

Malvinas, convergencias y disidencias. Condiciones para el reinicio de un diálogo fructífero*

*Fernando Petrella ***

Desde el convencimiento que los derechos argentinos sobre las Islas Malvinas, Georgias de Sur y Sandwich del Sur son incuestionables, voy a tratar de acercar reflexiones orientadas a encontrar mecanismos a fin de retomar las negociaciones con el Reino Unido. Para esto hay que corregir enfoques contraproducentes y asumir con realismo que toda negociación exitosa supone la existencia previa de una voluntad de compromiso por ambas partes.

Con tal finalidad propongo el siguiente recorrido consistente en cinco “etapas”, a saber:

- I) Liberarnos de preconceptos ineficaces;
- II) Enmendar los desaciertos cometidos;
- III) Coordinar y armonizar las tendencias intelectuales más frecuentes;
- IV) Analizar brevemente el nuevo escenario global relacionado con la disputa y,
- V) ¿Que podemos hacer en el futuro inmediato?

I) Liberarnos de preconceptos ineficaces.

El primer preconcepto a descartar es el que “el Reino Unido nunca se sentó a negociar”. Los hechos registran que, a partir de la adopción de la Res. 2065 en 1965, comenzó una laboriosa negociación bilateral cuyos primeros pasos tuvieron lugar en Londres cuando Carlos Ortiz de Rozas era Encargado de Negocios (Ver Douglas Kinney, “National Interest/National Honour”, Praeger, 1989, pag.37 y como testimonio de “primera mano”, Carlos Ortiz de Rozas, “Historia Oficial Británica Sobre las Islas Malvinas”, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, pág. 34). Uno de los resultados principales de esas negociaciones, que se continuaron en distintas sedes, fue el Acuerdo de Comunicaciones entre las Islas y el resto del Territorio Argentino de 1971. Este documento permitió que la Argentina “hiciera pie” en las Islas por primera vez de manera institucional y fue el más claro indicio que, de haber intensificado su instrumentación a lo largo de un tiempo no demasiado extenso, un cambio sustancial del status de las Islas era esperable. El peso de las negociaciones fue llevado adelante por el Embajador Juan Carlos Beltramino, de la Cancillería, con la colaboración del Ministro Mario Izaguirre. Esa negociación así como el Acuerdo alcanzado, fue un claro éxito para la diplomacia argentina, aun si algunos sectores “duros” y ciertamente no familiarizados con los procesos descolonizadores no lo vieron así. Para una sobria interpretación de esos documentos cabe consultar la opinión del Embajador Beltramino, tal como expresada en su obra “La ejecución de lo acordado en la negociación Internacional” (ISEN, Nuevo Hacer, 2004, pág. 37. Ver anexo I). A fin de apreciar la trascendencia de los resultados de la presencia argentina en las Islas desde una óptica basada en el “terreno”, se debe también tener presente a la visión de las jóvenes maestras argentinas que se instalaron en el territorio para enseñar el idioma español y la cultura argentina a los isleños. (La Nación, abril 17. 1982, “La inolvidable experiencia de ser maestra en Malvinas”, conforme entrevista realizada a María Fernanda Cañas. Ver anexo II).

Durante ese periodo, que se extendió hasta la guerra en 1982, el Reino Unido ofreció a la Argentina negociar el condominio, el retroarriendo (Para los detalles de esas propuestas ver Carlos Ortiz de Rozas, Ob. Cit. , págs. 36, 37 y 38) y, en noviembre de 1981, una solución estilo Hong Kong. Ninguna de estas posibilidades pareció entonces razonablemente aceptable. La intransigencia y la guerra afectaron fuertemente, hasta el día de hoy, todo el progreso realizado por la diplomacia, creando una brecha de desconfianza, respecto de la Argentina, en el Foreign Office, en un

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

** Fernando Petrella / Ex Secretario de Relaciones Exteriores. Miembro del Comité Ejecutivo, CARI.

amplio sector de la sociedad británica y en los isleños. No obstante estas circunstancias, a partir del restablecimiento de las relaciones diplomáticas en 1989, se retomaron oficiosamente “conversaciones”, no “negociaciones” (Para incluir algo de teoría diplomática en este “paper” destaco que los Estados dialogan, conversan, discuten y finalmente, negocian. Son distintas etapas para llegar a una “convergencia” sobre la necesidad de solucionar un conflicto), que no excluían la cuestión de soberanía. De hecho, la “cuestión de fondo”, es decir la soberanía, era el tema fundamental de esas conversaciones nunca rehuidas por la parte británica y que, ocasionalmente, incluía un componente isleño. Los acuerdos sobre seguridad, pesca, hidrocarburos y comunicaciones suscriptos durante ese periodo, reflejan un renacimiento de la confianza –fortalecida por otras posturas internacionales argentinas orientadas a ese objetivo– al punto que autoridades británicas señalaron a los isleños en 1995 que una discusión sobre soberanía era posible, aunque no por la fuerza (Ver opinión David Heathcoat Emory, “Penguin News”, julio 3, 1993).

