

## La política exterior del Reino Unido y su incidencia sobre los intereses de la República Argentina\*

*Juan Battaleme \*\**

La competencia existente en el Atlántico Sur cobró una inusitada actualidad como consecuencia del cambio material en la distribución de poder mundial, el cual incide directamente en las áreas geográficas de interés, en las disputas y en los espacios de cooperación que se pueden generar; en este sentido Sudamérica no está exenta de esta dinámica.

En este período de reacomodamiento internacional, la política exterior se encuentra influenciada por: 1) las percepciones acerca del entorno en el que tiene que llevar a cabo sus intereses y, 2) las capacidades que se disponen, las cuales son contrapuestas con aquellas de quienes también tienen un interés declarado en el mismo espacio.

Un contexto de transición se caracteriza por la ambigüedad, por lo tanto las apuestas políticas, los hechos consumados y los errores de percepción se encuentran a la orden del día, esto es debido a que percepciones e intenciones de los actores prevalecen por encima de las capacidades.

En la academia, al estudiar las transiciones, se analizan los ascensos, la capacidad de reposicionamiento del declinante y las políticas destinadas a crear “cuñas” o divisiones entre potenciales coaliciones de adversarios.

En primer lugar permite entender el reordenamiento de las prioridades mientras que el segundo ayuda a comprender las políticas dirigidas a dividir, las cuales socavan determinadas acciones mediante el uso de la vinculación de cuestiones, la promoción de incentivos y el aumento de los costos por parte de quien tiene capacidades efectivas para llevar a cabo dichas acciones.

La relación entre Argentina y el Reino Unido ha sido mediada históricamente por el conflicto existente por las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y la Antártida. Pero el pasaje de un mundo unipolar a uno multipolar ha reforzado la tendencia competitiva entre ambos, provocando que ambos realicen políticas destinadas a perjudicar los intereses de su contraparte reforzando las conductas que exacerban las rispideces y las tensiones.

El Reino Unido continúa siendo una potencia relevante, tanto en términos de poder duro como blando, pero claramente más débil si la comparamos con otras etapas históricas y/o frente a los llamados actores emergentes. En relación con América Latina, existe una preocupación por el ascenso de Brasil y un interés evidente por “retornar” a la región, como consecuencia de la crisis económica.

Sin embargo, y debido a la actual posición Argentina, están convencidos de que existe cierta ca-

\* Este artículo fue presentado durante la reunión del Grupo de Trabajo sobre la Inserción de la Argentina en el mundo el 11 de julio de 2013 en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

\*\* Juan Battaleme / Director de la Carrera de Gobierno y Relaciones Internacionales de la UADE. Profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la Escuela Superior de Guerra.

pacidad y cierta voluntad para frustrar o hacer más lento dicho retorno, situación que preferirían no enfrentar aunque de tener que hacerlo no cejarían en cumplir con su objetivo, a coste de una mejor relación con la Argentina en el futuro.

Su posición en relación con el tema de las Islas Malvinas en particular y del Atlántico Sur en general, se puede resumir en tres argumentos. El primero es que señalan la ausencia de un interlocutor constructivo con quien trabajar una agenda de intereses comunes, como se lo había trabajado en etapas previas. En relación con ello tienen dos opciones: hacerlo mediante un régimen que les permitiría avanzar con cierto grado de legitimidad, bajo una perspectiva de suma positiva, o asumiendo los riesgos que implica hacerlo unilateralmente. Esto incluiría dos políticas: Por un lado, un cierto grado de acomodamiento a los intereses de Chile y de Brasil, mientras que por el otro, resistencia frente a los intereses de Argentina, de continuar esta situación.

El segundo es la idea de retroceso y aumento de la desconfianza debido a un creciente proceso de acción y reacción de declaraciones pensadas principalmente en las audiencias internas y no en la reducción de las tensiones entre ambos países.

El tercero es aún más preocupante. De la forma en la que avanza la relación bilateral entre ambos países, esperan que las eventualidades conflictivas en esa zona se incrementen en los próximos años sin descartar algún incidente mayor para finales de la segunda década del siglo XXI, cuando la extracción de petróleo sea un hecho en las aguas que circundan a las Islas Malvinas. Aun cuando las limitadas capacidades militares argentinas son conocidas, no están dispuestos a descartar alguna acción producto de la "creatividad política" nacional a los efectos de dañar sus intereses.

De manera muy sinuosa reconocen que a medida que transcurra el tiempo, las opcio-

nes para generar alguna política de acomodamiento con la República Argentina se irán diluyendo y solo se mantendrán los hechos consumados.

