

## ¿Seduciendo lo imposible?

### La estrategia argentina sobre Malvinas

El Canciller Di Tella cambió la política sobre Malvinas, pero sin lograr avances en la cuestión de soberanía



POR NICOLÁS CASSESE

Lic. en Comunicación Social (U.Austral). Master en Estudios Latinoamericanos (U. Londres)

#### Introducción

Guido Di Tella fue ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina entre 1991 y 1999 y, al igual que sus antecesores desde la guerra de 1982, la disputa con Gran Bretaña por la soberanía de las islas Malvinas fue uno de los principales componentes de su agenda política. Las similitudes, sin embargo, acaban allí. La estrategia de Di Tella fue sustancialmente diferente a las de otros cancilleres argentinos. La posición del gobierno argentino, antes y después de Di Tella, es considerar a la disputa como un asunto bilateral entre la Argentina y el Reino Unido donde los isleños no tienen ni voz ni voto. Es en ese aspecto donde Di Tella empleó una estrategia opuesta centrada en reconocerlos como un elemento fundamental en las negociaciones.

Su enfoque se conoció como política de seducción y consistió en considerar a los isleños como una comunidad que debía ser consultada si la Argentina pretendía progresar en las negociaciones con Gran Bretaña. Di Tella trató de vencer la resistencia de los malvinenses hacia la Argentina por diferentes medios que incluyeron el envío de regalos para niños y tarjetas de Navidad. También impulsó los organismos bilaterales cuyo objetivo era acordar asuntos de interés común entre la Argentina y las Malvinas.

El giro que produjo en la estrategia Argentina con respecto a Malvinas fue criticado durante su gestión y abandonado por sus sucesores. Los rivales políticos de Di Tella consideran que el reconocimiento de los malvinenses como parte de la negociación dañó el reclamo argentino y esa es una de las causas por las que su enfoque fue discontinuado. Pero las razones para la falta de continuidad en la política de seducción también se deben al estilo provocador y poco preocupado por lograr consensos del ex canciller. Medida

en cuanto a los progresos obtenidos en la discusión de soberanía, el método de Di Tella puede ser evaluado como un fracaso ya que fortaleció la posición de los isleños y su resistencia a pertenecer a la Argentina sigue siendo férrea. Pero la política de seducción sí logró progresos al confrontar las posiciones de nacionalismo territorial que prevalecen tanto en la Argentina como en Malvinas contribuyendo así al desarrollo de una relación más productiva y de cooperación entre las partes.

### Enfoque histórico

El enfoque tradicional de la política argentina con respecto a la disputa de soberanía de Malvinas que Di Tella intentó modificar es una consecuencia de conceptos de geopolítica y nacionalismo territorial muy arraigados en la cultura argentina y difundidos durante décadas por el aparato educativo del Estado. Los libros oficiales de historia que se utilizaron en las escuelas desde principios del siglo XX presentaron a la Argentina como una nación mutilada que había perdido territorio culpa de la acción de Estados agresivos que la atacaron. Este hecho -argumentaban los textos- conspiraba contra el desarrollo de la Nación e impedía su “destino de gloria”. La recuperación de la dignidad nacional era presentada como una condición fundamental si la Argentina pretendía recuperar su lugar entre las grandes naciones del mundo. La construcción histórica de ese mito fue una influencia decisiva en el desarrollo de la política tradicional con respecto a Malvinas y su trágica consecuencia fue el apoyo popular a la invasión de 1982. La política de Di Tella se puede leer como un intento de confrontar esas nociones de nacionalismo territorial.

El Estado argentino precedió a la Nación argentina y esta realidad histórica ha sido señalada por un número de autores. En su libro “La Invención de la Argentina”, Nicholas Shumway desarrolló esta idea y su consecuencia fundamental en el espíritu político y cultural que moldeó a la Argentina. Al igual que el resto de la América española, la Argentina fue arrojada a su independencia luego del colapso del Imperio Español que siguió a la invasión francesa de España en 1808 y el consecuente desmembramiento del Virreinato de Río de la Plata. Crear un Estado y una Nación con los actores diversos que coexistían entonces en lo que luego sería la Argentina era una tarea compleja que incluyó el desarrollo de un mito unificador que pudiese congeniar a las diferentes facciones evitando así que se destrozasen en constantes batallas. Este proceso que en Europa tomó cientos de años tuvo que hacerse en apenas un par de décadas. La tarea abarcaba constituir una identidad política que pudiese monopolizar el uso de la fuerza y desarrollar también una identidad particular para unificar a los actores diversos que coexistían en el territorio de la Argentina.

Estos dos aspectos -identidad nacional y territorio geográfico- eran especialmente complejos en el caso de la Argentina porque ésta no existía como tal durante el reinado español. El país ni siquiera tenía un nombre reconocido y República Argentina recién se oficializó en 1826, diez años después de su declaración de independencia. Fue el Estado, entonces, quien jugó un rol vital en el desarrollo de la Nación argentina y el territorio era un aspecto fundamental en esta construcción ya que sus fronteras estaban en disputa

con los países limítrofes. Como consecuencia, la geografía se convirtió en un mecanismo necesario para la construcción de ciudadanía y la institucionalización de sociedades geográficas fue alentada por el Estado en su fase inicial. La misma sensación de fragilidad y amenaza que marcó el desarrollo cultural de la Argentina se trasladó a su identidad geográfica, que estaba basada sobre la idea de un país vulnerable que había perdido territorio ante vecinos agresivos o poderes imperiales. La Argentina fue, desde su fundación, “una nación geográficamente insatisfecha”<sup>71</sup>.

El mito de pérdida territorial está muy presente y tiene una influencia decisiva en la identidad y las opciones políticas de la Argentina, alimentando el “irredentismo territorial” de su nacionalismo. Esta sensación de Nación insatisfecha es una de las principales explicaciones para las miles de personas que fueron a la Plaza de Mayo en 1982 para vivir la decisión de Leopoldo Fortunato Galtieri de invadir las Malvinas. Entender la racionalidad que utilizó Galtieri para decidir la invasión es simple: ante la creciente oposición que enfrentaba el Gobierno militar, los generales intentaron desviar la atención concretando la aspiración nacionalista de gran parte de la ciudadanía argentina. Pero explicar como la invasión de un pequeño archipiélago en el Atlántico Sur puede generar semejante nivel de consenso popular alrededor de un Gobierno dictatorial y en decadencia es un ejercicio más complejo que ilumina aspectos importantes de la racionalidad política argentina.

