

Malvinas: el realismo resignado

Dante Caputo*

El 27 de septiembre pasado se firmó en Nueva York la declaración conjunta de cooperación sobre las actividades costa afuera en el Atlántico Sudoccidental entre los gobiernos de Argentina y el Reino Unido.

El acuerdo suscitó una fugaz polémica y un rápido tratamiento en los medios de prensa. Esto contrasta cuando se tiene en cuenta que la riqueza probable que está en juego en las cuencas petrolíferas de Malvinas puede igualar o incluso superar a la del Mar del Norte. Es extraño, que recursos de una magnitud mayor que la deuda externa de la Argentina no hayan merecido un debate más profundo y prolongado.

Este acuerdo compromete a nuestro país en dos cuestiones: sus recursos petrolíferos y el reclamo territorial sobre las Islas Malvinas. Las reflexiones que siguen abordan esta segunda parte, buscando clarificar las diferencias entre lo que se dijo que obtuvimos, lo que sucedió y lo que efectivamente perdimos.

1) El éxito súbito de la negociación.

Durante las semanas que precedieron la firma del acuerdo, el gobierno desarrolló una estrategia en dos etapas: primero dió una visión pesimista de la situación, señalando a través del Ministro de Relaciones Exteriores que las negociaciones fracasarán para luego, como consecuencia de una reunión en Nueva York, a nivel de Subsecretarios, mostrar un súbito cambio de situación, y comenzar a difundir los grandes logros alcanzados en esta casi mágica transformación de la actitud británica.

Así se inició una campaña de información por la que se intentó mostrar que en el acuerdo la Argentina se beneficiaba con las regalías que repartiríamos en partes iguales con los británicos, con el reconocimiento del Reino Unido de la jurisdicción argentina en las aguas de Malvinas, con el reconocimiento de la disputa y con la protección de los derechos argentinos mediante la declaración paraguas.

2) Las regalías no figuran en ningún lado.

En el tema de las regalías, primero se informó a la opinión pública que a la Argentina le corresponderían el 50% de las que provinieran de la zona occidental y 33% de las correspondieran al área oriental.

Con esto se instaló la idea que compartiríamos la mitad del negocio con los británicos. Idea que las sucesivas aclaraciones, que en rigor deberían llamarse confusiones, no modificaron. En efecto, nunca se dijo con claridad

que el 50% era, en verdad, la mitad del 8% del total que se cobraría en concepto de regalías y, menos aún, se aclaró que este porcentaje lo cobraba la Argentina sobre el área jamás contestada por el Reino Unido.

En definitiva la gran conquista del 50% consistía en cobrar la regalía habitual sobre la explotación del subsuelo de un área ubicada en la zona económica exclusiva argentina. Cosa que la Argentina habría objetado.

Por lo tanto Argentina no compartiría los beneficios de una explotación hecha en aguas de Malvinas, sino los beneficios de un área de cooperación cuya mitad era aportada por nuestro país.

Además, nada de estos arreglos figuran en el acuerdo firmado el 27 de septiembre. En un documento enviado por el Foreign Office a la gobernación de las Islas Malvinas se dice que en el documento del 27 de septiembre "A pesar de los informes en la prensa argentina que indican lo contrario, el acuerdo no cubre el reparto de regalías. No aceptamos ningún derecho argentino de imponer impuestos a las compañías alrededor de las Falklands."²

3) Las cuestiones de dinero se resuelven con un pacto de caballeros.

Respecto al área oriental la tergiversación es aún mayor. Este área está ubicada plenamente en las aguas de Malvinas y dentro de ella se ubican las zonas cuyo proceso de licitación comenzó el 3 de octubre pasado.

El gobierno argentino sostuvo inicialmente que allí recibiríamos 33% de las regalías. Esto implicaba, además del beneficio económico, un reconocimiento a la Argentina de sus derechos sobre el área. Con el curso de los días la explicación se hizo menos optimista y descendió al 25%. Nuevamente, la información confundió a la opinión, ya que ese 25% se aplicaba al 12% de las regalías que pagarían las empresas, lo que convertía la cifra en una menos atractiva del 3%. Así y todo, el argumento realista, es poco pero mucho más que lo que hoy tenemos, acompañado del jurídico "se reconocen derechos argentinos", se hizo su camino.

Los distintos medios reprodujeron ampliamente "la conquista económica y jurídica" del acuerdo al que llegaría la Argentina con Gran Bretaña.