Argentina ha seguido una estrategia orientada a la regionalización de la cuestión Malvinas vía Mercosur, UNASUR, OEA y otros foros multilaterales que tácticamente le ha brindado algunos resultados junto con las acciones realizadas a los efectos de estresar el libre contacto y circulación entre el continente y las Malvinas, como el decreto 256/10, o la voluntad de entorpecimiento de los negocios británicos actuales o futuros en el país -a los efectos de hacer más costoso operar económicamente hacia y desde las Islas. Esta medida ha tenido cierto impacto ya que obligó al Reino Unido ha adaptarse para limitar el impacto en el corto plazo y recuperar la iniciativa en el largo plazo.

El contexto de transición internacional habilita a ambos actores a realizar movimientos políticos en pos de bloquear las acciones del otro, sin embargo la disparidad de poder efectiva y los recursos con los que cuenta Argentina hacen que en el largo plazo esta estrategia de "entorpecimiento" pierda fuerza y quede como una muestra más de la impotencia existente frente a esta cuestión, la cual sigue siendo central al interés económico del país, así como también a la construcción de su identidad y a su posición en el Atlántico Sur en esta primera mitad del siglo XXI.

Por su parte, la estrategia de la Argentina, que ha logrado generar algún impacto -en lo inmediato, visibilidad internacional; y en el corto plazo, obligar a algún contramovimiento- se basa en el uso del factor sorpresa y en poner ciertas trabas económicas destinadas a afectar al turismo, a la pesca y, más recientemente, con el objetivo de evitar o hacer más lenta la exploración y eventual explotación de petróleo en la Zona de Conservación Marítima Externa, virtual zona de exclusión y zona económica exclusiva del gobierno de las Islas Malvinas.

Ambas estrategias, la de entorpecimiento y la de hecho consumado, se orientan a colisionar, y cada acción que llevan a cabo ambos países tensa más la situación en lo que refiere a los intereses de ambos, aunque el más poderoso de los dos tiene mayores chances de éxito.

Tres son las partes que dividen el presente trabajo, la primera muestra como cada actor percibe el sistema internacional. La segunda se relaciona con las medidas que ambos desarrollaron en estos últimos años, para finalmente realizar unas breves reflexiones a modo de conclusión que implican preguntarse si tenemos alguna salida a este continuo nudo de la política exterior argentina.

### **Transición como oportunidad: Argentina y el Reino Unido en el sistema internacional actual.**

Ambas administraciones reconocen que el sistema internacional se encuentra en transición. Las estrategias en períodos de cambio presentan dos características comunes. Por un lado, aquellas que implican un posicionamiento propio en la arena internacional, y por el otro están las que se relacionan con vigilar el posicionamiento de potenciales competidores.

En esencia, estamos frente a un mundo abierto, aunque en ciertos espacios o agendas se pueden ejercer acciones de bloqueo temporales en aquellas áreas donde el interés nacional se fija y entra en colisión con intereses de otros.

Las preguntas clave de las transiciones son: ¿dónde estoy ubicado geográficamente hoy?, ¿adónde quiero estar en un futuro?, ¿qué debería hacer para lograrlo? ¿Con quién cuento y quienes se oponen u ocupan el lugar en el que quiero estar?

Tanto en los discursos públicos como en los trabajos de sus centros de pensamiento, pero también en términos de implementación política, el Reino Unido de Gran Bretaña considera que el entorno internacional actual, aún li-

derado por los Estados Unidos, se encuentra en un estado de transición general donde prima como conducta estratégica la ambigüedad, aparecen espacios para la competencia y la cooperación simultánea, así como también actores con los que se produce la misma dinámica.

Es, además, un período general de reacomodamiento tanto de la estructura económica internacional, así como también de las zonas de influencia política de las potencias establecidas junto con aquellas que quieren establecer un nuevo status quo.

Necesitados de ordenar su política pública en materia de defensa y de relaciones exteriores, reconociendo que poseen recursos limitados, dos de sus documentos oficiales de “gran estrategia”, dan cuenta de una realidad híbrida centrada en un ambiente internacional caracterizado por la incertidumbre.

En ambas plantean la necesidad de estar en condiciones de responder a contingencias militares que principalmente provendrían del campo de los actores no estatales, sin dejar de lado posibles enfrentamientos limitados con Estados que no acepten una presencia extendida de este país en su área de influencia.

Consideran que la defensa de sus intereses debería llevarse a cabo tanto de manera unilateral como multilateral en especial interrelacionando los suyos con los de otras potencias occidentales, principalmente con Francia y los Estados Unidos. Como no pueden escapar de una realidad constreñida, su estrategia implica pensar el uso limitado de su instrumento militar solamente en regiones claves para sus intereses, como puede ser el Medio Oriente, el Océano Índico, o el Pacífico, aunque a diferencia de estrategias anteriores hacen explícita su posición e intereses y eventual uso de la fuerza en el Atlántico Sur.

