

Rafael Bielsa *

Malvinas argentinas ¿petróleo kelper?

Escribe el ex embajador Eduardo Sguiglia: "... Argentina celebra doscientos años de vida independiente. Los festejos coinciden con el ciclo democrático más largo de su historia". Casi tres décadas transcurrieron desde el derrumbe de la última dictadura militar. A lo largo de este tiempo se constataron avances y retrocesos políticos y económicos. También se registró una crisis sin precedentes a comienzos del nuevo siglo. Pero los desafíos que plantea el futuro ya no están referidos a la vigencia de las libertades públicas sino a resolver un interrogante que en forma continua ha desvelado a propios y extraños: ¿será posible consumir una nación moderna, equitativa y estable? En ese contexto, la política exterior reviste importancia máxima. Dentro de ese territorio, hay conflictos inevitables y conflictos inexplicables. Para una Nación como la nuestra, uno de los secretos consiste en sortear con inteligencia los inevitables y reducir al máximo los inexplicables. Uno de nuestros conflictos inevitables es con Gran Bretaña, a propósito de las Islas Malvinas. El petróleo ha metido su cola, y no en beneficio de la comprensión mutua. Ese magnífico estadista que fue Winston Churchill –para Gran Bre-

* Ex Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto 2003-2005.

taña–, solía decir que un fanático es alguien que no puede cambiar de opinión y no quiere cambiar de tema. Buena definición para sus propios connacionales, cuando de lo que se trata es de pelear por sus intereses en todo tiempo, a lo largo y a lo ancho del planeta.

Un ejemplo paradigmático de la definición de Churchill fue el miembro laborista del Parlamento Colin Phipps (1934-2009), amante de los Rolls-Royce y de los pisos en Kensington, un pretérito político que integró una de las misiones a las Islas en los cruciales mediados de los 70. Monotemático respecto del oro negro malvinense, promediando los 90 integró la empresa “Desire Petroleum”, con el propósito de explotar los recursos del Atlántico Sur, todo un ejemplo de consistencia y de inconsciente en estado explícito: “desire” significa... “deseo”.

Según el obituario que sobre él publicó el diario inglés *The Guardian* el lunes 2 de febrero de 2009, Colin Phipps, quien murió a los 74 años, tuvo dos carreras paralelas aunque asimétricas: la menos exitosa fue la de político, durante la cual ganó dos elecciones sobre seis intentos, primero por el laborismo y luego por el Partido Social Demócrata. En cambio, fue mucho más exitoso como geólogo del petróleo, inicialmente trabajando para Royal Dutch Shell y luego para sus propias compañías.

Churchill, supremo decidor, también sentenció: “... esfuérzate por mantener las apariencias que el mundo te abrirá crédito para todo lo demás”; no es precisamente lo que Inglaterra ha venido haciendo a propósito de las Malvinas.

El biotecnólogo Federico Bernal, en un juicioso trabajo, sostiene que a partir de 1975 se verifica un claro punto de inflexión en la estrategia diplomática británica respecto de las Islas, pasando de la ambigüedad a la intransigencia creciente.

El expediente, consistió en incluir en la agenda la exploración y explotación de los recursos hidrocarburíferos, mineros y pesqueros del archipiélago, lo que repercutía directamente sobre los “deseos” y los “intereses” de los kelpers. Haber violado –entre otros instrumentos– la Resolución 31/49 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que insta a ambas partes en disputa a negociar bilateralmente y a no introducir modificaciones mientras las Islas atraviesan el proceso de

solución de la controversia de soberanía (descuidando las apariencias hasta el impudor), no hizo que la Rubia Albión siquiera se sonrojara. Churchill era ingenioso, pero no infalible.

Entre los años 1975 y 1976, una sucesión de misiones británicas confirmaban importantes niveles de riqueza petrolífera y mineralógica en las islas. Los resultados del informe de la primera misión convencieron al gobierno británico de "... mantener invariables sus ambiciones sobre las islas. Las posibilidades de encontrar petróleo eran ciertas". El Reino Unido envió entre 1975 y 1976 tres nuevas delegaciones científicas (la de los diputados laboristas Phipps y Gilmour en 1975 y las recordadas de los Shackleton padre e hijo en 1976) que confirmaron las conclusiones de la primera.

Un año después, empresas estadounidenses especializadas en geología y patrocinadas por la British Petroleum, comenzaron a estudiar intensamente la zona del archipiélago malvinense. La British Petroleum formó parte de las conocidas "Siete hermanas" de la industria petrolera, una denominación acuñada por Enrico Mattei –padre de la industria petrolera moderna italiana–, para referirse a un grupo de siete compañías que dominaban el negocio petrolero a principio de la década del 60. Mattei usó la expresión de manera irónica, para acusarlas de cartelizarse, protegiéndose las unas a las otras en lugar de fomentar la libre competencia industrial, perjudicando de esta manera a diferentes empresas emergentes en el negocio.