Carlos Escudé analizó los textos escolares de geografía y las doctrinas pedagógicas aplicadas en la Argentina desde la consolidación del Estado alrededor del año 1880 en un intento por entender los orígenes de su cultura nacionalista. El autor concluye que el sistema educativo adoctrinó a los ciudadanos argentinos con la idea de que su país era “mejor” que otros pero que naciones “agresivas” le habían robado territorio. Con esto, la educación estatal generó una cultura en donde la ciudadanía argentina se definió en oposición a otras. Un texto escolar publicado en 1894 considera que la Argentina debería haber heredado 6 millones de km<sup>2</sup> más el continente antártico de España. Otro de 1903-4 explica que el territorio de la Argentina fue “amputado” por la “expansión territorial” de Chile.

La identidad nacional fue inculcada en los ciudadanos de la nueva nación desde los años iniciales de su educación e incluía explicaciones históricas y geográficas de cómo el Estado argentino fue “mutilado” hasta volverlo “vulnerable”. El adoctrinamiento nacionalista se hizo aún más importante cuando la Argentina comenzó a recibir miles de inmigrantes de Europa. La educación patriótica fue desarrollada para preservar a las instituciones de la “degeneración” que podían propagar los inmigrantes, según se explica en un decreto del ministerio de Justicia e Instrucción de 1886. Hacia finales del siglo XIX, se dedicaban más de seis horas semanales a la enseñanza de historia y geografía argentinas durante los seis primeros grados de la educación primaria. Y desde 1899 esas materias estaban vedadas para cualquiera que no fuese ciudadano argentino. El Plan Patriótico Educativo de 1908 fue elaborado por José María Ramos Mejía, titular del Consejo Nacional de Educación, con el objetivo de difundir una conciencia nacional en los inmigrantes que llegaban a la Argentina y preveía la reiteración de los símbolos patrios (la bandera, el himno, los héroes nacionales y las fechas patrias).

El adoctrinamiento también abarcaba los mapas escolares, que desde la década de 1930 tenían que ser aprobados por el Instituto Geográfico Militar e incluían a las Malvinas y otras áreas disputadas de la Argentina. Este activo rol del Estado en la difusión de ideas sobre la Nación Argentina tuvo un profundo efecto en la cultura política del país. Uno de los conceptos difundidos consideraba que el único camino para que el país recuperase su lugar en el mundo era recobrar su “unidad territorial” diezmada. Esa es la razón por la que resultaba vital recuperar el control de sus espacios naturales, incluyendo las Malvinas.

La idea de la Argentina como una nación mutilada en su geografía y rodeada por países agresivos a los que debía combatir para sobrevivir y recuperar su espacio natural fue adoptada por el pensamiento geopolítico y ganó predicamento a partir de la década de 1930. La teoría geopolítica considera al estado-nación como un organismo vivo que tiene su ciclo vital y que necesita espacio y recursos. También entiende a las otras naciones como competidoras y el conflicto como una consecuencia casi inevitable del proceso de construcción del estado. Aunque perdió predicamento en gran parte del mundo desarrollado luego de la Segunda Guerra Mundial, la geopolítica sobrevivió y se desarrolló en países como la Argentina creando una escuela de pensamiento plagada de conceptos combativos y hostiles. Carlos Reboratti considera que la geopolítica argentina se convirtió en una disciplina para militares frustrados, obsesionados con conflictos inexistentes e insistentes en la difusión de la idea del país como una víctima del expansionismo de otras naciones.

Esta teoría tuvo una influencia decisiva en el férreo régimen militar que gobernó a la Argentina entre 1976 y 1983. Fue en este período de la historia argentina cuando una combinación fatal de elementos nacionalistas generó no sólo la invasión de Malvinas sino también el apoyo popular para esa medida. La geopolítica y la obsesión con “integrar” el territorio perdido proveyeron la racionalidad que los militares necesitaban para justificar sus actos. Cuando las tropas argentinas cayeron derrotadas, el régimen se derrumbó. Se mantuvieron, sin embargo, las concepciones nacionalistas y beligerantes que hicieron posible el descalabro de Malvinas. La política de seducción puede ser leída como un intento por desarmarlas.

### **La primera política de seducción**

La estrategia política que Di Tella instrumentó para desarmar la animosidad que caracterizó la relación de la Argentina con Malvinas tenía un antecedente. Aunque los métodos de la política de seducción fueron un tanto excéntricos, la idea subyacente ya había sido intentada a inicios de la década del setenta cuando -impulsada por el Gobierno británico- la Argentina intentó demostrarle a los isleños los beneficios de una relación más próxima. Había, sin embargo, diferencias sustanciales en la situación política de las islas en los setenta y aquella que prevaleció durante los tiempos en que Di Tella fue canciller. Mientras que en los setenta las Malvinas eran pobres y carecían de importancia para Gran Bretaña, en los noventa eran ricas y gozaban de una mayor influencia política. Estas diferencias

hicieron que las posibilidades de ser seducidas por la Argentina fuesen mucho menores con Di Tella que veinte años antes.

El año 1965 fue un punto de quiebre en la ofensiva argentina para recuperar la soberanía de Malvinas. La resolución 2065 de las Naciones Unidas votada en diciembre de aquel año fue un importante triunfo diplomático para la Argentina ya que consideró a las islas como parte de una “situación colonial” y llamó a Gran Bretaña y la Argentina a negociar un acuerdo que considerase los “intereses” de los malvinenses. El llamado de la ONU resultó una presión extra sobre Gran Bretaña, que ya dudaba acerca de la conveniencia de mantener un legado imperial de conflicto con la Argentina en torno a unas islas con escaso valor estratégico o económico.

