema pendiente de la democracia argentina, sin un lugar preciso en el debate político y donde las discusiones más interesantes chocaban con la cristalización de imágenes y emotividades sociales que tenían una referencia exclusiva en la guerra de 1982”.⁽⁷⁾

.....

(7) VÁZQUEZ, FEDERICO, “La Era del Deshielo”, *op. cit.*

2 | Una nueva política de "malvinización"

La vocación de renovación política del kirchnerismo también alcanzaría a la política del Estado argentino en materia del reclamo por la soberanía nacional sobre las Malvinas e Islas del Atlántico Sur. Dicha renovación sería adelantada en el primer día del gobierno de Néstor Kirchner, quien en su discurso de inauguración declarara: "venimos desde el sur de la Patria, de la tierra de la cultura malvinera y de los hielos continentales y sostendremos ineludiblemente nuestro reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas". Este giro discursivo se concretaría en acciones políticas concretas. A menos de un mes de inaugurado el nuevo gobierno, la Argentina endurecería su postura en el Comité de Descolonización de Naciones Unidas, donde desconocería las acciones unilaterales británicas en materia de concesiones pesqueras, mineras e hidrocarburíferas. Además, el canciller Bielsa retoma el criterio históricamente aceptado por la Argentina de tener en cuenta los "intereses" de los habitantes de las Islas Malvinas y no ya sus "deseos", de acuerdo con los términos establecidos por la resolución 2065 de la Asamblea General de la ONU, dictada en el año 1965. Esta pequeña diferencia de orden semántico implica un reposicionamiento político-diplomático fundamental, en tanto que da por terminada la política de seducción llevada adelante durante el menemismo. Posteriormente, en su primera gira internacional, el presidente Néstor Kirchner le plantearía a su par británico Tony Blair la necesidad de reanudar las conversaciones respecto de la soberanía argentina sobre las Malvinas. Este gesto, inusual en un encuentro de jefes de Estado, tendría una respuesta silenciosa por parte del premier. En septiembre del mismo año, Kirchner aprovecharía su discurso ante la Asamblea General de la ONU para establecer el compromiso de la Argentina con el principio de solución pacífica de las disputas internacionales y solicitar al Reino Unido que respondiera "de manera afirmativa" al pedido de reapertura de la negociaciones bilaterales.

En el mes de noviembre, la Argentina suspendería los permisos de vuelos chárter operados por LAN Chile que unen el continente y las islas desde Puerto Arenas. En diciembre del mismo año, el gobierno británico confirmaba que los buques de guerra desplegados en la guerra del '82 portaban armas nucleares, desatando un fuerte cruce entre Londres y Buenos Aires. Este incidente ubicaría en el centro del debate una cuestión largo

tiempo invisibilizada bajo el proceso de “desmalvinización”, a saber, el rol y el comportamiento de Gran Bretaña durante el conflicto armado.

A la par de estas acciones, en el año 2004, Kirchner promulgaba el decreto 1357/04 que establecía la igualación de las pensiones a los veteranos de guerra en la suma equivalente a tres haberes jubilatorios. De esta forma, “por primera vez aparecía un sano desdoblamiento de la política oficial respecto a Malvinas: el reconocimiento, por un lado, del derecho de los ex combatientes a percibir una retribución digna por el sacrificio realizado en la guerra y, por otro, el reimpulso del reclamo internacional por los derechos soberanos de los territorios ocupados”.⁽⁸⁾

Otras acciones posteriores incluyeron la queja de la Cancillería por la inclusión de las Islas Malvinas como territorio de ultramar británico en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa la constitución europea del 2004; la finalización de la Declaración Conjunta argentino-británica para la exploración y explotación conjunta de hidrocarburos, firmada por el gobierno de Menem en el año 1995 y rescindida en el año 2007. También en el año 2007, el gobierno decidió la exclusión de la operación en territorio argentino de aquellas empresas internacionales que exploren o exploten hidrocarburos en el área de Malvinas e impulsó la modificación de la Ley Federal de Pesca con el objetivo de endurecer las sanciones a los barcos que operen en la región de las Islas sin permiso argentino. En diciembre del año 2009, fue promulgada la ley 26.552 que ratifica la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas a partir de su inclusión dentro de la jurisdicción político-territorial de la provincia de Tierra del Fuego.

En el año 2010, el gobierno tomó acciones más decididas contra la explotación petrolera en la región de Malvinas, estableciendo la obligación de solicitar autorización previa a todo buque que navegue las aguas entre Argentina y las islas. Esta medida fue reforzada en el año 2011, cuando el Congreso Nacional sancionó una ley que establece sanciones a las compañías que desarrollen actividades de explotación de hidrocarburos en la plataforma continental argentina sin contar con autorización expresa del Estado nacional argentino.

(8) *Ibid.*

La centralidad creciente del reclamo por la soberanía argentina en la agenda doméstica y a nivel de la relación bilateral con Gran Bretaña, también estaría acompañada por una apuesta fuerte por su internacionalización. Desde el año 2003 en adelante, la Argentina lograría que el tema estuviese presente en las agendas de diferentes foros y organismos internacionales, como ONU, OEA, cumbres Iberoamericanas, cumbres América del Sur-Países Árabes. Sin lugar a dudas, los éxitos más importantes cosechados por esta estrategia se han dado en el plano de América del Sur y América Latina, en donde la Argentina ha logrado la **regionalización** de su reclamo por la soberanía política y territorial sobre las Islas Malvinas e Islas del Atlántico Sur.

