

Eduardo Airdi *

La cuestión de las Islas Malvinas en la diplomacia multilateral

El año próximo se cumplirán cincuenta años de la adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas –el 14 de diciembre de 1960– de la Resolución 1514 (XV) conocida como “Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales”, dando inicio así al proceso de descolonización. Dicha resolución contiene ciertos elementos conceptuales que intervienen en la configuración de la Cuestión de las Islas Malvinas en la ONU y que constituyen parte de la fundamentación de la posición argentina al respecto, a saber:

- El principio de integridad territorial que limita el principio de autodeterminación, citado entre los considerandos y establecido en el párrafo operativo 6to. que dice: “Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas”. Este principio se relaciona con el origen de la Cuestión, con el despojo del ejercicio efectivo de la soberanía territorial que sufriera la Argentina en 1833 por el acto de fuerza del Reino Unido que, al nunca ser consentido, no ha conferido derecho de adquisición por el paso del tiempo.

* Ex Embajador. Director General de Malvinas y Atlántico Sur de la Cancillería 2004-2009.

- La caracterización de los beneficiarios del proceso de descolonización por esta Resolución, que en su párrafo operativo 1ro. establece: “La sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjera constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación”. Esta declaración es pertinente a la comprensión del origen y naturaleza de la actual población de las Malvinas. En efecto, después de la toma y expulsión de las autoridades y habitantes argentinos, estos fueron reemplazados a lo largo de los años por súbditos traídos de las islas británicas a la vez que en la práctica se impidió el ingreso a los argentinos provenientes de la Argentina continental. Esta política deliberada para instalar y mantener una población que se caracterizase por su “britaneidad”, ha hecho que la misma no sea un pueblo sujeto a “una subyugación, dominación y explotación extranjera”, sino que se trate de pobladores que son considerados sus ciudadanos por la potencia ilegalmente ocupante.

- El fin del colonialismo en todas sus manifestaciones, entre los párrafos preambulares de la Resolución. Es sobre esta base que la Asamblea General de la O.N.U. decidió, a partir de 1964, que podía entender sobre la Cuestión de las Islas Malvinas, la que es considerada en esa organización desde 1984 una especial y particular situación por involucrar una disputa de soberanía entre dos Estados.

La Resolución 1514 fue aprobada por 89 votos con 9 abstenciones (una de ellas la del Reino Unido).

Durante 1961, 1962 y 1963 los delegados de nuestro país ante la Asamblea General fueron desarrollando la argumentación argentina. Así, el principio de libre determinación debe ser considerado a la luz de las circunstancias que lo condicionan en su ejercicio: cuando existen factores que limitan su alcance como el principio de integridad territorial, situaciones en que el territorio ha sido separado por la fuerza de un Estado independiente sin su consentimiento por acuerdo posterior, y cuando la población originaria ha sido reemplazada por grupos de colonos de la potencia ocupante; o la particular situación de territorios en litigio.

En 1961 la Asamblea General creó el Comité Especial de Descoloni-

zación, más conocido como el Comité de los 24, encargado de examinar la cuestión de la aplicación de la Declaración de 1960, formular sugerencias y recomendaciones sobre los progresos realizados y el alcance de la aplicación de la misma e informar al respecto a la Asamblea General.

Fue en el seno de este órgano relevante a nuestro caso, en el Subcomité III, que el Delegado argentino, Embajador José María Ruda, hiciera conocer por primera vez de una manera extensa en Naciones Unidas, en septiembre de 1964, algunos de los antecedentes históricos, geográficos, políticos y económicos de la justa reclamación de soberanía argentina sobre los territorios australes, exposición que fuera conocida desde entonces como “Alegato Ruda”. En su conclusión, el Delegado argentino declaró: la Argentina reclamaba el restablecimiento de su integridad territorial mediante la devolución de los tres archipiélagos tomados por la fuerza por la Gran Bretaña, siendo dicha devolución la única solución que imponía la justicia. Por su parte, la Argentina tendría especialmente en cuenta el bienestar y los intereses materiales de los actuales pobladores. Y la Argentina no aceptaría que se desnaturalizase el principio de libre determinación, aplicándolo para consolidar situaciones producto de un anacronismo colonial, en detrimento de sus legítimos derechos de soberanía sobre las Islas.