Un segundo preconcepto a descartar es que “los británicos nunca se irán de las Islas Malvinas” (Los “pesimistas” insisten permanentemente en este punto aunque sin mayor fundamento si se estudia la conducta británica a lo largo del complicado proceso de descolonización llevado a cabo en Naciones Unidas). Que los británicos se “retiren” de las Islas algún día, dependerá en buena parte de nuestra conducta, flexibilidad, imaginación y adaptabilidad a las nuevas realidades a lo largo de un periodo de tiempo cuidadosamente administrado. Los procesos de descolonización no se resuelven drásticamente. No hay soluciones inmediatas y absolutas. Es siempre necesario preservar y garantizar intereses, proteger minorías, privilegiar negocios y diseñar proyectos conjuntos a futuro. Es decir, crear confianza recíproca, dependencia mutua y dialogo amistoso que lleve al convencimiento que un cambio del status territorial –el alcance y la profundidad del mismo al principio no importa– resultara algo no traumático, casi imperceptible e incluso, conveniente. No se trata de “desalojar” a nadie, se trata de lograr una armonía que permita la sustentabilidad de la solución del problema dentro del gradualismo. Estudiar los ejemplos que registran los archivos de la Cuarta Comisión de las Naciones Unidas, dedicada a la descolonización, ayudaría a comprender estas visiones.

El tercer preconcepto a desterrar es que “los isleños no son parte en la negociación”. Es correcto sostener que los isleños no son “parte” en sentido jurídico estricto. Pero no deberíamos ignorar que –a su nivel– son actores necesarios y que poseen derechos, en

cuanto personas individuales, que hoy son reconocidos por la legislación argentina y por la práctica internacional. Recientemente, nada menos que el Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ke Moon se refirió elípticamente a dicho asunto (Ver Buenos Aires Herald, 12,11,12, anexo III). Pero nada de eso debería afectar el corpus jurídico creado por las Naciones Unidas y la OEA para el caso Malvinas. Simplemente lo actualiza respecto de la visión que todos tenemos hoy sobre el conflicto y la manera más realista de resolverlo. Imaginando y proponiendo –por ejemplo– robustos regímenes de autonomía debidamente garantizados y criterios “condominiales” respecto de los recursos.

“Ganarse el corazón y las almas de los isleños” (¡al principio solo 1500, ahora algunos más!) es una práctica firmemente establecida en cuestiones de descolonización o de transferencia de soberanía. Ese concepto estuvo presente en las primeras conversaciones/negociaciones bilaterales en Londres con Ortiz de Rozas. Desde un ángulo general, ganarse el “corazón y el alma” de los isleños implicaría menos que “los deseos” pero algo más que “los intereses” (Ver Fernando Petrella, “La disputa de las Islas Malvinas y sus contextos históricos”, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires, 2010). Sobre esta suerte de ambigüedad “constructiva”, tan frecuente como recurso diplomático, poco se exploró a nivel teórico en nuestro medio. No haber logrado el objetivo de ganarse el “corazón y las almas”, cuando Argentina tenía presencia efectiva en las Islas (Tras años después de la firma de los Acuerdos de comunicaciones de 1971, habían viajado hacia las Islas y desde las Islas al resto del territorio argentino cerca de 1600 personas sin inconvenientes!!) y el Reino Unido ofrecía unilateralmente compromisos sustantivos indicaría que, en el pasado, nuestras acciones nunca contaron con el consenso interno y la continuidad necesaria para intentarlo a pesar de los esfuerzos de la diplomacia.

El debate actual en nuestro país, en el Reino Unido y en las Islas sugiere que todavía hay posibilidad de retomar una política hacia los isleños que incorpore esa finalidad (Ganarse el corazón y las almas...), que demuestre genuina credibilidad y sea sustentable para todos.

Un cuarto preconcepto a dejar de lado es que las Naciones Unidas y la OEA son “ineficaces” y que, en consecuencia, hay que “sudamericanizar” la disputa. Si bien todos los apoyos son bienvenidos, en particular los de nuestros vecinos –con mayor razón cuando se manifiestan bilateralmente y no solo en escenarios multilaterales– sería un error descartar a la OEA cuyo Comité Jurídico elaboró los argumentos

que hicieron que la posición argentina fuera por todos conocida y por muchos apoyada. Es en ese ámbito que hemos conseguido que la causa Malvinas fuese declarada de “interés hemisférico permanente” y es allí donde obtenemos los trascendentes respaldos de Canadá, Estados Unidos, México, América Central y el Caribe que trasladamos luego a las Naciones Unidas y a los planos bilaterales. Dividir el continente y de hecho “asociar” “de hecho” como “partes” a nuestros vecinos en una disputa que Naciones Unidas tipifica como “bilateral” y “especial”, es decir, entre Argentina y el Reino Unido, diluiría nuestra personería vis à vis el Reino Unido y restaría peso a la Resolución 2065/65 que es el mejor y más sólido instrumento que Argentina tiene para defender sus derechos. Ensayar abiertamente alternativas por “afuera” de dicha Resolución es un desacierto que, además, debilita al Comité de Descolonización, el escenario adecuado y aceptado con que cuenta Argentina para exteriorizar su reclamo y oportunamente, para dialogar oficiosamente con los isleños.

