

**LA DISPUTA DE LAS ISLAS MALVINAS
Y SUS CONTEXTOS HISTÓRICOS**

*Disertación del Embajador Fernando Petrella
en sesión pública del Instituto de Política Internacional,
del 5 de agosto de 2010*

LA DISPUTA DE LAS ISLAS MALVINAS Y SUS CONTEXTOS HISTÓRICOS

Por el EMBAJADOR FERNANDO PETRELLA

Señoras y Señores:

Agradezco al Embajador Carlos Ortiz de Rozas por invitarme a cambiar ideas sobre la disputa con el Reino Unido acerca de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. Agradezco también, muy especialmente, a todos los presentes por su disposición para acompañar estas reflexiones.

Todos acá sabemos que esta disputa constituye uno de los desafíos más importantes para la política exterior Argentina. Una disputa que fue agregando complejidad a lo largo de los últimos años. Se planteó en las Naciones Unidas como una reivindicación territorial. Posteriormente cobró fuerza la problemática que planteaban los habitantes de las Islas, se suscitó la cuestión de la ubicación estratégica de las Islas con relación a la proyección Antártica, y ahora, la cuestión de los recursos hidrocarbúricos como algo real y no potencial, como había sido en el pasado.

En esta exposición voy a referirme a algunos antecedentes históricos, a lo realizado por la diplomacia argentina y al contexto

que la acompañe en cada momento y finalmente, a algunos aspectos de la situación actual y las perspectivas futuras.

En cuanto a los antecedentes, recordemos que el principio de autodeterminación, que es el elemento fundamental del proceso de descolonización, cobró verdadera vigencia política cuando el Presidente Woodrow Wilson lo hizo explícito en el marco de los 14 puntos que deberían servir de base para el diseño del sistema internacional con posterioridad de la Primera Guerra Mundial. Si bien ese principio no fue aplicado genuinamente por los vencedores de esa contienda, el principio de autodeterminación quedó firmemente establecido y pasó a la carta de las Naciones Unidas, conforme puede verse en los artículos 1, “inc. 2” y 53.

La acción de los países en desarrollo para erradicar el colonialismo adquirió impulso a partir de la creación del Movimiento de países no Alineados (NOAL). Desde 1955 a 1960 el NOAL celebró las reuniones de Bandung, Accra y Addis Abeba presionando en las Naciones Unidas en el medio de un clima de dificultades políticas severas atento que el conflicto Este/Oeste dificultaba cualquier iniciativa. Por otra parte, los países Latinoamericanos, proporcionalmente numerosos, si bien acompañaban por vocación la gesta descolonizadora, veían limitada su actuación en razón de su alineamiento occidental.

En ese complejo contexto de fuerzas en la Asamblea General, el Premier soviético Nikita Krushov presentó un esquema para propulsar la descolonización recogiendo los principios del NOAL. Krushov era ya una personalidad internacional destacada. No solo por el cargo que ocupaba en la “otra” superpotencia sino porque, poco tiempo antes, en el XX Congreso del Partido Comunista había denunciado los crímenes de Joseph Stalin, había anunciado una mayor autonomía para los países de su órbita y ofrecido a Occidente la política de “convivencia pacífica”. Corría el año 1960. El memorandum explicativo presentado a la Asamblea por la URSS constituye un documento diplomático valioso que mere-

ce ser estudiado por reflejar el lenguaje y el clima político de la época y los grandes debates que la caracterizaron.

Los puntos centrales del documento expresaban: 1) Todos los territorios coloniales deben acceder a la independencia conforme con la voluntad y deseos de sus pueblos... 2) Deberán eliminarse todos los enclaves coloniales en la forma de espacios alquilados (on lease) en los territorios coloniales y ... 3) Debe respetarse la integridad territorial de todos los Estados sin excepción.