La posición argentina fue respaldada por otras delegaciones que intervinieron en el debate, manifestándose particularmente la solidaridad latinoamericana.

Por último, el Subcomité III aprobó por unanimidad las conclusiones y recomendaciones siguientes:

- Confirma que las disposiciones de la Declaración de la Resolución 1514 son de aplicación al territorio de las Islas Malvinas, cuya situación examinó.
- Toma nota de la existencia de una disputa entre los gobiernos británico y argentino a propósito de las Islas Malvinas.
- Recomienda que el Comité Especial invite a ambos gobiernos a entablar negociaciones a fin de encontrar una solución pacífica a este problema, teniendo debidamente en cuenta las disposiciones y los objeti-

vos de la Carta y de la Resolución 1514, los intereses de la población y también las opiniones expresadas en el curso del debate general.

- Recomienda al Comité Especial que invite a los dos gobiernos citados a que informen a dicho Comité o a la Asamblea General del resultado de sus negociaciones.

En cuanto al Comité Especial, éste hizo suyas, sin objeciones, las conclusiones y recomendaciones antes enunciadas.

El Delegado argentino informó en 1964 a la Cuarta Comisión de la Asamblea General que su gobierno, en cumplimiento de la recomendación del C-24, había invitado al Gobierno británico, en el mes de septiembre de ese año, a entablar negociaciones con el fin de resolver la disputa de soberanía referida a la “Cuestión de las Islas Malvinas” dentro del marco de las conclusiones y recomendaciones del mismo. Además, anticipó que en dicho proceso no habrá dificultades en encontrar alguna fórmula que reconozca, satisfaga y garantice los intereses de los pobladores de las Islas Malvinas.

En ese mismo año, 1964, la Cuarta Comisión aprobó un proyecto de resolución presentado por Venezuela y patrocinado por otros 14 países latinoamericanos, que fue endosado por la Asamblea General, el 16 de diciembre de 1965, por 94 votos contra ninguno y 14 abstenciones (entre ellas cabe destacar la del Reino Unido).

La Resolución 2065 (XX) así aprobada, fue la primera del órgano democrático y universal de las Naciones Unidas referente a la Cuestión de las Islas Malvinas, teniendo en cuenta las conclusiones y recomendaciones del Comité Especial. Esta Resolución contiene los elementos esenciales que encuadran la Cuestión:

- La situación existente en la “Cuestión de las Islas Malvinas” es una de las formas de colonialismo a las que debe ponerse fin.
- Involucra una disputa de soberanía que obviamente es entre Estados: la Argentina y el Reino Unido.
- Por lo tanto son sólo dos las partes de la disputa.
- La disputa debe encararse sin demora mediante la negociación a fin de encontrar una solución pacífica del problema.
- Para ello deben tenerse en cuenta los objetivos y las disposiciones de la Carta (entre ellas está el art. 33 que contiene la obligación de las

partes de un diferendo a buscar la solución ante todo por la vía de la negociación) y de la Resolución 1514 (principio de integridad territorial), así como los intereses de la población de las Islas (dejando de esta manera de lado el principio de autodeterminación).

Poco tiempo después de adoptarse la citada Resolución 2065, en enero de 1966, el Secretario de Asuntos Exteriores británico, Sir Michael Stewart, viajó a Buenos Aires, donde mantuvo conversaciones con su par argentino, Miguel Ángel Zavala Ortiz. Como resultado de éstas, ambos funcionarios emitieron un comunicado de prensa conjunto el 14 de enero, cuya parte pertinente a la disputa invoca “el espíritu de conciliación” que ha inspirado la Resolución mencionada y dice que, de acuerdo con el mismo, “los dos Ministros han coincidido en proseguir sin demora las negociaciones recomendadas en la citada resolución por la vía diplomática o por aquellos otros medios que puedan acordarse a fin de encontrar una solución pacífica al problema e impedir que la cuestión llegue a afectar las excelentes relaciones que vinculan a la Argentina y al Reino Unido”. Asimismo, los Ministros acordaron que este texto fuese puesto en conocimiento del Secretario General de la O.N.U., cosa que se hizo.

