

MALVINAS, 25 AÑOS DESPUES: DIALOGO SOBRE LA DIPLOMACIA DEL CONFLICTO

Cómo evitar que Londres convierta a las Malvinas en un Estado independiente

La recuperación de la soberanía a todo o nada quedó sepultada por la guerra. Cuatro especialistas analizan qué hacer ante el peligro de la aparición de un mini Estado en las Islas.

María Seoane.

mseoane@clarin.com

Hay una prehistoria y una historia en el conflicto entre la Argentina e Inglaterra por la soberanía de las Islas Malvinas, que **Clarín** aborda en este debate sobre **qué hay que hacer para recuperarlas**. Fueron convocados el senador **Rodolfo Terragno**, el embajador y ex jefe de misiones diplomáticas en el Reino Unido y en el Vaticano, **Carlos Ortiz de Rozas**, el ex vicescanciller **Andrés Cisneros** y el especialista en relaciones internacionales y actual vicerrector de la Universidad Empresarial Siglo XXI, **Carlos Pérez Llana**. Los convocados han escrito trabajos y libros sobre la historia política y diplomática de las Malvinas.

Con ellos, **Clarín** repasa los antecedentes del conflicto. La prehistoria abarca varios siglos con sus historias de piratería británica, la reconquista española, el inicio de la administración del gobierno patrio, nuestra expulsión en 1833 y la ocupación británica indefinida *manu militari*. Desde entonces, hubo **casi 130 años de negativa británica** a discutir sobre soberanía a pesar de nuestros reclamos permanentes. Después de la Segunda Guerra Mundial —en 1960— comienza con fuerza el proceso de descolonización que **en 1965 toma impulso cuando la resolución 2065** de la ONU reconoció por primera vez que existía un problema de soberanía entre la Argentina e Inglaterra y los invitó a encontrar una solución pacífica. Entre 1968 —bajo el gobierno del general Onganía— y 1974, ya durante el último gobierno de Perón, se comenzó a estudiar, a propuesta de los británicos, **la posibilidad de una soberanía compartida o de un condominio**. Perón habría encomendado aceptarla, poco antes de morir. Entre 1979 y marzo de 1982, ya en plena dictadura, los británicos propusieron un **retroarriendo** de las Islas por 40 o 50 años, después de lo cual la Argentina recuperaría la soberanía. Dos meses después, la dictadura militar declaró la guerra. Durante el gobierno de Raúl Alfonsín no cesaron los reclamos del país ni de la ONU para obligar a Inglaterra a sentarse a negociar. Durante el de Carlos Menem, en 1994 se volvió a pensar en la propuesta del retroarriendo y se desplegó una política de seducción a los kelpers. Pero en 2002 Gran Bretaña les otorgó la ciudadanía.

1 - ¿La soberanía hoy es una pasión nacionalista que la globalización mató, o que por lo menos archivó?

Terragno: Soberanía es imperio de la ley. Lo que se está discutiendo en el caso de Malvinas es qué ley rige en ese territorio y quién está encargado de hacer cumplir esa ley. Decir que el concepto de soberanía es anacrónico porque hay una globalización económica me parece impropio.

Pérez Llana: La globalización es una etapa del desarrollo del sistema capitalista. Lo que hay es una contradicción entre la democracia, que es nacional, es el Estado, y el mercado que está globalizado y que consecuentemente no reconoce fronteras. El rol del Estado es justamente tratar de preservar, asumiendo siempre la idea de que la entidad nacional, la cultura, el territorio, la historia, siguen existiendo como elemento central. Por eso no creo que la soberanía esté en discusión. La prueba es Europa: las encuestas marcan que si hoy se debiera construir el euro, no se construye.

Cisneros: Sostener que la soberanía se diluye, se pierde o se disminuye por la globalización me parece un error. La globalización, lejos de necesitar una soberanía inexistente o disminuida, la necesita muy clara. Por eso, es imprescindible que los países coloniales se descolonicen. El proceso de descolonización es impulsado por la globalización y no al revés: se necesita saber quién manda en cada lugar. Este proceso de Malvinas se entronca en este proceso de descolonización, que va a llegar, es favorecido por un mundo que va a exigir soberanías claras y sin dudas.

Ortiz de Rozas: La soberanía es el derecho que tiene una nación, el pueblo de esa nación, a tomar decisiones sin interferencia alguna de cualquier otro Estado. Con respecto a la globalización, la aceptación o el rechazo de algunos de sus aspectos ya de por sí es un acto soberano.