Como era de esperar las discusiones a que dio lugar el documento soviético fueron intensas. Los países occidentales subrayaban el “colonialismo” soviético en Europa Oriental por un lado y el Noal y el bloque comunista por el otro, condenaban la presencia europea en África y Asia, injustificada desde la adopción de la Carta de las Naciones Unidas. La guerra fría estaba en sus momentos de mayor intensidad, circunstancia que, como destacado más arriba, ponía a América Latina un poco en la retaguardia de estos debates. A este factor de indiscutible peso había que agregar los lazos históricos, culturales y comerciales que entonces, igual que ahora, existían entre América Latina y Europa. No obstante, Guatemala, Honduras y Panamá señalaron que todavía existía colonialismo en el Hemisferio Occidental (América) y Cuba, en soledad, bregaba por la independencia de Puerto Rico.

Finalmente la Resolución 1514 (XV), propuesta por el Noal y los socialistas, se aprobó por amplia mayoría y tomó el nombre, hoy histórico, “Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los países y Pueblos Coloniales”, incorporando los principios del movimiento NOAL y de la Unión Soviética. En 1961 se estableció en Comité de Descolonización, ámbito donde la diplomacia argentina inició su trabajo para obtener una decisión específica favorable a sus intereses y que permitiera fijar los parámetros para una negociación ulterior con el Reino Unido.

Después de muchas idas y vueltas, en 1965, la Asamblea General adoptó la Resolución 2065 (XX) relativa al cuestión de

las Islas Malvinas. Los puntos salientes de esta resolución eran: 1) Existencia de una disputa de soberanía...; 2) Dos partes en la disputa, la Argentina y el Reino Unido...; 3) Aplicación de principio de integridad territorial...; 4) Tener en cuenta los intereses de los habitantes...y 5) Solución pacífica de la disputa.

Gobernaba la República Argentina el Dr. Arturo Illia. Su canciller era Miguel Ángel Zavala Ortiz y Representante en las Naciones Unidas el embajador Lucio García del Solar. Argentina era un país en democracia, con un gobierno respetado y tolerante. Su política exterior era pionera en la integración regional y en la unidad hemisférica. Se habían establecido los mecanismos de la Cuenca del Plata y Argentina había propuesto el ingreso de los países caribenos a la Organización de Estados Americanos así como de Canadá. Se procuraba la unidad de América Latina y la cohesión del Hemisferio Occidental. La relación con Estados Unidos era excelente, siguiendo las líneas iniciadas por Arturo Frondizi. El Reino Unido, por su lado, enfrentaba una situación más complicada. Su economía pasaba de ajuste en ajuste mientras que en las Naciones Unidas sufría el acoso de los socialistas y los No Alineados por su postura “colonialista”. Si bien el Reino Unido aducía que había dado la independencia a quinientos millones de personas (India y Pakistán), su defensa del régimen racista sudafricano y sus posiciones respecto de Rhodesia y Namibia lo ponían en una permanente postura defensiva. Este escenario negativo se trasladaba también al Consejo de Seguridad.

A partir de la adopción de la Resolución 2065 (XX), específica sobre la disputa sobre las Islas Malvinas, se inició un periodo que podríamos llamar –con espíritu algo ambicioso– como de negociación bilateral. Una manifestación muy trascendente efectuada por la parte inglesa en la etapa inicial de los intercambios diplomáticos tuvo lugar en Londres cuando el Foreign Office le transmitió al entonces Ministro de nuestra representación, Carlos Ortiz de Rozas, que Argentina debería procurar ganarse el “cora-

zón y las mentes de los isleños”. Este principio fue incluido en un documento relativo a las Malvinas entregado al Canciller Nicanor Costa Méndez, durante el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía. Cabe destacar que el concepto “mentes y corazones” es un elemento muy importante en las transferencias de soberanía cuando existen minorías o poblaciones con suficiente poder y reticentes a dicha transferencia. Si bien dicho principio deriva de la “autodeterminación,” que no se aplica a la cuestión Malvinas, tampoco hubiera podido ser dejado totalmente de lado por cuanto se trataba de algo normalmente admitido, con sus matices, en el proceso de descolonización.

Claramente para los británicos “ganarse el corazón y las mentes” de los isleños era menos que los “deseos” pero más que los “intereses”, punto al que se aferraba con sólidas razones la Argentina basándose, justamente, en la letra de la Resolución 2065. En todo caso dejaba un espacio de “ambigüedad constructiva” para negociar y permitir el accionar de la diplomacia.