Son conscientes tanto de su relativa debilidad frente a potencias emergentes como China, Rusia o inclusive Brasil, así como también de la existencia de un mundo “interpolar”, donde se saben un actor clave del ordenamiento

internacional del siglo XXI que debe lidiar con actores no estatales que tienen capacidad de incidencia en dicho orden.

Producto de su posicionamiento, están comprometidos con la protección de sus intereses de ultramar tanto de manera directa como indirecta, en aquellos sectores que consideran puntos clave, como las Islas Malvinas y otros territorios de ultramar, ya que esas geografías lejanas les permitiría garantizar parte de su bienestar futuro, según sus propios documentos oficiales como el Libro Blanco de los Territorios de Ultramar de junio de 2012.

La coalición de gobierno conservador-liberal ha hecho explícito que la política exterior para las próximas dos décadas implica actualizar la relación con los territorios de ultramar, garantizándose la seguridad energética y alimentaria, y la proyección de poder militar tanto unilateral como multilateral. En este sentido se encuentran en un proceso de adecuación de sus potencialidades, frente a actores emergentes que en los próximos años van a sobrepasarlo en áreas que considera sensibles para su crecimiento futuro.

El regreso a ciertos lugares claves del mundo implica emplear tanto las fuerzas económicas privadas que poseen junto con agencias estatales de manera coordinada ensamblando sus intereses sectoriales. Gran parte de estos esfuerzos son instrumentados por varias agencias públicas, que se encargan de trazar los puentes entre ambos, como el UKTI (*UK Trade & Investment*), el DFID (*Department for International Development*), sus centros de estudios militares, y desde la sociedad civil, el British Council entre otros.

Para América Latina han establecido a partir del trabajo “América Latina 2020. La Estrategia Pública Británica” (2007) la necesidad de transformar una relación económica y política que les resulta deficitaria, en un área en donde todavía conservan un importante grado de influencia. Destacan además que esta es una región que tiene a uno de los poderes constructores del orden internacional en el siglo XXI, y

con el cual deberían tener una relación fructífera a los efectos de proteger sus intereses. En esta región existen posibilidades de crecimiento y de negocios para el Reino Unido en sectores donde sus conocimientos y capacidades aceptadas, como por ejemplo el sector energético, infraestructura e ingeniería, seguridad doméstica, defensa, y tecnología.

La puerta de entrada al espacio latinoamericano es una combinación de acciones políticas y diplomáticas con Brasil, Argentina y México, que son los actores de mayor relevancia y desde donde hacer epicentro, para luego seguir con Perú, Colombia, Chile, Uruguay, y eventualmente Venezuela.

La apreciación sobre el contexto internacional en la Argentina, al menos en relación con la región y en especial hacia Malvinas, parte de las siguientes premisas:

Primero, se le asigna gran relevancia a una mayor unidad y convergencia político-diplomática en América Latina, junto con un importante aumento de la autonomía propia y de la región producto de un mundo multipolar. Conlleva un relajamiento de las reglas y los valores que cimientan el sistema internacional y que se expresan en la competencia y el cuestionamiento de ciertas reglas del orden político y económico liberal, lo cual incrementa la capacidad de acción, y por lo tanto, la mayor capacidad para moverse en estas aguas turbulentas y salir indemnes; o en todo caso, se pueden dilatar potenciales costos por las acciones emprendidas.

La guía general de política se puede identificar como “latinoamericanista”, que pone énfasis en la construcción política de un bloque sudamericano integrado, centrado en Brasil con un fuerte eje atlántico y refractario de las potencias occidentales y estructuras institucionales tradicionales.

La apuesta a un mundo multipolar emergente se orienta a resolver problemas relacionados con la energía, lo cual permite entender en términos materiales las relaciones con Venezue-

la, Bolivia y Ecuador, realizando algún tipo de política de “rapprochement” al África, sumando las expectativas que genera volver a tener una relación centrada en la colocación de productos del sector agropecuario en el Asia-Pacífico en especial con China y con India reeditando una relación con visos de similitud a la relación argentino británica del siglo XIX y principios del siglo XX.

Siguiendo con la tradición de ser participantes de los foros multilaterales, en ellos se encuentra un canal donde posicionar numerosos reclamos, inclusive el de Malvinas, aún cuando en alguna de ellas el diseño institucional no es el adecuado para tratar estos temas como por ejemplo el G20, y si bien para quienes diseñan política éstas son relevantes porque cumplen con la función y brindan la oportunidad de tener voz sobre aquello que Argentina percibe como injusto y que debe ser reparado, los propios mecanismos de poder institucional imponen límites al reclamo, como es el caso de la ONU. La tradición legalista de la República Argentina para cuestiones de política internacional se respeta en líneas generales aunque ello no supone que el país sea visto por el resto como un actor estable o previsible aun cuando en ciertos casos —como el de Malvinas— las políticas por la repetición se vuelven esperadas.

