

## **Malvinas:**

### **El fracaso de una Seducción**

**Federico T. M. Storani\***

En el transcurso de estos últimos doce años, desde la reinstauración democrática, se ha logrado construir un cierto consenso pluralista alrededor de algunos temas importantes, trascendentes para el país y para su política exterior.

Entre estos debe distinguirse el objetivo permanente e irrenunciable de recuperar las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del Derecho Internacional.

Se trata de un compromiso de todo el pueblo argentino, que como tal ha sido consagrado en la reciente reforma constitucional (Primera de las Disposiciones Transitorias de la Constitución Nacional).

De ahí que las únicas alternativas de política exterior para recuperar el ejercicio pleno de la soberanía deberán contemplar necesariamente las vías pacíficas y diplomáticas, descartándose el uso de la fuerza; aunque también deberá saberse que no cualquier política diplomática es buena, ni que tampoco todas son eficaces o eficientes.

El gobierno radical, entre 1983 y 1989, retomó la política tradicional del país en materia de Malvinas, y desde una clara e inequívoca reivindicación de la Resolución 2065 de la Asamblea de las Naciones Unidas, pretendió el inicio de negociaciones directas con el Reino Unido a partir del reconocimiento de la existencia de una disputa de soberanía.

El Reino Unido, en cambio, rechazó cualquier negociación que pudiera incluir el tema soberanía y propuso conversar sólo sobre lo que ellos definían como temas "concretos" -comercio, pesca, petróleo, etc.-, con la condición de excluir expresamente cualquier referencia a la disputa de soberanía por las Malvinas.

¿Cómo obligar al Reino Unido a sentarse en una mesa de negociación, sin tener que excluir el tema de soberanía de las islas, y desde una situación de aislamiento internacional y de debilidad objetiva, tanto en la relación bilateral como en lo multilateral, como en la que se encontraba la Argentina, tanto por su política exterior reciente como por haber perdido una guerra que ella misma había iniciado?

El carácter de potencia europea de Gran Bretaña, socia del Grupo de las Siete Naciones Más Desarrolladas,

miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y pieza clave en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), además de la condición de aliada privilegiada de Margaret Thatcher de las administraciones republicanas de Reagan y Bush, fueron datos que se tuvieron en cuenta al momento de diseñar una política exterior, pues la sola voluntad de la Argentina no resultaría suficiente para doblegar la intransigencia británica.

Por otra parte, la Argentina democrática debió convertirse en un país previsible, y partiendo de una concepción ética de la política, estableció un mismo y único criterio de comportamiento, tanto en el ámbito interno como el externo, actuando siempre de acuerdo con el derecho nacional e internacional.

La República Argentina defendió la vigencia de los principios del Derecho Internacional y se propuso trabajar por la Causa del Desarme mundial, sin caer en el relativismo moral que por entonces parecía extenderse en las relaciones internacionales debido a la confrontación Este-Oeste.

Nos sometimos al Derecho Internacional y firmamos la paz con Chile. Defendimos la causa de los Derechos Humanos y promovimos la consolidación democrática en nuestro país y en todas las naciones del mundo, con énfasis especial en el Cono Sur: Uruguay, Brasil, Paraguay y Chile.

El gobierno del Doctor Raúl R. Alfonsín retomó la tradición latinoamericanista de Hipólito Yrigoyen, de Marcelo T. de Alvear, de Honorio Pueyrredón, de Arturo Illia y de Zavala Ortiz, y estableció lazos con todos los pueblos del continente, procurando consolidar nuestra autonomía nacional y regional, y defendiendo nuestra propia identidad cultural y política.

Este proceso regional e integrador logró la paz en Centroamérica a través de la gestión del Grupo de Contadora y de su Grupo de Apoyo, y a partir de los acuerdos celebrados con los presidentes José Sarney y Julio Sanguinetti del Brasil y Uruguay respectivamente, se concluyó con la constitución del Mercosur.

La Argentina asumió el carácter de país en desarrollo, con una enorme deuda externa y sin acceso a nuevos financiamientos, víctima de la discriminación en el comercio mundial, alejado de los últimos avances científico-tecnológicos, y con una creciente marginación social. Identificada con las demás naciones que sufrían de un modo u otro estos mismos males, la Argentina actuó solidariamente tanto en el Grupo de los 77, como en el Movimiento de Países No Alineados, en las reuniones del Banco Mundial como en las asambleas del Fondo Monetario Internacional o en las conferencias del GATT.

Simultáneamente, el esfuerzo extraordinario de reconstruir una democracia y de la transición del autoritarismo a una sociedad abierta y pluralista, legitimó el reclamo de solidaridad, y la recibió de otras democracias más desarrolladas, como Italia y España, con quienes se establecieron convenios especiales de cooperación, o con países como Francia, Alemania, o Japón, con quienes se intensificaron las relaciones bilaterales.