El período que se extiende de 1965 a 1971 fue provechoso. Se firmaron los Acuerdos de comunicaciones entre las Islas Malvinas y el resto del Territorio Argentino. Ese acuerdo fue de singular importancia ya que permitió hacer pie en las Islas, establecer escuelas, enviar maestras, generar intercambios de estudiantes, promover el viaje de isleños a la Argentina, proveer de combustible a las Islas e inaugurar comunicaciones aéreas. Visto todo esto con la perspectiva actual es innegable que constituyó un progreso muy grande puesto que esa vinculación de las Islas respecto de la Argentina y el interés recíproco que ello implicaba, ofrecía las mejores perspectivas para una negociación sobre la soberanía en el momento apropiado.

Como suele suceder no todos lo vieron así en la Argentina. Los duros y los impacientes consideraron que el Acuerdo era casi como una claudicación que no llegaba a la cuestión de soberanía y facilitaba la presencia inglesa al relevarla de algunas de sus cargas

económicas. Los “duros” buscaban soluciones inmediatas y absolutas que no eran ni posibles ni viables y soslayaban el hecho que cualquier solución satisfactoria debía contar con la anuencia de la Potencia administradora (Reino Unido) y de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Estas posturas rígidas, que se manifestaban no solo en la Argentina sino también en el Reino Unido, afectaron las negociaciones y perjudicaron la relación con el Foreign Office sin ofrecer alternativas sustentables.

Entre los años 1973 y 1976 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó dos resoluciones favorables a la Argentina complementando los principios de la Resolución 2065. Se estableció que para resolver la cuestión colonial había que solucionar la disputa de soberanía (Res. 3160/73) y la Resolución 3149 (1976) que consagró el principio de no innovar en materia de recursos naturales no renovables mientras no se haya resuelto la disputa. Esta última resolución cobró vigencia en estos días en razón de la pretensión británica de explotar unilateralmente los recursos hidrocarbúricos. Por su parte los Noal declararon que la cuestión Malvinas era un caso “especial y particular,” desvinculándolo todavía más de las reglas usuales para la descolonización como la autodeterminación.

¿Cuál era el contexto de la política internacional argentina entonces?

La política exterior argentina había adquirido un nítido sesgo “progresista”. Hacia fines del gobierno de facto del Gral. Agustín Lanusse (Luis María de Pablo Pardo, Canciller), se estrecharon los lazos con Salvador Allende. Lanusse viajó a Chile luego siguió al Perú donde se abrazó con el Gral. Morales Bermúdez, un nacionalista socialista latinoamericano. Se establecieron relaciones diplomáticas con la República Popular China, segundo país en America Latina en hacerlo, y se abrió la embajada en Beijing. Se empezó a participar activamente como observador en el Noal.

¿Cuál era el contexto de la Argentina en los Organismos Internacionales?

El Representante Permanente de la Argentina, Carlos Ortiz de Rozas, había sido el primer presidente del Comité de Desarme en Ginebra que sentó, por primera vez, a EEUU y la URSS a una mesa formal de negociaciones en el ámbito de las Naciones Unidas. Había sido presidente de la Primera Comisión de la Asamblea General y el candidato a Secretario General más votado para suceder a U-Thant. Esta posibilidad se malogró por el veto soviético. Argentina había sido actor importante en la guerra entre India y Pakistán en las negociaciones del Consejo de Seguridad relativas a dicho conflicto y autor de la Resolución que permitió que las Naciones Unidas ingresen en Namibia por primera vez. El Embajador Roberto Guyer era Secretario General adjunto para Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, José María Ruda era juez en la Corte Internacional de Justicia en la Haya y Alejandro Orfila, Secretario General de la Organización de Estados Americanos.

Por el contrario el Reino Unido era percibido como un baluarte “colonialista” por su posición en Rodesia, Namibia, Sudáfrica y su apoyo a los Territorios Portugueses de Ultramar, Guinea, Angola y Mozambique. Además Occidente estaba en crisis por el encarecimiento del petróleo, la retirada de Estados Unidos de Vietnam, la aparición de la Organización para la Liberación de Palestina, la presencia de Cuba en África y la radicalización del tercer mundo.

