

MALVINAS: UN CONFLICTO SIN ESTRATEGIA

Carlos Raimundi *

* Diputado Nacional. Miembro de la Comisión de Relaciones

Exteriores de la Cámara de Diputados de la Nación

El proceso de toma de decisiones en política exterior es siempre una verdadera "caja negra" en la que intervienen diversos factores. Los factores políticos -el régimen y la forma de organización política-, burocráticos -la estructura y las rutinas de la burocracia- e individuales -valores y creencias de los decisores, capacidad de liderazgo, etc-. Actualmente las diferentes decisiones en política exterior, son el "producto" de verdaderas "contiendas" al interior del gobierno entre los distintos actores que conforman el conjunto de políticos y técnicos peronistas relacionados con la formulación de la política exterior, que pugnan por hacer prevalecer sus criterios acerca de las formas que esta debe asumir.

Esa "contienda" tiene por actores principales al presidente Menem por un lado, a el Ministro de Relaciones Exteriores -primero Domingo Cavallo y ahora Guido Di Tella-, los asesores políticos y la estructura de la Cancillería, con los funcionarios de carrera.

Las declaraciones del Presidente de la Nación con respecto al secular conflicto por la soberanía de las Islas Malvinas son un claro ejemplo de nuestra política exterior errática y contradictoria. Desde su campaña electoral proclamó que la recuperación de las Islas se daría aunque para ello fuera necesario recurrir a la "fuerza", una vez asumido el gobierno la diplomacia peronista intentó articular el papel de la Argentina en el Mundo casi exclusivamente a partir de este conflicto. Las relaciones con EEUU y con la CEE dependía del perfil que tomará la búsqueda de una solución para este problema centenario. Con este objetivo el gobierno se propuso extraer el tema de su secular estado de conflicto, aún a costas de ceder posiciones.

En este sentido aparecieron sucesivamente una serie de señales que tenían como objetivo destrabar las negociaciones y acordar un reinicio de las reuniones bilaterales:

- 1.-El presidente Menem expresó su disposición a dialogar con Margaret Thatcher.
- 2.-Se envía una propuesta de trabajo a Londres a través de la Embajada Británica en Montevideo.
- 3.-El gobierno argentino levanta unilateralmente, las restricciones que existían sobre el comercio entre ambos países.
- 4.-El canciller Cavallo anuncia que se trata hacer desaparecer los vestigios de la guerra y que si se producen negociaciones con el Reino Unido el tema Malvinas será retirado de la Asamblea de la ONU
- 5.-Se anuncia la reunión en Nueva York entre el embajador británico ante la ONU, Crispin Tickell y su contra parte argentino, Jorge Vázquez.
- 6.-Se reúnen en Nueva York Crispin Tickell y el representante especial del gobierno argentino, Lucio García del

Solar, utilizándose por primera vez el concepto de "paraguas protector" en el tema de la soberanía. Se acuerda una nueva ronda de negociaciones a realizarse en octubre en Madrid.

En las semanas previas al encuentro de Madrid, podía percibirse gran parte de las aspiraciones y expectativas de ambas delegaciones, las que sin ninguna duda eran sumamente diferentes. Los británicos mantenían una actitud cautelosa, derivada no solo de su tradición diplomática, sino de experiencias muy recientes de restablecimientos de relaciones con países muy inestables.

El gobierno argentino estaba eufórico y el ritmo propuesto por Londres le parecía demasiado lento. La delegación argentina llevaba inmensas expectativas a la reunión de Madrid: el restablecimiento de relaciones consulares, la disposición de declarar el cese de hostilidades a cambio del levantamiento de la zona de protección militar, el estudio de medidas militares de confianza mutua, la eliminación de la vigilancia de las empresas británicas, el restablecimiento del tráfico aéreo y marítimo entre ambos países.

Tres días de arduas y reservadas reuniones finalizaron con un documento suscripto por ambas delegaciones en donde acordaron:

- a) El reinicio de las relaciones consulares y posterior normalización total de los vínculos diplomáticos, lo que permitió, en adelante, a cada país actuar directamente sin intermediarios.
- b) Se explicitó la fórmula del paraguas de soberanía que hace expresa reserva de los derechos que ambas partes reivindican sobre el archipiélago y los mares que la circundan.
- c) Ambos gobiernos anunciaron el cese de hostilidades entre ellos.
- d) La zona de conservación pesquera se redujo hasta coincidir con la de protección militar (150 millas náuticas).
- e) Se levantaron las auditorías a empresas británicas en la Argentina y todo tipo de sanciones económicas.
- f) Se acordó la continuidad de las negociaciones sobre el tema de la pesca y el restablecimiento pleno de las relaciones diplomáticas.

