

PETROLEO EN MALVINAS ¿CUESTION DE NEGOCIOS O DE SOBERANIA?

JORGE A. FRAGA*

La posibilidad de existencia de petróleo en aguas de Malvinas (plataforma continental) no es un tema nuevo. Hacia mediados de la década de 1970, primero el informe Griffiths y luego el de Shackleton, pusieron de manifiesto la gran probabilidad de que hubiera cuencas sedimentarias en las proximidades de las islas.

Recordemos que toda posibilidad de discusión con el Reino Unido acerca de Malvinas nos estaba prohibida "de facto" entre 1833 y 1965. En ese año fue cuando las Naciones Unidas, a través de la Resolución 1065, declararon la existencia de un conflicto de soberanía entre Gran Bretaña y la Argentina e invitaron a ambos países a negociar. Cabe agregar que la citada Resolución desechó el derecho de autodeterminación de los kelpers (sus deseos) para aceptar

* El autor es contraalmirante (R.E.). Fue Director Nacional del Antártico, Ministro de Bienestar Social de la Nación, Presidente del Instituto de las Islas Malvinas y Tierras Australes Argentinas, Presidente de la Fundación Argentina de Geopolítica. Es titular de sendas cátedras en la Universidad Católica Argentina, Escuela de Guerra Naval, Escuela de Defensa Nacional, Escuela Superior de Guerra Aérea, y otras instituciones. Perteneció a la Academia Nacional de Geografía, a la Academia Argentina de Asuntos Internacionales, a la Academia de Estrategia, a la Academia del Mar y a la rama argentina de la International Law Association.

** El presente artículo fue preparado para ser publicado en la Academia del Mar. (N. de la R.)

que la solución debiera contemplar los "intereses" de los isleños.

Y en efecto, se iniciaron conversaciones que, como todos sabemos, duraron 17 años hasta 1982, sin que la Argentina lograra el menor progreso en sus aspiraciones de recuperar la soberanía, aún cuando, como en 1968, se estuvo muy cerca de ello. Pero para el Reino Unido, "business is business", o sea que los aspectos económicos fueron siempre privilegiados sobre los políticos.

A mediados de la década del 70, como ya se dijo, estudios encargados por el Reino Unido dieron por resultado una "alta posibilidad" de encontrar hidrocarburos en el área. En esa oportunidad, la Argentina protestó mediante comunicados del 2/1/1975 y del 4/2/1976 y se produjo el incidente entre el destructor argentino "Almirante Storni" y el buque británico "Shackleton", que intentó explorar nuestra plataforma continental y fue obligado a retirarse. El 8/12/1975 la Argentina había denunciado que Gran Bretaña se negaba a negociar y que es inaceptable que emprendiera unilateralmente la exploración de los recursos.

En 1976 se produjeron dos documentos importantes. En primer lugar el informe Shackleton reconoció la probabilidad de encontrar petróleo pero dictaminó que sin la cooperación argentina no sería posible explotarlo. Por otro lado, la Asamblea General de las Naciones Unidas, por iniciativa argentina, dictó la Resolución 31/49 que estableció que no debían introducirse en la cuestión modificaciones unilaterales (no innovar).

La misión del vicescanciller británico Ted Rowlands en 1977, luego de que ambos países retiraron sus embajadores, logró la reanudación de las negociaciones. Pero no era una misión idealista, sino economicista. El informe Shackleton posibilitó que Gran Bretaña aceptara en las futuras conversaciones la actuación de dos comisiones: una se encargaría de estudiar la cuestión de la soberanía y la otra la explotación de los recursos. Fácil es darse cuenta cuál fue impulsada por el Reino Unido y cuál fue entorpecida permanentemente.

En la reunión de Lima de 1978, el Reino Unido planteó la necesidad de delimitar las jurisdicciones marítimas

alrededor de las islas -¡qué curioso!- y el 31 de agosto de ese año la Argentina informó a las Naciones Unidas que Gran Bretaña estaba realizando unilateralmente explotaciones en la plataforma continental de las Malvinas.

A partir de la década del 80, tal vez porque los informes petroleros no fueron del todo convincentes, el Reino Unido cambió su enfoque y comenzó a poner más atención en la pesca.

Producidos los hechos de 1982, que no vamos a analizar aquí, el Reino Unido afirmó su poder en las islas y requirió la realización de estudios sobre las cuestiones políticas y económicas a resolver. Las primeras están consideradas en los informes Franks y Kershaw y la cuestión económica es nuevamente desarrollada por Lord Shackleton, quien se muestra partidario de declarar una Zona Económica Exclusiva (ZEE) alrededor de las Malvinas, con su mira ahora más cerca de la pesca que del petróleo.