Las Malvinas estaban entonces subdesarrolladas en términos económicos, políticos y sociales y la situación tendía a empeorar. Dependían de la ayuda externa tanto para su subsistencia como para su defensa ante un eventual ataque militar de la Argentina. En 1975 Gran Bretaña encargó a Lord Shackleton un análisis económico de las islas para evaluar

## Argentina obtuvo un triunfo diplomático contundente en la ONU en 1965

la situación y recomendar cambios que detuviesen su decadencia. El reporte Shackleton, presentado al año siguiente, confirmó los temores: las Malvinas sufrían una economía en recesión y su población estaba en descenso, deprimida y con preocupantes niveles de alcoholismo. La dependencia de Gran Bretaña, consideró Lord Shackleton, había no sólo impedido el desarrollo económico de las islas

sino también el social. Las Malvinas estaban estancadas. “Los habitantes de las islas tienen cualidades evidentes, incluyendo honestidad, versatilidad y temple. Pero también hay una aparente carencia de iniciativa a nivel individual y comunitario y un nivel de aceptación del status quo que roza la apatía. (...) No han desarrollado algún tipo de cultura local que pueda generar confianza en sus propias capacidades”, explicaba Lord Shackleton.

El informe consideraba varias razones para esta carencia de iniciativa malvinense incluyendo “la inseguridad causada por la disputa de soberanía”, pero concluía que la dependencia de Gran Bretaña era lo que había inhibido el desarrollo de una identidad local. Lord Shackleton recomendó inversiones en agricultura para impulsar otras industrias además de la lana, medidas para democratizar la propiedad de la tierra, el desarrollo de un fuerte gobierno local y fondos para mejorar la infraestructura, incluyendo la construcción de una nueva pista de aterrizaje. Los proyectos, calculó, insumirían alrededor de catorce millones de libras esterlinas. Lord Shackleton también consideró que “de ser posible”- se debía asegurar la cooperación con la Argentina.

Las Malvinas no eran una prioridad para el Gobierno británico, que obvió las recomendaciones del informe. En 1977 el Foreign Office anunció que la recesión impedía el financiamiento de las recomendaciones de Lord Shackleton. Pero, además de razones económicas, en la decisión influyeron también motivos políticos: el Gobierno británico

trabajaba entonces para encontrar una alternativa política viable para la solución del conflicto y estaba más interesado en fomentar las relaciones entre las islas y la Argentina que en garantizar el desarrollo económico autónomo de éstas. Londres intentó primero lograr un acuerdo con negociaciones secretas, pero cuando el intento fracasó recurrió a discusiones abiertas con los malvinenses para convencerlos de los beneficios de una relación más cercana con la Argentina. La primera estrategia produjo el Memorando de Entendimiento de 1968, la segunda el Acuerdo de Comunicaciones de 1971. Ambas iniciativas fracasaron ante el boicot instrumentado por el lobby malvinense.

En 1966, un año después de que la ONU instase a las partes a negociar, Gran Bretaña y la Argentina iniciaron conversaciones secretas para solucionar el diferendo. El Foreign Office accedió a ceder la soberanía si se cumplían ciertas condiciones ya que temía por los costos políticos que el Gobierno británico pagaría si aparecía traspasando las islas a la Argentina contra el deseo de los propios isleños. Enterados de las negociaciones, un grupo de malvinenses y simpatizantes de su causa organizaron un lobby para presionar contra las negociaciones.

A mediados de 1968 el Memorando de Entendimiento entre Argentina y Gran Bretaña estaba redactado. Establecía que Gran Bretaña reconocería la soberanía argentina cuando considerase garantizados los intereses de los isleños. Pero el lobby malvinense había hecho su trabajo y ciertos sectores de la prensa y el Parlamento británicos atacaron las intenciones del Gobierno de “abandonar las islas”. Aunque las posibilidades de ser implementado eran cada vez más escasas, Lord Chalfont -funcionario del Foreign Office- viajó a las islas para presentar el Memorando ante sus habitantes. “Ustedes se resisten a admitir que el mundo está cambiando. Gran Bretaña ya no es el gran poder imperial del siglo XIX. (...) No les puedo ofrecer ninguna garantía, pero cuando dicen ‘Mantengan británicas a las Malvinas’, deben estar seguros de que saben lo que eso significa. Significa algo diferente a lo que significaba en 1900”, dijo Lord Chalfont a los malvinenses.

Sus palabras no impresionaron a la mayoría de los isleños, que se mantuvieron firmes en su posición contra la Argentina. Ante semejante oposición, el Gobierno británico abandonó el Memorando en diciembre de 1968. El Foreign Office enfrentaba ahora el dilema de tener que negociar con la Argentina restringido por el corsé que significaba el deseo de los malvinenses de seguir siendo británicos. Habiendo fracasado en su intento de resolver la disputa con negociaciones bilaterales secretas, intentó luego convencer a los isleños de las ventajas que obtendrían de un eventual acuerdo con la Argentina. Con este objetivo, la Argentina y Gran Bretaña coordinaron la primera política de seducción. Su objetivo era trasladar la dependencia malvinense de Gran Bretaña a la Argentina y mostrarles a sus habitantes los beneficios de una transferencia de soberanía que, además, resultaba inevitable por razones geográficas.

La estrategia de cooperación se basó en el Acuerdo de Comunicaciones (1971). Aunque ayudó a su deprimida economía, el acuerdo generó sospechas entre los malvinenses que entendían su objetivo de forzarlos a depender de la Argentina. La resistencia de los isleños se mantuvo y en 1980 el Foreign Office intentó lo que sería la última oportunidad de

resolver la disputa antes de la guerra. Nicholas Ridley, funcionario del Foreign Office, viajó a Malvinas y presentó tres opciones a sus habitantes: condominio, congelar la disputa o un esquema de arrendamiento. Ridley argumentó sobre los beneficios de la última de las opciones.