Fueron las siguientes empresas: Standard Oil of New Jersey (Esso), que al fusionarse con Mobil formó ExxonMobil (Estados Unidos); Royal Dutch Shell (Países Bajos, Reino Unido); Anglo-Iranian Oil Company (AIOC), luego conocida como British Petroleum (BP) (Reino Unido); Standard Oil of New York, luego conocida como Mobil –hoy en día se encuentra fusionada y es parte de ExxonMobil (Estados Unidos)–; Standard Oil of California, luego conocida como Chevron –se fusionó posteriormente con Texaco para formar Chevron Texaco– actualmente su nombre es Chevron Corporation (Estados Unidos); Gulf Oil Corporation, que en 1985 fue adquirida casi totalmente por Chevron (Estados Unidos), mientras que la otra parte de las acciones quedó en poder de BP; Texaco, que se fusionó con Chevron en 2001

—esta fusión fue conocida durante algún tiempo como ChevronTexaco, pero en 2005 cambió su nombre nuevamente a Chevron; Texaco es ahora una marca de Chevron Corporation (Estados Unidos). Debido a estas fusiones empresariales, hacia 2005 sobreviven cuatro de las Siete Hermanas: ExxonMobil, Chevron, Royal Dutch Shell, y BP.

Hacia 1982, el año de la Guerra, trece informes científicos internacionales señalaban la importancia petrolífera de la cuenca sedimentaria de la que forman parte las Islas Malvinas, asegurando que la reserva de hidrocarburos multiplicaba por diez la del Mar del Norte. La reacción de Margaret Thatcher no se debió, entonces, sólo a un desorden hormonal momentáneo causado por la osadía aborígen en un momento de debilidad política. Hacia 1993, estudios geológicos como los GravSat (búsqueda de anomalías gravitatorias regionales desde altímetros satelitales) y los del British Geological Survey relevaron la existencia de una zona de 200.000 km² alrededor de las Islas con posibilidades de contener petróleo en cantidades comerciales.

El 26 de septiembre de 1991, los Cancilleres argentino y británico acordaron que los temas vinculados al petróleo serían considerados en la ulterior reunión del “Grupo de Trabajo sobre Asuntos del Atlántico Sur”. El 22 de noviembre de aquel año, el Gobierno de la República Argentina promulgó la ley 23.968 sobre líneas de base a partir de las cuales se miden los espacios marítimos argentinos. La ley se rige conforme lo dispuesto por la “Convención sobre Derecho del Mar” (CONVEMAR) y establece que la Argentina ejerce derechos de soberanía y jurisdicción sobre la “Zona Económica Exclusiva” (ZEE) hasta las 200 millas náuticas y sobre la totalidad de su plataforma continental, lo que comprende el lecho y el subsuelo marinos en toda su extensión.

Esta ley es aplicable a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes por formar parte del territorio argentino e insiste acerca del derecho a disponer de los recursos naturales de su mar, así como de los recursos minerales de su plataforma continental, hidrocarburos incluidos. Coetáneamente, el Gobierno argentino expresó que no consentía la jurisdicción marítima que se asigna el Gobierno británico. Finalmente, hacía mención al acuerdo entre ambos Cancilleres en el sentido de reunirse

en diciembre de 1991 en Londres y en 1992 en Buenos Aires, con el propósito de examinar la situación creada por las legislaciones argentina y británica y para considerar posibles modos de cooperación en estas materias.

En la reunión mantenida entre el 4 y 5 de diciembre de 1991, ambos países acordaron establecer un “Grupo de Alto Nivel” para tratar las cuestiones mencionadas hasta aquí. El primer encuentro del grupo se desarrolló en febrero de 1992 y le siguieron varios intercambios hasta 1995, a fin de arribar a un entendimiento de cooperación en materia de hidrocarburos en el Atlántico Sur.