### **Breve resumen de las acciones argentinas desde 2007 en su relación con el Reino Unido y la disputa de Malvinas.**

Las acciones de Argentina hacia el Reino Unido, en estos últimos cinco años, se caracterizan por el abandono de las políticas llevadas a cabo durante la administración Menem y luego De la Rúa, excepto en aquellas que se refieren a las medidas adoptadas en los acuerdos de Madrid relacionadas con la situación militar, informando movimientos y ejercitaciones en zonas de interés común, que se relacionan en la actualidad con cumplir estándares internacionales de aeronavegación más que la generación de confianza mutua. En este sentido la actual

administración ha decidido sistemáticamente denunciar el movimiento de unidades militares y ejercicios en el Atlántico Sur y todo otro componente militar que sea desplegado en las Islas.

Dichos cambios son el producto de considerar que las opciones de Argentina se amplían a los efectos de “obligar” a Inglaterra a negociar, debido a que se abre un margen mayor de acción, donde las opciones de juegos políticos y alianzas aumentan de manera sustantiva. Esto se sustenta en la idea de que el liderazgo político latinoamericano comparte la misma visión de base, donde la integración es inevitable y donde además la visión de un espacio regional amplio creada por la UNASUR permite y legitima el accionar sobre aquellos actores extra-regionales que afectan al interés nacional.

Las decisiones se toman considerando el contexto multipolar, buscando un efecto en el corto plazo y esperando que ello pueda incidir en el largo plazo. El objetivo central es ganar visibilidad internacional, generar disrupciones operativas a los ingleses y aspirar a que en algún momento durante el siglo XXI se produzca un cambio en el status quo gracias a la creciente deslegitimación de la posición británica. Si bien no se espera obtener una victoria diplomática mayor, se busca evitar perder de manera más sostenida y eventualmente lograr algún efecto positivo que lleve a que los británicos se avengan a negociar.

Cuatro son los ejes de revalorización de las Islas Malvinas en particular y el espacio Atlántico Sur: 1) Un incremento en la retórica nacionalista en relación con la posesión “inclaudicable” de las Malvinas e Islas del Atlántico Sur. 2) La continuación de los reclamos en todos los foros relacionados y en aquellos donde Argentina tiene alguna participación, y la expansión a nuevos foros a los efectos de conseguir declaraciones amistosas pero no necesariamente vinculantes. 3) El cerramiento del espacio próximo y amplio a las islas dictando el decreto 256/10. Esa herramienta legal es el producto de la decisión británica de au-

mentar las licencias de pesca así como también el tiempo de otorgamiento, y a partir del incremento de unidades navales privadas de exploración y eventual explotación petrolera.

Esto se complementa solicitando a los países del Mercosur y de la UNASUR que no permitan a los buques militares o aeronaves que van y que vienen de las Islas, así como también aquellas unidades que porten la bandera de las “Falklands Islands” en los puertos de los países de la región; y finalmente aquellos buques de distintas nacionalidades que se dirijan o provengan de las Malvinas deben solicitar autorización para pasar por nuestras aguas o ser susceptibles de ser interceptados o notificados de acciones en su contra en la República Argentina.

4) Una conciencia declarativa acerca del espacio económico que representa el Atlántico Sur en un sentido amplio tanto en términos energéticos, alimenticios y más recientemente estructurando un discurso relacionado con la biodiversidad y minerales existentes en la plataforma continental. Esto implica:

- a) Hablar de la creciente militarización del Atlántico Sur, ya sea denunciando las capacidades británicas desplegadas en la región o cuestionando el tipo de armamento que se trae a la zona.
- b) Una activa campaña de relaciones públicas contra las políticas del Reino Unido en ese país y en Europa.
- c) La decisión a actuar en todos los foros/instituciones regionales o globales de manera tal de remarcar la existencia de un conflicto por la soberanía, la fortaleza de la posición argentina, presentando a la audiencia nacional como logro las declaraciones que se obtienen en la UNASUR, Mercosur, CELAC y más recientemente el foro ASA (*America-South Africa*).
- d) Se dispuso aumentar la presión sobre las finanzas gubernamentales de la administración de las Islas Malvinas, las cuales eran deficitarias por la caída de la pesca y

el turismo durante el período de 2009 y 2010 por la crisis internacional, pero que mejoran a partir del 2011.