No es de sorprender que, en ese contexto, el Reino Unido pareciese más accesible para un diálogo fructífero sobre la cuestión de fondo. Se habló de condominio y de retroarriendo. El Presidente Perón y el Canciller Vignes estaban de acuerdo. Pero, fallecido el Presidente Perón, una vez más, primaron las opiniones maximalistas tanto en sectores civiles como militares y esas posibilidades no fueron exploradas con el cuidado y sensibilidad diplomática que hubiese sido aconsejable. Por otra parte, Argenti-

na no ofrecía ninguna alternativa razonable y realista que encaminase la negociación y englobase a todos los intereses en juego. No había contrapropuestas internamente discutidas y aceptadas, para presentar al Reino Unido, que no fuese la negociación bilateral para la devolución de las Islas. En ese clima de rigidez el momento político favorable no pudo ser aprovechado.

Hubo también episodios relacionados con el uso de la fuerza, como el desembarco de un grupo de jóvenes en las Malvinas, luego de secuestrar un avión de pasajeros de Aerolíneas Argentinas, y el cañonazo a la proa del buque oceanográfico Shakleton. Estos hechos en nada ayudaban a crear un clima negociador. Todo lo contrario, generaban preocupación entre nuestros propios voceros en el Foreign Office y en los isleños. Claramente, no nos ganábamos ni el corazón ni las mentes de los isleños y establecíamos distancia con el Gobierno británico.

Tuvimos la tragedia de la guerra que creó una seria y profunda brecha de confianza entre los actores de la disputa. Si bien a fines del año 1982 Argentina repuso el tema en la agenda de la Asamblea General mediante un valioso esfuerzo diplomático del Canciller Juan Ramón Aguirre Lanari y de su Representante en Naciones Unidas, el Embajador Carlos Muñiz, la situación interna en la Argentina impidió cualquier convergencia razonable, aun indirecta.

Durante el período de la presidencia de Raúl Alfonsín tampoco se pudo establecer el ambiente para retomar el diálogo con el Reino Unido. En ese clima de falta de contactos la Asamblea General rechazó expresamente una tentativa británica para incluir el derecho de autodeterminación a la disputa sobre Malvinas. Fue, sin duda, una derrota trascendente para la posición del Reino Unido que, no obstante, avanzó en su objetivo de brindar mayor autonomía a las Islas.

En 1989 concluyó la guerra fría, la confrontación Este-Oeste y la política de bloques. Un cambio completo del sistema interna-

cional. Ese año el Presidente Carlos Menem instruyó al Canciller Domingo Cavallo que reanude las relaciones diplomáticas con el Reino Unido. Se firmaron los Acuerdos de Madrid y se estableció el paraguas de soberanía. Ambas partes admitieron que la disputa sigue vigente y que no ha sido extinguida por el resultado de la guerra. El negociador argentino fue Lucio García del Solar.

¿Cuál era el contexto?

El escenario era muy distinto del que había prevalecido hasta entonces. El Reino Unido era un actor prestigioso del sistema. Atrás había quedado el colonialismo y su estrecha relación con los Estados Unidos le agregaba aún más poder. El Noal se veía completamente apaciguado y sus miembros preocupados por atraer inversiones provenientes de los países occidentales. Los países de la ex órbita socialista, con Rusia a la cabeza, buscaban un acercamiento con Occidente sin condicionalidades. Las mayorías en la Asamblea General ya no estaban disponibles. La “constelación occidental” (EEUU, Canadá, Europa, Australia, Nueva Zelandia, Japón e Israel), era el sector “ganador”. Pero allí se concentraban, justamente, las mayores objeciones a la reivindicación Argentina.

Argentina se había constituido como un nuevo jugador responsable en asuntos globales y de seguridad. La participación en la primer guerra del golfo, las posiciones en desarme, el protagonismo en Operaciones de Mantenimiento de Paz en varios y difíciles escenarios y las cuestiones humanitarias, le abrieron caminos de encuentro y frecuentes posibilidades de diálogo informal con el Reino Unido sobre Malvinas. El clima para las inversiones externas mejoró visiblemente, circunstancia que fue aprovechada por el Reino Unido y otros europeos, como consta en los índices de esa época. Como la política exterior es siempre un conjunto de hechos y expectativas, el horizonte económico y el “clima para negocios” que Argentina ofrecía en los años 1990/1995, también hizo su aporte al acercamiento entre los dos países y a esa mayor

disposición para abordar el tema Malvinas, incluso en cuestiones de fondo.