Aunque los malvinenses se mostraron divididos en las opiniones, la oposición en Londres era feroz. El diario Times difundió los crímenes del régimen militar que gobernaba la Argentina y miembros del Parlamento también se resistieron a la iniciativa. Una vez más, la posibilidad de un acuerdo se frustró. Sin embargo, el paso del tiempo parecía beneficiar a la Argentina. Aunque los malvinenses se oponían a cualquier diálogo sobre soberanía, su economía estaba en decadencia y al borde de colapsar. En 1982 los precios de la lana habían caído un 20 por ciento desde que Lord Shackleton recomendase reformas urgentes para salvar a las islas. El lobby de las Malvinas pudo impedir el avance de las negociaciones de soberanía, pero no pudo lograr que el Gobierno británico invirtiese los fondos necesarios para las reformas sugeridas. El futuro de las islas era oscuro y las perspectivas de revertir el derrumbe económico y social, débiles. Un elemento inesperado, sin embargo, se convertiría en el catalizador para la prosperidad de las Malvinas.

### **La guerra que trajo prosperidad**

“Gracias al disparate de Galtieri podemos construir un futuro mejor y más promisorio para las Malvinas”. Las palabras de Rex Hunt, gobernador de las islas en el momento de la invasión, reconocen que la guerra consiguió lo que no habían logrado los esfuerzos de los isleños: apoyo de Gran Bretaña para el desarrollo de las Malvinas. Respondiendo a un pedido de Margaret Thatcher y antes incluso del final del conflicto bélico, Lord Shackleton comenzó a trabajar en una actualización de su informe de 1976. Esta vez, sin embargo, sus recomendaciones se siguieron y las inversiones fueron realizadas generando una de las economías de más rápido crecimiento en el mundo: Shackletonia, como las islas comenzaron a nombrarse en la prensa británica. El establecimiento de una zona de pesca resultó el impulsó final que los malvinenses necesitaban para finalmente lograr independencia económica y prosperidad.

La guerra de 1982 fue, según las palabras del legislador malvinense Mike Summers, “un catalizador para el cambio”. Así como el subdesarrollo de las décadas previas estaba causando una lenta y resistida, pero inexorable, dependencia de la Argentina, la consecuencia inmediata de la guerra fue bloquear esa posibilidad por lo menos para el futuro inmediato. Claro que evitar el traspaso de soberanía no resolvía la decadencia de las islas, que se había acelerado con la destrucción que generó el conflicto bélico. Fue con el objetivo de lograr un desarrollo sustentable que Thatcher encargó una actualización del informe de 1976.

Dos meses después, Lord Shackleton presentó una serie de propuestas muy similares a las que había hecho en 1976. Había, sin embargo, dos diferencias sustanciales. La primera es que se eliminó el llamado a cooperar con la Argentina. La segunda es que la inversión requerida se duplicó. La suma de 1976 era de 13/14 millones de libras esterlinas. La

de 1982 fue de 30/35 millones. Las recomendaciones de Lord Shackleton eran, según sus propias palabras, “radicales” e incluían:

- conformar una Agencia de Desarrollo para las Malvinas cuyo objetivo era diversificar la economía, hasta el momento dependiente de la lana.
- una reforma agraria destinada a democratizar la tenencia de tierras quitando la propiedad de compañías ausentes para otorgarla a habitantes de las islas.
- crear un gobierno local sólido.
- invertir en infraestructura (hacían falta una nueva pista de aterrizaje y caminos).
- establecer una zona de exclusión de 200 millas alrededor de las islas para el desarrollar una industria pesquera.

Esta vez sí se siguieron todas las recomendaciones salvo una. El Gobierno británico proveyó préstamos para proyectos de desarrollo, construyó la nueva pista de aterrizaje, redactó una nueva Constitución y el porcentaje de tierra en manos de los malvinenses se incrementó del 24 % en 1980 al 73 % en 1989. El único consejo que el Gobierno británico prefirió no seguir fue el establecimiento de una zona exclusiva de pesca. Consciente de que la decisión causaría nuevas tensiones

en su relación con la Argentina y de los problemas de patrullar la zona, Gran Bretaña resistió la presión de los isleños para decretarla. Pero el dramático incremento de la actividad pesquera en la zona -el número de buques pesqueros en 1986 era 600, seis veces más que los que había en 1983- y las renovadas tensiones en la relación

con la Argentina generaron el contexto adecuado para que en 1986 Gran Bretaña declarase unilateralmente una zona una zona de exclusión pesquera de 150 millas.

Las perspectivas malvinenses se revolucionaron luego del establecimiento de la zona pesquera. La recaudación del Gobierno casi se cuadruplicó en tres años y la venta de licencias pesqueras aporta hoy más de la mitad de los 82 millones de dólares que constituyen el presupuesto de las islas<sup>2</sup>. Estos ingresos han hecho que las Malvinas sean autosuficientes en todas las áreas, salvo defensa<sup>3</sup>. También les dio la confianza que carecían antes de la guerra de 1982. Uno de los efectos de esta renovada confianza es que cesó el proceso de emigración que las islas sufrían hasta 1982. Luego del récord de habitantes en la década de 1930 (2.300) había sólo 1.800 a inicios de los ochenta con una especial escasez de mujeres solteras. El censo de 2001, en cambio, consigna una población de 2.379 personas.

La prosperidad económica también les dio a los malvinenses una posición de cierto poder a la hora de las negociaciones políticas con la Argentina y Gran Bretaña. Mientras que en los setenta ambas partes los trataban como un escollo a consultar sólo cuando resultaba inevitable, la guerra y la autosuficiencia económica alteró esta posición. El actual Gobierno laborista hizo intentos para modernizar su relación con los restos del Imperio Británico y en 1988 Robin Cook, entonces ministro de Relaciones Exteriores de Gran Bretaña, anunció en el Parlamento reformas para esos territorios que al momento se seguían con-

---

## Después de la guerra, Gran Bretaña lanzó un programa para el desarrollo de Malvinas

---

siderando “dependientes”. “(Dependientes) es un término incorrecto para los territorios hoy en día. Estos son prósperos, tienen Gobierno propio y no dependen de nadie. El término no señala el concepto sobre el que queremos construir nuestra relación”, dijo.

Atento a esto, el Gobierno británico produjo un documento titulado “Gran Bretaña y los territorios en el extranjero” que tuvo excelente repercusión en las Malvinas. El documento estableció que los territorios en el extranjero se mantendrían británicos “mientras quisiesen mantenerse británicos”. Y sobre la cuestión de las Malvinas consideró: “La Argentina mantiene un reclamo de soberanía sobre las Malvinas. Pero el Gobierno británico no tiene dudas sobre la soberanía británica y no considera que el asunto sea negociable. El Gobierno británico mantiene su compromiso de defender el derecho a la autodeterminación de los isleños. En ejercicio de este derecho los isleños han reiterado en varias oportunidades su deseo de seguir siendo británicos”.

