



LAS MALVINAS Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Emilio Cárdenas

Disertación pronunciada el 16 de junio.

Quiero agradecer sinceramente a las autoridades del Centro Naval por la confianza que supone el haberme invitado a participar como panelista en este seminario sobre nuestras Islas Malvinas. Es realmente un honor para mí estar en esta casa de la que –orgulloso– formo parte como socio honorario.

El largo conflicto de soberanía con Gran Bretaña sobre nuestras islas del Atlántico Sur está entrando en una etapa que –como tantas veces– luce compleja. Por distintas razones. Algunas, conocidas. Otras, nuevas.

En primer lugar, porque la posible explotación de los hidrocarburos en las distintas cuencas que rodean a las islas que se están explorando está en el centro del escenario. Con todo lo que ello significa. Segundo, porque no hemos podido avanzar en dirección al diálogo fundamentalmente por la renuencia británica, sumada a la cadena de actos unilaterales de nuestra contraparte, en violación al llamado de la Asamblea General de las Naciones Unidas que señala la necesidad de no modificar la situación. Pero también, en alguna medida, por nuestra propia actitud.

Los pasos que alguna vez se dieran en dirección a cooperar en materia de hidrocarburos y pesca quedaron atrás. En materia de hidrocarburos, desde 2007. En el caso de la pesca, por la parálisis de las conversaciones suspendidas desde fines de 2005.

Negarse a dialogar contraría el principio de la buena fe que impera también en el derecho internacional. Pero ésta –y no otra– es la realidad. Estamos en una etapa signada por la distancia y la dureza.

Además, es necesario señalar que Gran Bretaña atraviesa una crisis de proporciones, a la que me referiré brevemente y tiene, por primera vez en algunas décadas, un gobierno de coalición. Lo que es un cambio político sísmico, desde que ello no es, para nada, habitual en un país acostumbrado a un sistema político binario y adversarial, que aparece nítidamente hasta en la misma conformación física (rectangular) de la sala de sesiones

Emilio Cárdenas es abogado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y por la University of Michigan. Acredita posgrados en las Universidades de Princeton y de California, EE.UU.

Entre 1993 y 1996 fue Embajador y Representante Permanente de la República Argentina ante las Naciones Unidas; Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; Presidente del Comité de Sanciones a la antigua Yugoslavia; Vicepresidente del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y Representante Personal del Secretario General de las Naciones Unidas en Irak. Actualmente es Miembro del Comité de Inversiones del Fondo de Pensión de las Naciones Unidas. De 2003 a 2005 fue Presidente de la International Bar Association; de 2005 a 2008 fue Co-Presidente del Instituto de Derechos Humanos.

Fue también Profesor Visitante en la Facultad de Derecho de la Universidad de Michigan; Profesor de la Facultad de Derecho de la Louisiana State University; Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terra, de Santiago, Chile, de las Facultades de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Católica Argentina.

Es Profesor Titular del ESEADE en Relaciones Internacionales y "Visiting Scholar" en el Woodrow Wilson International Center for Scholars, en Washington DC, EE.UU.

Es Miembro del Consejo Editorial de The Journal of International Economic Law, Director de la publicación Agenda Internacional y miembro del Comité Asesor del Institute of International Economic Law, de la Georgetown University Law School.



de su Parlamento. El mecanismo de acción política normal, conformado sobre la base de sus dos partidos políticos más importantes –los conservadores y los laboristas con mayorías que suelen ser claras–, ha sido reemplazado por una joven coalición entre conservadores y demócratas-liberales, estos últimos considerados hasta ahora apenas como una suerte de pequeño tercero en discordia.

Es que en las recientes elecciones parlamentarias apareció un Parlamento *hung*. Esto es uno en el que ningún partido tiene mayoría. El primero en estas condiciones desde la década de los 70. Desde la salida de Harold Wilson, que fuera seguido por James Callaghan.

En general, los británicos no están, como el resto de la Vieja Europa, habituados a las *coaliciones*. Ni sienten amor por ellas. Más bien les desconfían, porque suponen que ellas transmiten fragilidad. Y no se equivocan.

Las recientes elecciones británicas mostraron que, como consecuencia de la crisis socio-económica que afecta al país, el desencanto electoral es grande. Particularmente respecto de los dos partidos políticos principales. Las cifras confirman esto. En tiempos de Winston Churchill, los conservadores y los laboristas, sumados, tenían el 86% de los votos. Hoy tienen tan sólo el 65%, lo que demuestra que nada menos que una tercera parte del electorado ni los apoya, ni confía en ellos.

