

Fernando Petrella *

La cuestión de las Islas Malvinas y el Bicentenario
de la República Argentina

Toda negociación requiere de una permanente actualización de los instrumentos diplomáticos disponibles así como de los recursos que hay que poner en juego para alcanzar un resultado positivo y sustentable.

En ese sentido el Bicentenario presenta para la Argentina un escenario internacional con una serie de elementos favorables, que no existían en el pasado. Dichos elementos aportan a la capacidad negociadora de la Argentina y en consecuencia, no deberían desaprovecharse. En este trabajo procuraré referirme a: A) Nuevas oportunidades; B) Recuperar la vocación tradicional; C) Sincerar la táctica y, D) Perspectivas futuras.

A) Nuevas oportunidades

Entre estas cabe destacar: a) Vecinos como Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay demuestran que se puede mejorar sustancialmente la calidad institucional, disminuir la pobreza, dominar la inflación, superar las crisis fiscales e integrarse al mundo sin recriminaciones ni protestas. A los citados países cabe añadir a Bolivia, Ecuador y

* Embajador, Ex Subsecretario de Relaciones Exteriores, Ex Vicecanciller, Ex Representante Permanente en las Naciones Unidas.

Venezuela con quienes también se mantienen fluidas relaciones. b) Excelentes precios para los principales productos de exportación argentinos así como una demanda sostenida para los mismos que obedece a causas estructurales del nuevo sistema internacional. c) Los mercados de China, India y otros países asiáticos que no eran imaginables en los 80 ni en los 90. d) El límite de la plataforma continental argentina extendido hasta donde lo permite la legislación internacional vigente. Esta negociación que se inició a mediados de los 90 (Gestión de Guido Di Tella) incorporará al patrimonio nacional otra fuente de recursos que, bien utilizados, significarán mejor nivel de vida para toda la población. e) La participación en el Grupo de los 20, organismo creado en 1999 al que Argentina ingresó por iniciativa de Carlos Menem como miembro fundador. El G20 tiene –entre otras– la responsabilidad de reorganizar el sistema financiero, monitorear al Fondo Monetario Internacional y, posiblemente, se convierta en el impulsor del rediseño de los equilibrios internacionales emergentes. f) El abandono definitivo de la política de “bloques”, fundada sobre parámetros ideológicos que impedían las disidencias en ambos sectores, consolidaban el totalitarismo y excluían a la mitad del mundo de importantes posibilidades comerciales. g) La alianza estratégica con Rusia y Corea del Sur (Gestión de Jorge Taiana). h) El inicio de una nueva etapa de relacionamiento entre las naciones basada preferentemente en el multilateralismo. i) La recuperación del diálogo y la diplomacia como instrumento eficaz para la conducción de las relaciones entre los países y, finalmente, j) la nueva agenda internacional centrada fundamentalmente en: Seguridad en su sentido más amplio, medio ambiente, energía, alimentos, así como la tecnología para producirlos con eficiencia, y recursos naturales.

La nueva agenda no supone en modo alguno la desaparición ni la pérdida de importancia de la agenda “tradicional”, cuya vigencia permanece en razón de estar basada sobre trascendentales aspectos humanitarios (Violaciones a los derechos humanos, pobreza extrema, desnutrición) y conflictos, algunos de sustancia política, otros de naturaleza territorial, como el caso de las Islas Malvinas, y aquellos, todavía más graves, que implican la amenaza del uso o el uso de la

fuerza cual es el caso de Medio Oriente, Afganistán y el terrorismo, para citar solo algunos ejemplos.

Teniendo presente esta nueva realidad, si se considera al G7 que aglutina a las naciones más industrializadas del mundo se verá que, en principio, dos países –Canadá y EEUU– poseen todas las condiciones para encarar la agenda de seguridad, ambiente, energía, alimentos y recursos naturales. Si se considera al G20, habría que adicionar entonces tres países: Rusia, Brasil y Argentina que, por sus recursos, superficie, historia y tradición diplomática, también poseen potencial suficiente. Estas consideraciones no significan que otros países del G7 por un lado, así como China, México, India o Indonesia carezcan de relevancia. Significa que hay algunos que aparecen mejor dotados que otros en la actual coyuntura. Entre estos está la Argentina. Lo expuesto pretende describir los factores que el sistema internacional actual ofrece a la Argentina, otorgándole elementos de negociación valiosos para la cuestión Malvinas si se los utiliza con estilo diplomático e inteligencia. Estos factores no eran perceptibles con tanta claridad en el pasado. No eran fuente de discusión en los más altos e influyentes niveles ni durante la década de los ochenta ni en la de los noventa.