- e) Comenzaron las presiones a aquellos actores del campo petrolero que quisieran invertir en las exploración y explotación de petróleo como consecuencia de que la autoridad malvinense decidiera acelerar la implementación de políticas orientadas a expandir la actividad económica de las islas.

En resumen, el enfoque se orienta a obstaculizar el movimiento sin cruzar barreras sensibles, como podría ser el ahogamiento económico de los habitantes de las islas complicando de cierta manera el normal desenvolvimiento de sus vidas y de las acciones de la administración de facto de las Islas Malvinas.

### La respuesta británica.

La estrategia británica hacia Malvinas tiene dos componentes. El primero es reactivo a las acciones argentinas relacionándose directamente con las medidas que se llevan a cabo a los efectos de contrarrestar las posibles ganancias de corto plazo que Argentina obtiene en el campo de la diplomacia.

El segundo componente es activo y transformativo en tanto se orienta a continuar con la modificación del status quo en el Atlántico Sur, consolidando la posición tanto en las islas como en el mar y también alineando dichas acciones con su estrategia general de retorno a América Latina.

Por esta vía refuerzan la idea por la cual los malvinenses son un actor con identidad propia en el conflicto, acompañando y asistiendo en el diseño de aquellas políticas orientadas a la inserción regional del Gobierno de las Islas, abriendo espacios de representación de los actores locales orientándose a la construcción de legitimidad, a los efectos de ganar accesos por la vía multilateral.

La estrategia reactiva busca dividir o crear

fisuras en el espacio que Argentina trata de cerrar diplomáticamente. Esta se estructura principalmente en la generación de incentivos que provienen de la transferencia de tecnología y acuerdos en sectores claves para el crecimiento de las economías nacionales latinoamericanas y de forma simultánea reversar una relación económica que les resulta deficitaria.

La llamada política de creación de “cuñas” busca contrarrestar efectos estructurales que las potencias emergentes o actores con la posibilidad de obstruir puedan construir coaliciones efectivas que puedan alterar de manera efectiva el status quo tanto global como en alguna región.

Estas se diseñan para prevenir, romper o debilitar una coalición que se opone a determinados intereses a un costo razonable. Para ello el Estado que quiere dividir debe ser capaz de reducir el número de oponentes que se organizan en su contra, intentando transformarlos en neutrales o aliados.

En este sentido el divisor prepara su política en lo que se conoce como “acomodamiento selectivo” frente a aquellos estados que se quieren dividir pero mantenerse resuelto frente al principal competidor. Por lo tanto intenta inducir un cambio que permita aislar a la principal amenaza o reducir su grado de cooperación, afectando la posición de poder relativa que puede tener en una determinada situación provocando que sus ambiciones se vean reducidas o limitadas.

Las estrategias de “cuña” emplean distintas formas de acción, las cuales implican promesas, amenazas, recompensas, asociaciones y castigos que actúan como incentivos positivos y negativos creando presiones divergentes sobre los miembros de una coalición competitiva. La misma puede funcionar tanto al nivel más alto de decisión política o en burocracias menores que tengan la capacidad de limitar el nivel decisonal superior.

Para ello, el divisor debe tener una influencia importante sobre los recursos que va a

emplear para dividir. Asimismo el aliado del potencial dividido no puede proveer fácilmente un sustituto para los beneficios que el divisor provee.

La estructura de incentivos no pasa directamente por crear una situación de elección entre una opción o la otra, sino generar espacios entre burocracias de primer y de segundo nivel a los efectos de generar “túneles” institucionales que hagan que las declaraciones en apoyo a la República Argentina no afecten de manera duradera sus intereses en relación al país, a la región y a las Islas.

En relación con nuestros vecinos, la política británica ha tenido que lidiar con declaraciones contraproducentes para sus intereses sobre la cuestión de las Malvinas, pero ello no les ha amilanado las acciones tendientes a generar compromisos cruzados que pueden hacer que en un futuro cercano sea complejo continuar afectando el cerramiento limitado del espacio Atlántico Sur.

El UKTI ha realizado giras de promoción en Perú, Chile, Brasil, e inclusive Venezuela y Bolivia, a los efectos de promocionar distintos sectores de la economía británica que se complementan con las necesidades latinoamericanas, como por ejemplo la seguridad en eventos deportivos, la ingeniería civil, la explotación de petróleo *off shore* y también la provisión de equipamiento y transferencia de tecnología militar.

Todas estas acciones se complementan con visitas de alto nivel, desde los vice ministros del Ministerio de Defensa o de la Cancillería británica así como también miembros del parlamento o, como sucedió durante el año 2012, la visita del propio Cameron a Brasil.

La cooperación militar brasilero-británica es más completa y tan profunda como la existente con Argentina. Dichas acciones van desde operaciones de entrenamiento en todos los aspectos generales de las Fuerzas Armadas, asistencia portuaria a unidades británicas que operan en el Caribe, reabastecimiento en altamar.