El Atlántico Sur es un área donde Argentina posee responsabilidades exclusivas y excluyentes. (La amistad y asociación comercial con los vecinos no automáticamente conlleva afinidades estratégicas en las áreas marítimas de las que se ocupa COPLA que, por la particular conformación geográfica de nuestra plataforma, abarcan una superficie inmensa). Allí tenemos radicado un conflicto bilateral con el Reino Unido reconocido por las Naciones Unidas que le brinda su legitimidad. A la Argentina le toca resolverlo y nadie podría sustituirla. Salir de ese régimen, hacer a un lado al Comité de Descolonización e irrelevantes a las gestiones del Secretario General no sirve a ningún interés propio y por agregar mayor volatilidad a la política argentina en la materia, sería claramente contraproducente.

El quinto preconcepto a descartar es aquel que sostiene que la confrontación “paga”. En la práctica, la confrontación puede darse en los campos diplomáticos, políticos o militares pero, ningún antecedente avala que, antagonizando sistemáticamente a la otra parte en cualquiera de dichos escenarios, se logren progresos. Menos aun cuando la ecuación de poder y la situación de hecho no favorece a la Argentina. En estas, hipótesis la llamada “política firme”, constituye una política ineficaz. Por otro lado, la historia de la disputa sobre las Islas Malvinas indica que los apoyos que recibimos no son para que confrontemos rutinariamente al Reino Unido y aislemos económicamente a los isleños. Con esa conducta ponemos incómodos a nuestros vecinos y amigos y nos distanciamos de las Resoluciones de las Naciones Unidas que, al día de hoy, incorporan en su espíritu un componente huma-

nitario del que Argentina ha hecho justamente gala a lo largo de su historia. Esos apoyos son para que, una vez más, nuestra diplomacia encuentre la manera de destrabar la negociación, aunque para ello tenga que proponer mecanismos asimétricos que inicialmente puedan parecer “concesiones” ante los ojos de los “duros” y de los “ortodoxos”.

El Reino Unido no es interlocutor fácil. Es una gran potencia en todo sentido que tiene, sin embargo, un territorio pequeño, árido y prácticamente sin recursos. Su óptica respecto del conflicto con la Argentina, que posee territorios continentales y marítimos envidiables y plenos de recursos, no puede ser paralela a la nuestra. Últimamente ha recurrido a un unilateralismo irritante y sorpresivo afectando la buena fe de los acuerdos vigentes. Este contexto nos presenta un gran desafío. Desafío que implica no retacear una política inteligente hacia los isleños aunque se deba rechazar, al mismo tiempo y con profesionalismo, el unilateralismo británico. Dificultar la vida a los isleños, como suerte de “represalia”, porque se ha interrumpido el dialogo con el Foreign Office, es adoptar un camino equivocado. Ese unilateralismo aparatoso del gobierno Conservador seguramente esta, en parte, tácitamente inspirado en el deseo de propulsar algún tipo de dialogo. (Ver Clarín 9/2/2013. Entrevista de María Laura Avignolo a Jan Cheek y Dick Sawle y también, Clarín, 10/2/2013, opinión William Hague).

El sexto preconcepto es que el Reino Unido encarna nuestro adversario natural. Esta forma de ver las cosas se nutre de cierta literatura “revisionista”, interesante y valiosa en su época, pero ciertamente superada en el actual momento histórico. Es que los hechos evidencian otra cosa. El Reino Unido nunca corto lazos políticos con Argentina. Fue principal inversor y comprador de nuestros productos por muchos años logrando una significativa presencia cultural que fue recíproca.

La neutralidad argentina en las dos guerras mundiales tampoco fue óbice para sus inversiones y hoy resulta un firme aliado en la histórica disputa con la Unión Europea por los subsidios agrícolas.

Los países tienen intereses y no sería complicado para una diplomacia del nivel profesional de la argentina, encontrar la manera de potenciar las convergencias con Londres con el propósito adicional de retomar el diálogo sobre Malvinas. Tengamos presente que, por lo menos en teoría, las negociaciones diplomáticas reconocen tres posibilidades:

- a) Ninguna de las partes desea negociar;
- b) Ambas partes desean negociar y

- c) Una parte desea negociar y la otra no. Este último caso es el que refleja el estado actual de la disputa. Por ello, estudiar un verdadero abanico de incentivos que despierte nuevamente el interés de la parte británica, es una de las urgente tarea que hay que encarar (Ver “paper” relativo a petróleo presentado por Daniel Montamat en el CARI, agosto 2012).