B) Recuperar la vocación histórica

No obstante el indudable valor que evidencian los temas referidos en el segmento anterior, está claro que hace falta mucho más. Argentina, por su peso, trayectoria y percepción por parte de los otros actores del sistema (países y organismos), no puede seguir en una tesitura de retacear su participación en los asuntos de urgencia global. Hoy resulta indiscutido que el default que, en cierto modo explicó y ayudó al aislamiento, no es más un argumento válido.

Durante las gestiones de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando de la Rúa y en parte también con Eduardo Duhalde, la Argentina fue un actor hemisférico y global activo y responsable. Ejemplo de esto fue la actuación en el Grupo Contadora para la paz en América Central con Dante Caputo y las primeras aproximaciones a la integración regional. Posteriormente, durante las gestiones de Guido Di Tella y

Adalberto Rodríguez Giavarini se podría mencionar el ejercicio de un liderazgo claro en las Operaciones de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas (Irak, Balcanes, Kuwait, Haití, Chipre...), el desarme, las rondas comerciales, la integración hemisférica, la paz regional (Perú / Ecuador), la defensa de la institucionalidad democrática con firmeza y mesura (Perú y Paraguay), el desarrollo nuclear pacífico y derechos humanos que permitieron que la Argentina fuese vista como un país convergente en cuestiones cruciales con los países de la “constelación occidental” (EEUU, Canadá, E. Occidental, Australia, Nueva Zelanda, Japón, Corea del Sur e Israel) pero sin dejar de ser un genuino representante de América Latina y el mundo en desarrollo en su conjunto. Al respecto, la entonces Secretaria de Estado de los EEUU, señora Madeleine Albright, expresó al Canciller del gobierno de la Alianza, Adalberto Rodríguez Giavarini, que “el entendimiento entre EEUU y la Argentina era el acontecimiento más gravitante de las relaciones hemisféricas en el siglo XX y que su continuación durante el gobierno de Fernando de la Rúa lo constituía en una política de Estado” (Ver *Diplomacia Argentina en Naciones Unidas, 1991-1999*, Estudio Preliminar, CARI, 2008, pág. 44). Posteriormente, a pesar del aislamiento forzoso en que se encontró la Argentina como consecuencia del default, el período de Duhalde se caracterizó principalmente por los esfuerzos para evitar la intervención en Irak, al margen del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La utilización inteligente de las oportunidades que el sistema internacional ofrecía a la Argentina –antes ejemplificada– permitió progresos en aspectos prácticos con relación a la disputa sobre las Islas Malvinas que siempre estuvieron respaldados por las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y un número muy importante de países individuales de todas las regiones.

De allí que, sumar las condiciones y experiencia que la diplomacia argentina ha demostrado mediante su participación en la agenda “clásica, con aquellas que hoy ofrece el sistema internacional, brindarán mayor peso en cualquier negociación que se retome respecto de la cuestión de las Islas Malvinas. Esta reflexión se adapta también al presente y, sin ignorar aspectos positivos de la diplomacia de estos días,

parecería claro que la articulación con los países de la constelación occidental es menos intensa y la vocación por actuar en los grandes temas globales menos definida. Como es natural esto afecta la “Ilegada” que la Argentina tiene respecto de los actores más relevantes para la discusión de fondo.

Todo lo comentado hasta ahora tiene que ver con lo que la Argentina posee ya como “bagaje” negociador. Faltaría hacerlo jugar de manera armónica, con claro sentido de dirección y con cuidadosa técnica diplomática.

C) Sincerar la posición.