Proyectos de desarrollo militar conjuntos donde empresas británicas son proveedores centrales.

Recientemente se le han suministrado a la Armada Brasileira tres buques patrulleros de altamar de características similares al HMS Clyde que se encuentra patrullando las aguas del Atlántico Sur. Este mismo tipo de relaciones se repite con Chile, Perú y Uruguay, aunque el énfasis lo van desarrollando en distintos sectores de la economía de estos países.

Con Chile han desarrollado cooperación tanto a nivel estatal como en los espacios sub-estatales, en especial con las intendencias de la región austral chilena y de forma privada con la Universidad Austral de Chile, la cual ha desarrollado vínculos estrechos con el Instituto Antártico Británico y ahora con el SAERI (*South Atlantic Environmental Research Institute*). La misma se ha solidificado, estrechado y ampliado en varias materias que hacen a la seguridad internacional y a la defensa nacional. Asimismo se ha incrementado la cooperación en áreas del Pacífico y la Antártida. Si bien respetan la voluntad de la UNASUR en materia de no permitir el ingreso a puertos propios de unidades militares destinadas a las Islas, no ha asumido dicho compromiso de manera escrita volviendo al mismo contingente de las necesidades u oportunidad política.

A nivel de cooperación y confianza entre los gobiernos locales de Chile y la autoridad de las Islas Malvinas, también está ampliamente certificada y son ellos junto con actores de la sociedad civil de Uruguay quienes asisten en el programa de suficiencia agrícola.

Uruguay es el eslabón logístico continental de la industria pesquera en las Islas Malvinas, lo cual ha generado algunas tensiones debido al pedido de autorización para pasar por nuestras aguas por parte de poteros españoles que se dirigen a las Islas a realizar tareas de pesca. Recientemente el Reino Unido y Uruguay han firmado acuerdos de cooperación naval para el entrenamiento en misiones SAR (*Search and Rescue*), de búsqueda y rescate.

Varios actores políticos de Perú, Chile, Uruguay han manifestado la necesidad de revisar la política de apoyo a la República Argentina en relación a la cuestión Malvinas, ya que los beneficios no son interesantes. Sin embargo como este apoyo se mantiene a nivel retórico la situación de los bajos costos se mantiene en las dos direcciones.

En el campo militar y de manera directa, el Reino Unido continúa en su lógica de mantener una fuerza disuasoria que cumpla con el rol de denegación de espacio y anti-acceso a los efectos de evitar una sorpresa estratégica similar a las de 1982.

Como parte de la estrategia activa, se ha puesto un mayor énfasis en la defensa del principio de la autodeterminación isleña. De ahí que han comenzado a preparar el terreno para deslegitimar la conveniencia de la permanencia del caso de Malvinas en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, tal como lo señalan en el libro Blanco de los Territorios de Ultramar. Asimismo los miembros de la Asamblea Legislativa de las Islas Malvinas han iniciado giras de relacionamiento político — diplomacia pública— y vinculación económica por varios países de América Latina a los efectos de que se conozca su perspectiva. No siempre han sido recibidos por funcionarios de alto nivel aunque sí han encontrado una gran recepción en la sociedad civil. Han visitado gran parte de Centroamérica, Caribe, Brasil, Uruguay, Chile, Perú, Estados Unidos, Canadá, Bolivia y Colombia. En este último expresaron su completo apoyo por el litigio que tiene con Nicaragua por las Islas de San Andrés, que terminó siendo una de las acciones más contraproducentes realizadas por la diplomacia malvinense al amparo del Reino Unido ya que el fallo de la Haya resultó contrario a la posición de Colombia la cual, señalaban los isleños, era similar a la de ellos.

De manera directa sobre la Argentina, el Reino Unido de Gran Bretaña, mantiene la base militar la cual recibe actualizaciones de diverso equipamiento aun cuando tienden a demorarse



en relación a las unidades que los británicos consideran de primera línea, pero eventualmente llegan generando mejoras exponenciales, y más aún si se las compara con el equipamiento existente en la región.

La respuesta a una agresión sería mediante el transporte aéreo a través del resto de las Islas que componen los territorios británicos de ultramar, como Ascensión y Santa Helena. En esta última se inauguraría, en el año 2016, un aeropuerto con una pista con las condiciones necesarias para recibir varios transportes C17, los cuales son la columna vertebral del transporte aéreo estratégico británico, junto con un adecuado sistema de almacenamiento de combustible.