2 - En los 70 y los 90 la Argentina y Gran Bretaña hablaron de condominio o retroarrendamiento de las Malvinas por un lapso determinado a cambio de que fueran luego devueltas. ¿Hoy se puede mantener esas ideas después de lo vivido?

Terragno: La Argentina debe hacer cinco cosas. Lo primero es entender que la descolonización se terminó. Sólo quedaron migajas de imperio. El Comité de Descolonización de la ONU tiene unos 16 casos que no van a terminar ni en la perpetuación de las colonias ni en independencias verdaderas. Van a terminar en mini Estados que le confían la defensa a la antigua metrópoli o a una potencia regional. **Son paisitos con sponsors.** La Argentina tiene que sacar a Malvinas de esa discusión. Lo segundo es iniciar una ofensiva diplomática en todos los foros. Es muy claro que éste no es un problema de descolonización. Hay un territorio ocupado, y hay que plantear su desocupación. Tercero, hay que utilizar la confesión del Parlamento británico: los malvinenses son británicos y por lo tanto no pueden ser árbitros que decidan entre un país y otro. Cuarto, con esto se fuerza la negociación. Mientras la Argentina siga yendo todos los años a hacer un discursito sobre la fragata Clío y la ocupación de 1833 se preserva el *statu quo*, Gran Bretaña está muy tranquila, los isleños siguen construyendo su mini Estado, que empezó en 1985. Quinto, ¿para qué negociar? Si en abril del 82, con las Islas con ocupación argentina pero todavía no iniciadas las acciones militares, se hubiese aceptado que Argentina se replegaba y que devolvía el gobierno al Reino Unido pero con un compromiso ante las Naciones Unidas de que

en un cuarto de siglo la Argentina recuperaba la soberanía de las Islas, el que hubiera aceptado o promovido eso habría sido tildado de traidor a la patria. Si se hubiera aceptado eso, en este mes de abril la Argentina estaría recuperando las Islas, y estamos discutiendo cuándo y cómo desarrollar una estrategia para recuperarlas. Si se hace entender a través de la ofensiva diplomática que el statu quo no es bueno para la Argentina, para Gran Bretaña ni para los isleños, hay que ir a una negociación en la que Argentina tiene que entender que todo o nada es nada. Y que entonces el período de transición tiene que ser inevitablemente largo y tiene que haber una zona administrativa especial que no puede tener las mismas características que las demás provincias argentinas.

Pérez Llana: Lo primero que hay que hacer es no meter Malvinas en la campaña electoral. Gran Bretaña también tiene elecciones. Se está viviendo el post Blair, habrá que ver si él puede dejar sucesor. Las encuestas dan que ganan los conservadores. Hay que evitar las campañas. Además, el tema Malvinas implica tener política exterior. Creo que no hay política exterior. Hay una gestión diplomática, el canciller cada vez más sumido en gestiones comerciales, que me parece apropiado y correcto, pero la política exterior está en manos del Presidente. Y suceden cosas como tener a un Luis D'Elía en Teherán, al señor Hugo Chávez participando en un discurso aquí contra George Bush y el crispado tema de las papeleras en La Haya. Hecha esta reflexión, comparto plenamente lo que dijo Terragno pero depende de tener política exterior. Entonces podremos definir qué hacer con esta estrategia, que tiene que ser de recuperación del territorio no por el lado de la descolonización sino por el lado de la desocupación. Esto implica tener aliados en el mundo, buenas relaciones en el barrio, en el Cono Sur. Implica finalmente ser un país querido y respetado en el mundo para poder evitar la construcción de un mini Estado en Malvinas.