3 | “Las Malvinas son sudamericanas”

La manifestación política fundamental de la estrategia de regionalización quedaría plasmada en la decisión de prohibir el amarre de embarcaciones con bandera de las Islas Malvinas en los puertos sudamericanos, adoptada por los países que conforman la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), el MERCOSUR y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). La medida, a la que luego adhirieron otros cinco países del Caribe (Cuba, Nicaragua, San Vicente y Granadinas, Antigua y Barbuda, y Dominica), constituyó la primera acción regional conjunta con un impacto concreto sobre la agenda del conflicto entre Argentina y Gran Bretaña por la soberanía sobre las Islas Malvinas.⁽⁹⁾ Entre las adhesiones cosechadas por la Argentina, se destacan aquéllas de Uruguay, Brasil y Chile, países que recibieron una fuerte presión diplomática por parte de Gran Bretaña. El apoyo de Brasil demuestra la importancia que dicho país le asigna a la cuestión en el contexto de la proyección de su liderazgo a nivel regional e internacional. La posición de Chile reviste una alta importancia simbólica ya que el país ha sido, históricamente, un aliado clave de Gran Bretaña en la región.

La regionalización ha significado la concreción de una masa crítica de apoyo que otorga al reclamo argentino una coherencia y una capacidad de

(9) BATTAGLINO, JORGE, “La estrategia de regionalización del conflicto de Malvinas”. Trabajo preparado para el seminario *La guerra de Malvinas, treinta años después. Conflicto, salidas del conflicto, cambios políticos, representaciones*, llevado a cabo entre el 15 y 19 de octubre 2012 en el Instituto de las Américas de París y en la Universidad de Pau.

proyección internacional nunca antes conseguida, y que cuenta con el potencial de transformar profundamente el escenario de las negociaciones en el futuro. A partir de la regionalización del conflicto de Malvinas, la Argentina ha conseguido redoblar la presencia del reclamo por la soberanía en Naciones Unidas, al tiempo que obtuvo una amplia difusión en los medios regionales y globales. Asimismo, la estrategia de regionalización avanzada por la Argentina ha mostrado ser una forma de contrabalancear y disputar en términos pacíficos el enorme poder diplomático, militar y estratégico de Gran Bretaña —potencia nuclear, miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y principal aliado estratégico de los Estados Unidos—. ⁽¹⁰⁾ Fracasada la ofensiva diplomática ensayada por el *Foreign Office* como primera reacción a la política de regionalización por la negativa de los distintos países latinoamericanos a retirar su adhesión al reclamo argentino, Gran Bretaña ha puesto en marcha una política de militarización creciente del Atlántico Sur. En tal sentido, la estrategia de regionalización del reclamo por Malvinas ha desnudado la posición realista de fuerza de Gran Bretaña, “reñida claramente con los principios del derecho internacional y los mandatos de las organizaciones internacionales”. ⁽¹¹⁾

Como bien explica Battaglino, los avances alcanzados para avanzar el reclamo por la soberanía de Malvinas en el plano regional revelan “la existencia de un entendimiento compartido en la región que no existía previamente y que de manera simultánea cumple el rol de causa y efecto de la estrategia de regionalización.” ⁽¹²⁾ En tal sentido, la regionalización del conflicto de Malvinas se produce en el contexto internacional y regional más favorable para la Argentina de los últimos veinte años. ⁽¹³⁾ Por un lado, el mapa geopolítico atraviesa cambios fundamentales, a partir de la crisis de la hegemonía unipolar norteamericana y la transferencia de poder sin

(10) VÁZQUEZ, FEDERICO, “La Era del Deshielo”, *op. cit.*

(11) LIENDO, IGNACIO TOMÁS, “Malvinas: comunicación y agenda internacional”, en *Más poder local*, n° 10, mayo 2012, [en línea], http://www.ortegaygasset.edu/descargas/contenidos/M%C3%A1s_Poder_Local_N%C2%BA_10.pdf

(12) BATTAGLINO, JORGE, *op. cit.*

(13) CASTRO, JORGE, “Malvinas: ¿regionalización del conflicto?”, *Artículo de Actualidad*, 1884 Editorial, [en línea], http://www.1884editorial.com.ar/articulo.php?subaction=showfull&id=1332446549&archive=&start_from=&ucat=&

precedentes desde los países centrales hacia la periferia mundial. En el actual contexto mundial, América del Sur ha venido ganando una nueva relevancia económica y política, apuntalada por el ascenso paulatino de Brasil como potencia internacional. Estos procesos han determinado un interés concreto por fortalecer la integridad y la autonomía política de Sudamérica. Es probable que el apoyo regional a la causa Malvinas constituya una nueva dimensión de esta identidad sudamericana.⁽¹⁴⁾ Si así lo fuera, es posible esperar cambios importantes en el proceso de negociación de la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas e Islas del Atlántico Sur.

.....
(14) BATTAGLINO, *op. cit.*