El objetivo de la actual administración británica es mantener una disparidad relativa que deja en claro, como señaló el ministro de defensa Phillip Hammond, frente al requerimiento de un periodista del periódico Sky News acerca de qué pensaban hacer si perdían las Islas Malvinas, su respuesta fue: “No vamos a perder las islas Malvinas porque la Argentina no es una amenaza militar para las mismas”.

Asimismo, como respuesta directa y concreta a los efectos de lesionar la capacidad militar argentina y también como medio de prevención y como una muestra más del cambio en las prioridades en la relación con el país, podemos señalar que desde fines de 2011 y hasta el presente, el Parlamento británico ha decidido ampliar el embargo de material relacionado o de uso dual con el campo militar. Esto frente a un manifiesto desinterés político existente sobre las capacidades operativas generales de las Fuerzas Armadas, como sostiene Jorge Battaglino.

Finalmente, la última acción política fue la realización de un referéndum político sobre la voluntad de seguir siendo parte de los territorios británicos de ultramar, el cual fue ganado por el 99.8% de los votos del 92% de la población -1.525 ciudadanos-. Dicho referéndum fue observado por una comisión independiente sin apoyo oficial de ningún país, compuesta

por miembros de ocho países: Brasil, Uruguay, Chile, México, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá e Inglaterra avalando todo el proceso del referéndum a los efectos de utilizar los resultados y sus implicaciones políticas en la reunión del C-24 del presente año, con la posibilidad de que dejen de presentarse a discutir el caso de la autodeterminación en dicho comité a partir del 2014.

Para aumentar la viabilidad económica de las Islas, se ha ofrecido a quienes tengan interés en participar en el potencial negocio petrolero offshore, las coberturas legales necesarias frente al accionar de la República Argentina. Se ha ingresado a programas de fondos “espejos” de la Unión Europea, además de buscar a los socios que puedan desarrollar la infraestructura necesaria para poder llevar a cabo dicho emprendimiento. Asimismo, ha establecido zonas de protección marítima, las cuales se realizan para proteger la biodiversidad y amparar espacios donde la pesca no pueda ser desarrollada, así como también permiten establecer un precedente más acerca de quién controla el espacio circundante a las Islas Malvinas. Finalmente, y en relación con la posible explotación de petróleo, han señalado la necesidad de establecer rutas marítimas protegidas en aguas que se encuentran en disputas debido a que de explotar petróleo, la zona se volvería altamente sensible y vulnerable en términos militares como ambientales siendo necesario cubrir ambos aspectos en caso de alguna complicación de magnitud con las operaciones.

### **Enfrentando el futuro: opciones en la política exterior y de defensa argentina.**

Existe una dinámica de acción y contra-reacción en la relación de ambos países con un resultado por lo menos incierto en la evolución de la misma con el correr de los años y en especial desde el año 2017, que tiene la posibilidad de convertirse en bisagra.

Entrampados en diatribas nacionalistas y

discursos vacíos que apelan a la sociedad civil, solo hacen que aumenten las expectativas y las frustraciones en relación a la cuestión Malvinas.

La multipolaridad no significa un cambio radical en relación a la cuestión Malvinas para la posición argentina, sino implica tener que lidiar con una realidad que es más adversa de lo que a priori aparece. Una transición económica favorable con la República Argentina no implica un realineamiento político que la multipolaridad conlleva.

En este momento estamos sumidos en una estrategia que ha rendido frutos en el corto plazo pero cada vez más nos aleja de los cambios que se están sucediendo y que impactarán en la tercera década del siglo XXI. Pero, como señaló la Dr. Lilian del Castillo en el seminario Repensar Malvinas, negociar implica conceder y los argentinos deberíamos tener en claro qué es lo que estamos dispuesto a ceder, sino en el mejor de los casos lo único que conseguiremos es un diálogo donde se darán a conocer posturas que continuarán siendo paralelas la una de la otra.

Pensar o señalar, como sostienen algunos, que el status quo permanece igual o mejor que hace treinta años porque existe una crisis económica en Europa es erróneo. El mismo ya se ha modificado de forma contraproducente para los intereses de la República Argentina. El Reino Unido y los habitantes de las Islas Malvinas tienen el 100% que nos correspondería de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur mientras que nosotros no tenemos nada y ahora están implementando una estrategia para ir por el 100% de las aguas que circundan a las islas y los recursos de la plataforma continental.

Para nosotros, el reclamo de soberanía representa el 100% que los ingleses no están dispuestos a ceder. Seguiremos reclamándolo y la contraparte continuará señalando que solo negociarán cuando los habitantes de las Islas lo deseen, situación que parece poco probable que suceda, más si se consideran los resultados del

referéndum. Este ha sido hasta el momento un tiempo perdido y cargado de frustración. Esta modalidad de reclamo termina atentando contra nuestros intereses.