Cisneros: No importa finalmente qué política hagamos, si desocupación o descolonización, o las dos juntas, mientras nos pongamos de acuerdo. La Argentina pesa poco en el mundo. Si no tenemos aliados importantes, por más que tengamos razón nunca vamos a obtener resultados. Hay que incluir entre los acuerdos básicos de los argentinos, que no tenemos muchos, a Malvinas. Malvinas no puede ser más una bandera electoral. Hay un factor en el mundo que no estamos computando, y es el que señaló Rodolfo: en el mundo está creciendo la legitimación a nuevos Estados pequeños con sponsors. Después de la guerra que nosotros hicimos el mundo dice: ahora van a tener que soportar que otros países, sobre todo europeos, piensen que tal vez la solución de Malvinas no sea necesariamente devolvérselas a ustedes. De manera que me parece que hemos perdido mucho en la guerra. Nos vamos a llevar una sorpresa de cómo van a reaccionar muchos países del mundo respecto a la eventualidad de que en Malvinas los ingleses quieran hacer alguna maniobra de independencia o de pseudo independencia. No van a obtener tanto rechazo como tenían históricamente antes de la guerra. Hay que sentarse a debatir: el aporte de Rodolfo es muy ingenioso y jurídicamente muy bueno, acerca de que los isleños ciudadanos no pueden ser jueces de una disputa. Pero eso sólo aumenta que tengamos razón. En realidad, la recuperación de Malvinas o la solución de Malvinas es una cita con nuestra propia grandeza. Si no pesamos en el mundo, tener razón no va a ser suficiente y los ingleses se van a eternizar ahí.

Ortiz de Rozas: Hubo voluntad inglesa de llegar a una solución sobre el tema de las Malvinas. Ocurrió en 1966, en 1971 con el Acuerdo de Comunicaciones y en 1974. Ese año, Perón se inclinó por la propuesta de un condominio. Pero murió a las dos semanas. Luego, en mi primera

visita al ministro inglés Nicholas Ridley en 1980, él me dijo que el gobierno de Thatcher quería terminar con los cuatro casos coloniales que quedaban. Ahí empezó la negociación del retroarriendo o del *leaseback*, que implicaba, en síntesis, que Gran Bretaña reconocía la soberanía de Argentina y ésta le pedía a Inglaterra que administrara las Islas.

Antes de la guerra, en la negociación de febrero de 1982 en la que estuve presente en Nueva York, se discutía si Gran Bretaña se debería hacer cargo de la administración transitoria durante dos generaciones. El tema era establecer si cada generación duraba 20 o 25 años. Durante ese período de administración transitoria británica, el idioma inglés y el español serían los idiomas oficiales, las dos banderas flamearían, los gobernadores serían designados alternativamente por la reina de Gran Bretaña y por el presidente de los argentinos. Esto no le gustó a Nicanor Costa Méndez y ahí es donde lanza el ultimátum (los ingleses lo consideran un ultimátum) de que debían hacerse las reuniones mes a mes y que a fin de año debían traspasarse las Islas Malvinas a la soberanía argentina. Por supuesto, la guerra dio por tierra con eso y con tantas otras cosas. Pero los ingleses han seguido aún después de la guerra con la idea de llegar a un acuerdo. ¿Qué es lo que tenemos que hacer ahora? A mi modo de ver tenemos que hacer un ataque en dos frentes. En el frente externo, yo coincidiría con Terragno, Pérez Llana y Cisneros. Hablar de descolonización es llevar esto a un atraso histórico de cómo debe encararse el tema. Debe haber una política exterior que esté bien orientada, con ideas claras al respecto, una inserción argentina en las grandes tendencias mundiales que ahora estamos ignorando olímpicamente. Nos embarcamos con Chávez, y estamos ausentes de Europa y de EE.UU., que sigue siendo la primera potencia mundial y pronto va a cambiar de gobierno. Tenemos que tener una política firme, bien concebida, proyectada, cumplida y consensuada. Esto nos lleva al segundo frente de ataque, que es exclusivamente interno.

3 - Si ustedes fueran cancilleres ¿cuáles son los pasos concretos que darían para la desocupación o devolución de las Islas?