El exceso de optimismo del presidente Menem, que anunció la inminencia del levantamiento de la zona de exclusión, enmarcó también el segundo encuentro argentino-británico denominado Madrid II. En el encuentro preliminar entre ambas delegaciones se trabajó arduamente para encontrar una fórmula intermedia entre las aspiraciones del mandatario argentino y la oposición de la primer ministro Margaret Thatcher y de los funcionarios del Ministerio de Defensa que insistían en que las garantías mínimas, para el levantamiento de la zona de exclusión, aún no estaban dadas. La reunión de Madrid se inició el 14 de febrero y a diferencia del anterior encuentro tuvo una agenda menos rígida.

El día 15 y mediante una declaración conjunta ambos países acordaron restablecer relaciones diplomáticas e intercambiar embajadores, dejar sin efecto la zona de exclusión militar alrededor del archipiélago, establecer un sistema de cooperación bilateral, eliminar el requisito de la visa para ciudadanos de ambos países, coordinar a través de la Cruz Roja la visita de familiares de soldados argentinos enterrados en el cementerio de las Islas Malvinas.

La zona de exclusión fue sustituida por un sistema de información y consulta recíproca para el movimiento de unidades navales y aéreas con 48 Hs. de antelación. Este sistema sería revisado en reuniones periódicas

fijándose la primera reunión para el 31 de marzo de 1991 a un año de entrada en vigencia del sistema.

Este sistema fue considerado por la delegación argentina como injusto, ya que se perpetuaba algunas de las características de la zona de exclusión que se pretendía suprimir. Este ítem se convirtió además en un punto de controversia parlamentaria, cuando el entonces Ministro Cavallo informó a la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados.

A fin de abril de ese año la Cámara de Diputados aprobó la transformación del Territorio Nacional de Tierra de Fuego, Malvinas e Islas del Atlántico Sur en una nueva provincia argentina. El proyecto contó con la aprobación de los diputados peronistas y la oposición de la Unión Cívica Radical, que, paradójicamente representó la opinión de la Cancillería contraria a la inclusión de las Islas Malvinas a la nueva provincia.

El gobierno británico emitió una declaración de rechazo a la sanción de la ley de provincialización, manifestando que la medida parecía más bien una maniobra interna más que una táctica deliberada para irritar a Gran Bretaña. El presidente Menem, que apoyaba el proyecto suspendió su promulgación -a recomendación del Ministro Cavallo- por los gruesos errores que contenía la Ley.

En enero de 1992 el presidente Menem anunció que el Gobierno Nacional tenía previsto someter a un arbitraje internacional la disputa de soberanía que sobre las Islas Malvinas mantiene con el Reino Unido, anuncio que resultó una sorpresa incluso para el Ministro Di Tella. La sensación que el anuncio del presidente no fue debidamente estudiado por la cancillería se traslució en el comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores donde planteaba una serie de objeciones a su viabilidad práctica. Esta situación de falta de "sintonía" entre las propuestas presidenciales y las posibilidades prácticas expuestas por el Ministerio resultaron sumamente perjudiciales para nuestra política exterior, pues demostraron el alto grado de improvisación con el que se maneja el Ejecutivo. De esta forma una iniciativa política supuestamente lanzada por el Presidente de la Nación para recuperar la ofensiva en el terreno de la negociación y frente a la visita de la ex- premier británica Margaret Thatcher, debió ser prontamente minimizada por el Canciller Di Tella logrando por lo tanto un efecto contrario al esperado.

Otro episodio respecto del tema fue la renuncia del asesor del canciller Di Tella , el polémico Carlos Escude, cuando el Presidente Menem declaró que la Argentina obtendría la soberanía sobre las Malvinas antes del año 2000.

Frente a la política errática y contradictoria de este gobierno los británicos han mantenido una progresiva y sistemática estrategia, que arranca con la ampliación y mantenimiento de la zona de exclusión y continua con el aumento del presupuesto de defensa, la construcción del aeropuerto, la cesión a los isleños de la administración de las concesiones pesqueras -que convirtió a las islas en la de mas alto PBI per capita de las dependencias británicas-, la visita de la ex-premier Margaret Thatcher (junio de 1992) y por último la autorización para la exploración petrolera (septiembre de 1992).