II) Enmendar los desaciertos cometidos. (En todas las épocas se cometieron desaciertos. Nos referiremos a los más “visibles.”)

El primer desacierto aparece del hecho que, como un sub resultado del default, y de algunos elementos ideológicos enraizados en el pasado, Argentina parecería haber optado últimamente por “extraer/sustraer” a la disputa del ámbito “occidental” donde naturalmente ha estado siempre ubicada y situarla en un escenario “tercermundista” desactualizado y por ende, contraproducente. Esto es, una disputa entre dos países occidentales, amigos y ligados por lazos profundos de cultura y de historia pasaría ahora a convertirse una disputa también entre dos partes con concepciones distintas de la cultura y del sentido y dirección de la historia. “Bolivarianizar” y “tercermundizar” son hipótesis políticas susceptibles de discutirse pero, pretender que las mismas ayudarían a la recuperación de las Malvinas, es leer incorrectamente la realidad del continente y del mundo. Por el contrario, estaríamos profundizando las dificultades en lugar de atemperarlas.

Desnaturalizar nuestra personalidad (pretender cambiarle la piel a la Argentina) vis à vis los británicos y el resto del hemisferio es una impostura contraproducente. (Para más precisión sobre lo dicho ver: Ricardo Lagorio, “En torno a las nobles tradiciones Argentinas”, “Doscientos años de pensamiento Argentino” UCA, Konrad Adenauer, 2012; ver también, Juan Archibaldo Lanús, “La causa Argentina”, Emece, 2008).

El segundo desacierto es consecuencia inevitable del anterior. Así, hemos puesto distancia en casi todos los campos con los Estados Unidos y con la constelación “occidental” (EEUU, Europa Occidental, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Japón e Israel). Se olvida el hecho que fue precisamente Estados Unidos el que, con su voto positivo, influyo de manera determinante para que el tema de la disputa sobre las islas Malvinas fuese mantenido en la agenda de la Asamblea General hacia fines de 1982, pocos meses después de la derrota militar (Ver Carlos Ortiz de Rozas, “Argentina- Estados Unidos”, “Encuentros Fundamentales”, Nueva

Mayoría, 1999, pág. 71). Ese país también contribuyó a la reanudación de las negociaciones para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas (Lucio García del Solar, José María Otegui), con la expresa inclusión del “paraguas de soberanía” que jurídicamente implicaba que el Reino Unido aceptaba –no obstante el episodio bélico– la existencia de la disputa en los términos de la Resolución 2065/65. El respaldo de EEUU, contrariando la posición británica, para que la Secretaria del Tratado Antártico estuviese situada en la Argentina (Rodríguez Giavarini Canciller, 2001), supuso un nuevo espaldarazo para los intereses estratégicos de nuestro país en las áreas australes. Recientemente dos Secretarios de Estado, Hillary Clinton y John Kerry, manifestaron a su contraparte británica que existe una disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas y que el Reino Unido es el “administrador” del territorio. Estas expresiones disgustaron fuertemente al Foreign Office.

Por lo tanto, sería erróneo suponer que, en razón del hecho de mantener los Estados Unidos y el Reino Unido una alianza de larga data, esa alianza implica también sostener las aspiraciones británicas en el Atlántico Sur desoyendo las resoluciones de Naciones Unidas y de la OEA. La historia de la descolonización muestra justamente lo opuesto. En efecto, los Estados Unidos y el Reino Unido mantuvieron y mantienen una estrecha alianza, en particular durante el conflicto este/oeste, pero la misma no fue óbice para que Estados Unidos se abstuviese de estimular a su aliado en su política de prolongar su presencia en los territorios coloniales. Consecuentemente, retomar una buena relación con Estados Unidos constituye un aspecto central a fin de construir nuevamente un marco político adecuado para un próximo dialogo con Londres. Enmendar este desacierto y hacerlo prontamente, es un imperativo de la lógica, coherente con la posición que exteriorizan los otros actores gravitantes del continente (Ver términos del comunicado entre Brasil y EEUU, con motivo del espionaje de este último: “El Gobierno brasileño confía que una vez resuelta la cuestión impulsando la construcción de nuestra colaboración estratégica a niveles aún más altos”. El País, Madrid, 18 de septiembre, 2013).

