

Antártida y Malvinas: ¿un mismo conflicto?*

*Andrés Cisneros ***

“Lo que siempre ha sido el caso con las Falklands es que el derecho ha importado mucho menos que el poder y la determinación a la hora de decidir su propiedad.” (1)

Sir Lawrence Freedman

En “Official History of the Falklands Campaign”,
Routledge Ed., Londres 2005, Tomo I, pág. 3

“A partir de este ataque argentino hay que prestar mucha atención al tema de la Antártida” (2)

Lord Shackleton

Cita no textual de su intervención en la Cámara de los Lores,
a pocas horas del desembarco argentino de 1982

¿Puede el lector imaginar que un buen día un presidente argentino anuncie a la opinión pública que se ha decidido reconocer los derechos británicos en Malvinas y, en consecuencia, cesar todo reclamo de soberanía sobre las islas? Imposible. Siendo esto así, ¿Por qué nos comportamos como si resultara esperable un comportamiento similar por parte del Reino Unido que, encima, nos ganó una guerra iniciada por nosotros? Todos los años concurrimos, por un día o dos, al Comité de Descolonización de la ONU, recitamos por enésima vez nuestro reclamo y pasamos a esperar pacientemente que transcurra otro año más para repetir, de nuevo, el mismo exacto ritual sin resultados. En suma, que el reclamo en Naciones Unidas es necesario, pero también insuficiente. Si de veras queremos recuperar a las Islas, algo más habrá que hacer.

Y es allí donde comienzan las divergencias entre los argentinos. La profundidad, a veces el ensañamiento de esas divergencias mide, como un calco, la distancia que nos separa de la posibilidad de establecer un proyecto común, una política de estado para Malvinas. Pero una en serio, una que –superando la tentadora comodidad de seguir usándola para motivar emociones electoralmente redituables– contenga verdaderas posibilidades de llegar a una solución aceptable para todos los involucrados.

Dos conflictos, una política

A los argentinos nos quedan pendientes dos grandes disputas que involucran territorios: Malvinas y la Antártida. Tienen muchos puntos de contacto pero, asombrosamente, las vivimos de manera muy separada, como temas independientes, cada uno por su lado. El elemento más determinante es que, en ambos conflictos, aparecemos confiando exageradamente en el aspecto jurídico, en la supremacía final que, alguna vez, se reconocerá a nuestros mejores derechos. Descansamos, literalmente, en una estrategia casi puramente juricista, en un mundo que todavía se maneja por la política del poder. El imperio del derecho internacional viene registrando avances y continuará en esa dirección, pero falta mucho, muchísimo, si alguna vez se llega, para que con solo tener razón se nos devuelvan las Islas.

Desde el punto de vista de las propuestas de solución, los argentinos hemos oscilado en dos grandes corrientes

* Este artículo corresponde a la disertación del Doctor Andrés Cisneros durante el Seminario Malvinas en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales el 22 de agosto de 2013.

** Andrés Cisneros / Ex Secretario General y de Coordinación y Ex Secretario de Relaciones Exteriores y Asuntos Latinoamericanos, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

principales.

La primera, que llamaríamos tradicional, exige la discusión del tema soberanía desde el principio, de entrada, antes de hablar de cualquier otro asunto, como serían recursos naturales, comercio y cooperación en general: o discutimos soberanía de entrada, o no discutimos nada.

La segunda, aplicada en algunos períodos de la década de los setenta y en el último gobierno de Perón, encontró su más larga continuidad en los Noventa, con la Cancillería a cargo de Guido Di Tella. Proponía una política no opuesta, no excluyente de la tradicional, sino combinable, complementaria: ya que evidentemente resultaba imposible obligar a la Corona a discutir soberanía, aceptemos hablar sobre los otros temas, como una manera de iniciar un camino que, a la corta o a la larga, desembocaría en un clima más propicio a la discusión de fondo. Hoy, parece que casi todo el mundo está de acuerdo pero, en su momento, Di Tella predicaba en medio de gran hostilidad. Y pocos le reconocemos su coraje.

Como si nos hubiéramos empeñado en incluir al de Malvinas entre los tantos asuntos, cruciales, en que los argentinos elegimos el enfrentamiento en lugar de la cooperación, hemos vivido ambas estrategias como excluyentes: o aplicamos una o aplicamos la otra. Casi nunca se ha procurado coordinarlas. Pero ocurrió, sin embargo, al menos en tres oportunidades, breves y frustradas. Y frustradas por nosotros, no por la pérdida Albión.

La primera, luego de los recordados acuerdos de Comunicaciones de 1971 cuando, por varios años, comerciamos, viajamos, viajaron ellos, los proveíamos de combustibles, transportes, atención médica, educación superior, alimentos y todo tipo de mercaderías, generando un clima tal que, para la última presidencia de Perón, permitió a la embajada británica entregar a nuestro canciller Alberto Vignes una propuesta de condominio (*condominium*) semejante a Hong Kong: reconocimiento inmediato de nuestra soberanía y arriendo acordado en favor de la Corona, con creciente co-administración argentina, por un número de años a definir. El presidente ordenó a Vignes aceptar, negociando el plazo más corto posible. Pero Perón murió pocas semanas después, e iniciamos un proceso de peligrosa exacerbación de la política "tradicional" sobre Malvinas que, de la mano del proceso militar sobreviniente, no por casualidad desembocó en la guerra de 1982.

La segunda ocurrió en 1981, apenas meses antes del desembarco argentino, cuando ya Thatcher era premier y tras un proceso de negociaciones diplomáticas que culminaron en un viaje a Buenos Aires y a

Malvinas del subsecretario regional de la corona británica Nicholas Ridley, portando una propuesta, esta vez de retroarriendo (*leaseback*), pero semejante a la anterior, que ya operaba exitosamente en Hong-Kong. Desgraciadamente, la Junta que entonces nos gobernaba, "contraofertó" que Gran Bretaña cediera total y formalmente la soberanía prácticamente en el acto, en diciembre de ese mismo año, pavimentando, con ello, el camino hacia la acción bélica de apenas unos meses después, el 2 de abril de 1982.

La tercera oportunidad es anterior en el tiempo a las dos primeras y para conocer su texto habrá que esperar al menos dos años. Rodolfo Terragno lo ubica en 1940, y constaría en un documento "Oferta hecha por el Gobierno de Su Majestad para reunificar las islas Falkland con Argentina y aceptarlas en arriendo", que legalmente permanecerá como secreto de estado británico, reservado hasta el año 2015 pero que, por su título, pareciera consistir en el mismo sistema de *leaseback*.