El Partido Conservador, triunfante, la primera minoría, no obtuvo en Escocia sino una sola banca. En 1997 tenía 22. Hoy está detrás de algún partido de corte esencialmente nacionalista o localista, particular de Escocia. Cuarto, entonces.

Después de cuatro días de intensas negociaciones, con concesiones por ambas partes, nació la nueva *coalición*. Para los demócratas liberales esto supone llegar al gobierno por primera vez desde que –hace ya 65 años– fuera fundado por Lloyd George. Como socio minoritario del Partido Conservador, pero con cinco de los 23 ministerios que componen el nuevo Gabinete Nacional.

Curiosamente, ante lo sucedido, la sensación de los británicos no es de desencanto, sino más bien de una cierta euforia postelectoral. Las encuestas sugieren que un 80% de los votantes aprueba la *coalición* y, frente a la emergencia, está esencialmente dispuesto a apoyarla. De pronto, las razones del desencanto previo, originado fundamentalmente en abusos parlamentarios y escándalos de corrupción, así como en la crisis económica que afecta a Gran Bretaña, han quedado de lado, como si nunca hubieran existido.

Un nuevo gobierno, pero por sobre todas las cosas un *nuevo estilo* de hacer política, ocupa el centro del escenario británico. Sus participantes han alcanzado ya algunos acuerdos básicos. El primero de ellos supone comenzar a cortar el déficit presupuestario de inmediato. Con urgencia. Las medidas adoptadas prevén que este año los recortes alcanzarán los 6 billones de libras esterlinas. Entre los anuncios hay también algunos estructurales. En más los mandatos de los parlamentarios serán quinquenales, lo que evitará la conocida práctica en función de la cual el partido que está en el poder puede elegir caprichosamente la fecha de las elecciones. No se ha eliminado, no obstante, la posibilidad del llamado temprano a elecciones, pero de aquí en más exigirá el 55% de los votos, esto es la conformidad de 357 parlamentarios sobre 650.

Los socios de la coalición de gobierno han acordado asimismo modificar el tradicional sistema electoral británico, de manera que –en adelante– refleje mejor los votos efectivamente obtenidos por los partidos más chicos. Los demócratas liberales, a pesar de haber obtenido el 23% de los votos, conquistaron menos del 10% de las bancas. Ése es precisamente un ejemplo de los desequilibrios a corregir.

Atrás han quedado así los trece últimos años del gobierno laborista. El país está dividido, pero ha comprendido la necesidad de *compartir el poder para generar un mínimo de legitimidad*. De allí el entusiasmo postelectoral al que me he referido.

El Primer Ministro es el conservador David Cameron, ocupante ahora de 10 Downing Street. Es –en rigor– el ocupante más joven de esa casa desde la época napoleónica. Tony Blair, al asumir, era mayor que David Cameron, aunque por apenas unos meses. Con su socio Nick Clegg, el líder de los demócratas liberales, conforman una pareja política con *aires de renovación*.

Cameron puede definirse como un conservador a la usanza de Harold MacMillan, de convicciones fuertes pero con algún grado de pragmatismo y flexibilidad, a diferencia de la visión más intransigente propia de Margaret Thatcher y sus seguidores. Por esto se define a sí mismo como un conservador moderado.

David Cameron y Nick Clegg son hijos de banqueros, de 43 años ambos. Jóvenes, entonces. Tienen la misma edad que tenía John Fitzgerald Kennedy cuando llegara a la presidencia de los Estados Unidos. Ambos son, entonces, patricios actuando en el escenario de la política. Parecidos en el estilo. David Cameron estudió primero en Eaton y después en Oxford, y está casado con una Baronesa. El dinero, en consecuencia, no es una limitante. Nick Clegg –por su parte– estudió en Cambridge. Su padre es dueño de un castillo de 25 habitaciones, en Francia.

Cameron es un modernizador y así lo anunció cuando impulsó el primer debate televisivo entre los candidatos en toda la historia de las campañas políticas británicas. Su primer intento por ingresar al Parlamento ocurrió en 2001, y no tuvo éxito. Nick Clegg es un hábil polemista, realmente excelente en el debate. Filoso y profundo a la vez.

Nick Clegg es *uropeísta*, pero el gobierno de coalición no lo será. La política exterior ha quedado en manos de William Hague, que ha sido responsable de su formulación entre los tories desde el año 2005. Es conocida su alergia a la integración europea y su negativa a ceder soberanía monetaria ingresando en la zona del euro. También su excelente relación con China.

En materia de política exterior, es cierto, como alguna vez dijera Lord Palmerston, Gran Bretaña no tiene aliados permanentes, sino tan solo *intereses permanentes*.