### **La segunda política de seducción**

Fue en este contexto de prosperidad y desarrollo de las Malvinas que Di Tella instrumentó la política de seducción, una estrategia de cooperación con los isleños destinada a ganar su confianza e impulsar así las negociaciones de soberanía. El canciller no sólo evitó la confrontación con Gran Bretaña sobre Malvinas sino que también hizo esfuerzos para demostrar su intención de mantener relaciones amistosas y cooperativas con las islas y el Foreign Office. Este objetivo se realizó de diversas maneras que incluyeron abandonar la presión que la Argentina ejercía sobre Gran Bretaña por medio de instituciones multilaterales como el Movimiento de los No Alineados y la ONU<sup>4</sup> y también desarrollar una serie de propósitos y gestos que apuntaban directamente a los malvinenses. Di Tella reconoció que cualquier negociación sobre las Malvinas tenía que incluir a sus habitantes. Su idea era que los malvinenses eran parte del problema y por lo tanto parte de la solución. Buscó así desarmar la desconfianza histórica de los isleños con respecto a la Argentina generando un ambiente propicio para eventuales negociaciones de soberanía.

Las acciones de Di Tella eran tan variadas como heterodoxas. Impulsó y desarrolló los organismos bilaterales que se ocupan de intereses comunes de las islas y la Argentina, como la pesca. También realizó contactos personales con líderes malvinenses y hasta envió regalos y tarjetas de Navidad a las familias isleñas. Di Tella había vivido en Gran Bretaña y mantenía contactos con la academia británica -era miembro asociado del Saint Anthony’s College de la Universidad de Oxford- lo cual le permitía entender la idiosincrasia británica, por la que tenía un especial aprecio. Esta comprensión y respeto facilitó su diálogo con los isleños, pero aunque fue su experiencia personal y profesional lo que permitió que impulsase la política de seducción, semejante modificación en la estrategia Argentina con respecto a Malvinas sólo fue posible en el contexto más amplio que el Gobierno de Menem le dio a las relaciones internacionales de la Argentina.

La política de seducción fue uno de los pilares fundamentales de la estrategia implementada durante el Gobierno de Menem para reinsertar a la Argentina en la economía mundial luego de la crisis de fines de los ochenta. Desarmar el conflicto con Gran Bretaña fue

funcional a los esfuerzos por demostrar que la Argentina había abandonado su vocación por el excepcionalismo y se alineaba definitivamente con los poderes occidentales.

Menem asumió la presidencia durante uno de los períodos económicos más convulsionados de la historia argentina y una vez en el cargo, mostró signos inmediatos de su conversión del nacionalismo populista en que basó su campaña al neoliberalismo. La Argentina no solo aplicaría las recetas de privatizaciones, reformas estructurales y restricción presupuestaria recomendadas por el Consenso de Washington sino que su política exterior también estaría explícitamente alineada con la de los Estados Unidos. Esto representaba un cambio dramático de la confrontación histórica de la Argentina con los Estados Unidos. La amenaza del colapso del Estado argentino durante la hiperinflación de 1989 sirvió para que Menem introdujese los dramáticos cambios políticos y económicos que consideraba apropiados.

La política exterior actuó en este contexto como uno de los elementos primordiales de la redefinición de la Argentina, que abandonó viejos conceptos y buscó nuevos aliados. Menem se abocó a eliminar las tensiones de la Argentina con potencias occidentales. Este acercamiento era vital en su política y cualquier obstáculo -como el conflicto de Malvinas y su herencia de desconfianza con Gran Bretaña- debía ser neutralizado. La administración de Menem buscó desde sus inicios una relación privilegiada con Washington como un mecanismo para no sólo modificar los aliados externos de la Argentina sino también para sostener las reformas estructurales que buscaba imponer en su país. Sobre los restos del Estado de bienestar desarrollado durante los anteriores sesenta años, Menem intentó redefinir la Argentina siguiendo los preceptos del Consenso de Washington. El propio Di Tella explicó que el Gobierno de Menem pretendía devolver a la Argentina a las alianzas que correspondían a su “historia, vocación e interés”.

Como embajador en los Estados Unidos y luego ya siendo canciller, Di Tella explicó que su objetivo era desarmar la herencia de desconfianza que la Argentina había obtenido luego de décadas de confrontación con los Estados Unidos. Di Tella consideraba que la Argentina tenía que hacer los esfuerzos necesarios para ingresar al “club” de las naciones modernas y confiables. “Este placer de pertenecer al Tercer Mundo es extraño”, dijo con su habitual ironía. En su explicación del “realismo periférico”, Escudé, asesor del canciller, explica la lógica de esta política: la Argentina era un país vulnerable, empobrecido y periférico y por lo tanto estaba en su interés cooperar con las potencias occidentales evitando las confrontaciones innecesarias. Aunque admitía que este alineamiento automático no traería ventajas inmediatas para la Argentina, consideraba que sí le evitaría los riesgos y posibles costos futuros de una confrontación innecesaria.

Siguiendo este precepto, el Gobierno de Menem desarrolló una serie de acciones que incluyeron:

- abandonar el Movimiento de los No Alineados.
- modificar el perfil de los votos en la ONU para acompañar a los Estados Unidos.
- abortar el proyecto misilístico Cóndor II.
- ratificar el Tratado de Tlatelolco para la prohibición del desarrollo de armas nucleares

en América Latina.

- participar en misiones militares y humanitarias de la ONU.
- desarrollar relaciones cooperativas y amistosas con Gran Bretaña.

Pero la política de seducción no sólo fue funcional al perfil de relaciones exteriores impulsado por Menem sino que su mecanismo de implementación también coincidió con algunas características generales del peronismo que han sido descritas por diferentes autores como democracia delegativa (O'Donnell 1993, 1996), tradición de excepcionalismo (Tulchin 1998) o carencia de institucionalización (McGuire 1997). Estos autores señalan al peronismo como un partido con escasa consideración a los mecanismos de negociación y construcción de consenso y usual identificación con un líder o facción política, lo que impide que sus acciones se conviertan en una política de Estado. La política de seducción, al igual que otras desarrolladas durante la gestión de Menem, entra en esta descripción.