A partir de entonces, el tema de la población ha resultado un escollo hasta ahora imposible de superar, a pesar de los pésimos antecedentes que Gran Bretaña registra en la materia. El último de ellos tuvo lugar en 1967, cuando Londres y Washington cerraron un acuerdo por el que la Corona arrendó por medio siglo a la isla de Diego García, la mayor de las del archipiélago de las Chagos, a causa de su excepcional posición estratégica en medio del océano Índico. Sucedió que una condición impuesta por Estados Unidos fue que los británicos las entregaran libres de población, por lo que Londres no hesitó en expulsar compulsivamente a unas cuatrocientas familias de pobladores originales, alrededor de cinco mil chagosianos de raza amarilla. Esa gente nunca pudo volver y terminaron dispersas e inorgánicas en otras partes del mundo, incluyendo grupos de mendigos en las calles de Londres. ¡*Rule Britannia* y larga vida al derecho a la autodeterminación!

Por ende, la insistencia británica en que se atienda la opinión de los isleños es tomada por nosotros, con razón, como un ejercicio de supremo cinismo. En conversaciones con numerosos opositores, entre ellos Terragno, Di Tella coincidió en el planteo y lo introdujo en su discurso oficial ante las Naciones Unidas: "*Brindar a dicha población, que goza de la ciudadanía británica plena, el derecho a la libre determinación significaría aceptar que se constituya en árbitro de una controversia territorial de la cual su país es parte.*"

Pero si esperamos que algún día nos devuelvan las islas, también hay que entender las dificultades, en su política interna, con que puedan tropezar las autoridades inglesas que intentaran hacerlo. En

efecto, más allá de quien tenga o no razón, cualquier político británico que propusiera algo así, sobre todo después de la guerra de 1982, afrontaría un seguro suicidio político y una repulsa mayúscula de su opinión pública. Los ingleses no tienen razón, las islas son nuestras y debieran devolverlas; el asunto es que, aunque quisieran, sus dirigentes encontrarían internamente, al menos por mucho tiempo, dificultades cercanas a lo insalvable.

Ese debate interno británico no nos era definitivamente adverso. Apenas terminada la Guerra de 1982, nada menos que el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de los Comunes se pronunció, oficialmente, en los siguientes términos: *“Aun cuando el Comité considera que la evidencia histórica se encuentra muy ajustadamente equilibrada, terminamos por concluir que el peso de la evidencia respalda la posición de los títulos argentinos a las islas, por lo menos a las islas del este, que era, cuando la ocupación británica de 1833, de mayor substancia de lo que fue o es aceptado por las fuentes oficiales del gobierno del Reino Unido. En esta conclusión nos encontramos apoyados no solo por las evidencias que se nos facilitaron a lo largo de la investigación sino también por las dudas que por este asunto fueron repetidamente expresadas por los funcionarios británicos durante la primera parte del siglo”*

La contienda de 1982 terminó, quizá para siempre, con ese debate interno en la política británica. A partir de entonces, ya nadie, ni en el Foreign Office ni en ningún espacio representativo, se propone discutir la soberanía con Argentina: hubo una guerra, iniciada por nosotros y ellos la ganaron, fin de la historia. Así lo argumentan. Para los ingleses, la victoria sí da derechos.

Tras un manto de neblina

La posguerra de Malvinas entronizó, en ambas partes, la supremacía de sus líneas más duras. En Gran Bretaña, el ataque argentino eclipsó, seguramente por muchas décadas, a la línea pro-negociación del Foreign Office y, en nuestro país, la soberbia posterior de los isleños triunfadores favoreció el regreso, a partir del régimen de los presidentes Kirchner, de la política tradicional menos dialoguista que se recuerde. Procurando restablecer un clima propicio, desde de la recuperación de nuestra democracia, en 1983, sucesivos gobiernos habían desplegado esfuerzos para reconstruir, primero, la relación diplomática entre ambos estados y, a posteriori, el espíritu de diálogo tan dañado por la guerra.

En esa línea de continuidades, a partir de 1989 se procuró combinar ambas posturas, hasta entonces tan

opuestas: reforzamos los planteos jurídicos en las Naciones Unidas y, al mismo tiempo, se abrieron canales como nunca antes para hablar sobre otros temas que no fueran la soberanía. Una cosa no excluía a la otra: compromiso de perseguir nuestro reclamo de soberanía que pasaba a estar asentado en la nueva Constitución de 1994/5 y, al mismo tiempo, inicio de conversaciones sobre comercio, coadministración, inversiones, acceso de argentinos a las islas, aprobación de que ciudadanos argentinos pudieran establecerse y adquirir tierras y otros bienes, etc. En suma, comenzar un proceso que reinstalase el nivel de relacionamiento perdido con la guerra.

De manera que en ese período histórico, tan difícil por lo reciente de la Guerra, se consiguió hacer cobrar vigencia operativa, al mismo tiempo, a las dos vertientes hasta ese momento excluyentes, en que por tanto tiempo nos habíamos dividido: reclamo irrenunciable de la soberanía y, también, cooperación y entendimiento en los demás temas. Todo junto.

Esos esfuerzos no carecieron de éxito, luego abortado por el regreso a la política tradicional de hostilidades, a partir de 2003. Para hacerlo posible se instaló el paraguas de soberanía –semejante al del Tratado Antártico– en su momento tan criticado pero que, hasta el día de hoy, ningún gobierno posterior canceló, a pesar de atacarlo cuando eran oposición.

El espíritu de tal política puede en los siguientes párrafos de un *non-paper* dirigido por Guido Di Tella al entonces canciller Robin Cook :

“El gobierno, la oposición y la entera sociedad argentina consideran que están dadas condiciones más que suficientes como para que Gran Bretaña y Argentina hagan extensiva al Atlántico Sur la perfecta normalización de relaciones instauradas en 1989 y óptimamente desarrolladas desde entonces”...

“Me atrevo a afirmar que ése es un sentimiento que también prevalece en la opinión pública de su país y, sin ninguna duda, en la opinión generalizada de la inmensa mayoría de los países del mundo...”