Sin embargo, ninguna de estas conquistas diplomáticas aparecen siquiera insinuadas en el texto firmado el 27 de septiembre. Y cuando la prensa solicitó explicaciones a los responsables de la cancillería, la respuesta fue que, los arreglos sobre las regalías no están escritos porque constituyen un acuerdo de palabra, un acuerdo de caballeros.³

4) Si una empresa es Argentina no participa.

Se sostuvo reiteradamente que a los beneficios de las regalías habría que agregar el de las empresas argentinas que podrían participar de la licitación de los kelpers. En ese sentido el Foreign Office parecía dar la razón al gobierno argentino cuando decía: "Las compañías argentinas serán, por supuesto, bienvenidas a participar de esta ronda de licencias de las Falklands".⁴

Pero bienvenidas no quiere decir aceptadas: "Es poco probable que se den áreas a cualquier grupo que posea más del 49% de propiedad argentina, o que tenga registrado a un operador argentino".⁵

5) El reconocimiento de jurisdicción es mutuo.

También se mostró entre logros del acuerdo, un supuesto reconocimiento de jurisdicción argentina sobre las

aguas Malvinas.

Esto sería la consecuencia del inciso a) del Artículo 4 del acuerdo por el cual la Comisión tendrá como funciones "someter recomendaciones a ambos gobiernos y proponer estándares para la protección del medio ambiente marino en el Atlántico Sudoccidental".

Se pretendió interpretar este texto como al participar en el control ecológico de las aguas Malvinas, se le reconocía a nuestro país una cierta jurisdicción sobre el área. Pero, ese artículo no se refiere a las aguas Malvinas sino al Atlántico sudoccidental, dentro del cual se incluyen también las aguas de la zona económica exclusiva de la Argentina, de forma de que si hubiera un reconocimiento de jurisdicción argentina, también lo habría de jurisdicción británica en nuestras aguas.

En realidad el acuerdo establecen un sistema sencillo de cooperación entre estados ribereños que no da lugar a ninguna de las interpretaciones rebuscadas del gobierno. El problema es que precisamente la Argentina nunca aceptó que el Reino Unido fuera un estado ribereño en el Atlántico Sudoccidental.

6) La aceptación de la disputa no es una novedad.

Se presenta como un triunfo el hecho de que en el acuerdo se haga un reconocimiento de la disputa. En verdad, se reitera, palabra más o menos, lo ya dicho en otras oportunidades cuando se establecía el paraguas de soberanía. Para citar un sólo ejemplo, en el debate de la Asamblea General de Naciones Unidas del año 1985 del proyecto de resolución sobre Malvinas, el Reino Unido introdujo una enmienda con la intención de que la Asamblea estableciera que el régimen de descolonización de las islas debe seguir el principio de autodeterminación de los kelpers. La enmienda fue rechazada, pero al introducirla incluyó un texto en el que reconoce la existencia de la controversia con la Argentina.

7) El Reino Unido estado ribereño en el Atlántico Sudoccidental.

En materia de reconocimiento parece, en cambio, grave el que hace nuestro país al constituir la zona de cooperación con el Reino Unido.

En efecto, nuestro país no sólo no objeta y se opone a la explotación de un recurso que se encuentra en las aguas de Malvinas, sino que firma un acuerdo en el que en la práctica otorga al Reino Unido el carácter de estado ribereño en el Atlántico Sudoccidental. Al admitir el derecho británico a la explotación del subsuelo, se reconoce su dominio sobre las aguas que rodean las islas y como no hay dominio sobre las aguas sino como consecuencia de la proyección del dominio sobre el territorio, nuestro país -por primera vez en 163 años- reconoce en los hechos la soberanía británica sobre las islas.⁶

8) Paraguas de soberanía: se protege lo formal, se concede lo sustantivo.

El argumento por el cual el paraguas de soberanía protege los intereses argentinos es decididamente insuficiente.

En primer lugar, el paraguas tuvo inicialmente como objeto permitir que la Argentina y el Reino Unido llegaran a ciertos entendimientos que evitaran consecuencias negativas sobre el medio ambiente de la disputa entre ambos. Se lo concibió como una extensión de derecho humanitario, que en la práctica permitía a estados beligerantes el ingreso por ejemplo de la cruz roja a las zonas en conflicto. En el caso particular, la superposición de jurisdicciones llevaba en los hechos a un control inadecuado de la explotación pesquera lo que perjudicaría la conservación del recurso. Para evitar ese efecto, las partes acordaban coordinar su control sobre la explotación

sin que esto diera lugar a ningún reconocimiento mutuo de jurisdicciones. Es decir que una urgencia, la conservación del medio ambiente marino, llevaba a un acuerdo, a pesar de la disputa, por cuanto un paraguas limitaba toda interpretación malintencionada de las partes de las consecuencias del acuerdo.