La *relación especial* con los Estados Unidos, que muchos suponen debilitada, aún existe. Seguramente ella ha tenido que ver con la posición finalmente adoptada sobre el conflicto de Malvinas por los Estados Unidos en la reciente asamblea de la Organización de Estados Americanos en Lima, donde Hillary Clinton ratificó que la posición norteamericana es que la disputa de soberanía es un tema bilateral, en el que sólo están dispuestos a jugar un rol si *ambas* partes de la disputa así lo solicitan.

Es cierto, por personalidades y caracteres no es fácil imaginar que la relación Obama-Cameron tenga la misma calidez de las que tuvieron Ronald Reagan y Margaret Thatcher, o Bill Clinton y Tony Blair, o George Bush y Tony Blair. Difícilmente habrá esta vez una relación personal profunda. Obama, como se ha dicho, no tiene ningún lazo emotivo o cultural con Gran Bretaña. Por esto, habiendo crecido en Hawái e Indonesia, se lo llama “el primer presidente del Pacífico”.

Pero lo cierto es que la primera visita de William Hague, pocos días después de haber asumido, fue a Washington. Y su condición de encendido partidario de profundizar los lazos atlánticos es bien conocida. La *relación especial* entre ambos países puede ser un poco más fría, pero está vigente.

El desastre ecológico en el Golfo de México ha crispado –momentáneamente– la relación bilateral. El Presidente Obama se ha referido al problema con palabras duras, desacostumbradas, de tono populista. Cameron, por su parte, ha mantenido firmeza y tratado de evitar que las cosas se salgan de curso, señalando que de nada sirve la retórica agresiva. Pero con su imagen deteriorada, Obama necesita mejorarla de cara a las elecciones que se aproximan. El 69% de los americanos (más de dos sobre tres) desapruaba la forma en que manejó la crisis petrolera, lo que es peor que la desaprobación que mereciera su antecesor cuando el huracán Katrina, del 62%.

Antes de referirme concretamente a los grandes trazos de la política exterior posible del nuevo gobierno quiero repasar brevemente la situación económica de Gran Bretaña, a mi modo de ver igual de grave y tan difícil como la que tuviera que enfrentar Margaret Thatcher en 1979.

La economía británica está en una fuerte recesión. El déficit presupuestario es nada menos que del 13% de su PBI, o sea de unos 156 billones de libras. Se trata del déficit más alto de la Unión Europea, que también supera al déficit norteamericano. La deuda pública británica es del 53% de su PBI pero, si sumamos los pasivos provisionales, esa deuda crece instantáneamente al 150% del PBI. El gasto público creció a más del 50% del PBI en los últimos dos años de la gestión del laborista Gordon Brown, lo que sucedió mientras los ingresos de Tesorería caían en un 40%. Hoy el gasto público británico supera al de los países escandinavos. Desde la época de Margaret Thatcher, cuando era del orden del 40% del PBI, ha aumentado constantemente.

Por todo esto, los anuncios de *ajuste* económico que hemos escuchado son inevitables.

En una semana más la administración de la *coalición* de gobierno hará público el presupuesto. Es sumamente probable que haya un alza de impuestos. Hoy ellos constituyen el 37% del PBI británico. La media histórica de los gobiernos conservadores es del 40% del PBI. Pero esta vez esa media podría superarse.

El gasto público debe disminuir fuertemente. Tanto que Cameron ha dicho que las medidas de ajuste *cambiarán la forma de vida de la nación*. Muchas de las prestaciones sociales gratuitas pueden perder vigencia. Hasta las que benefician a los mayores de 60 años, como la televisión gratuita, medicamentos sin costo y los exámenes periódicos de los ojos, o pases libres en el sistema de transporte. Se trata de recortar la friolera de 120 billones de dólares del ingreso nacional en los próximos cinco años. Y si la economía tarda en recuperarse, el mal humor social puede ser largo. Los distintos entes estatales verán que sus presupuestos de recursos y gastos pueden recortarse hasta en un 20%. Durísimo. Pero imprescindible ante una hora difícil.

Mientras tanto en materia de política internacional, la cortina sigue cayendo –lenta, pero inexorablemente– en un escenario en el que Gran Bretaña tuvo un rol principal a lo largo de los últimos cuatro siglos. Con un gasto militar del orden de los 61 billones de dólares, los recortes a ese gasto parecen casi inevitables. La sensación es la de una *potencia en claro repliegue* que, no obstante, no está dispuesta a dejar de lado su *protagonismo*, ni su asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ni a abandonar su poder de disuasión nuclear.