La vía unilateral es una posibilidad para el Reino Unido, pero al mismo tiempo un problema porque aquello que se utiliza como argumento para las Islas Malvinas, no para las zonas contiguas, y cualquier problema existente en esa zona, desde un accidente producto de la naturaleza extractiva de la actividad económica que llevan a cabo tanto en la pesca como -en un futuro- el petróleo, será responsabilidad de quienes se han hecho cargo de la misma, y los daños que afecten a la República Argentina pueden ser un foco de tensiones aun mayor de las existentes. Los británicos recorren el camino de la unilateralidad no solo por la posición que detentan sino también porque están dispuestos a asumir riesgos y costos, ya que la posibilidad de incidencia de la Argentina es prácticamente nula.

La opción de la Argentina pasa por entender que se encuentran en una posición de debilidad, que revertirla de manera de alterar la relativa tranquilidad operativa que poseen los isleños en zonas reclamadas por ambos, va a insumir tiempo y recursos.

Resulta entonces necesario que se hable de los otros 100% existentes en una relación compleja como la actual entre todas las partes del problema. Por ser realistas, los británicos saben que en términos de legitimidad, presiones y las potenciales consecuencias de las contingencias no deseadas, resulta mejor actuar multilateralmente sobre la base de un acuerdo que comprenda los intereses de ambas partes que arriesgarse a actuar solos. Además, si del otro lado existe un actor con alguna fortaleza es mejor considerar sus intereses y que no ocurre lo mismo si se enfrenta a uno paupérrimo.

Aquí se nos presenta una oportunidad. Nosotros contamos para esta negociación con una posición geográfica relativa favorable, con la capacidad para seguir obstaculizando su accionar y con la posibilidad de reconstruir nues-

tras fuerzas. Aunque ellos parten con una ventaja mayor dada por la posesión de las Islas, ésta se deslegitima a medida que se adentran en el agua. Si bien nosotros en la actualidad no tenemos la capacidad de ejercer presión sobre la zona que ellos reclaman, tenemos alguna capacidad para cerrar, de tanto en tanto, el espacio marítimo sudamericano y eventualmente ejercer presión sobre sus líneas de comunicación marítimas. A eso se suma la capacidad - dependiendo de la buena voluntad de los vecinos- de entorpecer el regreso del Reino Unido al espacio comercial latinoamericano del cual se retiró a mediados del siglo XX.

Existe una preocupación real por parte de los ingleses: la posibilidad de que Argentina tome acciones que complementen aquellas diplomáticas y que se orienten a poner algún tipo de presión sobre las líneas de comunicación naval y/o la posibilidad de empezar a entrar de manera activa en la zona de exclusión. Esta acción será vista como una provocación pero los obligará a pensar cuál es la respuesta adecuada frente a la posibilidad de que no se respete más una línea divisoria que no es considerada legítima por el Estado argentino, y que cumplía la función de buffer territorial para evitar otro 1982, pero que a la luz de las capacidades tecnológicas y las necesidades materiales, es un espacio para explotar económicamente.

Mantener un perfil alto en los foros internacionales puede ser útil para ganar visibilidad, pero si eso no va acompañado por acciones que hagan que la otra parte replantee su posición o que se dialogue a partir de la realidad del poder que ambas naciones tienen, su accionar no va a impedir lo inevitable, que es otra pérdida más de oportunidades de obtener algún beneficio de una situación que en la actualidad no se encuentra definida, aunque nos es desventajosa.

Los tiempos se están acelerando y donde parece cada vez más claro que Inglaterra junto con los Malvinenses están dispuestos a cerrarse, -habilitados por nuestros actuales plantea-

mientos verbales y acciones- aun con los riesgos que ello implica a futuro. Reanudar diálogos tripartitos fuera de la luz pública se vuelve una necesidad si se quiere revertir la situación, y disminuir las tensiones. Este sistema de acusaciones mutuas es sumamente funcional al gobierno conservador de Cameron, ya que aun cuando paga costos de una exposición no querida, les permite mostrar también la posición británica y de los isleños en el mundo.

Resulta necesario un grado de mayor acuerdo entre las elites acerca de las vulnerabilidades preexistentes en relación con la cuestión Malvinas, cuán lejos y difícil es recuperar dicho espacio, aunque sí estimo que estamos a tiempo de incidir en la redistribución de los recursos que en las zonas circundantes existen.

La voluntad de ensamblar una estrategia destinada a que sientan de manera efectiva que no solo no reconocemos el cambio del estatus quo sino que además podemos poner presión en sus líneas de comunicación naval de manera efectiva pero de forma simultanea volver a sentarse a discutir de forma pragmática lo relacionado a las islas, es un imperativo estratégico mayor para el próximo lustro.