El tercer desacierto es antagonizar al Reino Unido desde la distancia/irrelevancia (Ver Discepolo/Mores, “Cafetín de Buenos Aires”, Síndrome de la ñata contra el vidrio), sin encararlo (engaging) ni contenerlo (containing) realmente, mediante presencia efectiva en la zona, diálogos o conversaciones. Calificar a quienes debemos invitar a esos diálogos de “imperialistas”, “colonialistas” o “piratas” no contribuye a establecer el clima necesario y llena de estupor y desaliento a quienes nos apoyan, porque su

solidaridad se presta en función que se actuara dentro de un marco de profesionalismo y racionalidad. Rehusarse a sentarse en una mesa, por la sospecha que los isleños pudiesen ser invitados a integrar la parte británica, es otro síntoma de confusión que contradice nuestras posiciones tradicionales y que nos hace retroceder frente a las Naciones Unidas y la opinión internacional (Ver "La Nación".1/2/2013). Encerrarse y enterrarse en una retórica de conflicto, sin dejar la puerta entreabierta para salir cuando conviene y sin cicatrices, refleja improvisación e impotencia.

Un cuarto y sensible desacierto es desdeñar la imagen que los isleños tienen sobre la disputa, la Argentina y su propio futuro. Haber cortado los diálogos oficiosos con ellos podría entenderse como que se ha puesto en tela de juicio casi toda la política seguida por la Cancillería desde la adopción de la Res 2065/65 (Lucio García del Solar, Carlos Giménez Melo). Esa política siempre se orientó a captar a los isleños, acercarlos a la Argentina, a su cultura, participarlos de las riquezas y ofrecerles toda la asistencia e integración que fuese aceptable y posible. Ese fue, precisamente, el objetivo de los Acuerdos de Comunicaciones de 1971 de los que el Emb. Beltramino, las maestras malvinenses y la propia Cancillería pueden sentirse legítimamente orgullosos. A partir del restablecimiento de las relaciones diplomáticas argentino-británicas bajo paraguas de soberanía en 1989, esos diálogos fueron retomados cautelosamente y a distintos niveles. Ello contribuyó a la suscripción de los arreglos sobre seguridad, pesca, hidrocarburos y comunicaciones, creando un marco de razonable encuentro y cooperación que resulta necesario preservar y revivir a pesar de las "provocaciones" británicas. Dichos acuerdos permitieron que Argentina pasase nuevamente a actuar en la problemática económica y de seguridad de las Islas, cuya importancia para cualquier arreglo futuro es fundamental (Escamotear o reescribir el pasado es siempre negativo. Ver Folleto bilingüe emitido por la Cancillería Argentina, Dirección de Malvinas, 2011 y Comunicado MRECIC, 20/9/2013, sobre "Canciller Timerman visitó Secretaria Tratado Antártico").

Hay abundantes señales respecto del deseo isleño de comunicarse con la Argentina. Establecer el escenario y la atmosfera que lo posibilite, preservando el marco jurídico y poniendo al costado el reciente Referéndum, es responsabilidad de la Argentina (Ver Fernando Petrella: "Malvinas, el día después", Info Bae, 14/2/20013). El Reino Unido no facilitara las cosas porque el actual status quo le resulta favorable.

El quinto desacierto a reparar se relaciona con homenajear a la violencia. Debemos abstenernos de volver a hacerlo. Exaltar el "Operativo Cóndor" que

constituyo un grave crimen internacional - consistente en el secuestro de una aeronave con toma de rehenes inocentes- es un hecho que ha dejado estupefacta a gran parte de la opinión pública. (Para una evaluación del "Operativo Cóndor" ver Hipólito Solari Yrigoyen, "Malvinas, lo que no cuentan los ingleses". El Ateneo, 1998, pág. 154 y sig.) Que no haya trascendido una reacción crítica por parte de los sectores más informados de la sociedad argentina frente a la presente "valorización" de una acción ingenua, pero grave y desafortunada, agrega al episodio todavía mayor sensibilidad.

El "Operativo Cóndor" puso al borde del fracaso a las primeras reuniones bilaterales sobre soberanía realizadas en Londres y fue el inicio de una desconfianza sobre la "madurez" Argentina, acentuada luego contundentemente por la guerra. Hubiese sido más adecuado y con mucha más "carga positiva de mensaje" hacia los isleños, homenajear a esas maestras que, casi adolescentes, enseñaron el idioma español a los niños por la mañana, a la tarde a los adultos y a la noche al campo mediante programas radiales. Su sacrificio y dedicación durante un largo periodo seguramente incidió para que el Foreign Office ofreciese distintas alternativas sobre soberanía que Argentina, con sorprendente miopía, juzgo en su momento insuficientes.

El sexto desacierto a enmendar es sostener, como algo necesariamente negativo, que las Islas Malvinas forman parte del esquema defensivo de Occidente. Entramos así en un terreno muy delicado que deberíamos dejar para una etapa avanzada se futuras negociaciones. Recordemos simplemente que ni los países ni las coaliciones se toman "márgenes" en cuestiones de seguridad. Suponer que abogar por Islas Malvinas "neutralistas" o "no alineadas" es útil en esta etapa constituye otro error de lectura del sistema internacional, de su funcionamiento y de cuál es la ubicación natural de Argentina en ese sistema.