ALTERNATIVAS

En los últimos tiempos, las distintas hipótesis lanzadas por el canciller Di Tella de transformar a las Islas Malvinas en un Estado Asociado al estilo de Puerto Rico o de aplicar como modelo la solución de las Islas Aland para continuar las negociaciones en la disputa de soberanía con el Reino Unido, ha motivado distintas especulaciones entre el gobierno y la oposición y sobre todo en la opinión pública. La idea de utilizar como modelos de solución otros ejemplos de disputas de soberanía sobre pequeñas islas en donde cuestiones estratégicas se mezclan con

problemas de auto-determinación, reclamos territoriales e intentos de resolver el conflicto a través del uso de la fuerza, obviamente no es nueva.

En todos los casos el problema central es encontrar un arreglo político que deje satisfecho a las partes, tanto a los gobiernos de ambos países como a la comunidad local.

Ningún modelo de solución es completamente aplicable a otros casos, pero al menos examinar cómo otros gobiernos han manejado dificultades similares puede generar ideas que permitan ayudar a elaborar alternativas.

Frente al bajo perfil que la Cancillería mantiene en cuanto a la reanudación de las negociaciones por la soberanía de las islas congeladas por las elecciones tanto en Argentina como en las Islas -bajo la fórmula del paraguas-, aquí se resumen una serie de opciones jurídico-políticas tendientes a lograr la recuperación de la soberanía sobre las islas. Para este fin se utilizó diversos modelos aplicados en la solución de otros conflictos territoriales similares al de las Islas Malvinas.

I.-DEPENDENCIA TERRITORIAL

Este modelo considera la hipótesis de convertir a las Islas en un territorio nacional al igual que el que tenía Tierra de Fuego, tal cual lo prevé las leyes nacionales 1532, 14315, 14408 y los Decreto Ley 21178/56, 2191/57 y 687/82 sobre territorios. Las islas pasarían a tener el status de territorio nacional. La organización del gobierno y la administración del nuevo territorio sería delegada por el Poder Ejecutivo Nacional con la aprobación del Congreso Nacional conforme al artículo 67 inc 14 de la Constitución Nacional. La Argentina ofrecería el máximo de garantías a los habitantes de las islas, tales como:

- 1.-gobierno propio a nivel municipal
- 2.-legislatura elegida por ellos mismos, con capacidad de legislar autónomamente para el territorio.
- 3.-mantenimiento del sistema jurídico local, pero bajo la aplicación de las leyes nacionales.
- 4.-representación en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

II. ADMINISTRACION CONJUNTA

La segunda alternativa es la de la administración conjunta por un lapso de tiempo hasta el traspaso total de la soberanía tal cual lo prevé los acuerdos entre España y el Reino Unido en el conflicto de Gibraltar. Este modelo supone un período de co-soberanía en el cual la Argentina fomentaría la integración económica, política y cultural de las islas con el continente, preservando la autonomía, tanto de gobierno como de forma de vida de los habitantes. Dos altos comisarios, uno argentino y otro inglés, administrarían los temas no reservados a los poderes autónomos. Esta alternativa ya fue intentada por la Argentina y el Reino Unido entre 1967 y 1977, pero lo profundo de las diferencias con respecto a ciertas decisiones como el mantenimiento de las dos banderas, el tiempo de la transferencia, la autorización del ingreso de ciudadanos argentinos a las islas entre otros frustró el intento.

III. REGIMEN DE ADMINISTRACION ESPECIAL

El último modelo se basa en los acuerdos chino-británicos firmados en 1984 sobre la restitución de Hong Kong. Estos acuerdos prevén la creación de una Región Administrativa especial dotada de un alto nivel de autonomía y

una ley que garantiza el mantenimiento del modo de vida actual por un período de tiempo determinado. La máxima autoridad sería elegida por el gobierno argentino sobre la base de elecciones locales. Las islas dispondrían de un nombre y un emblema propio, los ciudadanos ingleses que se desempeñan como funcionarios se mantendrían en el cargo -a excepción de la máxima autoridad-. La Argentina asumiría la defensa y las relaciones exteriores de las islas.