Con los Estados Unidos se procuró mantener una relación madura, basada en el respeto recíproco, y desde la defensa de los principios de no intervención y de igualdad jurídica de las naciones, se supo encontrar objetivos comunes como fueron la recuperación de la democracia en Paraguay y Chile, al mismo tiempo que se lo persuadía de no intervenir militarmente en Centroamérica.

El análisis precedente sobre los principales aspectos de la política exterior no es irrelevante para el tema que se está tratando: las islas Malvinas.

Sirve para comprender que el apoyo a nuestro reclamo por parte de todas las naciones de América Latina y en las Naciones Unidas de más del ochenta por ciento de los países del mundo, no fue un capricho ni una cuestión de suerte.

Una causa justa, defendida libremente por un pueblo soberano, que vive en un estado de derecho y que también defiende la vigencia del derecho internacional sin importar el tamaño de las naciones involucradas, termina siendo apoyada necesariamente por la comunidad internacional.

Las naciones de América Latina, de América del Norte, de Europa occidental y oriental, del Asia, de África y de Oceanía, grandes y pequeñas, desarrolladas y en desarrollo, apoyaron a la Argentina en la Asamblea de las Naciones Unidas. Sólo tres o cuatro países apoyaron al Reino Unido.

Asimismo, partiendo de la base de que no todos los británicos compartían la intransigencia de Margaret Thatcher, y que la democracia reinstalada en la Argentina despertaba simpatía en amplios sectores de la opinión pública británica, se procuró el acercamiento con las fuerzas políticas de oposición dentro del mismo Reino Unido.

El 18 de septiembre de 1985 el Dr. Raúl Alfonsín se reunió en París con el líder del Partido Laborista Neil Kinnock y dieron un comunicado de prensa en el que destacaban el deseo común de iniciar negociaciones sobre todos los temas que hacen a las relaciones bilaterales, incluyendo todos los aspectos sobre el futuro de las islas Malvinas.

La política iniciada en 1983 no alcanzó para lograr hacer sentarse a los británicos en la mesa de negociaciones, con inclusión del tema de soberanía, pero al menos conseguimos el respaldo de la comunidad internacional, de toda América Latina y de importantes socios del Reino Unido, de Europa y América del Norte, aumentándole costos domésticos e internacionales al gobierno de Margaret Thatcher.

El Dr. Carlos S. Menem asumió la presidencia el 8 de julio de 1989, y en pocos días dio un giro de 180 grados. De una posición de confrontación, casi bélica, con el Reino Unido, que había sostenido durante la campaña electoral, pasó a una actitud complaciente con Londres, aceptando todas las condiciones británicas para restablecer las relaciones diplomáticas.

Se excluyó expresamente el tema de la soberanía, y se avanzó, de acuerdo con la imposición británica, en los temas comerciales, de inversiones y finanzas. El restablecimiento de las relaciones diplomáticas fue acompañado con el levantamiento de embargos. Se firmaron convenios marcos sobre pesca en el Atlántico Sur. Pero el tema de soberanía siempre fue expresamente excluido.

La UCR no se oponía al restablecimiento en sí de las relaciones diplomáticas, lo que había procurado durante su gobierno, sino que advertía sobre la inconveniencia política de admitir la exclusión del tema de soberanía y avanzar en cambio en los temas que le interesaban a los británicos.

No se trataba de posibles consecuencias jurídicas negativas para la posición de Argentina, ya que éstas estaban neutralizadas mediante la inclusión en las primeras negociaciones de Madrid en 1989 y 1990 de una fórmula de resguardo de la soberanía, sino de las consecuencias políticas adversas a la Argentina, al perder cualquier posibilidad de ejercer presiones internas o internacionales.

Si todos los negocios posibles en la Argentina que le interesaban a los británicos podían realizarse, si

normalizábamos las relaciones bilaterales y firmábamos convenidos de pesca, ¿porqué iban a querer discutir el tema de Malvinas?

Lamentablemente el tiempo confirmó las peores previsiones. Londres obtuvo buenos contratos comerciales, realizó inversiones, alcanzó convenios de pesca y ahora decidió avanzar en la exploración y explotación de los hidrocarburos.

El gobierno argentino supuso, equivocadamente, que concediendo en todos aquellos temas, los británicos no avanzarían en lo que hacía a hidrocarburos.

Fue exactamente al revés. Alcanzados todos los otros objetivos comerciales y financieros, concientes que el Ministro Cavallo supedita todas las políticas nacionales e internacionales al cumplimiento dogmático de su modelo económico y que esto implica que "nadie puede hacer enojar al Banco de Inglaterra", Londres decidió avanzar en el llamamiento de licitación para la exploración y explotación de los hidrocarburos en los espacios marítimos que circundan las islas Malvinas.

La Argentina intentó oponerse, y no pudo. El llamamiento era inevitable y lo que era peor aún, quedaría al descubierto el fracaso ostensible de la política de seducción que se había pretendido.