Pasemos ahora a lo que todavía no está claro –que estimula la pendularidad argentina– y que conspira para la determinación de verdaderas políticas de estado, lo que incluye también, tácticas de estado. Si estas últimas varían de gobierno a gobierno, la mayoría de las veces por causas caprichosas o por simples circunstancias personales, el hilo de la negociación se pierde, afectando la estrategia a largo plazo y favoreciendo, en definitiva, al *statu quo* o, peor aun, a la otra parte. Lo primero que habría que determinar es si –basándose en la situación de hecho– la Argentina perseguirá una política de diálogo y convergencia a fin de avanzar gradualmente hacia un camino de solución o si, por el contrario, perseguirá una política de confrontación. En el pasado la confrontación incluyó ingredientes relacionados con el uso de la fuerza. La guerra fue el más importante y más trágico de esos factores por sus consecuencias en todo sentido, pero no fue el único. El espíritu de confrontación se da también en la esfera de la diplomacia, afectando su esencia. La diplomacia tiene como objetivo atemperar los conflictos creando las condiciones para resolverlos de manera sustentable, lo que requiere casi siempre una transacción. Pero los conflictos territoriales son sensibles para los gobiernos que, ocasionalmente, se refugian en posturas principistas y rígidas. Esa forma de actuar no es necesariamente negativa sobre todo cuando existe un fundamento jurídico sólido como es en el caso de las Islas Malvinas. No obstante, si se cae en el inmovilismo y éste se prolonga en el tiempo, las circunstancias pueden cambiar. En realidad, el

inmovilismo es muy poco útil para la parte que desea alterar el estado de cosas. Para la Argentina el inmovilismo ha conducido muchas veces a la parálisis, esto es, a la falta de acciones diplomáticas para mantener la dinámica del conflicto en movimiento a favor de sus propios intereses. El refugio en lo jurídico, sin combinarlo con otros elementos eficaces para el acercamiento (Ferrari, Gustavo. *Esquema de la Política Exterior Argentina*, Eudeba, Temas, Buenos Aires 1981), parece, a la vista de quienes siguen el conflicto, una excusa para no arriesgarse a la acción y evitar así, las críticas oportunistas.

Se presenta entonces el dilema de determinar si los principios reconocidos cuando el conflicto se planteó –dos siglos atrás– siguen siendo conducentes o si, en un mundo muy distinto, cabe sumar también otros caminos posibles sin afectar los fundamentos jurídicos que sustentan los puntos de vista argentinos.

A la luz de lo dicho parecería necesario no recaer en posturas estáticas que poco han servido a la causa argentina y cuyo desgaste parecería evidente. La actitud debería ser otra. Cabe recordar que, desde la adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Resolución 2065/65, en 1965, las negociaciones de la Cancillería llevaron a que el Reino Unido considerase la transferencia de soberanía, el condominio y retroarriendo. Nada de eso pareció suficiente. El difícil trabajo de “ganar los corazones y las mentes” de los isleños, elemento necesario para un avance sustantivo en todo conflicto territorial que involucre poblaciones, parecía algo secundario y no principal. Se promovían y buscaban soluciones absolutas e inmediatas. Todo eso constituyó un serio error. Recién después del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Argentina y el Reino Unido en 1989, Argentina inició una diplomacia de convergencia con el Reino Unido para administrar los asuntos prácticos derivados de la disputa. Dentro de esa visión aparecía una política dirigida a los isleños que debería profundizarse. Fue en ese marco de entendimientos que fuentes británicas señalaron que un cambio de status de las islas era posible, con una Argentina institucionalmente fuerte y descartando el uso de la fuerza. Esas expresiones indicarían que el camino elegido en 1989 era correcto, sin perjuicio de tener

presente que eventuales cambios tácticos son normales en una negociación y no una muestra de claudicación. “Nunca los argentinos son tan peligrosos como cuando son razonables”, decían años atrás en las Islas. Este es, precisamente, el punto. Ese es el espíritu para retomar el diálogo que nos acerque gradualmente a una solución y para que permita empezar a demoler el muro que aparece entre los argentinos y británicos, sin olvidar que los isleños son algo más que un factor tangencial a la cuestión.

El Bicentenario podría ser una ocasión irrepetible para un balance del estado de la cuestión Malvinas y para plantearse una mirada amplia y objetiva sobre el desarrollo y evolución de estos conflictos. Seguir cuidadosamente el problema de Gibraltar y las políticas de España al respecto es relevante a la causa argentina. La forma de vincularse entre la República Popular China y Taiwan es otro caso de interés. Los conflictos territoriales no son nunca idénticos. Pero los principios para solucionarlos son siempre parecidos. Pasan por el diálogo y descartan la confrontación. Es de esperar que este sabio principio de la diplomacia no se olvide.