“Los isleños merecen respeto no solo porque la Gran Bretaña se los garantice sino también porque mi país hace de ese respeto una cuestión de honor y está dispuesto a comprometerse de la manera más amplia que se le requiera. En armonía con ello, el lado británico deberá aceptar que la Argentina es titular de derechos que corresponde sean tomados en cuenta”...

“No conocemos un solo caso en la historia en que la incomunicación y la negativa al contacto, el comercio y la cooperación hayan generado un clima propicio para la solución de diferencias. Antes bien, han conducido a todo lo contrario”...

“Es de sentido común y diaria experiencia que si se van abordando los problemas de esta manera el sucesivo avance de rubro en rubro allana el entendimiento para lo que vaya quedando pendiente de resolver”...

“Todo consistiría en avanzar en lo que sea posible y diferir de una manera acordada el tratamiento de aquello en que no percibimos hoy la existencia de un acuerdo posible entre las partes”...

“La guerra ya nos hizo demasiado daño como para que permitamos que su recuerdo nos envenene la paz. Derrotemos a la guerra como se ha hecho siempre en todas partes: eliminando sus secuelas, restaurando los contactos y aislando los factores de enfrentamiento”..

“Estoy seguro que en su país, como en el mío, es muy bajo el número de personas que negarían la necesidad y conveniencia de que dos naciones como las nuestras iniciaran un diálogo constructivo”.

El intento duró un corto tiempo histórico, a todas luces insuficiente, unos catorce años y tres presidencias, hasta 2004, en que tornamos a retirarnos de todo diálogo, a partir del primer gobierno del kirchnerismo.

La política de seducción

A principios de los Noventa, una organización privada encargó a la encuestadora británica Mori –de gran prestigio en ese país– una serie de sondeos que continuaron hasta 1998. Todos esos sondeos tuvieron dos mismos universos, la opinión pública en Londres y en las Malvinas. Y las mismas preguntas específicas de qué hacer en el tema de soberanía. En la primera encuesta, quienes negaban toda posibilidad de siquiera sentarse a discutirla constituían una abrumadora mayoría, reduciendo a quienes discrepaban a porcentajes matemáticamente despreciables. Más interesante aún, las respuestas en Londres y en Stanley eran prácticamente idénticas, evidenciando la condición de espejo con que los isleños influían en la opinión de los habitantes de Gran Bretaña: lo que pensarán en las Falklands había pasado a ser el pensamiento de la totalidad del Reino Unido.

En años posteriores comenzó a verificarse un deshielo lento, pero en la buena dirección. En ambos universos la inmensa mayoría persistía contraria a toda negociación, pero ya aparecían progresos significativos en el porcentaje de quienes comenzaban a

considerar algunas alternativas, empezando por la de, al menos, sentarse a conversar con Argentina. Esto podía comprobarse en ambos universos pero de una manera mucho más acentuada en Londres que en Stanley, demostrando un gran avance: la opinión pública británica ya iba dejando de repetir, automáticamente, lo que dijera la isleña.

El resultado final era el mismo, pero el porcentaje de quienes se sentirían inclinados a un cambio de actitud venía creciendo mucho más en un universo que en el otro. Las razones podían entenderse rápidamente. Para un habitante de Malvinas, cualquier acercamiento con Argentina podría terminar traducándose en cambios que afectarían radicalmente su forma de vida. Para un londinense o un habitante de cualquier otra parte de Gran Bretaña, la inmensa mayoría de los cuales no conoce casi nada del problema, las Malvinas bien podrían considerarse un gasto militar innecesario, una fuente de conflicto permanente con un país como la Argentina y un enclave imperial no resuelto en el proceso de descolonización en que se embarcara la Corona a partir de la Carta de las Naciones Unidas y que habían resuelto con tanto éxito en el resto da casi todo el planeta.

Desde ese punto de vista, resulta obvio que la supuesta seducción estaba dirigida mucho menos a los siempre muy antiargentinos isleños que al resto de la opinión pública británica que, a medida que vayan pasando los años de la guerra de 1982, podrán sentirse más inclinados a adoptar posturas elásticas, más basadas en la sensatez.

A esta propuesta de notoria sensatez se la vituperó como indigna política de seducción, y se le negó cualquier aspecto positivo que mereciera continuarse, cambiándola, a partir de 2003, por el retorno a un diálogo de sordos que ha cancelado, en beneficio de la potencia usurpadora, todos los puentes entre las partes.

Años después, Mariano Grondona resultó el primer periodista argentino en viajar a Malvinas luego de la guerra. Hasta ese momento, Grondona, con un discurso en ocasiones maurrasiano, se había opuesto frontalmente a la política del gobierno en el Atlántico Sur. A su regreso, vivida la experiencia sobre el campo de la realidad, cambió con hidalguía su punto de vista y, en un libro posterior, escribió: *“quedé convencido de que el diálogo entre la pequeña comunidad malvinense y nuestra gran comunidad era viable”*. Además: *“Di Tella concibió una política realista e inteligente con relación a Malvinas...”* Y lo más importante para este libro: *“¿Pero cuál era el obstáculo principal de este intercambio? Que los isleños no creían que la política de Di Tella fuera una política de Estado, sino una política de gobierno, una*

moda pasajera más de los argentinos. Lamentablemente tuvieron razón...”

La moraleja surge evidente: no basta con tener una política con aciertos –una política de gobierno, de corto plazo– el mundo solo toma en serio a los países que, además, las mantienen en el tiempo, convirtiéndolas en políticas de Estado. En contraste, los recursos no renovables y sus derivados (principalmente aceite crudo de petróleo) representaron apenas el 11,5% de las exportaciones de Argentina a China en el mismo período. Estos datos parecen sugerir que, por ahora, el auge chino representa menos peligros para Argentina que para algunos de nuestros vecinos.