III) Coordinar y armonizar eficazmente las tendencias intelectuales más frecuentes, en las que, en cierta medida, todos estamos inscriptos.

La primer tendencia la representan los "duros". Con su retórica promueven una devolución inmediata y absoluta de las Islas. No tienen en cuenta la práctica de la descolonización establecida por las Naciones Unidas que supone un extenso periodo de mutuos entendimientos previos. A esos entendimientos "prácticos" hay que llegar mediante negociaciones y una hoja de ruta "paso por paso". Los "duros" rechazaron toda solución intermedia cuando

esta fue sugerida por el Reino Unido.

La segunda tendencia riesgosa es la “legalista” extrema. Esta, encarga a terceros la solución del problema territorial más importante que tiene la Argentina y el Hemisferio Occidental. Podría asimilarse a la línea de “evasión mediante el derecho” aludida por Gustavo Ferrari cuando enumera las constantes en la política exterior argentina (Gustavo Ferrari, “Esquema de la Política Exterior Argentina”, Eudeba, 1981, pág. 13). Argentina no teme ni desconoce las soluciones jurisdiccionales. Existe una tradición al respecto. Pero acá se trata de una disputa territorial de larga historia, originada en un acto de fuerza, que abarca muchos elementos y respecto de cuya solución habría que caminar siempre sobre terreno seguro y sin transferir el control de los acontecimientos. Por otra parte, la opinión jurisdiccional en el caso de la independencia unilateral de Kosovo, aconsejaría la mayor cautela (Ver también: “New York Times”, 1/11/2012, “Clinton urges Serbia to accept Kosovo’s borders”).

La tercer tendencia se manifiesta entre quienes repetidamente exhiben los títulos históricos y jurídicos que respaldan al reclamo argentino. Esto es muy positivo y los progresos que se han hecho en la investigación resultan sumamente útiles. Dichos esfuerzos, con sus constataciones, son los que han posibilitado que Naciones Unidas, el Reino Unido y la comunidad internacional reconocieran la existencia de una disputa bilateral a ser resuelta por Argentina y el Reino Unido. El material reunido sirve al efecto de nutrir debates en los ámbitos académicos británicos, como se hizo con razonable éxito en el pasado y para mantener la llama “encendida”. Pero ahora es el momento de la diplomacia, de la instrumentación pura y dura, adaptada a los valores y a los criterios actuales de, principios históricos, políticos y jurídicos que datan del siglo XIX. La mayoría de quienes deberán solucionar definitivamente la disputa de soberanía habrán nacido con posterioridad a la adopción por parte de la Asamblea General de la Res. 2065/65. No conocieron ni el conflicto este-oeste ni el colonialismo (Ver Fernando Petrella, “Malvinas, leer la realidad”. Info Bae, 14/2/20013). Es en ese “nuevo” terreno que debemos replantear el asunto. Hay que encontrar los caminos que nos permitan destrabar la actual impasse y retomar los diálogos puntuales con la contraparte, adaptando con sabiduría la solidez de nuestros argumentos a las realidades del presente, medio siglo después de la adopción de la Resolución 2065/65 y principales concordantes de las Naciones Unidas.

La cuarta tendencia tiende a “sudamericanizar” la disputa. Más arriba me he referido a la importancia de los apoyos de los países hermanos. Esos apoyos son necesarios y hay que cultivarlos. Pero de allí a supo-

ner que, diluyendo nuestra personería en terceros países, por amigos que estos sean, forzaríamos al Reino Unido a negociar, implica claudicar hacia una mirada “idealista” que no existe en la realidad. Dividir el hemisferio no consulta los intereses argentinos. Frondizi, Jucelino e Illia lo entendieron con claridad y abogaron incansablemente por la unidad hemisférica. Miguel Ángel Zavala Ortiz propuso formalmente el ingreso de Canadá a la OEA y también de los países del Caribe a medida que se iban independizando (Ver: Miguel Ángel Zavala Ortiz, “El Gobierno Constitucional y la Unidad de América”, Buenos Aires, 1967, págs. 198 y 199. Para una visión más amplia de ese momento histórico ver: Alejandro Simonoff, “Los dilemas de la autonomía: La Política Exterior de Arturo Illia, Nuevo Hacer, 2007, pág. 104). Por todo ello, hay que seguir atrayendo al Caribe, a Centroamérica, a EEUU y Canadá a la causa argentina. De allí que Naciones Unidas y la OEA constituyan los mejores y más consagrados escenarios para el reclamo cuya naturaleza “bilateral” y “especial” no debe alterarse. Esto no significa restar valor al apoyo de nuestros vecinos, en particular cuando niegan facilidades terrestres a los buques que enarbolan el pabellón de las Islas. Reforzar los vínculos bilaterales de todo tipo en un marco de comprensión de sus problemas será la mejor manera de fortalecer su disposición hacia la causa argentina dentro de parámetros adecuados y que no diluyan nuestra interlocución con los británicos.