Hoy Chatham House analiza cómo hacer para mantener una posición e influencia internacional británica que aparece cada vez más desproporcionada, si de tener en cuenta la realidad mundial económica se trata.

Pero Gran Bretaña *no es un país para un rol pasivo*. Es el país europeo más propenso a acompañar a los Estados Unidos en acciones o aventuras *militares*. Sin embargo,

ya se ha retirado de Irak y hay quienes sostienen que su presencia en la Provincia de Helmand, en Afganistán, puede pronto verse recortada. El acento seguramente se pondrá ahora en los capítulos de la diplomacia y de la prevención de conflictos. Como ocurre asimismo en los Estados Unidos.

Hay quien sospecha que Gran Bretaña puede ahora alejarse un tanto de Bruselas. Soy de la opinión que no es sino una *ilusión* el pensar que efectivamente existe la *opción* de elegir entre el Atlántico y el Canal de la Mancha. Pese a que Gran Bretaña es un extraño en su propio continente, Europa y los Estados Unidos tienen lazos muy profundos que desdibujan la posibilidad de una opción como la referida. Es más, en un mundo en que el eje económico se ha desplazado hacia el Pacífico, Europa y los Estados Unidos deben actuar coordinadamente frente a Asia y respecto de la crisis del Medio Oriente. Inevitablemente.

Después de esta descripción general, ¿qué puede esperarse en materia de política exterior británica sobre las Islas Malvinas? En mi opinión, *ningún cambio inminente, sino la intransigencia de siempre*. A una política de dureza responderán con el mismo estilo. A una política más flexible responderán, quizá, con más flexibilidad. Pero sus *intereses* difieren radicalmente de los nuestros.

El nuevo gobierno será seguramente pragmático, pero tendrá que examinar algunos recortes en su presupuesto militar, sin que ello necesariamente afecte la reducida actual presencia británica en el Atlántico Sur. El nivel de austeridad, al menos en lo inmediato, no será tan profundo como para forzar necesariamente a los británicos a reevaluar esa presencia.

En esta etapa de las relaciones bilaterales, la Argentina ha elegido –como hemos dicho– la dureza. No tiene ni embajador en Londres. Pese a que los británicos lo tienen en Buenos Aires. Pero ha sido *vacilante* y ha *cedido la iniciativa*, tal como ha quedado demostrado en el campo de los hidrocarburos, donde han comenzado a aparecer algunos hechos consumados británicos a los que se ha respondido con firmeza, pero *tardíamente*. Enarsa llamará a licitación para explorar en el Atlántico Sur recién después del verano del hemisferio norte, en octubre. Y el primer pozo exploratorio se perforará en noviembre o diciembre de 2010, en un punto casi equidistante entre las islas y Tierra del Fuego (YPF, Panamerican y Petrobrás conforman el respectivo consorcio).

En mi opinión, la posibilidad de éxito argentina depende en buena medida del apoyo regional concreto que reciba. Pero no estoy pensando en el apoyo retórico, fácil y de bajo costo. Estoy pensando en la posibilidad de concertar acciones normativas reactivas con los principales países petroleros de la región.

Hoy México produce casi 3 millones de barriles diarios. Venezuela, unos dos millones doscientos mil barriles diarios. Brasil, 2.100 mb/d, y Colombia unos 650.000 b/d. La Argentina, recordemos, produce unos 611.000 b/d. Por su *proximidad*, lo que haga Brasil parece clave.

Si la actuación de empresas petroleras o de servicios convocadas por los británicos en el mar cuya soberanía la Argentina reclama generara restricciones normativas en los países antes aludidos que afecten directamente a aquellas empresas que exploren o exploten sin autorización argentina en torno a las Islas Malvinas, la dureza adoptada tendría dientes y dejaría de ser simplemente tan sólo una larga incomodidad.

Pero para esto hace falta coordinación, intimidad política, lealtad y coraje, más allá de la declamación. Hasta el momento, los países de la región han permanecido en el plano de la retórica. Firmes. Pero hasta allí solamente.

Esto ya no es futurología. Las autoridades de las islas procuran un acuerdo con Brasil para abastecer desde allí (hoy) a las plataformas de exploración y mañana a las instalaciones de explotación. Lo que finalmente decida Brasil no es entonces indiferente para la Argentina. Ni en su forma. Ni en su sustancia. Está claro.