Un caso de juridicismo

A partir de 2003, ese retorno a una política que condiciona todo diálogo con Londres a que se comience por discutir la soberanía antes que nada, acompañada por el retiro de los acuerdos de pesca, petróleo y sobrevuelos, supuso retroceder a los tiempos en que basábamos nuestro accionar exclusivamente en el reclamo jurídico, esencia de lo que denominamos la política tradicional sobre Malvinas. Esa política ha constituido un ya demasiado extenso ejercicio sobre el morbosos cultivo de nuestras propias impotencias. Ya dijimos que a tal política no hay que suprimirla sino superarla, no descartarla sino enriquecerla, con acciones conducentes que nos rescaten de un destino perpetuamente condenado a una mórbida letanía de quejas sin efecto sobre la realidad del conflicto. La inmovilidad operativa a que nos sometió la persistencia del ritual paralizante puede verificarse en un dato tan veraz como asombroso: hasta 1998, la Cancillería Argentina no contaba con un estudio jurídico completo, articulado como un todo, de los aspectos jurídicos de nuestra diferencia con Gran Bretaña por las Malvinas. De tal manera, un Estado que durante más de un siglo y medio había basado su accionar exclusivamente en el peso de sus derechos, tenía estudios puntuales valiosos, a menudo esfuerzos privados, pero nunca los había sistematizado oficialmente en un texto que contuviera un reclamo jurídico debidamente estructurado. Mucho menos, el correspondiente estudio de las fortalezas y debilidades legales que pudieran esgrimir los británicos. De eso, no teníamos nada. El círculo vicioso de esa asombrosa autocelebración de la impotencia se cerraba, una y otra vez, en la incomprensible actitud de un país que, durante medio siglo, acudía a las Naciones Unidas para reclamar por sus derechos pero nunca instruyó al bien poblado plantel de sus juristas oficiales para sistematizar con solidez sus pretensiones. Todo un símbolo. Recién a partir de 1998 los argentinos pudimos quebrar la continuidad de semejante incongruencia mediante la

creación de un departamento especial dentro de la Cancillería, la CASUR (Comisión Asuntos Atlántico Sur) que, debidamente dotado de juristas diplomáticos de excelencia y recursos suficientes, en el lapso de cinco años completó un cuerpo de antecedentes y argumentaciones jurídicas suficientes como para considerar que ya no adolecemos por la carencia de una herramienta tan esencial para el respaldo de nuestras pretensiones. Pero hasta ese momento, la Argentina, a través del ministerio dedicado a relacionarla con el mundo, llevaba más de siglo y medio reclamando las islas en base al derecho sin haber sistematizado sus argumentos y sus respaldos. Otra vez, la Argentina paradójica.

Está claro que, aplicadas por separado, por lapsos cortos, interrumpidos, y de manera mutuamente excluyente, todas las políticas han resultado, efectivamente, insuficientes. Y, quizá, aunque las consigamos aplicar de manera coordinada durante otros cincuenta años, podría ser que tampoco de esa manera solucionemos el conflicto: la guerra hizo mucho daño y nuestro peso en el mundo ha disminuido enormemente. Pero sin duda alguna, nuestras mejores chances radican en la correcta articulación del diálogo con el reclamo, no en cada uno por separado.

En ese juego de pinzas reside nuestra mejor chance: si no hubiéramos iniciado una guerra y tuviéramos el peso actual de, por ejemplo, Brasil en el mundo, esa discusión ya habría comenzado. Y quizá terminado. Hace sesenta años Brasil y Argentina tenían PBI similares. Hoy nos superan cuatro o cinco veces. Si ellos pudieron dar ese salto, por qué no podríamos nosotros en el próximo medio siglo?

La guerra del '82 nos ha dejado el sabor amargo de la derrota y las vidas ofrendadas pero, al mismo tiempo, alguna dosis de la sabiduría que suele derivar los acontecimientos catastróficos. Tiende a crecer en la conciencia colectiva la convicción de que debemos retornar al diálogo, esperar nuestro tiempo, y trabajar hacia adentro para conformar un país respetable, cuyos habitantes excluyan al tema de Malvinas de las contiendas banderizas para convertirlo en una política de estado. El fantasma de la inversa involución de otra política de Estado, la de los derechos humanos, hoy tan degradada, no deja mucho espacio para el optimismo. Repetirlo en este tema sería imperdonable. Las Malvinas y la Antártida ya no deben ser considerados como temas independientes de nuestra política exterior: nuestra disputa con Gran Bretaña tiene, en ambos casos, la misma naturaleza.

Hay otro común denominador en ambos con-

flictos: los argentinos nos hemos amparado casi exclusivamente en la razón jurídica, desatendiendo mucho los aspectos del realismo y la diplomacia. Y, también como en Malvinas, los ingleses no se limitaron a lo jurídico y operan activamente en otros campos.

La disputa en Antártida, aún no trabada pero ya suficientemente explícita, no puede confundirse con un mero intento testimonial de hacer justicia histórica, o con esperanza que podamos cifrar en que el mundo, esta vez sí, procederá a una más correcta atribución versallesca de derechos: más probable será que presenciaremos, de nuevo, la nuda confrontación de intereses sobre el Atlántico y el Polo Sur, los espacios geopolíticos más vacíos del planeta. En casos así, las grandes potencias no se andan con chiquitas.

No entenderlo así, condenaría a la Argentina a repetir la cuasi bicentenario impotencia padecida en Malvinas: ni los ingleses ni el mundo se van a conmovir demasiado con nuestros mejores derechos antárticos, y la docena larga de estados con aspiraciones en la zona, se aprestan a dirimirlas en base a sus derechos pero, también, a una cruda política de poder. La Historia demuestra que, a la hora de repartirse espacios vacíos, los que tienen más derechos deben cuidarse de los que tienen más fuerza.

Solos o acompañados

¿Existen diferencias de calidades en el desempeño de nuestros diplomáticos? Mucho más que eso. Se trata de la diferencia entre un país que acostumbra a cambiar la realidad en dirección a sus intereses y otro que, ante su notoria impotencia para hacerlo, lleva casi doscientos años refugiándose en la victimización, el juridicismo y, hacia adentro, la caza de brujas al que piensa diferente.

Lo atractivo de la victimización es su infinita capacidad de repartir indulgencias: la adjudicación de nuestras penurias a protagonistas terceros, no solo nos exonera a nosotros de toda responsabilidad sino que, cuanto más grande y poderoso el enemigo, más heroico nuestro injusto predicamento y más disculpable nuestra incapacidad de derrotarlo. Es lo que, mitigado por el humor, Alejandro Rozitchner bautizó como el Club del Padecimiento Meritorio, para quien “la victimización es una manera de huir de las cosas. Aun las verdaderas víctimas, tienen que aprender a dar la batalla. No hay otro lugar adonde ir”.

