

JUNIO 2016

El Brexit y su impacto en la controversia de soberanía en el Atlántico Sur

Por Vicente Berasategui

Se me ha preguntado sobre las probables consecuencias del Brexit en la controversia de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido en el Atlántico Sur. Tarea muy difícil, cuando todavía la situación no ha evolucionado como para facilitar información que permita evaluar cómo la decisión de los votantes británicos influirá, en primer término, en la determinación de la posición oficial británica sobre los pasos a seguir con respecto a la Unión Europea (UE).

Parece evidente que en Londres prevalece la idea de ganar tiempo para lograr, como mínimo, una suerte de limitación del daño que el pronunciamiento de la ciudadanía causará a la economía del Reino Unido. Aproximadamente la mitad de las exportaciones de bienes y servicios está dirigida a miembros de la UE. La bolsa de Londres ha funcionado hasta ahora como una de las capitales financieras del mundo, en buena parte como resultado de las facilidades que le brindaba el proceso de integración europeo. Cabe preguntarse si realmente los movimientos de capitales se orientarán ahora hacia otras alternativas, como sería el caso de las bolsas de Frankfurt, Milán o París. Ninguna de ellas ha logrado hasta ahora reemplazar o siquiera aproximarse a la de Londres por su importancia y gravitación financiera, antecedente que no debe ignorarse. El hecho de que la City quedaría al margen de la Unión Bancaria puede permitirle mantener su independencia y continuar así como un centro financiero mundial de enorme importancia.

Es lógico que el Brexit haya tenido un impacto global, por cuanto significa que la quinta economía del mundo abandona el proceso de integración más avanzado que existe a nivel mundial, cuyo PBI representaba en 2015 14,6 billones de euros, correspondiendo al Reino Unido un 15% de esa cifra. Para

colmo, los esfuerzos del Primer Ministro David Cameron por fijar un período de espera hasta que la cumbre de los conservadores decida en octubre quién invocará formalmente el artículo 50 del tratado de Lisboa y conducirá en su lugar el proceso de salida de la UE, demuestra que no hay en estos momentos una idea clara de cómo conducir las difíciles negociaciones en las que todos los miembros y órganos principales de la UE se verán envueltos, de un modo u otro, y cuya duración será de dos años o aún más, si se requiere una postergación. A estas consideraciones cabe agregar la posibilidad de la reapertura de la cuestión de la independencia de Escocia, cuyo electorado votó masivamente –un 64%– por continuar en la UE, pero a la que Londres se opone por cuanto, entre otros problemas, puede afectar la disuación nuclear británica, dependiente de sus bases en territorio escocés. Se mantiene además el problema de la continuidad de la libra esterlina, un tema sin solución. En estas condiciones, un nuevo referéndum sobre Escocia no parece factible en un futuro cercano. Esta inesperada situación se agrega a la sorpresa por el resultado del referéndum y es otro factor de la incertidumbre con que se vive esta difícil coyuntura. A la renuncia del Primer Ministro se agrega también un duro cuestionamiento al líder laborista,

Jeremy Corbyn, por no haber sido más activo en la defensa de la opción de permanecer en la UE.

Más allá de las consideraciones estrictamente económicas, conviene recordar que el movimiento de integración europeo reconoce una motivación política innegable, como consecuencia de la devastación que produjo la segunda guerra mundial. Se trataba de avanzar hacia instituciones supranacionales que alejaran los extremismos nacionalistas que llevaron a ese conflicto. Luego de varios fracasos, se llegó al primer paso de un largo camino, con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951, a la que siguieron en 1957 Euratom y la Comunidad Económica Europea (CEE). Por su parte, el Reino Unido lideró una asociación europea de libre comercio que, en definitiva, no pudo competir con la CEE y terminó por desaparecer. Siguió a continuación un largo período hasta que Londres fuera admitido en el proceso comunitario, sólo en 1973, cuando el General De Gaulle ya había dejado la Presidencia de Francia. Con su ingreso el Reino Unido inscribió a sus territorios de ultramar en la CEE, incluyendo las Islas Malvinas, mucho antes de que la Comunidad se convirtiera en la Unión Europea.

Erróneamente se cree que esta cuestión surgió con el Tratado de Lisboa de 2007 que enmendó los tratados constitucionales de la UE, cuando existía desde los años 70. Volveremos luego sobre la situación de las Islas después del Brexit.