Entonces se produjo la decisión de aceptar la Declaración Conjunta, tal como lo proponían los británicos, para otorgar seguridad jurídica a las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en el Atlántico Sur.

La Declaración Conjunta, si consideramos la debilidad en que nos encontrábamos, podría decirse que sirvió para disminuir los efectos negativos que tendría un llamado a licitación de los británicos, y para disimular el fracaso de una política equivocada.

La Declaración Conjunta terminó otorgando lo único que todavía le interesaba a Londres: la seguridad jurídica.

Una actividad de alto riesgo técnico, riesgo comercial y riesgo geológico, lo único que no podía admitir era que además hubiera riesgo jurídico. La Argentina tuvo que asegurar que dicho riesgo no existía.

La Declaración Conjunta, en el mejor de los casos -se indicó- introduce incertidumbres que se irían definiendo en el tiempo, y hoy puede afirmarse que favorece a los británicos.

El desequilibrio es tan grande en favor de los británicos que existe el riesgo cierto de que el "paraguas de soberanía", como fórmula de resguardo de los derechos de las partes, sea desbordado ya que es imprescindible para preservar dicha fórmula, que las prestaciones recíprocas guarden equilibrio.

Sin perjuicio de todo aquello que no está escrito, o de lo que está dicho sólo por el Reino Unido en su Declaración Unilateral, cada vez más cercano con lo que está pasando en la realidad, de la misma Declaración Conjunta surge que se está estableciendo una Zona Especial de Cooperación, que se constituye con aguas que no han estado jamás en disputa y con aguas en litigio.

Resulta incomprensible entonces porqué deberían distribuirse las utilidades por mitades con los británicos si las primeras son indiscutiblemente argentinas y las otras, en el mejor de los casos para los británicos, son litigiosas.

Uno de los pocos elementos que puede considerarse como positivo -el reconocimiento de la existencia de una disputa de soberanía- puede convertirse en un argumento contrario a nuestros intereses ya que podría afirmarse

que se estaría reconociendo sólo una disputa sobre los espacios marítimos.

Como se dijo antes, el comportamiento posterior de las partes están confirmando que las peores previsiones se estarían cumpliendo.

El gobierno británico de las islas Malvinas convocó a licitación internacional, estableció zonas, pautas comerciales y técnicas, mientras el gobierno argentino lo único que podía hacer era esperar que Londres avanzara.

El Senador Eduardo Menem, en un intento de prevenir los efectos negativos que tendrían los llamados a licitación que formularía el gobierno británico, presentó un proyecto de ley mediante la cual se disponían sanciones a las empresas que pudieren presentarse en dichas licitaciones, en violación de nuestro derecho (106-S-95).

Pero la última semana de noviembre los argentinos han debido conocer dos nuevos hechos que aumentan necesariamente la preocupación por la evolución de este proceso, que todo indica aleja la posibilidad de recuperar la soberanía de las islas Malvinas.

Simultáneamente con la autorización de la cancillería argentina para que YPF se presente en la licitación convocada por Londres, de un modo cuasi clandestino, el oficialismo pretendió dejar sin efecto el proyecto presentado por el Senador Eduardo Menem, pretendiendo introducir un proyecto de modificación que lo desvirtúa, sin firmas ni análisis ni discusiones previas, el pasado 28 de noviembre en una reunión conjunta de las Comisiones de Energía, de Intereses Marítimos, de Obras Públicas y de Relaciones Exteriores.

Esta maniobra, por ahora frustrada por la resistencia de la oposición, pone de manifiesto los alcances verdaderos de la Declaración Conjunta.

El proyecto del Senador Menem preveía que los actos jurídicos que habilitaban a una empresa a iniciar los trabajos de exploración y explotación sólo podían ser otorgados por el Poder Ejecutivo Nacional, obviamente argentino; que éstos actos debían contemplar necesariamente la licitación pública, y que debía requerirse la autorización previa del Congreso de la Nación.

El nuevo proyecto elimina todos estos elementos: los actos jurídicos que habilitarían a las empresas para las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos ya no deberían ser otorgados por el Poder Ejecutivo Nacional, sino que se estaría admitiendo que los mismos fueran otorgados por el Reino Unido.

Obviamente, al tratarse de actos jurídicos que sólo otorgaría el gobierno de Londres, tampoco puede disponerse la necesidad del llamado a licitación pública y muchos menos exigir la autorización previa del Congreso argentino.

Resulta absolutamente necesaria la presencia del Señor Ministro de Relaciones Exteriores en el Congreso de la Nación para que dé los informes que se le pudieren requerir, y se deberá asimismo enviar al Congreso la Declaración Conjunta para que el parlamento pueda ejercer su atribución exclusiva de aprobar o rechazar los tratados internacionales (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, art.2)

Pero lo más urgente es que el gobierno recupere la voluntad de defender los derechos soberanos argentinos sobre las islas Malvinas. El pueblo argentino y su historia lo merecen.