En julio de 1966 tuvo lugar en Londres la primera sesión de las negociaciones bilaterales entabladas a instancia de la Asamblea General, las que se prolongaron en sucesivas rondas hasta 1968.

En cuanto al curso de las conversaciones con los británicos, en diciembre de 1967 el Delegado argentino informó a la Asamblea General que las negociaciones proseguían “haciendo progresos para reducir el área de divergencias”.

Por su parte, el Canciller británico Stewart informó en marzo de 1968 a la Cámara de los Comunes que su gobierno sólo podría convenir en una transferencia de la soberanía a la Argentina con la condición de que fuera parte de un acuerdo plenamente satisfactorio en otros aspectos y, en segundo lugar, sólo si resultara claro para su gobierno que “los propios isleños consideran que tal acuerdo es satisfactorio para sus intereses”. Es decir, el entonces Secretario para Asuntos Extranjeros pone de relieve los “intereses”, tal como los invoca la Resolución 2065. Finalmente, en agosto de 1968, las delegaciones argentina y británica

acordaron ad referendum de los respectivos gobiernos un “Memorándum de Entendimiento”, que debería servir como base para el arreglo definitivo de la disputa, cuya parte esencial consignaba: “El Gobierno del Reino Unido, como parte de tal acuerdo final, reconocerá la soberanía de la Argentina sobre las islas a partir de una fecha a acordarse. Esta fecha será acordada lo más pronto que sea posible, después que: i) los dos gobiernos hayan resuelto su divergencia actual sobre los criterios que el gobierno del Reino Unido utilizará para evaluar si el interés de los isleños quedaría resguardado por las salvaguardias y garantías que ofrecería el gobierno argentino, y que ii) el gobierno del Reino Unido quede satisfecho que esos intereses quedan resguardados” (fuente: Oliveri, Ángel M., *Malvinas. La clave del enigma*, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Controversia, Buenos Aires, 1992).

Las negociaciones iniciadas en cumplimiento de la Resolución 2065 y el primer resultado alcanzado en el “Memorándum de Entendimiento” de 1968 encierran un reconocimiento implícito británico y son un testimonio relevante de la legitimidad de los títulos de la República Argentina sobre sus archipiélagos australes.

Sin embargo, lamentablemente, las negociaciones y la primera posibilidad que surgió de arribar a una solución definitiva de la controversia se convirtieron por diversos factores en una cuestión polémica de política doméstica británica, lo cual condujo a que el gobierno británico, que se encontraba en situación de debilidad, abandonase el acuerdo sobre el “Memorándum de Entendimiento”.

Esta decisión se manifestó en la declaración que el Ministro Stewart hizo a los Comunes el 11 de diciembre de 1968, donde si bien admitió que ambos gobiernos habían llegado a “cierta medida de entendimiento”, se desdijo de éste y de sus palabras de marzo de 1968 en el mismo recinto expresando que “Existe una divergencia básica respecto de la insistencia del Gobierno de S.M. en que no podrá haber transferencia de la soberanía contra los deseos (*ya no los ‘intereses’*) de los habitantes de las Islas Malvinas”.

La reacción argentina se exteriorizó el 17 de diciembre de 1968, con la intervención del Delegado argentino en la Asamblea General de la

O.N.U., rechazando los motivos por los cuales el gobierno británico había comunicado que no se encontraba preparado para formalizar el entendimiento logrado. Declaró en dicha ocasión que se trata de una disputa de soberanía y por lo tanto de una disputa de gobierno a gobierno, donde la población, cuyos intereses deben ser tenidos muy en cuenta, no puede definir el problema mismo de la soberanía según sus deseos. Luego, recordó el principio de integridad territorial y el origen de la actual población, que había reemplazado a los habitantes argentinos desalojados por la fuerza y a los cuales no se había consultado sobre sus deseos respecto de la soberanía sobre las islas. Y por último señaló que si se aplicase la tesis británica a territorios ocupados por la fuerza y poblados por colonos nacionales de la potencia colonial, se pondría el destino de estos territorios en manos de quienes pretenden transformar una posesión ilegítima en soberanía plena, bajo el amparo de las Naciones Unidas y en violación de los principios más elementales de la justicia y del orden internacional.