Finalmente, la quinta tendencia es la que destaca a la “dimensión” antártica del problema Malvinas. Si bien esto es absolutamente correcto, se trata en realidad de otro conflicto y también de muchos otros actores, entre estos, las superpotencias. Por ello resulta muy difícil esperar –sin derivar hacia “simplificacionismos”- que se pueda construir un “paquete” (package deal) que solucione ambos problemas satisfactoriamente para Argentina y el Reino Unido. Agrandar el problema, incorporando a la Antártida, no garantiza éxito y agregaría mayor dificultad a la ya existente. El Sistema del Tratado Antártico con toda su complejidad y equilibrio respecto de las reservas de soberanía, fue inspirado en iniciativas argentinas. La desnuclearización de la Antártida respondió a propuestas argentinas concretas. La Sede del Tratado está en la Argentina. De allí que no parece, por el momento, conveniente sugerir caminos que impliquen, aun indirectamente, un deterioro del Tratado.

Todas las visiones sobre las que acabamos de emitir muy breves comentarios son útiles y sirven al objetivo de recrear y fortalecer los propios argumentos. Pero resulta necesario distinguir la oportunidad

de su utilización sin abdicar ni transferir en absoluto la titularidad argentina en el campo de una negociación.

IV) El nuevo contexto internacional.

Hace tres años, invitado por la Dra. Celia Szusterman, participe en un Seminario sobre los problemas del Atlántico Sur en la sede del South Atlantic Council, en Londres. (Aprovecho para agradecer una vez más a la Dra. Szusterman así como al entonces Encargado de Negocios en el Reino Unido el Mtro. Osvaldo Mársico, uno de los diplomáticos más serios y brillantes de la Cancillería argentina por la asistencia prestada). En esa oportunidad desarrollé un “paper” subrayando el cambio del contexto global y como ese cambio podría ser “conducido” para retomar los contactos bilaterales en un clima orientado a acercar nuevamente a las partes. Por un lado la Argentina, principal productor de alimentos, y de otros bienes y recursos solicitados hoy en el mundo como la energía, la minería y poseedor de tecnología nuclear y satelital al “estado del arte”. A esto hay que agregar que los países amigos de la Argentina son también actores emergentes con relevancia creciente como Brasil, México, América Latina y el Caribe en su totalidad, así como Indonesia, India, Pakistán y por supuesto Rusia y China, entre muchos otros igualmente significativos. Por el otro, la “constelación occidental”, que nuclea algunos países críticos de los derechos argentinos, y que se encuentra sumida en una crisis financiera y política de magnitud. El posicionamiento urgente por los recursos que el Reino Unido necesita y el crecimiento económico hace que Argentina se presente nuevamente como una posibilidad, tanto para el Reino Unido como para los isleños, siempre ansiosos de apoyaturas terrestres viables.

El contexto antes descripto podría cambiar, aunque nunca al extremo de alterar los términos de intercambio favorables a los emergentes y a la Argentina. Aprovecharlo prudentemente, para retomar las conversaciones, depende de la Argentina y sin esperar que el Reino Unido “ayude” ante la falta, en estos momentos, de adecuados “incentivos” para cambiar de actitud.

¿Qué podemos hacer?

Aceptamos la premisa y el “valor entendido” en diplomacia que, conocer los puntos de vista del adversario, tratar de entenderlos y compenetrarse con los mismos, no significa “desviacionismo”, mucho menos falta de convicciones. Para que la diplomacia sea eficaz en cualquier negociación hay que memorizar a fondo los puntos en lo que basa su posición el funcionario que se sienta en la otra cabecera de la

mesa. Solo así se pueden neutralizar sus argumentos y avanzar los propios. Finalmente, tener presente que toda negociación supone un compromiso que “reparte” beneficios y no debe implicar, en modo alguno, una “capitulación”.

Consecuentemente, parece claro que cuando nuestra diplomacia busco la convergencia, hubo progresos que abrieron las primeras puertas de un proceso, paso por paso, para resolver la disputa de soberanía. Conforme a la práctica descolonizadora de las Naciones Unidas, el cambio de status (sobre la soberanía) vendría al final de ese proceso y no al principio. Por el contrario, cuando nos encerramos en la confrontación –diplomática, política o militar– retrocedimos notablemente y perdimos los lazos con la problemática de las Islas. Ese aislamiento nos perjudico y puso distancia respecto de los grandes actores internacionales que pueden cooperar con la Argentina. Es imprescindible no insistir en dichos errores.