Aunque solía hablar de la necesidad de generar un consenso político amplio alrededor de Malvinas, la política de seducción de Di Tella contenía elementos sustanciales que impedían esto. Primero, sus iniciativas aparecían como caprichosas, heterodoxas e imposibles de ser desarrolladas por otra persona que no fuese él. La tarjetas de Navidad y los videos infantiles que envió a los isleños eran gestos típicos del estilo relajado e irónico de Di Tella, pero difícilmente se podrían haber convertido en una política de la Argentina. Además, estas acciones alienaban a la oposición, sectores de la Cancillería y hasta a miembros del partido oficialista que hubiesen preferido un estilo más conservador y moderado y consideraban a Di Tella como un provocador.

El propio canciller era muy consciente de que sus formas no ayudaban a la creación de consensos. Hablaba de “algunos chisporroteos” que consideraba “hasta entretenidos” y convenientes para el cambio radical que intentaba producir en la Argentina. El shock que sus palabras y acciones causaban, argumentaba Di Tella, produciría el necesario debate sobre la política exterior argentina. Conviene aclarar que Di Tella no estaba solo en su estilo poco moderado. Siguió, por el contrario, una característica frecuente del Gobierno de Menem: su debilidad por las políticas sorpresivas y exageradas. Tulchin considera que la política exterior de Menem se guió por lo que llama tradición de “excepcionalismo argentino”, una tendencia histórica por tratar de estar en la vanguardia, alejado del resto de los países de la región.

Pero más determinante para su carencia de continuidad fue que la política de seducción se desarrolló, al igual que otras instancias de las políticas de Menem, con escasa o nula discusión con actores políticos de la oposición en un ejemplo de lo que O'Donnell llama democracia delegativa. Esta es una práctica en la que un presidente elegido democráticamente erosiona los controles sobre sus actos que deberían efectuar otras instituciones o actores políticos para obtener así un espacio de maniobra casi ilimitado. O'Donnell explica como una democracia delegativa se desarrolla luego de una crisis política y económica que genera una voluntad en el electorado para otorgar libertad de acción a un líder que promete soluciones rápidas y efectivas. Me-



Guido Di Tella fue Canciller argentino entre 1991 y 1999

nem asumió luego de la hiperinflación de 1989 y su estilo de Gobierno encaja con la descripción de O'Donnell.

Como explica el autor, este tipo de liderazgo con escaso control de otras instituciones del Estado puede derivar en la presentación de soluciones supuestamente inmediatas para los problemas del país. En lugar del habitual proceso de negociación entre los diferentes intereses antes de implementar cambios políticos, una práctica que suele limitar tanto la ambición como los riesgos de las decisiones del Gobierno, la crisis presentó a Menem la oportunidad de modificar amplios aspectos de la estructura política y económica de la Argentina. Y lo hizo con libertad de acción y limitada injerencia de fuerzas ajenas a su movimiento. La política de seducción se implementó con estas características.

Consciente de que la carencia de consensos limitaba las posibilidades de que la estrategia de Malvinas continuase tras su alejamiento del cargo, Di Tella hizo algunos esfuerzos para incluir a la oposición. El canciller intentó sumar a representantes de la misma en la comitiva que acompañó a Menem en su viaje al Reino Unido, en octubre de 1998. La Alianza, sin embargo, rechazó la invitación.

Otra clara derrota de Di Tella en su intento de generar consenso alrededor de la política de seducción fue la inclusión de un artículo en la Constitución reformada en 1994. El mismo fue impulsado por sectores más cercanos a la línea histórica de la Argentina con respecto a Malvinas y limita el margen de maniobra de cualquier negociación con Gran Bretaña al establecer el “ejercicio pleno” de la soberanía como un objetivo irrenunciable de la Argentina. Di Tella se opuso al artículo porque consideró que impedía la posible implementación de fórmulas mixtas de soberanía que llegó a considerar viables para la solución del conflicto.

## La Declaración Conjunta y después

En 1996 el propio Di Tella parecía ansioso ante la falta de progresos de su estrategia malvinense. Ante la prensa admitió que la política de seducción no había dado “ningún resultado” y que la Argentina tenía que “provocar” las negociaciones con Gran Bretaña. En 1998 había obtenido un importante rédito político con la visita de Menem a Gran Bretaña, la primera de un presidente argentino desde la guerra de 1982, pero la agenda no incluyó la cuestión Malvinas. La oportunidad ansiada por Di Tella llegó en octubre de ese año gracias al más inesperado de los acontecimientos: el encarcelamiento en Londres de Augusto Pinochet, ex dictador chileno acusado de violaciones a los derechos humanos. El Gobierno de Chile protestó ante Gran Bretaña por lo que consideró una injerencia

### Di Tella intentó incluir a la oposición en su nueva estrategia sobre Malvinas

en sus asuntos internos y a modo de presión suspendió el puente aéreo que comunicaba a Malvinas con el sur de Chile. Esto era un problema grave para los isleños ya que, como consecuencia de su negativa de mantener contactos aéreos con la Argentina, dependían de los aviones procedentes de Chile para poder comunicarse con el mundo.<sup>5</sup>

Di Tella aprovechó la ocasión y le solicitó a Uruguay y Brasil que no proveyesen un puente aéreo con las Malvinas, logrando así el ansiado aislamiento de las islas y forzándolas a negociar con la Argentina. Algunos malvinenses estaban también interesados en el diálogo no sólo acerca de los vuelos sino también sobre la necesidad de una acción coordinada para impedir la pesca ilegal en el Atlántico sur. Además, Gran Bretaña estaba ejerciendo presión sobre los malvinenses para que abandonasen su negativa al diálogo antes de que el nuevo Gobierno argentino, que sospechaban sería menos cooperativo, asumiese. Desde el lado argentino, el cambio de Gobierno también fue un factor para acelerar las negociaciones porque Di Tella estaba ansioso por demostrar algún avance de su política de seducción antes del final de su mandato. El acuerdo se negoció tras la reunión en Nueva York del Comité de Descolonización de la ONU. El Declaración Conjunta del 14 de julio de 1999 contiene seis puntos importantes:

- permitió que los ciudadanos argentinos visitasen las islas exhibiendo pasaporte.
- el puente aéreo de las Malvinas con Chile se reanudó con la inclusión de una escala en la ciudad argentina de Río Gallegos.
- la cooperación de Argentina y Gran Bretaña para preservar la pesca en el Atlántico sur se intensificó.
- estableció la construcción de un cenotafio en el cementerio argentino de Darwin.
- el Gobierno argentino se comprometió a revisar su nomenclatura malvinense.
- la Argentina y Gran Bretaña se comprometieron a estudiar un eventual desminado de las islas.