Una serie de no muy acertadas maniobras argentinas motivaron que el 29 de octubre de 1986 el Reino Unido diera a conocer una Declaración estableciendo la llamada Zona de Conservación y Administración pesquera (ZCAP o FICZ en inglés) de 150 millas de radio desde el estrecho San Carlos, donde estableció que los malvineros serían quienes controlarían la pesca y asignarían las correspondientes licencias.

Esta medida unilateral produjo irritación en la Argentina y motivó propuestas que fueron una vez más desatendidas por los británicos. Pero lo interesante es que si bien la declaración establece que el Reino Unido reserva sus derechos hasta las 200 millas y la plataforma continental, señala que ello deberá ser delimitado con la Argentina. Esto demuestra que el interés, por entonces, estaba en la cuestión pesca, mucho más que sobre el petróleo.

Durante los años 1987 a 1990, la pesca produjo beneficios que posibilitaron triplicar el presupuesto de las islas, produciéndose varios incidentes entre pesqueros argentinos y buques de guerra o aviones británicos.

En 1989 asume la presidencia de la Nación el Dr. Carlos Saúl Menem, quien decide un drástico cambio en la política

exterior, pasando a privilegiar las relaciones con EE.UU., Gran Bretaña, y la CEE por sobre la recuperación de las islas Malvinas. Así se llega al acuerdo de Madrid del 19 de octubre de 1989 y la Declaración conjunta del 15 de febrero de 1990, iniciándose un período de distensión entre Argentina y Gran Bretaña, mientras la cuestión de la soberanía de Malvinas queda bajo un paraguas de soberanía, que responde a aquello de que "nada que se haga o se negocie irá en contra de las posturas y derechos que cada país tenía en el momento de su establecimiento".

Por entonces, avanzando el año 1990, la creciente deprecación del calamar *Illex*, la más beneficiosa de las especies por su valor internacional, da origen a varios acuerdos que incluyen la ampliación por parte de Gran Bretaña del área bajo control hasta las 200 millas; la declaración es similar para las islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur, y otras medidas reafirmatorias de su estrategia de ir avanzando a través de la progresiva presentación de "hechos consumados".

El acuerdo a que se llega por parte de la Argentina con la CEE y con el Reino Unido para pesca en 1993, limita a los malvineros su posibilidad de pesca de calamar a solo 150.000 toneladas, con lo que el negocio comienza a acotarse. Entonces, tanto el Reino Unido como los holandeses, vuelven los ojos hacia el otro gran recurso señalado por Shackleton: el petróleo.

Este tema ya había sido tratado en setiembre de 1990 y ambos países habían resuelto incluirlo dentro de las negociaciones. En noviembre de ese año, Gran Bretaña autoriza al gobierno de Malvinas a extender licencias para exploración petrolera, lo que es rechazado por la Argentina. Como consecuencia de ello, se decide el 9 de diciembre de 1990 la creación de un grupo de Alto Nivel para discutir la cuestión del petróleo.

En noviembre de 1991, el Reino Unido otorgó licencias de exploración petrolera y la Argentina contraatacó con la sanción de la ley 23.968 que estableció las Líneas de Base Rectas (LBR) y en función de ellas su Mar Territorial (MT), Zona Económica Exclusiva (ZEE) y Plataforma continental (PC), conforme a la Convención sobre el Derecho del Mar. La Argentina incluyó como propias las islas Malvinas, Georgias

del Sur y Sandwich del Sur, y por ende, sus respectivas jurisdicciones marítimas.

Por fin entonces, se crea el 9 de diciembre de 1991 el Grupo de Alto Nivel para cooperación sobre petróleo bajo el paraguas de soberanía. La primera reunión se efectuó los días 26 y 27 de febrero de 1992 y fracasó ante la postura británica que se negó a cualquier asociación con la Argentina.

El 1ro. de mayo se conoce que la empresa norteamericana OXY ha fracasado en la explotación de petróleo en 3 pozos, pero el 1ro. de abril el gobierno de Malvinas llama a licitación internacional para la realización de estudios sísmicos y excluye a las empresas argentinas.

El 13 y 14 de julio se vuelve a reunir el grupo de Alto nivel sin lograr resultado positivo alguno.

En 1993, continuaron las conversaciones en las que las posiciones se van endureciendo pese a la política de seducción que la cancillería Argentina intenta con los malvineros, sin logros a la vista.

A todo esto, ya el Reino Unido considera absolutamente propia el área abarcada hacia el Oeste de Malvinas por las 150 millas de la FICZ con su correspondiente chanfle al Sudoeste, y hacia el Este las 200 millas o sea la ZEE de las Malvinas.