Terragno: Es necesario iniciar esa ofensiva diplomática. En el mundo, hoy en día, Malvinas es un tema ausente. Existe el recuerdo de una guerra que ocurrió un cuarto de siglo atrás. Y nadie piensa que esto va a terminar con la restitución de la soberanía de las Islas a la Argentina, por la falta de alianzas que señalaba Pérez Llana, y por esto que señalaba Cisneros, que después de perdida la guerra y dada la proliferación de mini Estados, aparece como una solución posible que las Malvinas tengan esa semiindependencia. Hay algo que agregar. Esos mini Estados, o muchos de ellos, son miembros de las Naciones Unidas, donde un país es un voto. Y nosotros siempre tuvimos fortaleza en la Asamblea. Allí no es que se pierda la mayoría, pero hay una licuación por esta irrupción de mini Estados. Y por otro lado, se va consolidando esta idea de que una soberanía no tiene que ser plena para terminar con una colonia. Ahí coincido con Cisneros de que no se trata de tener razón sino de imponerla. Pero hay un argumento muy importante que diferencia este caso del de cualquier mini Estado existente. Aquí lo que está en disputa es el territorio sobre el que se asienta esa unidad que es hoy en día las Falkland Islands. Por lo tanto insisto en este reclamo argentino por la desocupación de parte de su territorio, y sería lo que plantearía como una ofensiva diplomática internacional no solamente en un comité de las Naciones Unidas, también en el Mercosur, la OEA, la Unión Europea y en las relaciones bilaterales con todos los países. Hacer de esto una campaña, una ofensiva, forzar la negociación. Gran Bretaña, después de la guerra, no quiere ni siente la necesidad de negociar. Hay que mostrarle que el statu quo perjudica a la Argentina, a Gran Bretaña y a los malvinenses, y que

hay que llegar a una solución. Hay que aplicar este criterio: todo o nada es igual a nada. Si fuera canciller, primero iniciaría esa campaña. Segundo, sabría que esto no es un plan de 24 meses. Y tercero, buscaría el acuerdo de los distintos sectores en esa idea de establecer, no sólo sobre la reivindicación en cuanto a Malvinas (en eso creo que sí hay una unanimidad práctica), sino sobre la estrategia a seguir en una política de Estado.

Pérez Llana: Estamos conjeturando que hay una nueva política exterior. La Argentina necesita hacer un libro blanco sobre Malvinas. Todos hacia adentro y hacia afuera tienen que saber qué se piensa, dónde están los consensos, cuál es la lectura del mundo del tema Malvinas hoy, tiene que decir en dónde nos equivocamos, en dónde no y qué ventanas de oportunidades tenemos. En segundo lugar, lo que haría es fiarme muy poco del sistema multilateral. Hoy por hoy, de los países desarrollados los que están más preocupados por el tema de la soberanía son los que miran la seguridad, y la preocupación son los Estados fallidos. Cualquier operativo sobre Malvinas después de un libro blanco implica preguntar, mirar, convencer, seducir a Washington. Luego a Europa, donde meto a Gran Bretaña. Si tenemos relaciones erráticas con Washington y no tenemos con los europeos (o las tenemos malas), me parece que es imposible plantear la tercera pata, que es la multilateral en Naciones Unidas, porque su agenda está metida en una serie de torbellinos que tienen que ver con el mundo post 11 de setiembre y que no tiene nada que ver con la nuestra. Lo que decía Terragno es una agenda para solucionar problemas de mini Estados con sponsors. Pero la cuestión gruesa pasa por otros temas. De manera que el libro blanco es vital. Además de lo nombrado se tiene que decir que es desocupación, no descolonización. Y poner nombre y apellido.

Cisneros: Si fuera canciller iría a hablar con el Presidente para que ponga todo su peso político en la construcción de consenso político sobre Malvinas, y que lo instrumente en un observatorio serio a nivel legislativo. Y que genere dentro de la Cancillería un departamento que trabaje a largo plazo. Los cancilleres van a ir cambiando, pero la diplomacia debe permanecer construida como una política de Estado. Y la otra cosa es, como dice Rodolfo, la presión diplomática en el mundo. Nadie ha podido explicar cómo es una presión diplomática que obligue a los ingleses a negociar, pero hay que hacerla, mantenerla. Lo hemos hecho bastante bien, pero de forma insuficiente. Pérez Llana está diciendo con razón que hay que sentarse con Washington, con Europa, y convertirse en un país confiable. En la década de los 90 volvimos a hablar del retroarriendo con los ingleses, y EE.UU. lo sabía. Es decir, no hay confiabilidad ni continuidad. La Argentina es un alcohólico: se lo mira a ver si no tropieza con un corcho otra vez. La Argentina tropezó con un corcho, y en materia de Malvinas estamos como en las peores épocas. Y tenemos que prepararnos muy fuertemente porque viene una muy mala época, en la cual los ingleses van a tratar de que Malvinas se convierta en alguna forma de Estado independiente.

4 - ¿Entonces ahora existe el peligro de que los ingleses impulsen que Malvinas sea un Estado independiente ?