Pero hubo otras cuestiones, además de las incluidas en el acuerdo, que deberían ser consideradas. Una de ellas es la presencia de dos legisladores malvinenses en la mesa de nego-

ciaciones. Aunque estaban camuflados como integrantes de la delegación británica, Sharon Halford y Mike Summers representaban los intereses de su comunidad y su inclusión fue criticada en la Argentina por quienes abogaban por una relación menos cooperativa con los isleños. Lucio García del Solar, experto del partido radical en el tema Malvinas, resumió estas posiciones al señalar que la presencia de los legisladores malvinenses era una concesión gratuita que les otorgaba la categoría de tercera parte involucrada en la disputa, una posición que la Argentina nunca les había reconocido. Tampoco estaba de acuerdo con que, como resultado del acuerdo, los ciudadanos argentinos tuviesen que presentar su pasaporte ante las autoridades migratorias de las Malvinas. Esto, argumentó, no sólo afectaba la dignidad argentina sino que también representaba una admisión de soberanía británica.

Más allá de la evaluación de García del Solar, es indudable que la estrategia de Di Tella con respecto a Malvinas no fue efectiva a la hora de asegurar su continuidad. Su sucesor en la Cancillería, Adalberto Rodríguez Giavarini, dio señales inmediatas de que no tenía intenciones de mantener la política de seducción. Por el contrario, buscó retornar a la tradición argentina de frialdad manifiesta hacia los malvinenses. En su primer discurso como canciller ante el Comité de Descolonización de la ONU en Julio de 2000, Rodríguez Giavarini consideró que durante la anterior administración no se había avanzado en la negociación de soberanía y que los acuerdos de hidrocarburos, pesca y comunicaciones eran sólo “provisionales”. El canciller también evitó encontrarse con Richard Cockwell y Sharon Halford, miembros de la delegación malvinense. Con sus palabras y sus actos, Rodríguez Giavarini dejó en claro su intención de limar la legitimidad política que Di Tella había depositado en los isleños. El resultado es que la política de seducción no logró convertirse en una política del Estado argentino. Fue, más bien, la iniciativa de un Gobierno discontinuada por el siguiente.

El contraste entre la estrategia de una administración y la de la otra fue más que evidente en Octubre de 2000, cuando Di Tella, para entonces ya ex canciller, viajó a Malvinas con su familia para cumplir con un deseo personal de visitarlas pero también con el objetivo de realizar una declaración política. Ni bien aterrizó en Puerto Argentino, Di Tella comenzó a criticar a Rodríguez Giavarini por discontinuar la política de seducción. Desde Buenos Aires, el canciller respondió que la visita de Di Tella era una “frivolidad” y consideró a su estrategia de Malvinas como “fuegos artificiales” carentes de sustancia. Rodríguez Giavarini también explicó que el nuevo Gobierno no reconocía a los representantes malvinenses ni a su administración política.

Esta carencia de continuidad dañó los intereses de la Argentina en la negociación ya que atentó contra sus esfuerzos de presentarse como un país estable y previsible. Tanto Di Tella como el Gobierno británico sabían que para que fuese exitosa la política de seducción debía desarrollarse por un período extenso que incluyese diversas administraciones de la Argentina. El canciller solía referirse a la necesidad de generar un amplio acuerdo político alrededor de Malvinas. Decía que la Argentina alcanzaría la soberanía de las islas sólo si los argentinos evitaban la política partidaria para acordar una estrategia de

Estado alrededor del tema. Las razones por las que esto no ocurrió tienen que ver con las limitaciones con que la política de seducción fue estructurada.

La Declaración Conjunta del 14 de Julio también recibió opiniones encontradas en Malvinas. Algunos isleños se quejaron porque los consejeros actuaron sin consultarlos y los acusaron de negociar a sus espaldas y de actuar de manera poco democrática. Ante esto, se organizaron marchas en Puerto Argentino para oponerse al acuerdo y una encuesta mostró una clara división entre los isleños a la hora de evaluar la posibilidad de recibir ciudadanos argentinos: el 51 % se oponía y el 47 % estaba en favor. Las siguientes elecciones para consejeros, realizadas en noviembre de 2001, también fueron un termómetro para medir el acuerdo. Cuatro de los consejeros elegidos lo apoyaban y otros cuatro estaban en contra.

Aunque divididos en partes iguales, los opositores a las visitas de ciudadanos argentinos estaban más movilizados y volvieron a organizar ruidosas marchas de protesta cuando el primer avión con argentinos aterrizó en las islas, en agosto de 1999. El Falkland Islands Newsletter publicó un artículo en agosto de 2001, mientras la Argentina se hundía en un caos político y económico, que es una clara muestra de su militancia contra la Argentina: “¡Qué contraste! Las Malvinas avanzan hacia nuevos estadios de prosperidad mientras la Argentina descende a la desesperación económica, el caos político, la corrupción endémica y los crímenes irresueltos (...). ¿Quién en el mundo optaría por ser parte de la Argentina en lugar de disfrutar de la vida alegre y sana de las Malvinas?”. Como demuestra el Falkland Island Newsletter, en las islas, al igual que en la Argentina, el irredentismo territorial constituye un impedimento para el desarrollo de relaciones cooperativas.