A esta altura del siglo veintiuno, los argentinos debiéramos dejar de engañarnos: en el mundo, todavía, no basta con tener razón. Debemos hacernos fuertes en otros campos, además del derecho y la academia. Algo distinto hay que intentar. No para reemplazar a la política tradicional, sino para apuntalarla,

fortalecerla, ayudarla a dar el salto cualitativo que la haga pasar del mero reclamo verbal a la acción concreta en el terreno.

No hay, no se percibe una vocación por enhebrar los parecidos, base de toda empresa asociada. Cuando en el mundo se nos señala, acertadamente, como brillantes en lo individual pero desastrosos en lo colectivo, en el fondo no lo contabilizamos como una crítica sino como un secreto elogio: seguro que uno de esos argentinos admirables soy yo.

Una de las ventajas más atractivas de la retórica es que no tiene por qué guardar demasiadas vinculaciones con la realidad: el discurso tonante y la imprecación patria suelen ocultar, eficazmente, la incapacidad de conseguir nada concreto.

En el otro extremo, quienes sostienen que debiéramos reconocer derechos de soberanía a los isleños pueden elaborar argumentos atendibles, pero debieran tomar en cuenta que ni ellos ni los británicos han estado nunca dispuestos a reconocer a la Argentina derecho alguno. Y que el momento de discutir derechos se encuentra históricamente impedido por la negativa británica, no argentina.

En los últimos diez años, cada vez que surgió un conflicto externo – Itaipú, las Malvinas, las pasaderas uruguayas- Argentina no apareció discutiendo las diferencias, sino con nuestros gobernantes envolviéndose en la bandera, convocando a épicas sin sentido y atribuyendo a cualquier diferencia la heroica condición de una cuestión nacional innegociable.

El polo de la discordia

Es en este rasgo donde radica una peligrosa sintonía con el caso de la Antártida. Porque desde hace más de treinta años repetimos ese mismo tic de la impotencia: nos refugiamos en el peso de nuestros derechos indudables, pero no salimos a tejer una red de alianzas e intereses que nos respalde para el caso en que, también en la Antártida, los ingleses deciden ignorarnos y el mundo mire para otro lado.

En ese marco, la Historia enseña que el peso relativo de los mejores derechos suele ceder ante el poder real de los protagonistas, y cada día resultará menos probable que, finalmente, obtengamos algún territorio solo porque tenemos razón al reclamarlo. Recordemos a Freedman: “lo que siempre ha sido el caso en las Falklands es que el derecho ha importado mucho menos que el poder y la determinación a la hora de decidir su autenticidad.”

La cuestión constitucional

La más alta de nuestras leyes pasó, a partir de 1994, a determinar que, en Malvinas el único camino aceptable es el de la negociación. Ese mero hecho supuso un doble avance: hacia adentro, porque ya pasamos a contar con un acuerdo que nos compromete a todos y, hacia fuera, porque garantizamos al mundo una futura conducta que autoexcluye el uso unilateral de la fuerza. Llevábamos casi dos siglos sin obtener nada porque solo nos contentaríamos con todo. Si una política exterior puede calificarse como mala o buena según a quién beneficie, la del “todo o nada” viene beneficiando hace ya demasiado tiempo a Gran Bretaña.

¿Antártida como Malvinas?

Debiéramos trabajar desde ya mismo para que el Mercosur más Chile -y, crecientemente, luego toda América del Sur- decidan incorporar como de interés propio, nacional de cada uno de ellos, el advertir muy firmemente a la UE que no convalidarán un loteo de la Antártida, el Atlántico y el Pacífico Sur sin la conformidad de nuestra región sobre su destino.

Estas son palabras mayúsculas que nuestros vecinos no pronunciarán si nos ven continuando con discusiones internas, más interesadas en perseguir traidores que en buscar soluciones. De lo contrario, seguiremos con la política exterior tradicional: eternos campeones morales, nosotros nos quedamos con la razón y otros se quedarán con las Islas, las represas o las pasteras; y así para siempre.

Es el petróleo, estúpido

Existe una postura crecientemente respaldada que, invocando los más altos principios humanitarios, propone que los reclamos de soberanía se desconozcan en la Antártida, y todo el Polo Sur sea declarado territorio universal. El grupo de Países No Alineados se ha pronunciado dos veces, en 1983 y 1986, en favor de convertir a la Antártida en Patrimonio Común de la Humanidad, en una campaña liderada por Sri Lanka, con inútil oposición argentina, finalmente desoída por esa organización tantas veces aquí invocada como amiga de nuestro país. Lo propio, la Liga Árabe y la Organización de la Unidad Africana (OUA). Más cerca nuestro, al menos dos países latinoamericanos consideraron estudiable la propuesta. Más allá de las bellas intenciones, un resultado, altamente probable de semejante decisión, sería el de que, perdidos los derechos nacionales de soberanía, la inevitablemente próxima explotación económica de los recursos, en ese conmovedor “territorio para la humanidad,” acabe concentrada en empresas provenientes de los países más poderosos, no de los que renunciaron a sus dere-

chos; y que los beneficios materiales terminen masivamente derivados a los estados más ricos y avanzados, aunque, por su distancia al polo, no podrían alegar derecho alguno sobre sus riquezas.

¿Antártida para la Humanidad?

Si se cree que el Atlántico Sur es un espacio vacío para todos, estaríamos cometiendo un grave error de información. Se trata, efectivamente, de un enorme agujero negro geopolítico para nosotros, los argentinos, y parcialmente para los brasileños, pero no para los ingleses.

En el Atlántico Sur, Gran Bretaña ya controla más superficie que a la totalidad de los otros protagonistas, sumados. No se conoce ninguna razón por la cual decidieran renunciar graciosamente a semejante supremacía.

La alianza sudatlántica con nuestros vecinos, más Chile, debe trascender la solidaridad emocional, de práctica infaltable, “para con el hermano pueblo argentino”, y pasar a anclarse en el centro mismo de los más profundos intereses nacionales de cada uno. Si un país extra continental se apodera del Atlántico Sur, la que va a perjudicarse no es solo Argentina.

Rule, Britania?

Si se cree que el Atlántico Sur es un espacio vacío para todos, estaríamos cometiendo un grave error de información. Se trata, efectivamente, de un enorme agujero negro geopolítico para nosotros, los argentinos, y parcialmente para los brasileños, pero no para los ingleses.

En el Atlántico Sur, Gran Bretaña ya controla más superficie que a la totalidad de los otros protagonistas, sumados. No se conoce ninguna razón por la cual decidieran renunciar graciosamente a semejante supremacía.