Como se ve fácilmente esto poco tiene que ver con la situación actual, donde la explotación de petróleo nada tiene que ver con una extensión del derecho humanitario ni con la urgencia que tenía el tema de pesca.

En segundo lugar, es difícil comprender el argumento por el cual la soberanía queda salvada por el paraguas, cuando en realidad concedemos nuestra soberanía sobre un recurso cuya magnitud y significado económicos puede ser inmensos. Parecería que se custodia de una soberanía abstracta, inasible e indefinible, mientras se concede otra, concreta, tangible y precisa como es la explotación de la cuenca petrolífera de las Malvinas. En otras palabras, la Argentina protege los símbolos y el Reino Unido se apropia de los contenidos.⁷

9) El objetivo británico alcanzado: la seguridad política.

La principal concesión argentina consistió en dar al Reino Unido las seguridades políticas y jurídicas que le eran indispensables para llevar adelante la ronda de licitaciones.

En efecto, el talón de Aquiles de la operación era que este tipo de explotación en mar abierto, requiere inversiones elevadas y de alto riesgo, que sólo se pueden asumir dada la riqueza potencial del área, las buenas condiciones impositivas y el pronosticado agotamiento de las reservas del Mar del Norte.

Pero esos atractivos no habrían sido suficientes si se hubiese mantenido la incertidumbre generada por la persistencia de la disputa y la actitud argentina respecto de las futuras concesiones. En ese sentido son categóricas las presiones británicas:

"El acuerdo con Argentina permitirá seguir adelante con la ronda petrolera de las Falklands sin el acoso que nos habría amenazado", declara el vocero del Foreign Office y agregó "tenemos el pleno compromiso de Argentina de actuar así".⁸

"Hicimos una cesión al acordar una zona de cooperación conjunta y a cambio ellos se comprometieron a no interferir en las rondas licitatorias del 3 de octubre en Londres".

Este objetivo británico primordial está garantizado en el texto del acuerdo firmado el 27 de septiembre.

"Ambas partes acordaron abstenerse de tomar acciones e imponer condiciones orientadas o tendientes a inhibir o frustrar la posibilidad de llevar a cabo actividades petroleras en las áreas."

10) En definitiva:

a) La opinión pública no ha podido evaluar la dimensión de lo que está en juego. No se informó sobre la importancia y magnitud de los recursos que podría encerrar la cuenca Malvinas y sus impactos económicos. Se dió una versión sobre logros económicos y jurídicos que nada tiene que ver con el texto del acuerdo firmado el 27 de septiembre. El acuerdo no fue publicado para conocimiento público.

b) El tema de las regalías está totalmente ausente del texto del acuerdo.

Incluso la supuesta participación de empresas argentinas es explícitamente excluida por los británicos.

- c) La supuesta aceptación de la jurisdicción argentina en el área de Malvinas no existe.
- d) La Argentina reconoce el carácter de estado ribereño del Reino Unido en el Atlántico Sudoccidental, y su dominio sobre las aguas y territorios de Malvinas.
- e) El paraguas pretende proteger una soberanía abstracta, mientras la real se concede en los hechos.
- f) La Argentina entregó al Reino Unido su principal objetivo: la seguridad jurídica que le permitirá seguir adelante con la Ronda de licitaciones.

De la guerra al realismo resignado.

1) La concepción parece estar en la base de todas las justificaciones de la política actual, es la suerte del resignado realismo, que consiste en decir que luego de la guerra de 1982, lo único que nos queda es aceptar las cosas como son.

La frase "mejor es esto que nada" se repite constantemente. Es llamativo como los mismos sectores que en su momento fueron firmes sustentos de belicismo de la dictadura de Galtieri, se han convertido hoy en los activos portavoces de las tesis de la resignación realista.

Estas ideas, descansan, a su vez, en la noción de que una diplomacia activa está condenada al fracaso en el tema Malvinas. Así, se descalifica a cualquier otra estrategia y se encierra a la opinión en una opción maniquea: o la guerra o la concesión.

En realidad la falta de otras opciones no es un hecho independiente de la voluntad del actual gobierno. Si hoy pareciera que no hay otros caminos es porque el Gobierno los fue prolijamente clausurando en los últimos años.

2) Las Naciones Unidas, un gasto inútil.

Fue el mismo Presidente Menem quien reiteradamente señaló que el mantenimiento de la cuestión Malvinas en la agenda de la Asamblea General de las Naciones Unidas era una pérdida de tiempo y dinero.