Ortiz de Rozas: No hay que desdeñar del todo la acción multilateral. Yo recuerdo una entrevista que le hizo la BBC a Ridley, antes de la guerra desde luego, donde le preguntaban qué pasaba con Malvinas, dijo: "Yo a cada visita que hago, a cada gobierno, cada embajador extranjero me pregunta ¿por qué no se ponen de acuerdo de una vez por todas con los argentinos?" Y eso era producto de nuestra acción en el terreno multilateral. Esto mella en los ingleses. Y se combina

con que los ingleses han tenido la voluntad de resolver el problema de Malvinas en diferentes épocas. Hay que combinar lo multilateral con las cuestiones bilaterales, hacer alianzas. Si los embajadores argentinos en cada uno de los países sacan con cualquier motivo el tema de Malvinas y les hablan de la posibilidad de influir sobre los ingleses... Siempre hay intereses recíprocos. No inmensos, pero los suficientes para que tengan presente que es una cuestión pendiente de solución.

En cuanto al libro blanco, me parece una excelente idea. Los ingleses ya lo han hecho, que es la Historia Oficial de Sir Lawrence Freedman. Deberíamos hacer algo parecido con acceso a todos los archivos, con nombre y apellido como dice Pérez Llana, fechas. En cuanto a si las Malvinas van a ser un Estado independiente, me parece sumamente difícil. No creo que los ingleses quieran ese problema. Creo que Terragno da en la tecla cuando dice que hay que buscar la manera, construyendo la Argentina sólida puertas adentro, de convencer a los ingleses de que no está en el interés de ellos, no está en el interés nuestro ni en el de los malvinenses, que sigamos con este statu quo que a nada conduce.

¿Cuál será la solución? No lo sé, pero me animo a pensar que así como no va a ser un Estado independiente, tampoco va a ser un Estado completamente incorporado lisa y llanamente a la Argentina como nosotros hubiéramos querido. Habrá que buscar la manera intermedia de llegar a ser una especie de Puerto Rico, un Estado asociado, pero que ellos tengan absoluta libertad de acción. Y que con nosotros tengan ciertos intereses comunes que nos haríamos cargo de defender, proteger, etc. Ese creo que va a ser el camino. No va a ser la incorporación a la Argentina y no va a ser el Estado independiente de Malvinas.

Pérez Llana: Los Estados asociados que existen están asociados a las antiguas metrópolis o a una potencia regional. Sería un caso muy raro que las Malvinas fueran un Estado asociado a la Argentina. No creo que haya una declaración formal de independencia, porque definitivamente sería incluir un factor de perturbación. Creo que hay la construcción de un mini Estado de hecho. Y la mejor defensa de esto es un buen ataque. Es decir, no esperar a que eso se cristalice. Porque en la Argentina hay una tendencia a pensar que las Malvinas no se pueden independizar porque son muy chicas. Son muchísimo más grandes que cualquiera de muchos mini Estados. O que no son autárquicas. Tienen un ingreso per cápita no sólo superior al de cualquiera de esos mini Estados sino superior al de la República Argentina y al británico. O que no tienen una organización institucional suficiente. El único dato objetivo es que tienen la debilidad demográfica, que es lo que más les preocupa a los británicos. Pero la confianza excesiva no puede pasar, nos lleva a no tomar la iniciativa. Y una cosa es defenderse cuando algo se ha consolidado y otra muy distinta es salir a prevenirlo.

Terragno: Una pequeña reflexión. Siempre hay ventanitas que se abren y hay que aprovecharlas. Me parece que se puede abrir en el 2007-2008 una ventanita. Gran Bretaña va a tener que hacer una reflexión muy aguda al respecto de lo que es la implantación de tropas fuera de las Islas porque les fue mal en Afganistán e Irak. De manera que cuando alguien vea el

despliegue mundial de tropas, el gasto de presupuesto y todo, es probable que Londres plantee ver todo y ahí Malvinas va a entrar.

Ortiz de Rozas: Dejo planteada una ventanita, hablando de ventanas. El Estado asociado podría ser relacionado con un comité que ha entrado en desuso en las Naciones Unidas pero que tuvo una gran actuación en los primeros años de la organización, que es el Comité de Administración Fiduciaria, que después pasó a ser la cuarta comisión de Asuntos Coloniales. Este comité tuvo varios territorios que estaban bajo la administración de las Naciones Unidas, de manera que podría ser un primer paso en busca de una solución para la disputa por Malvinas.