D) Perspectivas futuras.

Decíamos al principio que Argentina cuenta con nuevas e importantes posibilidades para ejercer un rol acorde con su tradición histórica y dimensión en el sistema internacional. Ello debería influir en la cuestión Malvinas si se recurre a una diplomacia activa y eficaz. Pero el escenario siempre es cambiante y dinámico. Aparecen nuevos actores y nuevos desafíos que, a su vez, también repercuten en los problemas existentes. El principio de autodeterminación –que no se aplica en la cuestión Malvinas– ha recuperado gravitación. En el momento de escribir estas líneas se lo debate y cuestiona en el caso de Kosovo en los Organismos Internacionales. Excluir el caso “especial y particular de las Islas Malvinas” es muy importante para la posición Argentina, aunque Kosovo haya recibido reconocimientos que no se pueden acompañar en esta etapa. Preservar las mayorías en las Naciones Unidas y sobre todo en la Organización de Estados Americanos es un aspecto central para los intereses argentinos. La OEA

incluye no sólo a Canadá y a EEUU –de indiscutida gravitación– sino también a los estados caribeños cuyo apoyo ha sido un legitimador importante para los derechos argentinos. Por ello la OEA es un organismo insustituible en el Hemisferio.

El caso del límite externo de la Plataforma Continental Argentina es susceptible de generar, a corto plazo, dificultades en el Atlántico sur en razón de los recursos existentes. Sería necesario prevenir un conflicto. Tal vez sea el momento de recrear, sobre la base de mutua confianza y buena fe, un “sistema” con el Reino Unido que permita “administrar” los problemas con visión de futuro para todos los habitantes del Atlántico Sur.

La Unión Europea, renovada y jerarquizada por el Tratado de Lisboa, ha incluido las Islas Malvinas como “territorio asociado” convalidando, en cierto modo, una situación colonial que varios de los países que la integran, no admiten. Esta circunstancia podría multilateralizar el conflicto en perjuicio de la Argentina y en desmedro de las disposiciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Cabe recordar que en las Naciones Unidas la causa argentina no tiene respaldo unánime. Por ello, una vez más, hay que apoyarse en la OEA, donde esa unanimidad existe.

La situación que plantea la Unión Europea sugiere que la Argentina, no solo debería nombrar prontamente a los embajadores en todos los destinos vacantes en esa región, sino que además, debería seleccionar a los profesionales con conocimientos más profundos en la cuestión Malvinas. Demorar esas decisiones administrativas refuerzan la percepción de que el gobierno argentino no asigna a sus intereses territoriales la importancia que merecen.

Argentina debería retomar una visión austral. La línea aérea de bandera es un instrumento necesario para esto. El vuelo transpolar posee un atractivo indudable para reafirmar la presencia y vocación argentinas en toda el área austral, incluida la Antártida. Recuperar la presencia naval en el área demandará cambios de actitud política muy profundos pero imprescindibles. Es de esperar que esos cambios se produzcan pronto puesto que la historia no espera.

Ninguna política es posible ni creíble si la parte interesada no se dota

de los recursos necesarios para sostener sus intereses. De allí que, una contribución importante que el Observatorio Malvinas podría proponerse en ocasión del Bicentenario, es sugerir al Parlamento Nacional la adopción de un impuesto a las actividades que se estime corresponda, con el único propósito de estimular los objetivos nacionales en el Atlántico Sur.

Para concluir, poco de todo esto podrá lograrse si no se supera la actitud “declinista” que manifiestan algunos sectores de opinión. Estos sectores, involuntariamente, causan desaliento entre las personas que tienen las responsabilidades técnicas y prácticas de avanzar en los objetivos cotidianos de la política exterior. No se trata de ignorar la realidad, los errores, o las grandes dificultades existentes. Sin duda que algo se ha perdido desde el default a la fecha, en lo que hace a la inserción de la Argentina en el mundo. Pero, también, algo se ha ganado. Es sobre esto último que debemos trabajar para construir el futuro que Argentina merece.