El argumento consistía en decir que los temas que allí eran tratados nunca se resolvían y que, en consecuencia, de nada valían esos esfuerzos diplomáticos que nuestro país hacía, año tras año, tratando de sumar apoyo en las resoluciones sobre Malvinas.

Consecuentes con esta argumentación, el tema dejó de introducirse en la Asamblea General, casualmente al mismo tiempo que se restablecían las relaciones diplomáticas con el Reino Unido.

Pero el fin de la guerra fría, que coincide con ese momento, destrabó de manera espectacular los mecanismos políticos de resolución de controversias en el mundo. Así, lo que se había mantenido bloqueado durante décadas por el enfrentamiento soviético-americano, encontraba caminos de solución.

Temas que en el pasado parecían condenados a una liturgia formal en las Naciones Unidas, eran abordados con realismo e imaginación. Así, para citar algunos ejemplos, concluye la guerra en Angola, Namibia logra su Independencia, cesa la guerra entre Irán e Irak, cesa el apartheid en Sudáfrica y comienza la solución efectiva

del conflicto árabe israelí.

Es precisamente en ese momento, que la Argentina retira la cuestión, haciendo gala de una absoluta ignorancia de las tendencias del mundo.

Obviamente nada más deseado por los británicos que cesar de pagar costo internacional de trabar toda solución negociada del conflicto.

3) Ocupación a costo cero.

El correlato de esta decisión argentina fue la desarticulación de la red de solidaridad latinoamericana y de los países del Movimiento No Alineado que año tras año se oponían a la actitud británica.

La posición de intransigencia de los conservadores no era gratuita.

Las relaciones con los principales países de América Latina estaban permanentemente marcadas por la cuestión, al punto que la oposición británica planteó la necesidad de una negociación sobre soberanía con la Argentina, porque consideraban que ese era el método para recuperar terreno en América Latina. Esto llevó a los dos líderes de la oposición a firmar dos comunicados de prensa en 1985 con el entonces Presidente Raúl Alfonsín, en los que se comprometían -en caso de asumir la jefatura de gobierno- a iniciar rápidamente las negociaciones.

Cuando el Gobierno del Presidente Menem retira la presión diplomática, obviamente los países latinoamericanos no fueron más papistas que el Papa y la oposición británica se quedó sin argumentos para sostener la conveniencia de una negociación.

Todo esto hizo que el Reino Unido pudiera consolidar su ocupación de las islas, porque como es obvio y natural, ningún ocupante ilegal deja su posesión cuando nadie la reclama.

Ciertamente, después de haber cerrado todas las opciones, el actual gobierno carece de opciones. Pero es difícil creer que esto sólo se hizo por torpeza o miopía política, sobre todo, cuando se lee el reciente reportaje al Presidente de la Nación antes de su encuentro con el Primer Ministro Británico:

"Tiene ganas de hablar de Malvinas?"

- Yo siempre tengo ganas... pero no olvidemos que cuando se reanudaron las relaciones con Inglaterra, esa reanudación de relaciones tiene cierto tipo de condicionamientos."¹⁰

Notas

1 - Yo no escribiría un epitafio todavía, pero las negociaciones van muy mal" afirmó el Canciller Di Tella a fin de Agosto. Reuters News Service, septiembre 14 de 1995.

2 - Clarín, 22 de septiembre de 1995, página 6.

3 - Interrogado sobre esta cuestión Bill Luxton, miembro del Consejo Legislativo de las Islas Malvinas respondió: Es irrelevante. Es lo mismo que nosotros dispongamos que las empresas que operen en la Argentina desde ahora nos tienen que pagar un impuesto a nosotros. Eso dependerá de las empresas y nada tiene que ver con una regalía sobre nuestro territorio." (La Prensa 28/9/95)

4 - Clarín, 22 de septiembre de 1995, página 6.

5 - Reuters News Service, 3 de octubre de 1995.

6 - Es ilustrativa la decoración de Bill Luxton: "Sólo firmamos un acuerdo de cooperación en las aguas sudoccidentales, donde la mitad de las aguas son nuestras y la mitad de la Argentina, no hay nada más. Bajo

ninguna circunstancia vamos a dejar que la Argentina se entrometa en nuestro territorio". La Prensa, 28 de septiembre de 1995.

7 - "Sin duda, el hecho de que las Falklands puedan ofrecer las licencias petroleras en la plataforma continental circundante, es un importante ejercicio práctico de soberanía".

Nota del Foreign Office al Gobierno de las Islas Malvinas - Clarín 22 de septiembre, página 6.

8 - Associated Press, 20 de setiembre de 1995.

9 - Bill Luxton. La Prensa 28 de septiembre de 1995.

10 - Clarín, 22 de octubre, página 2.