En los años siguientes y hasta 1982 las negociaciones argentino-británicas tuvieron por un lado concreción en entendimientos alcanzados bajo la fórmula de soberanía sobre cooperación en aspectos prácticos derivados de la existencia de la disputa, con el fin de que, a través del desarrollo de la cooperación, se estableciese el clima propicio donde lograr la solución definitiva de la disputa a la vez que se satisficiesen los intereses de los isleños. Y por otra parte, en cuanto a la cuestión de fondo, las conversaciones trataron oficial u oficiosamente distintas fórmulas de solución de la controversia, por ejemplo el condominio o la transferencia de la soberanía con el retroarriendo al Reino Unido. Pero esta parte fundamental de las negociaciones no se concretó en acuerdo por la falta de voluntad política británica en cumplir cabalmente con las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas.

En diciembre de 1970, los respectivos representantes permanentes de la Argentina y el Reino Unido dirigieron sendas notas del mismo tenor al Secretario General de la O.N.U., informando que se habían realizado conversaciones especiales, dentro del marco general de las negociaciones para solucionar la disputa, en el entendimiento de que la adopción de medidas prácticas para la realización y promo-

ción de la libertad de comunicaciones y movimientos entre el territorio continental argentino y las Islas puede contribuir al proceso de la solución definitiva.

Como resultado de esas conversaciones especiales, ambos gobiernos arribaron en 1971 a un acuerdo bajo fórmula de soberanía para cooperar en materia de servicios aéreos y marítimos regulares; y en comunicaciones postales, telegráficas y telefónicas; mientras que la Argentina asume el compromiso de cooperar en los campos de la salud, educacional, agrícola y técnico.

Sin embargo, no obstante la finalidad de los entendimientos de cooperación alcanzados, el Reino Unido fue exhibiendo su renuencia en encarar seriamente la solución de la disputa, contrariamente a lo instado por la Resolución 2065, por cuyo motivo la Argentina buscó nuevamente la intervención de la Asamblea General, la que se pronuncia en diciembre de 1973 mediante la Resolución 3160 (XXVIII). Por esta decisión, adoptada por 116 votos contra ninguno y 14 abstenciones (Reino Unido), la Asamblea General se expresa gravemente preocupada porque hayan transcurrido 8 años desde la aprobación de la Resolución 2065 sin que se hayan producido progresos sustanciales en las negociaciones; también expresa su reconocimiento por los esfuerzos realizados por la Argentina para facilitar el proceso de descolonización y promover el bienestar de la población de las Islas; y reitera los términos de la Resolución 2065 declarando la necesidad de acelerar las negociaciones.

Mientras tanto, la Argentina da cumplimiento a los compromisos que asumiera por el Acuerdo de 1971, con el esfuerzo consiguiente en la asignación de importantes recursos: se establece un servicio semanal de transporte aéreo de pasajeros, carga y correspondencia entre las Islas y el territorio continental argentino, se construye un aeródromo en las Malvinas, se adjudican becas a estudiantes isleños, se erige una planta de almacenaje de combustibles en las Islas y se realizan servicios de asistencia y evacuación sanitaria.

Pero, a pesar de que prosiguen las negociaciones y de las acciones argentinas en favor de los intereses de los habitantes de las Islas, que por cierto alivian las cargas de las responsabilidades de la poten-

cia ilegalmente ocupante y administradora, el Reino Unido realizaba actos pretendidamente jurisdiccionales, que son protestados por el Gobierno argentino.