En setiembre de 1993 se conoce un documento elaborado por los isleños y presentado en el Congreso del Partido Conservador, en el cual se afirma que existen áreas "Offshore" de 4200 km.² con características similares a las de las islas Shetland (Escocia), o sea "un nuevo mar del norte". Dichas áreas son:

- 1.- Plataforma Continental el Este de Malvinas.
- 2.- Cuenca del sur.
- 3.- Cuenca del Oeste que llega hasta la costa argentina.
- 4.- Cuenca de San Julián.

Según este informe, la producción de estas áreas brindaría ingresos hacia el año 2000 y considera posible la coordinación práctica con la Argentina y en caso contrario, usar Punta Arenas. La empresa SPECTRUM presentó al respecto un informe preliminar el 22 de setiembre de 1993, en el que se prevé el siguiente cronograma:

- 1994 - Apertura de la licitación de licencias
- 1995 - Entrega de licencias para exploración
- 1995 - 98 - Observación sísmica detallada
- 1998 - 2002 - Comienzo de la explotación

En noviembre de ese año, 1993, se realiza en Londres un seminario para territorios británicos de ultramar sobre desarrollo económico y futuro, en el que los kelpers presentan sus aspiraciones de independencia para luego transformarse en un Estado libre asociado. Sus argumentos se basan en las posibilidades económicas que les brindan la pesca y el petróleo en el futuro.

Durante el año 1994 no se producen mayores novedades sobre la cuestión del petróleo. Ambos países parecen estar analizando sus estrategias a la luz de la situación imperante en el Atlántico Sur, los precios internacionales del petróleo y las verdaderas posibilidades. En tal sentido, YPF avanza en un proyecto de cooperación con la British Gas para la exploración petrolera, pero esto deberá quedar sujeto a un acuerdo político que posibilite la cooperación sin desmedro de las respectivas posturas acerca de la soberanía. Los kelpers insisten en que "el petróleo pertenece a las Falkland".

Recién en Junio de 1995 se reunieron los respectivos cancilleres en Londres para conversar sobre el tema. En esa oportunidad el Ministro argentino Di Tella advirtió a su par que el gobierno no está dispuesto a pagar regalías a Londres por la explotación petrolera. Si, como se anuncia, los kelpers llaman unilateralmente a licitación internacional, la Argentina advertirá a las empresas que se presenten que no podrán operar en la Argentina.

Nuestro país no desea ningún acuerdo que comprometa sus derechos soberanos sobre las Malvinas. Los británicos aceptarían un acuerdo sobre dos zonas en las que se superponen las aguas de Malvinas y la ZEE argentina, pero no aceptan ninguna participación argentina en las aguas al Este de las islas. Los kelpers amenazan con buscar acuerdos con otros países latinoamericanos -Chile, Uruguay o Brasil- para cooperación en la exploración.

La reunión oficial se realizó el 26 de julio en Londres sin resultado a la vista y ambos cancilleres acordaron hacer "un último esfuerzo" para llegar a un acuerdo.

Pero el 1.º de agosto, el gobierno británico informó al argentino que “el 3 de octubre los kelpers abrirán un llamado a licitación internacional en forma unilateral”. Ante esta noticia, la primera reacción argentina fue la de denunciar esta situación ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. También se consideró la alternativa de que la Argentina llamase por su parte a un licitación internacional paralela sobre las seis áreas que abarcan parte de la ZEE de Malvinas, que habrían sido retiradas por nuestro país para no entorpecer las negociaciones.

A principios de agosto, el Presidente del Senado, Dr. Eduardo Menem, presentó dos proyectos de ley por los que se prohíbe participar en todo tipo de actividad en nuestro país a las empresas que se presenten al llamado a licitación de los isleños. Se aprobaron el 15 de agosto y a la fecha tienen media sanción.

Pero el día anterior, 14 de agosto, imprevistamente se efectuó en Madrid un último intento por alcanzar un acuerdo de cooperación petrolera. Sin embargo, el día 15 Di Tella informó al senado el virtual fracaso de las negociaciones. Sus expresiones fueron consideradas como un “informe horroroso” por el diputado Storani, de la UCR.

En otro “último esfuerzo”, la Argentina propuso a Gran Bretaña la creación de una Comisión bilateral de cooperación en el Atlántico Sur para intentar destrabar todos los temas pendientes.

El 21 de agosto, Di Tella afirmó que “no nos moveremos” de la posición de reclamar a Gran Bretaña el cobro de “sumas de dinero proporcionales al petróleo que se encuentre”.

En oportunidad de escribir estas líneas se anuncia otro “último esfuerzo”.