Esta etapa concluyó con la “Declaración Conjunta argentino-británica de Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental” del 27 de septiembre de 1995, que estableció un marco de referencia para dicha cooperación bilateral en cuanto a la exploración y explotación de hidrocarburos. Se trató de un entendimiento provisorio bajo fórmula de soberanía. Apenas días después, los kelpers licitaron 19 áreas y concedieron 12 contratos, beneficiados por la seguridad jurídica que otorgaba el acuerdo, presentándose aproximadamente medio centenar de compañías. Luego de un año, el gobierno isleño entregó finalmente 7 licencias de exploración off-shore a Shell, Amerada Hess, Lasmo, International Petroleum Corporation y la mencionada Desire Petroleum. La “Declaración...” —concluida en plena época de la llamada “política de seducción” a los kelpers—, tras innumerables esfuerzos argentinos por evitar actos unilaterales británicos contrarios al mencionado instrumento, fue dada por terminada por parte del Gobierno en marzo de 2007.

El 5 de octubre del año 1995, el Gobierno argentino presentó una nota de protesta rechazando la pretensión del Gobierno británico de amparar bajo la Declaración Conjunta aquella convocatoria a una licitación unilateral. La primera etapa de las 7 licencias de exploración finalizó en noviembre de 2001.

Al iniciarse los trabajos de perforación en las mencionadas áreas al norte de las Islas, el Gobierno argentino, mediante una nueva protesta formal ante el Gobierno británico del 30 de abril de 1998, reiteró los términos de sus declaraciones del 27 de septiembre de 1995 y del

5 de octubre de 1995 y expresó su no aceptación de la convocatoria a una licitación para la exploración y explotación de recursos ubicados en áreas marítimas que pertenecen a la República Argentina y sobre los cuales posee legítimos derechos de soberanía y jurisdicción.

Por lo demás, la Comisión de Hidrocarburos del Atlántico Sudoccidental creada por la Declaración Conjunta celebró ocho reuniones entre marzo de 1996 y julio de 2000. Durante la última, ambas partes dejaron reflejada por escrito en un comunicado, la subsistencia de sus interpretaciones divergentes sobre la aplicación de la Declaración, y acordaron abrir una pausa para intentar solucionarlas y no volver a reunir la Comisión hasta no alcanzar dicho avenimiento.

La divergencia sustancial entre las partes se refirió al ámbito espacial de aplicación de la Declaración Conjunta de 1995. Si bien ésta establecía que se aplicaba a las “áreas marítimas del Atlántico Sudoccidental sujetas a una disputa de soberanía y jurisdicción” (el área de las Islas Malvinas de 430.000 km², con excepción de las de las Islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur), el Reino Unido por el contrario, pretendía limitar la cooperación con nuestro país a un “área de cooperación especial” creada por el acuerdo, de sólo 21.000 km², y reservarse para su accionar unilateral todo el resto del área disputada.

El 25 de agosto y el 29 de septiembre de 2000, el Reino Unido expidió dos reglamentos para los que carecía de facultades, por los que estableció una nueva política de licenciamiento (“política de puertas abiertas”) que tenía por objeto el otorgamiento directo de nuevas licencias para la exploración y producción de hidrocarburos en áreas circundantes a las Islas Malvinas, pero sin mediar llamados a licitaciones internacionales. El Gobierno argentino protestó este accionar unilateral con sendas notas de fechas 5 de octubre y 27 de noviembre de 2000.

El Gobierno británico continuó desarrollando actos unilaterales, al otorgar en forma independiente de la contraparte argentina, una licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos en diez bloques ubicados al sur y al este de las Islas Malvinas. Por nota del 14 de junio de 2002, el Gobierno argentino protestó la pretensión británica de conceder licencias de exploración y explotación de hidrocarburos en áreas de la plataforma continental argentina circundantes a

las Islas Malvinas, que resulta manifiestamente contraria a los entendimientos bilaterales en la materia y a la solución de la controversia de soberanía que existe entre los dos países.

El copioso y recalcitrante accionar unilateral británico, que continuó ininterrumpidamente desde entonces a pesar de las también reiteradas protestas argentinas, era contrario a la cooperación bilateral convenida. La Declaración Conjunta de 1995 tampoco contribuyó a generar el clima propicio a la reanudación de las negociaciones para resolver la disputa. Más aún, el Reino Unido pretendió utilizar el acuerdo para señalar, maliciosamente, que las empresas petroleras que operaran ilegítimamente en la zona disputada, estarían protegidas contra un accionar legal de la Argentina.

Según los datos disponibles a la fecha, existen 12.950 millones de barriles de petróleo probables en las Islas Malvinas, lo que se convierte en reservas probadas (un 50% menos) de 6.475 millones de barriles; las reservas probadas del continente y la llamada Cuenca Austral suman 2.042 millones. Éstas aseguran la cobertura del consumo nacional por un lapso de 8,7 años. La suma entre las reservas probadas que no están en litigio y las de las Islas extendería el actual horizonte de 8 a 27 años. Si la conservadora cifra de 6.475 millones de barriles se extendiera a 9.000 millones, como lo sugieren otros estudios, las Islas Malvinas se convertirían en la quinta potencia petrolera de América, luego de Venezuela, Estados Unidos, Brasil –sin incluir el incremento de reservas de 2009– y México. Un verdadero Golfo Pérsico austral.