Lo cierto es que el referéndum británico implica un claro retroceso en la idea de superar los nacionalismos extremos en Europa continental que, unidos a la crisis económica de 2008 y a la situación de los sectores menos favorecidos, han encontrado en las oleadas de refugiados que llegan a Europa otro factor para rechazar una UE avanzando hacia instituciones supranacionales. En el caso del Reino Unido, su preocupación se centra más bien en el derecho de radicación de los ciudadanos del resto de la UE que por los refugiados del Medio Oriente, quienes no logran acceder fácilmente a las islas británicas. Hay al presente aproximadamente un millón de ciudadanos del Este de Europa radicados en el Reino Unido.

El electorado británico ha también golpeado a quienes han creído acertadamente que la presencia del Reino Unido en la UE favorecía una apertura comercial ante las conocidas actitudes proteccionistas de Francia y otros miembros de la Unión.

Estos antecedentes pesan en la firme reacción de los principales miembros de la UE –Alemania,

Francia e Italia– al exigir de Londres la aplicación a la brevedad del artículo 50 del Tratado de Lisboa, que contempla el procedimiento a aplicar por un estado miembro para salir de la UE, a fin de no permitir que la cuestión quede en un limbo que signifique, en definitiva, alentar a otros miembros de la UE a que encuentren en el ejemplo británico una solución a los problemas internos que padecen y que no distan de ser parecidos a los que motivaron el pronunciamiento británico. En suma, cabe esperar que las negociaciones sobre el Brexit no serán fáciles y que la hábil diplomacia británica deberá enfrentar una complicada situación, en la que la UE intentará fijar un alto precio a la salida de Londres para desalentar cualquier repetición del problema que ahora confronta. La idea de los sectores nacionalistas británicos de que podría llegarse a un entendimiento mediante una fórmula que contemple el libre comercio, pero que permita al Reino Unido mantener su libertad de acción en lo referente al movimiento de personas y problemas conexos, implica olvidar el papel que tuvo el Reino Unido en la historia de la integración y promover un mecanismo tentador para otros miembros de la UE, con el consiguiente retroceso en el

avance a mecanismos supranacionales para los cuales fue establecida. Es probable que, en todo caso, los británicos aspiren a un arreglo similar al que tienen los países que integran el Espacio Económico Europeo, con libre circulación sin aranceles para el universo arancelario. Difícilmente logre, sin embargo, incluir el sector agropecuario, que probablemente sea el que más podría sufrir. De todos modos, no es posible evaluar el daño comercial hasta que la negociación concluya.

Es en este contexto que se presenta la situación de los territorios de ultramar británicos. La UE les brinda una limitada asistencia mediante proyectos concretos que alcanzaron los 80 millones de euros entre 2014 y 2020, pero que en muchos casos son de considerable utilidad para esos territorios, pequeños enclaves en los que un proyecto pequeño puede hacer una gran diferencia.

En el caso de las Islas Malvinas, cerca de un 75% de su producción se exporta a la UE, en particular del sector pesquero, sin aranceles o cuotas a los que es tan afecta Bruselas. Los isleños proyectan pedir a Londres que trate de mantener este régimen, pero es evidente que, si se trata de fijar una vara alta para la salida británica, no será fácil lograrlo y las alternativas más factibles que se presentan son su

terminación o un plazo relativamente breve para que el beneficiario se ajuste a la nueva situación. En todo caso, no podrán obtener otro tratamiento que el que logre el Reino Unido, por lo que sería hoy prematuro evaluar esta cuestión. Cabe también preguntarse cuál será el impacto del Brexit en las inversiones de empresas de origen francés e italiano en las concesiones de exploración de hidrocarburos otorgadas por los isleños. Estas actividades ya están perjudicadas por la considerable baja de los precios del barril de petróleo en el mercado mundial. Ahora dichas inversiones pasan a ser extra comunitarias, con todas las consecuencias que de ello pueden surgir.

Sí parece atinado pensar que, más allá de las implicancias económicas del Brexit para las Islas, la salida del Reino Unido puede modificar la posición de algunos miembros de la UE con respecto a la controversia de soberanía en el Atlántico Sur. Hasta ahora, ha existido un discreto apoyo a los requerimientos británicos en esta cuestión, cuidando sin embargo de no confrontar con la Argentina en un tema tan delicado. Cabe suponer que esta actitud podría cambiar, con algunos miembros inclinados a favorecer negociaciones entre las partes y quizás otros simplemente a desentenderse del problema y

manejarlo según las circunstancias que se den en el futuro. Es obvio entonces que el Brexit no sólo golpeará a los isleños en sectores críticos de su economía. También les restará apoyo político entre los miembros de la UE.