La estrategia diplomática fue procurar retomar los arreglos prácticos al estilo de los Acuerdos de 1971 aunque en el marco de un escenario muy desfavorable. El recuerdo de la guerra y de las amenazas del uso de la fuerza (Misil Cóndor) estaban muy lejos de haber cicatrizado. La desconfianza no se había atemperado en un Foreign Office poco propicio para convertirse en intérprete de las negociaciones formales que Argentina reclamaba, ni en las Islas, donde la comunidad isleña había logrado un grado de cohesión que se expresaba de manera negativa para cualquier diálogo. Argentina, en cambio, entendía que era imprescindible volver a tener un relacionamiento con la actividad económica de las Islas para generar nuevos vínculos de conocimiento mutuo y recrear un espíritu de confianza.

Se firmaron acuerdos sobre seguridad, pesca, hidrocarburos y comunicaciones. (Para mayor detalle sobre los altos y bajos en la instrumentación de estos acuerdos cabría remitirse al volumen VIII, Estudio Preliminar, del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales). Se llevó adelante una activa tarea en el Comité de Descolonización cuyos debates y contactos ofrecieron nuevos panoramas para encarar las conversaciones con la parte británica. La idea central era administrar por el tiempo que fuese necesario el conflicto para ganar lugar en la problemática isleña y crear finalmente las condiciones para una negociación que, gradualmente, solucionase el conflicto de soberanía de manera satisfactoria para la Argentina. Esto no parecía ilusorio a la luz del clima internacional imperante, la buena relación con el Reino Unido, los apoyos bilaterales específicos recibidos por la Argentina y porque además se ajustaba a la práctica en materia de transferencia de territorios donde existen minorías poderosas y opuestas al cambio de status quo (Era Presidente Carlos Saúl Menem y Canciller Guido di Tella).

Los “duros” también objetaron estas acciones, restándole importancia. Sostenían que el Reino Unido no había “cedido” nada. Su inflexibilidad les impedía ver que, lo que en realidad importaba no era la actitud británica sino lo que Argentina se había acercado a la problemática isleña desde la guerra, a pesar de las dificultades existentes.

Lamentablemente el default de fines del año 2001 alteró drásticamente toda la ecuación diplomática construida hasta el momento por dos administraciones argentinas (Carlos Menem / Guido di Tella y Fernando de la Rúa / Adalberto Rodríguez Giavarini).

La gestión de Eduardo Duhalde (Carlos Ruckauf, Canciller), siguió con las conversaciones de alto nivel con el Reino Unido y con un diálogo en cuestiones globales (Irak), hecho que ayudó a sostener los vínculos todavía cordiales. Pero, a partir del año 2003, Argentina cambió el rumbo. Esto podría explicarse por las actitudes reticentes del Reino Unido (consciente de la nueva debilidad argentina post default), en el cumplimiento de buena fe de los acuerdos suscriptos con la Argentina y en las múltiples acciones unilaterales que contribuyeron, sin duda, a debilitar la “paciencia” del gobierno del Dr. Nestor Kirchner y de Rafael Bielsa, Canciller. No podría identificar un solo detonante concreto para el cambio de posición. Tal vez la cuestión de los “vuelos charter”, tal vez las licencias de pesca por periodos extendidos que vulneran la buena fe y el espíritu con que los respectivos compromisos fueron adoptados oportunamente. Seguramente una suma de circunstancias. El Reino Unido, probablemente, aprovechó la debilidad relativa de Argentina luego del default y las consiguientes sacudidas políticas y trató de sacar ventajas “recuperando” terreno.

Cabría preguntarse si hubiera hecho falta por parte Argentina de más ponderación y realismo frente a la situación de debilidad, descrédito y consecuente aislamiento, en que la comunidad

internacional la había situado limitando la capacidad de su diplomacia.