Los contratos firmados beneficiarán al gobierno de facto isleño con un 21% de impuestos corporativos (que luego de un año de contrato pasan al 26%), un 9% de regalías sobre el total extraído y un gravamen variable por arrendamiento del área de producción. Según afirma Federico Bernal, cuando a mediados de este año comience la explotación y tomando como base la cifra menor de reservas probadas (6.475 millones de barriles), cerca de 3.000 kelpers tendrán una perspectiva económica de 34,5 millones de dólares cada uno, deviniendo según el periódico inglés *The Guardian* en una de las poblaciones más ricas del planeta.

El Gobierno argentino ha enviado, desde 1991, más de 20 notas de protesta al Reino Unido, más de 10 a otros países que con sus acciones referidas a la exploración y explotación de hidrocarburos han contribuido a la prolongación de la ilegítima ocupación británica de parte de nuestro territorio, más de 200 notas de desaliento a aquellas empresas cuyas actividades se relacionan con dicho sector, tanto de la Argentina como del exterior, y más de 150 notas a las empresas radicadas en la Argentina continental, recordando la plena vigencia de la Resolución 407/2007, que fija sanciones para quienes mantengan una relación de beneficio con los involucrados en las actividades contrarias al derecho internacional antes mencionadas.

El 29 de marzo de 2007, dos días más tarde de concluir la Declaración Conjunta de 1995, la Secretaría de Energía expidió la aludida Resolución N° 407, que prohíbe la inscripción en el Registro de Empresas Petroleras a aquellas empresas o personas físicas que, en forma directa o indirecta, fueran titulares, accionistas o contratistas o mantengan una relación de beneficio con:

a) empresas que desarrollen o hayan desarrollado actividades hidrocarbúferas en la plataforma continental argentina, sin haber obtenido habilitaciones para realizar actividades de exploración y explotación de hidrocarburos emitidas por autoridad competente argentina; y/o con

b) empresas que presten o hayan prestado servicios petroleros a empresas que desarrollen o hayan desarrollado actividades hidrocarbúferas en la plataforma continental argentina, sin haber obtenido habilitaciones para realizar actividades de exploración y explotación de hidrocarburos emitidas por autoridad competente argentina.

Dicha resolución también prohíbe a las firmas titulares de permisos y concesiones emitidas por autoridad competente argentina, sus empresas controlantes, controladas, accionistas y asociadas, así como aquéllas con las que mantengan una relación de beneficio:

a) tener participación, directa o indirecta en:

i) actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en la plataforma continental argentina que no hubiesen sido autorizadas por autoridad competente argentina, o

ii) en empresas que presten o hayan prestado servicios petroleros en la plataforma continental argentina a empresas que realicen o hayan realizado actividades de exploración y explotación de hidrocarburos que no hubiesen sido autorizadas por autoridad competente argentina, o

b) prestar apoyo comercial, logístico o técnico a dichas firmas.

En el caso de que se verifique el incumplimiento de las referidas prohibiciones, la autoridad de aplicación procederá a promover, sin más trámite, por ante el Poder Ejecutivo Nacional, la caducidad de los permisos y concesiones respectivos, sin perjuicio de las demás acciones judiciales y administrativas que pudieran corresponder.

La misma resolución prohíbe a las firmas titulares de permisos y concesiones emitidas por autoridad competente argentina, sus empresas controlantes, controladas, accionistas y asociadas, así como a aquéllas con las que mantengan una relación de beneficio, contratar, en forma directa o indirecta, a:

a) empresas que desarrollen o hayan desarrollado actividades hidrocarburíferas en plataforma continental argentina sin haber obtenido habilitación para la exploración y explotación de hidrocarburos emitida por autoridad competente argentina,

b) empresas que presten o hayan prestado servicios petroleros a empresas que desarrollen o hayan desarrollado actividades hidrocarburíferas en la plataforma continental argentina sin haber obtenido habilitación para la exploración y explotación de hidrocarburos emitida por autoridad competente argentina.

El Secretario de Estado de Asuntos Exteriores británico David Miliband, frente a los recientes reclamos argentinos, ha elegido la táctica del “siga, siga”, patentada por el árbitro argentino Francisco Lamolina, bajando el nivel de una infracción que habría merecido expulsión y reclusión por tiempo indeterminado, con el pretexto de que la vida debe continuar. “Pienso que el gobierno argentino tiene más áreas para cooperar con el Reino Unido que para disentir”, declaró últimamente.