La alianza sudatlántica con nuestros vecinos, más Chile, debe trascender la solidaridad emocional, de práctica infaltable, “para con el hermano pueblo argentino”, y pasar a anclarse en el centro mismo de los más profundos intereses nacionales de cada uno. Si un país extra continental se apodera del Atlántico Sur, la que va a perjudicarse no es solo Argentina.

Juntos somos más

Por su parte, el Brasil que hoy trabaja para instalarse en la cumbre más alta de la elite del poder mundial, necesita extender su influencia en el Atlántico Sur como parte de su propio proyecto nacional, individual, y no solo, ni siquiera principalmente, para ayudar a la Argentina. Más allá de la

solidaridad, es en nombre de su propio interés nacional que tienen un objetivo en expectativa. Por lo pronto, ya ha rediseñado su estrategia marítima en torno a la defensa de sus riquísimas reservas de hidrocarburos mar afuera.

La coincidencia objetiva –aún no transformada en un programa de acción en común– con Brasil en el Atlántico Sur reconoce, también, una segunda línea de paridad: el liderazgo histórico brasileño para oponerse a la doctrina de los “espacios vacíos” conque, desde siempre, ha sentido amenazada su soberanía sobre el estratégico enclave del Amazonas. La posible amenaza de grandes potencias sobre esa enorme porción de su territorio conforma una de las principales hipótesis de conflicto en el esquema de seguridad brasileña. Urge trocar nuestra histórica solidaridad declamativa en una alianza estratégica que eleve nuestra voluntad de compromiso, anclándola en los intereses nacionales propios, individuales, de ambos países.

De menos relevancia pero en la misma dirección, la preocupación argentina por el espacio semivacío de la Patagonia enhebra por la doctrina con ese interés nacional brasileño. Y sobre la base de esa coincidencia en defender espacios vacíos que les pertenecen, la eventual defensa conjunta de los aún más enormes vacíos en el Atlántico Sur –que los brasileños denominan “la Amazonia líquida o azul”– enlaza directamente con esa larga tradición en ambos países. Amazonas, Patagonia y el Atlántico Sur debieran conformar el trípode de seguridad e intereses dentro del cual nuestros derechos sobre la Antártida y Malvinas podrían superar la notoria insuficiencia del juridicismo, conectándose en un proyecto concreto de poder regional, en una faceta aún incipiente de nuestra alianza con Brasil: la defensa.

Por otra parte, las políticas de estado que los brasileños ejercen con tanta eficiencia, han hecho que, ya en el gobierno de Dilma Rousseff se acabe de aprobar el Plan Estratégico de la Defensa Nacional, que venía elaborándose desde cuatro presidencias atrás (Cardoso + Lula) que, en su parte pertinente, dispone: *“El Ministerio de Defensa, otros ministerios y las fuerzas armadas deberían aumentar el apoyo necesario para la participación brasileña en la toma de decisiones sobre el destino de la región antártica.”* Ni una palabra sobre la imprescindible articulación de esa política con el otro gran protagonista en el atlántico Sur y la Antártida, que es la Argentina. Cualquiera que conozca la seriedad y visión de largo plazo de los planificadores estratégicos brasileños seguramente vincula a un silencio tal con alguna evidente desconfianza acerca de la confiabilidad en el tiempo de cualquier acuerdo que se pudiera intentar con un país que, con cada cambio de presidente, borra todo lo an-

terior, inventamos la rueda de nuevo y volvemos a fojas cero.

Londres y Brasilia tienen una característica en común: ambos cultivan comportamientos diplomáticos sumamente eficientes, altamente profesionales y fuertemente asentados en luengas políticas exteriores de estado.

Como en el judo, Argentina podría también aprovechar ese eventual acercamiento objetivo entre Londres y nuestros vecinos, consiguiendo que Brasilia incorpore el tema de Malvinas al del Atlántico Sur en sus negociaciones estratégicas y también económicas con Gran Bretaña y la UE. Por solidaridad con nosotros pero, también y muy importante, en beneficio del interés nacional brasileño, seguramente interesado en solucionar un conflicto que, en su actual estado, lo obliga a acercarse a una de las partes en detrimento de sus relaciones con la otra.

Pero eso requeriría otro grado de relacionamiento entre el Palacio San Martín e Itamaraty, muy distante del que se viene practicando en los últimos diez años. Tenemos que volver a convertirnos en la relación más importante de Brasil en la región y la segunda o tercera que tengan en el mundo. Entonces tendríamos cartas para jugar.

Ello engazaría perfectamente con los mejores intereses de Brasilia y, paradójicamente, con los de Londres y Buenos Aires. En efecto, para Brasil resultaría sumamente beneficioso establecer un reconocimiento británico de su influencia en el Atlántico Sur y, al mismo tiempo, asociarse con nosotros en los efectos que tan entendimiento produciría en nuestros derechos sobre Malvinas y la Antártida. Itamaraty podría convertirse en el gozne que facilite un acuerdo tripartito, donde todos los derechos resultarían armonizados.

Sin embargo, Brasil no llegaría a un enfrentamiento directo con una potencia tan poderosa como Gran Bretaña, mucho menos por un asunto originariamente ajeno, como Malvinas. Necesita mantener lazos con uno de los centros de inversiones más importantes del mundo, aliado especial de Washington, co-fundador del G-20, miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que, además, ya ha adelantado opinión favorable al ingreso de Brasil en ese club, el más exclusivo del mundo y, entre otras cosas, sexto presupuesto militar del planeta, potencia naval indiscutible, y el Estado con más territorios ocupados en el Atlántico Sur.

Brasilia visualiza objetivos muy importantes en su relación con una potencia de tanto peso como Gran Bretaña y lo último que querría es desperdiciar

esa posibilidad. Pero su relación con Argentina sigue siendo estratégica, por lo que la situación objetiva coloca a nuestros vecinos ante la necesidad propia, por su mismo interés nacional, de trabajar a favor de una solución definitiva en Malvinas, para no quedar malquistado con ninguna de las partes en conflicto.

Podrán ayudarnos por solidaridad y hasta tal vez encuentren motivos de su propio interés nacional para acompañar nuestro reclamo de negociaciones, pero lo haría en su medida y armoniosamente, de ninguna manera en una cruzada antimperialista con clarinadas de ridícula epopeya.