Esto último genera algunas otras preguntas, también complejas. Por ejemplo, ¿cómo reaccionarán Chile y Uruguay respecto del régimen establecido por el Decreto 256 de febrero pasado, que acaba de ser complementado por la Disposición 14 de la Prefectura Naval Argentina, que reglamenta el tránsito entre los puertos de nuestro país y los puertos de las islas, así como las travesías en aguas jurisdiccionales argentinas o los contactos con plataformas costa afuera que operen en lo que consideramos nuestra plataforma continental? ¿Obligará Chile a quienes estén alcanzados por ese régimen a navegar en aguas internacionales, al sur del Canal de Beagle? ¿Hará Uruguay algo parecido?

La política de dureza tiene más posibilidades si América Latina la acompaña seriamente y, en cambio, bastante menos si se desinteresa.

Siempre queda disponible la otra alternativa, la que hemos abandonado, la del accionar conjunto o cooperativo en algunas áreas, *bajo el paraguas de soberanía*. Esto es lo que han hecho, entre otros, Australia y Timor Este, que están explotando conjuntamente zonas marítimas con disputas de soberanía. Pero nada es fácil, como lo comprueba el reciente diferendo sobre la explotación del helio que está enfrentando Australia y Timor Este.

En cualquier supuesto, es necesario pensar que habrá algunas cuestiones que difícilmente puedan manejarse entre partes que no dialogan. Lo sucedido con el reciente accidente de British Petroleum en el Golfo de México, que es ya el desastre ambiental más serio de la historia en materia de hidrocarburos, parece demostrar –dramáticamente– cómo, al menos en lo que hace a la defensa del medio ambiente y de los recursos, sin diálogo los problemas difícilmente se resuelven. ■

Palabras complementarias pronunciadas en la Mesa Redonda del 30 de junio

En mi anterior exposición en este ciclo de conferencias, hace ya un par de semanas, señalé que Gran Bretaña iba camino a la adopción de medidas duras de ajuste y austeridad. Dije que ellas iban a ser conocidas cuando el gobierno de coalición enviara el proyecto de presupuesto al Parlamento. Ocurre que, salvo –todavía– el caso de los Estados Unidos, los inversores de los países desarrollados están preocupados por el “flirt” de las autoridades con las recetas keynesianas. Y los “ajustes” –bien o mal– devienen inevitables.

En Gran Bretaña los recortes presupuestarios seguramente profundizarán los desniveles de ingresos existentes entre el norte y el sur, alimentando los nacionalismos. Sobre todo en Escocia. Pero también en Gales. Generando fricciones sociales.

Hoy las medidas ya se conocen, en líneas generales, aun cuando cuáles serán

específicamente los recortes presupuestarios en los distintos ministerios o departamentos sea un tema aún pendiente de definición. Señalé que era probable que un país con una presencia militar activa en Afganistán difícilmente pueda estar dispuesto a recortar sustancialmente –sin más– sus gastos en materia de defensa. Pero los medios hablan ya de un recorte en materia de defensa del orden del 15% en los próximos cuatro años. No es poco. Lo cierto es que Gran Bretaña ya no está para sostener una presencia prolongada en conflictos armados de mediana duración. A lo sumo puede asumir una presencia en nichos de actividad. Lo que no es lo mismo que descuidar sus responsabilidades en lo que, sostiene, son territorios sobre los que ejerce, por las razones que fueren, jurisdicción.

En los próximos cinco años Gran Bretaña reducirá sus gastos y aumentará sus impuestos en un orden de 113 billones de libras esterlinas por año. Un ajuste mayor, que supone algo así como seis por ciento del ingreso nacional cada año. Cirugía, en todo caso. Hablamos de los recortes más largos y más profundos de la historia británica desde la segunda posguerra. Sólo el sector de la salud gozará, aparentemente, de alguna prioridad y podría sufrir recortes proporcionalmente menores que los demás.

La idea es poder equilibrar el déficit presupuestario más alto de las últimas dos generaciones en un plazo de cinco años. Para ello los principales recortes del gasto caerán sobre algunos beneficios sociales y sobre los ingresos de los empleados públicos, cuyos salarios serán congelados por dos años. La edad para jubilarse será elevada a los 66 años. Los recortes, salvo casos especiales, serán de un orden del 25% de los gastos de cada ministerio o departamento.

A su vez, el IVA será incrementado desde 17,5% al 20%. Y los bancos deberán pagar un impuesto (que seguramente trasladarán al público) de unos 2 billones de libras anuales. Además habrá un impuesto del 28% a las ganancias de capital de la franja de mayores ingresos.

Con esto se espera bajar el desempleo al 6,1% para el 2015. De esta manera Gran Bretaña se ha asomado a una etapa complicada, de poco crecimiento y caras largas por oposición a bonanza. ■