En 1986 cuatro legisladores argentinos, los senadores Gass y Amoedo y los diputados Storani y Bordón viajaron a Londres para reunirse con sus colegas ingleses a fin de “cambiar ideas sobre alternativas que permitan superar el grave conflicto que sigue afligiendo a ambos países” (Jorge Aja Espil, “La Nación”, “La visita a Londres”, 12, marzo, 1986, reproducido en “El mundo en la década del Ochenta”, CARI, 1991, pág. 421). El artículo agrega que los legisladores hablaron de “autonomía institucional dentro de un marco federal” reiterando el deseo argentino de “respetar el modo de vida, lengua religión tradición y sistema educacional de los isleños”. El contenido de esa propuesta “oficiosa” sirvió de base para los primeros diálogos con los británicos después del restablecimiento de las relaciones diplomáticas.

Traer esta visita a colación viene al caso porque durante el periodo posterior a la guerra la situación de falta de contactos afecto seriamente la situación de hecho en detrimento de la Argentina. Sin embargo la diplomacia actuó. La presencia de los legisladores argentinos en circunstancias tan difíciles – como las de ahora– fue el resultado de cuidadosas gestiones que llevaron a que la Comisión de Asuntos Parlamentarios de la Cámara de los Comunes extendiera una invitación, consiente del tema crítico y sensible que sería motivo de conversaciones. Si se hiciese el esfuerzo de diseñar un escenario similar en estos momentos habría que agregar a los tópicos aludidos, aspectos económicos y estratégicos atento a que los mismos son parte ya de la complicada problemática que habrá que retomar dentro de las líneas sinceradas durante las gestiones Di Tella/

Rodríguez Giavarini. Ensayar propuestas específicas y realistas dentro de negociaciones con claro respaldo oficial es otra tarea pendiente. No hay constancias que Argentina haya hecho formalmente propuestas “intermedias”, es decir capaces de encaminar la disputa hacia soluciones viables que siempre incorporan “ingredientes” transaccionales. Las formuladas por la Cancillería de Guido Di Tella –si bien estimulantes a las discusiones/negociaciones- fueron oficiosas y “exploratorias”. De allí que, a veces, la sociedad se subroga en los gobiernos y hace sus propias propuestas (Ver: Angela Palacio Posse, “La Nación”, “Renovar su importancia”, elaborando sobre la solución “Islas Aaland”, 3 de agosto, 1988, Anexo IV).

En ese orden de ideas Argentina tendría que hacer jugar su fuerte potencial en materia de recursos y tener siempre presente que recuperar los entendimientos y convergencias con Occidente es algo posible y para el caso, necesario. Es decir, habrá que hacer revisiones de orden general y de enfoque en las actitudes globales que incluyan asegurar el respaldo de nuestros vecinos y una recomposición del dialogo –de mutuo beneficio- con Occidente en cuestiones estratégicas ya que la cuestión de las Islas Malvinas posee ese componente. Esto no implica “concesiones” en el marco de las disputas financieras. La actual crisis de Siria ofrece una oportunidad en el ultrasensible terreno estratégico, cuyo desaprovechamiento sería irresponsable. Esa crisis tiene elementos estratégicos, humanitarios y de construcción de la paz post conflicto, en los que Argentina puede hacer aportes que le devuelvan el papel de actor global responsable y presente que siempre ha tenido. En lo más específico, seguramente la Cancillería posee una gama de alternativas en estudio para cuando las circunstancias permitan su utilización.

Por último, volver a una presencia regular y vigorosa del Estado argentino con medios navales y aéreos en las áreas australes es el mejor e insustituible complemento de cualquier acción diplomática. La reciente creación del área marina oceánica “Namuncura-Burwood” es un paso importante en la dirección correcta.

Reflexiones finales.

La disputa sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur incorpora complejidad a medida que pasa el tiempo sin retomar negociaciones realistas con el Reino Unido.

La Res. 2065/65 se refería fundamentalmente a una disputa territorial y a los isleños. Actualmente hay que agregar las dimensiones relativas a los recursos y a los problemas estratégicos.

Estas tres “dimensiones” deben encararse de manera relacionada y por etapas.

Pocas veces los elementos para negociar en poder de la Argentina han sido tan relevantes como en la actual coyuntura. No hay que desaprovecharlos.

El hecho que en este Seminario haya participado un destacado político argentino que presenta a la reivindicación sobre las Islas Malvinas bajo una mirada distinta de la que la mayoría de los presentes sostiene y que, además, haya estado presente un especialista británico, abren por lo menos dos esperanzas. La primera, que es posible, dentro de un marco prudente y cuidadoso, retomar los contactos argentino/británicos sobre la disputa Malvinas y, en segundo lugar que esos contactos se lleven a cabo sin divisiones, exclusiones o distorsiones de la historia que siempre son negativas y mezquinas.

Esto es, precisamente, lo que construye, día tras día, el prestigio y la tradición del CARI.