No soy optimista. Creo que hay que entender de una vez por todas que el Reino Unido aplica una “política de poder” mientras nosotros utilizamos romántica e ingenuamente una “política de seducción”. Por ello creo que lo sensato es buscar las estrategias que pudieran brindarnos cierto “poder relativo” que es lo único que mueve al Reino Unido a negociar, en lugar de tratar de congraciarnos con quienes ni siquiera atienden las Resoluciones mayoritarias de las Naciones Unidas. Pienso, en consecuencia, que la Argentina

debiera replantear su estrategia y dentro de ella adoptar los siguientes modos de acción:

1º) tener en cuenta que cualquier concesión que se efectúe en búsqueda de algún beneficio económico, aun bajo el paraguas de soberanía, podrá considerarse como un deterioro de la postura argentina de defensa de sus derechos soberanos, en tanto que la actitud británica es irreductible en la no admisión de la situación de conflicto de soberanía, bajo el axioma continuamente explicitado de "no tenemos dudas de la soberanía británica sobre las islas Falkland que son territorio británico".

2º) utilizar la cuestión de la pesca del calamar, donde la Argentina tiene ciertas ventajas, para presionar a los británicos.

3º) cesar con la "política de seducción" e informar al mundo que la Argentina continúa dispuesta a considerar "los intereses de los isleños" pero que solo podrá hacerlo cuando ellos se avengan a restituir las comunicaciones y relaciones entre las islas y el continente, y el Reino Unido de cumplimiento a las Resoluciones de la Asamblea General de la ONU, en el sentido de reanudar las negociaciones sobre el futuro de las islas.

4º) en caso de avanzar unilateralmente el Reino Unido en la cuestión del petróleo, lograr una nueva Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que establezca, como ocurrió en 1976 a raíz del informe Shackleton, la premisa de "no innovar" y profundizar la política de presión sobre las empresas petroleras que acepten intervenir en la "licitación unilateral" que anuncian los kelpers, recordando que se trata de un "área en conflicto de soberanía", tal como lo han establecido sucesivas Resoluciones de Naciones Unidas.

Pero, previo anuncio de ambas cancillerías, el día 27 de septiembre se firmó una Declaración Conjunta, cuya exacta versión no se publicó, en la que:

- 1.- se reafirma el paraguas de soberanía,
- 2.- se establece que el acuerdo no se aplica a las Georgias del Sur y Sandwich del Sur,
- 3.- se acuerda cooperar en la prospección y eventual explotación conjunta de hidrocarburos,

4.- se crea una Comisión Conjunta de hidrocarburos que debe resolver por unanimidad,

5.- se definen 6 áreas de hasta 3500 km.² cada una, que incluyen aguas no disputadas, de soberanía argentina,

6.- se acepta el cobro separado de regalías sin especificar cifras ni porcentajes.

Simultáneamente, ambos países lanzaron sendos comunicados. El argentino afirma:

1.- que el acuerdo deja a salvo los derechos imprescriptibles de la Argentina sobre Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur;

2.- que no puede ser considerado como reconocimiento o apoyo a la soberanía británica;

3.- que permitirá mantener las actuales relaciones cordiales;

4.- que se trata de un "modus vivendi" provisional.

A su vez, el comunicado británico establece que:

1.- no acepta ningún reclamo argentino para imponer cargas económicas a las empresas petroleras pero acepta que la Argentina implemente legislación al respecto.

2.- salvaguarda la soberanía y jurisdicción británicas.

El acuerdo logrado dio origen a diversas interpretaciones y a una publicación de la Cancillería argentina (Presidencia de la Nación) en la que se afirman los siguientes aspectos:

1.- se preservan los derechos de soberanía de la República Argentina;

2.- expresa prácticamente los derechos de la República Argentina;

3.- reconoce la existencia de una disputa de soberanía y la imposibilidad de ampliar las áreas en disputa;

4.- no implica la aceptación de la licitación británica;

5.- establece las áreas de aplicación del acuerdo;

6.- menciona beneficios adicionales como participación de empresas argentinas, desarrollo de la Patagonia y favorables perspectivas para la relación bilateral.

En cuanto a la repercusión del acuerdo, quienes lo apoyan sostienen que se ha producido una alteración del statu-quo al permitir que la Argentina opere en aguas en disputa; que hay un expreso reconocimiento británico de la existencia de la controversia de soberanía y que la Creación de la Comisión Conjunta implica el reconocimiento de derechos argentinos.

Por el contrario, quienes se oponen dicen que es el Reino Unido quien ha logrado que la Argentina no se oponga a las licitaciones británicas, que en la práctica se reconoce la ocupación y que se acepta que ellos exploten recursos soberanos argentinos a cambio de pequeñas regalías.

Ambos parecen tener parte de la razón. El tiempo y el manejo que haga la Argentina del Acuerdo dirán la verdad. Entre tanto, como reflexión final quisiera señalar que soy partidario de negociar, pero apoyándonos en el poder que nos dan los elementos positivos para nuestro país, en una correcta apreciación de la situación. En caso contrario, es preferible no negociar porque bajo la "panacea negociadora" puede surgir, encubierta, la pérdida de patrimonio nacional.