La crisis de Malvinas impregnó la relación con el Reino Unido y con otros países europeos afectados por el default. El retiro de Argentina de escenarios de Operaciones de Paz, la distancia respecto de Estados Unidos y de occidente en general, espiralizaron hacia abajo las posibilidades del instrumento diplomático para generar estímulos y presiones que ayudasen a retomar el diálogo. La denuncia del Acuerdo de Hidrocarburos amplió la distancia. Podría decirse que se involucionó en muchos aspectos. Debe entenderse que esta tarea –de encontrar los puntos de coincidencia para retomar el diálogo– le cabe solo a la Argentina, cuyos intereses y responsabilidades en el Atlántico Sur son exclusivos y excluyentes. Asumirlo como una realidad es obligación del Gobierno nacional y del que le siga. El Reino Unido no va a facilitar las cosas porque le conviene la actual situación de ausencia y parálisis de la Argentina que, además, corta unilateralmente los lazos que tan laboriosamente había creado desde 1989 en un marco de amplio consenso interno y externo.

En síntesis, el periodo que empieza en el año 2003 con las características negativas señaladas, parece afectar las posibilidades argentinas. Atribuir responsabilidades es lo que menos importa. Es la Argentina la que tiene que encontrar las vías para restaurar los contactos. Tal vez el riesgo de una puja armamentista en América Latina o la ilegal explotación de los hidrocarburos vinculada a cuestiones ambientales pudiese abrir esa ventana de oportunidad.

Por ultimo, la teoría de la negociación reconoce dos hipótesis principales. En la primera, ambas partes desean dialogar o negociar. Están dispuestas a dejar de lado diferencias, muchas veces gravísimas, en la búsqueda de una solución de compromiso siempre menos costosa que mantener un conflicto. En la segunda, hay una parte que desea dialogar o negociar pero la otra no lo desea. Esta es la hipótesis que ahora enfrentamos en la disputa con el

Reino Unido. No somos los únicos que han transitado un camino tan complejo. En el pasado El Reino Unido no quiso dialogar y finalmente lo hizo. Si se pudo antes se puede ahora. Países tan celosos de su soberanía como España, la Republica Popular China, Rusia, Noruega o Japón nos muestran que la búsqueda de convergencias en sus conflictos territoriales no constituye ni humillación ni claudicación. Constituye realismo y sabiduría. Dos componentes inevitables de cualquier diplomacia exitosa.

El presente contexto ha vuelto a mostrar posibilidades para la Argentina. Las dificultades comerciales y de otro tipo que apremiaron la economía desde 1983 hasta el año 2003 no están en el horizonte. Argentina es miembro del Grupo de los 20 y pronto volverá a integrar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por un periodo de dos años. La economía crece y todo indica que el escenario no cambiará. Países tradicionalmente amigos de la Argentina incrementan su peso en el sistema internacional a diferencia del pasado. Hay que pensar cuidadosamente una nueva política de convergencia con el Reino Unido, que incluya múltiples factores de orden político, económico y cultural, con miras a solucionar la disputa, sabiendo que llevará mucho tiempo y políticas persistentes. Hay que aceptar que será importante y necesario retomar una visión más generosa y humanizada del sector isleño si deseamos ajustarnos al desarrollo actual del derecho, la práctica internacional y a nuestras nobles tradiciones. Ganarse las “mentes y los corazones” de los isleños sigue siendo hoy un factor gravitante como lo era en 1968.

Concluiré con una cita propia, si se me permite, extraída de un artículo que el diario “Perfil” tuvo a bien publicarme el año pasado con relación a las negociaciones entre España y el Reino Unido sobre Gibraltar que llevaron al Primer Ministro Gordon Brown a declarar que “compartir la soberanía” con España era posible. Esa cita de “Perfil” que, hasta este momento, no parece haber perdido vigencia decía: “Los conflictos territoriales no son

nunca idénticos. Pero los principios para solucionarlos son siempre parecidos. Pasan por el diálogo y descartan la confrontación. La actitud del Gobierno Socialista de España en el caso de Gibraltar merece estudiarse con cuidado”.

Muchas Gracias.