Por ello, en diciembre de 1976, la Asamblea General de la O.N.U. adopta la Resolución 31/49, de significativa importancia, por 102 votos a favor, 1 en contra (Reino Unido) y 32 abstenciones. Ésta insta a las dos partes de la disputa a que se abstengan de adoptar decisiones que entrañen la introducción de modificaciones unilaterales en la situación mientras las Islas están atravesando por el proceso recomendado por las Resoluciones 2065 y 3160, ya mencionadas.

También con motivo del proceder unilateral británico, el Comité Jurídico Interamericano emite el 16 de enero de 1976 una enérgica declaración de la que se destaca esencialmente en aras de la brevedad, que la República Argentina “tiene inobjetable derecho de soberanía sobre las Islas Malvinas por lo que la cuestión fundamental a resolver es el procedimiento a seguir para el reintegro del territorio”; y que la manera de actuar británica “configura una conducta hostil con el fin de acallar las reclamaciones del Gobierno Argentino y destinada a obstruir el desarrollo de las negociaciones recomendadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas”.

Después del Conflicto del Atlántico Sur y en el mismo año 1982, la Asamblea General adoptó en noviembre de 1982 la Resolución 37/9, la que además de nuevamente pedir a los Gobiernos argentino y británico que reanuden las negociaciones a fin de encontrar a la mayor brevedad una solución pacífica a la disputa de soberanía, pide al Secretario General que emprenda una misión renovada de buenos oficios a fin de asistir a las partes en el cumplimiento de lo antes solicitado. Esta resolución es aprobada dentro del tema Cuestión de las Islas Malvinas, cuya inclusión en la agenda procedió a pedido de los países latinoamericanos, los que también patrocinaron el proyecto en una nueva muestra de solidaridad regional.

Desde ese año y hasta 1988 inclusive, período durante el cual las relaciones diplomáticas entre la Argentina y el Reino Unido permanecieron interrumpidas puesto que sólo fueron restablecidas en 1990, la Asamblea General adoptó anualmente resoluciones de texto simi-

lar. En 1985, el Reino Unido, por primera vez, intentó introducir en el proyecto respectivo dos enmiendas orientadas a otorgar preeminencia al principio de autodeterminación, las que fueron rechazadas por amplia mayoría. A partir de 1989 el examen anual de la Cuestión de las Islas Malvinas está radicado en el Comité Especial de Descolonización, el conocido como C 24 y que hoy cuenta con 28 Estados miembros, entre ellos cinco latinoamericanos con su estimable participación y aporte (Bolivia, Chile, Cuba, Ecuador y Venezuela). Este Comité aprueba anualmente una resolución en términos semejantes a las resoluciones pertinentes de la Asamblea General.

En cuanto a la Organización de los Estados Americanos, su Asamblea General aprobó en 1982 una resolución apoyando la resolución que adoptara la O.N.U. ese mismo año.

El mismo órgano adoptó el año siguiente otra resolución en la que dispone continuar examinando esta cuestión hasta su solución definitiva. Y en 1984 la Asamblea General resolvió declarar la Cuestión “de interés hemisférico permanente”. Desde entonces, el principal órgano de la O.E.A. se pronuncia anualmente sobre la misma, haciéndolo desde 1992 por una Declaración que recibe unánime respaldo. La larga tradición de nuestro país de ser promotor y participante del multilateralismo, asumiendo así la responsabilidad propia de un Estado democrático, ha encontrado en el actual gobierno de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner un renovado impulso con la ejecución de una política exterior que, manteniendo nuestra participación en la preservación de la paz y seguridad internacionales, está dirigida, en general, a la reformulación del sistema institucional para adaptarlo a las realidades presentes; y en especial, a la promoción de los valores de la democracia y la justicia, del respeto de los derechos humanos y del derecho internacional, de la equidad en el comercio internacional y de la integridad regional.