De manera que también en esta nueva dimensión, la de la diplomacia regional, todo aconseja que nos preparemos para la sensatez, la cooperación y una larga paciencia estratégica.

Cualquier política que pueda darnos alguna esperanza necesita un horizonte de por lo menos veinte años. Y una política exterior de veinte años requiere un previo acuerdo interno de todos los argentinos, una política de Estado interna para aspirar a una externa. Mientras no cambiemos eso, las Malvinas van a seguir siendo un tema simbólico, importante pero solamente simbólico.

Política exterior y defensa

¿Puede descartarse el potencial que semejante entendimiento sería capaz de inyectarle a nuestro reclamo por Malvinas?

A doscientos años de su independencia, Argentina todavía mantiene dos disputas contra el mismo país, por una superficie marítima y territorial que equivale al treinta y cinco por ciento de su espacio continental.

Es un conflicto que registra al menos tres dimensiones. La bilateral con Gran Bretaña, la multilateral en Naciones Unidas, y la sudamericana actuando en bloque en todo el Atlántico Sur.

La primera dimensión, la bilateral, se encuentra hace ya casi dos siglos estancada porque Gran Bretaña se niega a discutir soberanía.

La segunda dimensión, la multilateral, ha demostrado ser útil pero insuficiente: Naciones Unidas lleva medio siglo limitándose a meramente recomendarnos negociar directamente con el reino Unido. Nos quejamos a la ONU porque Gran Bretaña no acepta dialogar y las Naciones Unidas nos contestan...que dialoguemos con Gran Bretaña!

Siendo la guerra imposible y el derecho insuficiente, solo queda la negociación. El punto es si continuar limitándola exclusivamente al tema de la sobe-

ranía y al ámbito de las Naciones Unidas y su Comité de Descolonización, o extenderla a otros ámbitos y otros rubros.

Resta, como una posibilidad inexplorada, la vía de concertarnos con otros estados que puedan compartir los mismos intereses. Una política de bloques (Unión Europea negociando con América del Sur), en la que los ingleses ya nos han sacado ventaja y en que, de nuestro lado, todo está todavía casi por hacer. Urge una construcción política de Estado en esa dirección.

A propósito de los derechos y deseos de los isleños y su eventual transformación en un territorio autónomo, una agresiva maniobra en esa dirección fue producida en 2011, cuando Gran Bretaña, de manera unilateral, estableció soberanía absoluta en las aguas que tienen a las Georgias como epicentro.

Debemos consolidar el frente solidario con nuestros vecinos. La tan celebrada prohibición de acceso a su puertos de naves con la insignia de las *Falkland Islands* resultó abortada con el simple recurso de que, antes de entrar a la rada, cambian por la bandera de su matrícula europea o asiática y acceden sin problemas. El eventual castigo argentino a empresas internacionales que operen con hidrocarburos bajo licencia británica podrá tener una respuesta semejante.

Deseos e intereses

El 23 de febrero de 2012, un grupo de destacados intelectuales argentinos emitió un documento que seguramente quedará en la historia tanto por su contenido como por el hecho mismo de que un grupo representativo de argentinos saliera públicamente a desafiar al pensamiento tradicional del "discutamos primero la soberanía," política oficial de nuevo entre nosotros y responsable principal de la guerra de 1982 y de nuestro estancamiento histórico en la disputa con Gran Bretaña.

El pronunciamiento merece elogio desde el vamos por haber producido esa bocanada de aire fresco en una atmósfera hace demasiado tiempo sofocante, reclamando debate donde venía imperando la calma sombría de los eternos guardianes del templo.

Su contenido ya es otra cosa, debatible como cualquiera, debatible como ellos mismos proponen que pongamos el tema a considerar. Avanzan con un cuestionamiento esencial como es el de la negativa argentina a tomar en cuenta los deseos de los isleños, su derecho a invocar la autodeterminación y la consiguiente calidad de tercera parte en el con-

flicto, en *“una estrategia que concilie los intereses nacionales legítimos con el principio de autodeterminación sobre el que ha sido fundado este país,”* poniendo *“fin hoy a la contradictoria exigencia del gobierno argentino de abrir una negociación bilateral que incluya el tema de la soberanía al mismo tiempo que se anuncia que la soberanía argentina es innegociable.”*

Dada su importancia, corresponde pronunciarse sobre sus propuestas. En lo que hace a este trabajo, opinamos que, en efecto, los deseos de los isleños deben ser tomados en cuenta pero, en este estadio del conflicto, el responsable de hacerlo no somos nosotros sino el estado británico, del que ellos han elegido ser súbditos, no del argentino, cuya ciudadanía rechazan. En cuanto al reconocimiento directo, sin más, de un eventual derecho de autodeterminación supondría nada menos que el fin de la disputa por inmediato *game over*: les reconocemos el derecho, ellos optan por la soberanía británica (o la independencia) y adiós el tratamiento a toda legítima aspiración argentina.

El de la autodeterminación no es el único derecho en juego en el asunto de Malvinas. Hay varios otros a considerarse, muchos de ellos, derechos argentinos, a los que los isleños y los otros británicos niegan de raíz. Si algún día debemos pronunciarnos por derechos, que sea sobre la totalidad de los derechos, no sobre algunos si y otros no. Si debemos tomarlos como sujetos de derecho, podemos reclamar que nos reconozcan la misma condición a nosotros. Hasta que no llegue ese momento, no tenemos por qué efectuar reconocimientos unilaterales, y seguir aguardando a que la Corona y los isleños desciendan de la soberbia de sostener que Argentina no tiene derecho alguno que merezca ser tenido en cuenta.

Ciertamente distinto, como puntualizara Guido Di Tella, si aceptáramos que los isleños estuvieran presentes en una eventual negociación, solo que, como parte constitutiva de la delegación británica.

Transcribimos parte de la acertada posición de Fernando e Iván Petrella (2013):

“Son los mismos isleños que intercambian diálogos oficiosos con la Argentina en las Naciones Unidas desde hace muchos años, en presencia de otras delegaciones y de la Secretaría.”