¿Podrá este cambio en las expectativas de las Islas tener algún efecto en una mayor flexibilidad del lado británico, tanto en Londres como en las Islas? No parece probable. Debe tenerse en cuenta que el nuevo Gobierno británico tendrá una fuerte influencia nacionalista y mantendrá por lo tanto una posición rígida en un asunto que involucra reclamos de soberanía. Esto no significa que su apoyo económico a las Islas siga necesariamente los lineamientos actuales. Quizás los isleños deban también ajustarse el cinturón si, como se vaticina, el Reino Unido afrontará dificultades presupuestarias.

Se plantea entonces otra pregunta, relativa a la reacción de los isleños ante un cuadro que se presenta más negativo que el anterior.

¿Adoptarán una posición más positiva hacia la Argentina? No parece que su actitud de rechazar una solución de fondo sobre la soberanía pueda cambiar. Continuará la misma línea que prevaleció en la curiosa consulta que se hizo en las islas en 2013. Tampoco un Londres más nacionalista permitiría un paso, aún tímido,

sobre ese tema. Pero la realidad en las Islas sigue siendo de rechazo a la Argentina, un rechazo agresivo que ni siquiera acepta la idea de la Cancillería argentina de fomentar los contactos con el Continente, como han sugerido los trascendidos a los medios de comunicación sobre un plan del Gobierno que respondería a razones “humanitarias”, calificativo sorprendente cuando los beneficiarios tienen un ingreso per capita superior al propio y se niegan además a aceptar el plan “humanitario” si no incorpora sus propias pretensiones. Pese a que la reunión de Davos entre el Presidente de la Nación y el Primer Ministro británico se habría caracterizado por su cordialidad más allá de las diferencias existentes, los isleños continuaron con sus desplantes hacia la Argentina como si nada hubiera pasado. Sólo parecen reconocer que hay otro Gobierno en Buenos Aires, pero por lo demás sus comentarios, a veces ofensivos, no han mostrado un mínimo cambio de contenido. Se oponen, como siempre lo han hecho desde 1982, a cualquier paso que facilite la comunicación directa con el territorio continental. Son varios los ejemplos que podrían recordarse, pero basta con mencionar el último, que tuvo lugar el 23 de junio

último, durante la reunión del Comité de los 24 en las Naciones Unidas, cuando uno de los isleños presentes se negó a estrechar la mano con nuestra Canciller, afirmando que mantendría esa actitud hasta que se resolviera la disputa de soberanía. Es de lamentar que la Canciller haya sido sometida a semejante desaire, que demuestra una conducta inaceptable de su interlocutor. Nuestros medios de comunicación se preocupan en informar en cada sesión del Comité de los 24 si el representante argentino se acerca a saludar a los isleños, olvidando que estos podrían tomar la iniciativa sin esperar a que lo haga nuestro Canciller. Agregaría que parecería más lógico que ellos tuvieran en cuenta el nivel de representación con el que asistimos a cada reunión del Comité de los 24, del cual ellos carecen en virtud del régimen colonial en vigor, que reserva al Reino Unido las relaciones exteriores y la defensa. Por otra parte, ¿es tan necesario exponerse a un rechazo como el apuntado? Queda por verse, entonces, si esa actitud tan negativa de los isleños sobre la Argentina se abandona finalmente, ante las consecuencias negativas que pueden surgir del Brexit.

En las semanas que seguirán, la dirigencia política británica necesitará evaluar cómo evitar que el Brexit termine por perjudicar seriamente

la posición del Reino Unido en el sistema internacional. Es quizás por esa razón que el ex Primer Ministro Tony Blair se inclina por considerar que no todo está dicho sobre la cuestión y parece pensar que puede encontrarse una salida, no tanto de la UE, como del propio Brexit.

Vicente Berasategui / Embajador. Abogado por la Universidad de Buenos Aires y Master en International Relations por la American University de los Estados Unidos. Funcionario de carrera del Servicio Exterior de la Nación, Embajador ante el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y ante el Reino de Dinamarca. Participó en 1966 en las negociaciones entre los Cancilleres de la Argentina y el Reino Unido sobre la soberanía de las Islas Malvinas.

Para citar este artículo:

Berasategui, Vicente (2016), "El Brexit y su impacto en la controversia de soberanía en el Atlántico Sur" [disponible en línea desde junio 2016], Serie de Artículos y Testimonios, N° 127. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/at127.pdf>