En lo que concierne a la Cuestión de las Islas Malvinas, se muestra que en el año 2004 se haya logrado que el tema esté inscripto de manera permanente en la agenda de la Asamblea General; y en la cuidadosa atención con que se sigue y coopera con las actividades del Comité Especial de Descolonización, inclusive con la intervención

anual del Canciller en su sesión especial dedicada al tratamiento de esta Cuestión. Además, siempre en el ámbito de la O.N.U., bajo el estímulo del gobierno argentino se mantiene el mandato de la misión de buenos oficios del Secretario General renovada por la Asamblea General desde 1982. Estas acciones se inscriben en nuestra posición de que el respeto de las resoluciones de las Naciones Unidas es de capital importancia para que esta organización se mantenga como la pieza central del sistema internacional.

En el plano bilateral, a partir de 1990, cuando la Argentina y el Reino Unido reanudaron sus relaciones diplomáticas, ambos países alcanzaron una serie de entendimientos bilaterales ad-hoc de carácter provisorio, bajo fórmula de soberanía, que han tenido por finalidad la cooperación sobre aspectos prácticos relacionados con el área de la disputa como medio de contribuir a crear el clima propicio para la reanudación de las negociaciones tendientes a la solución de la controversia.

Sin embargo, tal objetivo no ha podido alcanzarse debido a la persistente renuencia del Reino Unido a abordar la cuestión de la soberanía, así como por la continuada realización de actos unilaterales británicos en relación con el área de la disputa que no sólo violan el espíritu y la letra de dichos entendimientos sino que además contrarían el llamamiento de las Naciones Unidas a ambas partes de la disputa (Resolución de la Asamblea General 31/49 de 1976) de abstenerse de adoptar decisiones que entrañen la introducción de modificaciones unilaterales en la situación mientras las islas estén atravesando por el proceso recomendado en las resoluciones pertinentes. Dichos actos unilaterales británicos llevaron a que el gobierno argentino comunicara formalmente al británico, en marzo de 2007, que daba por terminada la Declaración Conjunta sobre hidrocarburos; y a que la Comisión de Pesca del Atlántico Sur no se reuniese desde diciembre de 2005 ni se restableciese el intercambio de datos científicos ni se realizasen los cruceros conjuntos de investigación.

El gobierno argentino ha tenido el cuidado de llevar al conocimiento de la Secretaría de las Naciones Unidas estas decisiones, como también las protestas entregadas al gobierno británico por sus actos unilaterales, a fin de que circularan como documentos de la citada

organización para el conocimiento de sus Estados miembros.

Con total indiferencia de las obligaciones que pesan por igual sobre la Argentina y el Reino Unido como Estados miembros de la organización mundial y de la responsabilidad particular que le cabe a este país como miembro permanente del Consejo de Seguridad, de resolver sus diferendos de conformidad con los métodos enunciados en el art. 33 de la Carta y de cumplir con lo que han instado las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, y a pesar de los reiterados llamados de la comunidad internacional manifestados también en foros regionales e interregionales, el Gobierno británico persiste hoy en su negativa a reanudar las negociaciones bilaterales para hallar una solución definitiva a la disputa de soberanía.

Por el contrario, la República Argentina ha manifestado en toda ocasión apropiada su voluntad negociadora, su apertura al diálogo constructivo, de conformidad con el mandato internacional de las Naciones Unidas y de pronunciamientos similares de otros foros regionales y bi-regionales. Así lo reiteró la Señora Presidenta el 28 de marzo de 2009, en su encuentro con el Primer Ministro británico en Viña del Mar, Chile.

Es de destacar, en tal sentido, que la “Cuestión de las Islas Malvinas” ha sido inscripta en la agenda de otros organismos internacionales además de la organización mundial, los que respaldan los legítimos derechos argentinos o se suman a la convocatoria en favor de la reanudación de las negociaciones bilaterales con el Reino Unido: los Presidentes de los Estados Partes y Asociados del Mercosur, los Jefes de Estado de América del Sur, la ALADI, el Grupo de Río, la Organización de Estados Americanos, las Cumbres Iberoamericanas, el Grupo de los 77, las Cumbres de Presidentes de América del Sur, las Cumbres de Países Sudamericanos y Países Árabes (ASPA), las Cumbres de Países de América del Sur y de África (ASA), y los países de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (que comprende a la Argentina, Brasil y Uruguay y 21 países africanos ribereños desde Sudáfrica hasta Senegal).