“Esa reunión hubiera sido un éxito diplomático de nuestro gobierno y habría abierto la posibilidad de incidir en el referéndum del mes próximo. Al fin de cuentas y con excepción de algunos períodos diplomáticamente estériles, los argentinos dialogamos con los isleños, sin reconocerles carácter de “parte”, desde los acuerdos de Comunicaciones de 1971. En esta ocasión le negamos al Foreign Office la facultad de incluir en su delegación a las personas que, precisamente, de-

seamos incorporar a nuestra soberanía. En síntesis, si ese fue el detonante de nuestro enojo y del fracaso de un acercamiento habremos perdido innecesariamente la posibilidad de reanudar contacto con todos los interesados en el conflicto. Todo indicaría que hemos agravado la disputa existente en lugar de mitigarla.”

Esta bienvenida polémica ya resulta imprescindible, porque si persistimos en mantener, cada facción política, una propuesta de Malvinas diferente, casi siempre contrapuestas, los ingleses van a continuar con un plus de beneficios: a su superior fortaleza militar y política le van a seguir sumando nuestra carencia de unidad nacional.

Conclusiones

La experiencia ha probado que, no importa cuán mala o buena cada uno de nosotros considere a una determinada política de Malvinas, todas, aplicadas por separado, han resultado insuficientes para solucionar el diferendo. Como bien dice Tokatlián: *“una política de tensión y escalonamiento podría eventualmente lograr alguna meta, pero sería poco sostenible en un horizonte más amplio. Por el rumbo de la cooperación, con resultados prácticos para las tres partes y sin olvidar nunca la soberanía, es posible gestar condiciones que permitan, en el muy largo plazo, hacer efectiva la soberanía argentina”*

Porque la solución definitiva de esta disputa devendrá mucho más de la interacción directa entre nuestras sociedades, persona a persona, de la gente del común, que de guerras inganables o las astucias de diplomáticos y juristas.

El reclamo por Malvinas nunca cesará, y tenemos buenas posibilidades de solucionar el tema dentro de este siglo, pero tomará tiempo. Como ello supone un lapso histórico considerable, no es justo ni productivo continuar calificando a las diferentes políticas como fracasadas simplemente porque no consiguen recuperar la soberanía por sí solas y en pocos años. Ninguna podría hacerlo por su propia cuenta, como política de uno u otro gobierno, necesita que sea de Estado, por largo tiempo.

Así, cuando se afirma que tal o cual política de Malvinas “fracasó,” solo porque no consiguió recuperar la soberanía en unos pocos años, se está trampeando a la verdad histórica, porque ninguna podría conseguirlo. De manera que, en el actual estado de cosas, lo único realista sería llamar exitosas a aquellas políticas que nos pongan en el mejor camino para arribar, algún día, no ya mismo, a una solución definitiva. La medida del “éxito” de hoy será cuál actitud elegimos para recorrer el camino entre ahora

y ese lejano momento de discusión sobre la médula de la disputa.

Todos los políticos involucrados, de todas las épocas y de ambos países, han sufrido la tentación de utilizar el diferendo de Malvinas para exacerbar el nacionalismo y llevar agua para su molino partidario en la política interna. En el caso británico, esa maniobra no se cobra costos, dado que no les interesa avanzar en negociación alguna. Pero el caso argentino es opuesto: cuanto más excitamos los espíritus más lejos nos colocamos de un diálogo fecundo, adentro entre nosotros y afuera con Gran Bretaña.

Con ese enfoque del problema, resultarán fracasadas las políticas que hayan promovido intemperancias y bravatas; y exitosas las que –de ambos lados– hayan pavimentado el camino de los entendimientos: posterguemos, porque no hay otra, la discusión de soberanía y, mientras tanto, generemos comercio, inversiones, lazos comunes e intereses compartidos, como la mejor manera de preparar el camino hacia la solución de fondo.

Por ello, para que se solucione este conflicto resultará imprescindible que Argentina recupere el prestigio y las alianzas que alguna vez tuvo en el mundo. Si de aquí a medio siglo no contamos con eso, los derechos solos no van a ser suficientes, ni en Malvinas ni en Antártida. No hay otro camino.

Es en razón de ello que Malvinas y Antártida, los más simbólicos y, al mismo tiempo, el más antiguo y el más nuevo de nuestros conflictos internacionales, comparten la urgente necesidad de que los convirtamos, lo antes posible, en verdaderas políticas de Estado.

Aclaración necesaria

Con las debidas excusas por la condición autorreferencial de lo que sigue, dada la importancia del tema y el sólido prestigio del analista firmante, considero apropiado transcribir el siguiente párrafo de Carlos Pagni y consignar una breve aclaración después:

“La cuestión Malvinas, con mayor o menor artificialidad, ha recuperado un lugar muy amplio en la agenda periodística (acaso la nota más interesante sea la que publicó el historiador Luis Alberto Romero en “La Nación” del lunes (www.lanacion.com.ar) Se mencionan antecedentes y se localiza a la gestión de Guido Di Tella como una especie de olvido o vano intento de solución. Sin embargo, las gestiones de Di Tella siguieron más allá de su permanencia en la Cancillería. Existieron tratativas informales con los británicos, que fueron declinando con la salud del ex canciller. De esas

tratativas referidas de manera expresa a la soberanía, con resultados teóricos mucho más avanzados de lo que conoce la opinión pública, habría algunos testimonios escritos, al parecer, en poder del entonces vicecanciller de Di Tella, Andrés Cisneros.” (Publicado el 15 de febrero de 2012 en “Cuadro de Situación” por Carlos Pagni).

En su momento (noviembre de 1999) el embajador Hugo Gobbi se hizo públicamente eco de una especie similar, y en ambos casos la respuesta es la que sigue.

Corresponde recordar que, a diferencia de lo no hecho por otras administraciones, en especial en este tema de Malvinas, al terminar su gestión, Guido Di Tella ordenó e hizo cumplir su última disposición como Canciller, consistente en dejar a sus sucesores, de manera abierta, completa y debidamente ordenada todas y cada una de las actuaciones propias y las de sus funcionarios, sin excepción alguna, lo que, por ende, incluye este asunto de Malvinas.

Así lo hicimos, él mismo y sus subordinados, y nunca recibimos reclamo ni cuestionamiento alguno. Nunca fuimos citados por ningún juez y ninguno de los siete cancilleres posteriores, contando con el entero archivo del Ministerio a su disposición, salió a respaldar afirmaciones como esas, y nunca nos convocaron para requerirnos información alguna.

Lo que en esta materia existió durante los Noventa se encuentra, todo, en poder de la Cancillería. Ojala sepan usarlo.