Es entendible que la pequeña comunidad de las Malvinas, compuesta por alrededor de 2000 habitantes, se sienta amenazada por la Argentina, un vecino enorme en comparación, con reclamos territoriales y una invasión en su historial reciente. Ante esta circunstancia, los malvinenses construyen su identidad alrededor de la oposición a la Argentina. El hecho de que su prosperidad económica esté directamente relacionada con la derrota argentina de 1982 explica esa construcción por oposición, pero también impide el desarrollo de una identidad más abierta y segura de sus propias capacidades. Dodds y Manóvil señalan que la comunidad de las Malvinas necesita desarrollar una idea de sí misma que no esté basada en “exclusiones violentas”. Su argumento del proceso restrictivo de construcción de identidad que funciona en las islas se demuestra al analizar la condena social que cae sobre aquellos malvinenses que deciden establecer un vínculo directo con la Argentina<sup>6</sup>. Los autores consideran que la insistencia de los isleños en reivindicar su condición de británicos es un signo claro de su débil identidad cultural. Sus reparos para desarrollar relaciones más intensas con la Argentina se pueden considerar entonces no sólo como una consecuencia de su prosperidad económica sino también como un resguardo ante la inseguridad que les produce la memoria de dependencias pasadas.

Aunque comprensible, su estrategia de escasas sino nulas relaciones con la Argentina no es sostenible en el largo plazo. El episodio suscitado con la prisión de Pinochet fue una clara muestra de los problemas de su vínculo aéreo con el resto del mundo. Y su extrema

dependencia de la venta de licencias pesqueras también resulta peligrosa en términos económicos. Es claro, sin embargo, que la mayor responsabilidad en el desarrollo de relaciones cooperativas recae en la Argentina y es en ese sentido que la política de seducción de Di Tella contribuyó a desarmar el nacionalismo territorial que prima en la posición histórica del país con respecto a las islas. Su estilo heterodoxo, provocador y, por lo tanto, carente de consensos impidió avances importantes en el reclamo de soberanía. Pero sí fue relativamente exitoso en presentar una visión más abierta y cooperativa en la relación con Malvinas.

Al reconocer no sólo la existencia de los malvinenses sino también la racionalidad de su posición, Di Tella presentó ante los argentinos una concepción más progresista de la relación con los isleños que aquella moldeada luego de años de adoctrinamiento nacionalista. Un texto escolar argentino de 1917 consideraba a las Malvinas como un “archipiélago hermoso” de vegetación “exuberante” y buen clima. La falta de conocimiento produjo generosidad en la descripción de las islas, un páramo ventoso y frío, pero este caso fue la excepción y no la regla: el adoctrinamiento escolar desarrolló la idea de la Argentina como una nación diezmada geográficamente y rodeada por vecinos beligerantes. Con su política de seducción, Di Tella expuso una opción más viable y productiva de relación con las islas. Las Malvinas no serán el paraíso descrito en el texto de 1917, pero sus habitantes -al igual que los argentinos- merecen vivir en paz.

---

## Los malvinenses permanecen divididos frente a la posible llegada de argentinos

---

### Conclusión

Juzgada como un mecanismo para obtener la soberanía de las islas, la política de seducción fue un fracaso. En primer lugar porque el estilo con que Di Tella la impulsó atentó contra su continuidad. Pero además, porque al otorgarle voz a los malvinenses, Di Tella disminuyó las posibilidades de negociación argentinas. Los isleños tienen una posición considerablemente más anti Argentina que el Foreign Office y si de ellos dependiese no habría ninguna modificación en la actual situación. Desde un punto de vista estratégico, incorporar los deseos de los isleños a las negociaciones no resulta, a primera vista, la alternativa más efectiva para avanzar en el reclamo de soberanía. La paradoja que enfrentan los Gobiernos argentinos es que si cooperan con los malvinenses y contribuyen a mejorar su calidad de vida, disminuyen las escasas razones de éstos para acercarse a la Argentina. Este círculo vicioso atentó contra los esfuerzos de Di Tella y en la única oportunidad en que pudo forzar a los británicos a negociar asuntos relacionados con soberanía -la Declaración Conjunta de 1999- surgió por una situación tan inesperada como el encarcelamiento de Pinochet. Sin embargo, hay dos puntos que vale la pena aclarar. El primero es que la incorporación de los deseos de los isleños a la mesa de negociación por parte de Di Tella fue el sinceramiento de lo que ya es un hecho. El Foreign Office no

negociará ningún asunto relativo a Malvinas sin el consentimiento de sus habitantes. Pero lo más importante del legado de Di Tella no es haber avanzado en el reclamo de soberanía pero sí confrontar con las nociones de nacionalismo territorial que están implícitas en la línea tradicional de la política argentina con respecto a Malvinas. Con su política de seducción, Di Tella contribuyó a generar una concepción más abierta y cooperativa de la relación de la Argentina con las islas y es en ese plano que se debe considerar su legado como canciller ■

## Notas

<sup>1</sup> La percepción, muy arraigada entre los argentinos, de que el país perdió territorio se basa en que Buenos Aires fue la capital de Virreinato del Río de la Plata. La consecuencia, según el argumento nacionalista, es que la Argentina debería haber incluido Bolivia, Paraguay y Uruguay, que formaban parte del Virreinato durante el reinado español. Varios estudios, sin embargo, cuestionan esta idea y consideran que la Argentina ha sido exitosa conquistando territorio antes que perdiéndolo.

<sup>2</sup> Hay, sin embargo, luces rojas en la economía de las islas por la crisis del calamar ya que la última temporada de pesca fue una de las peores de la historia y el problema parece estructural.

<sup>3</sup> Gran Bretaña mantiene desde la guerra un destacamento militar en Mount Pleasant, a 35 millas de Puerto Argentino.

<sup>4</sup> Siendo canciller Di Tella, la Argentina abandonó el reclamo de soberanía sobre las Malvinas que hacía en la Asamblea General de la ONU y lo trasladó al Comité de Descolonización.

<sup>5</sup> Gran Bretaña proveía un vuelo con Malvinas vía la isla de Ascensión, pero tenía una frecuencia limitada.

<sup>6</sup> James Peck y Martín Clarke son dos jóvenes malvinenses que fueron muy criticados en las islas por radicarse en Buenos Aires. El primero es un artista plástico y el segundo probó suerte como futbolista en Boca.