En Merco-Press (South Atlantic News Agency) del sábado 13 de febrero de 2010, puede leerse que de acuerdo con fuentes periodísticas

de Buenos Aires, el Gobierno argentino está planificando la creación de un grupo de elite con expertos legales del Ministerio de Relaciones Exteriores, del de Defensa, de la Aduana, y de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, con la finalidad de redactar legislación para alejar de Argentina todos aquellos navíos mercantes que estén envueltos o en curso de participar en las actividades de exploración de petróleo en las Malvinas. La idea bascula sobre la decisión de elaborar un registro con datos estadísticos del movimiento naviero en el área y cruzarlos con actividad marítima tanto en Gran Bretaña cuanto en las Islas Malvinas. El grupo extendería su labor –además de redactar el tramado legal– a calcular el impacto comercial de lanzar estas medidas. La clave de bóveda de la estrategia consiste en crear un contexto de inseguridad para las actividades ilegales en las áreas en disputa, habida cuenta de la posibilidad cierta de explotar recursos que pertenecen a la República Argentina. Merco-Press cita a una fuente oficial: “... la extracción de petróleo offshore es una operación con un alto riesgo, y si se consigue inocular la sensación de inseguridad, esto podría eventualmente disuadir al emprendimiento”.

Esta noticia se materializó el martes 16 de febrero, al conocerse el dictado del decreto 256/10. Las agencias periodísticas reportaron que en dicha fecha la presidenta Cristina Fernández había firmado un decreto que establecía que “... todo buque que intente transitar entre puertos argentinos continentales y puertos de las islas, o atravesar los espacios marítimos hacia un puerto de las islas deberán solicitar autorización al gobierno argentino para hacerlo”. La decisión del Poder Ejecutivo fue adoptada “... en defensa de los intereses argentinos” ya que la administración nacional está obligada a “... ir a un punto que garantice la defensa de la soberanía y de todos los recursos que pudieran existir en ella”.

El Jefe de Gabinete Aníbal Fernández informó que “... para llevar adelante esta estrategia se crea dentro de la Jefatura de Gabinete una comisión integrada por Planificación, Justicia, Economía, Industria y Cancillería, que coordinará las acciones para implementar el presente decreto”. Fernández explicó que, ante la exploración de recursos hidrocarburiíferos en Malvinas, el gobierno nacional “... ha insistido

en todos los foros la necesidad de ajustarse al multilateralismo y a las resoluciones de la ONU”.

Y agregó: “... el Reino Unido ha mantenido su negativa a cumplir las resoluciones de la Asamblea General de la ONU en las que se reconoce la existencia de una cuestión de soberanía ante la que tiene que haber negociaciones. Ha incumplido la resolución de no innovar, manifestada en sucesivos episodios de la explotación de recursos naturales”. También recordó que el Gobierno ha protestado ante el Reino Unido; “... como es de público conocimiento nuestra Constitución establece la legítima e imprescriptible soberanía sobre Malvinas”.

Esta medida debería completarse con la aplicación en letra y espíritu de la aludida Resolución de la Secretaría de Energía SE 407/07, contrarrestando el avance inglés en la exploración y eventual explotación de recursos petrolíferos en Malvinas mediante el otorgamiento de derechos “... a lo largo y a lo ancho del Mar argentino, incluidas las áreas colindantes a la declarada ‘zona de exclusión’”, ya que la presencia de varias empresas nacionales y extranjeras operando bajo licencia argentina puede dar consistencia a la opción “o con nosotros o con ellos”. A esto es oportuno añadir que de 19 cuencas sedimentarias de petróleo que tiene Argentina, sólo explota cinco.

Una de las tareas que sin dudas ha sido asignada al tiempo del Bicentenario es superar esa brecha de tiempo que suele existir entre idear una respuesta y materializar su ejecución. No es cerebro lo que falta en Argentina, sino personas que piensen en el momento y en el lugar donde deben pensar. El manejo de los tiempos es crucial en el conflicto con gran Bretaña a propósito de Malvinas, sin que haya espacio para sobreactuaciones de amistad fingida o interesada.

Ese británico prototípico que fue Churchill dijo –también– que el precio de la grandeza es la responsabilidad. Se trata de un buen consejo. Que las Islas Malvinas recuperen su status pleno de argentinas depende de lo serios, astutos y perseverantes que seamos, así haya que esperar ardientemente cuatro, cuarenta o cuatrocientos años. Esto es, hasta el tercer o cuarto Centenario.