IV.-PROVINCIALIZACION CON PACTO DE INCORPORACION

La alternativa de provincialización de las islas -separada de Tierra de Fuego- a diferencia de su territorialización, resuelve el tema de dotar con una mayor autonomía a los isleños, ya que la figura jurídico-política de "Provincia" es la estructura administrativa con mayor autonomía que reconoce nuestra Constitución. Dentro de este marco puede pensarse en otorgar las mayores garantías de salvaguardar el modo de vida, costumbres y forma de gobierno de los habitantes de las islas.

V.-STATUS DE MINORIA

El problema de las Islas Aland entre Finlandia-situadas en el Golfo de Botnia, en el Mar Báltico- era un caso que en 1920 -como hoy Malvinas- parecía irresoluble.

Los más de 6.000 islotes que conforman el archipiélago de las Islas Aland constituyen la continuación natural del territorio de Finlandia. Pese al canal que las separa de Suecia, no más de 45 millas las separan de Estocolmo.

Esto determinó que los primeros pobladores en establecerse fueran suecos. La corona sueca gobernó las islas hasta 1809, hasta que luego de una serie de guerras fue forzada por la Rusia zarista a renunciar a sus reclamos en favor de Finlandia. Tras la Revolución Bolchevique en 1917, Finlandia se vio envuelta en una guerra civil, situación que sirvió para que Suecia las ocupara militarmente en 1919.

Concluida la Primera Guerra Mundial, la Liga de las Naciones se ocupó de las Aland -debido a que se trataba de una zona de alta sensibilidad estratégica- y en 1920 decidió en favor de la posición de Finlandia, aunque recomendó especiales provisiones para el resguardo de la autonomía de los isleños entre los que predominaba mayoritariamente el idioma y el modo de vida suecos.

Como puede advertirse, existen algunos interesantes paralelos, como por ejemplo, claros títulos por parte de Finlandia en su reclamo territorial, los deseos de una población casi totalmente sueca en pugna por mantenerse ligada a su país de origen, la ocupación militar, y un elevado interés estratégico.

La resolución de la Liga de las Naciones, que concedió la soberanía a Finlandia, reconoció el derecho de los isleños a mantener su idioma, su identidad cultural y su estilo de vida. Esto se logró al considerarlos una minoría dentro de Finlandia y concediéndoles un alto grado de autonomía para gobernarse y manejar sus propios asuntos.

En ese sentido la Liga recomendó:

- Permitir a los isleños presentar a Helsinki una lista de tres candidatos a gobernador de las Islas.
- Mantener el idioma sueco en la instrucción primaria.
- El derecho de supervisar las compras de propiedades por parte de forasteros, y el de concederles la

residencia sólo después de cinco años de permanencia en las islas.

La "Autonomy Act" fue puesta bajo vigilancia de la Liga de las Naciones y se acordó adicionalmente la neutralidad y desmilitarización inmediata de las islas. Asimismo, el acuerdo garantizó una serie de beneficios económicos a través de subsidios al transporte, la educación y las comunicaciones, por un período de 30 años.

Actualmente, tras 60 años de vigencia, los habitantes no sólo conservan un alto nivel de autonomía, sino también una privilegiada posición dentro Finlandia, y aún disfrutan de importantes beneficios económicos. El gobierno de Helsinki se reserva el manejo de las cuestiones de defensa, relaciones exteriores y finanzas.

Como podemos observar, la solución de las Islas Aland aparece como uno de los modelos posibles -entre otros- a tener en cuenta para la resolución del centenario conflicto por la soberanía sobre las Malvinas.

A partir de esto, se abre un importante abanico de interrogantes a considerar. La posibilidad de convencer a los isleños proporcionándoles los suficientes incentivos y garantías; la incorporación dentro de nuestra legítima sensibilidad colectiva de una opción como la mencionada; los diferentes ámbitos de negociación que deben utilizarse frente a un contexto internacional muy disímil al del ejemplo dado, son algunos de esas cuestiones de compleja y trabajosa respuesta.

De lo que no caben dudas, es que la capacidad de interlocución argentina en el exterior debe inexorablemente sustentarse en una diplomacia previsible y despejada de exabruptos. Una diplomacia que únicamente podrá fortalecerse en el marco de una clara consolidación democrática, de la confianza que sepamos inspirar en los países de América Latina profundizando las políticas de integración, y de una presencia que nos haga respetables en el la economía internacional, como puntos de partida. Aunque, lamentablemente, esto diste de la realidad mucho más de lo aconsejable.-