

MALVINAS, GEORGIAS Y SANDWICH DEL SUR.

Diplomacia Argentina en Naciones Unidas 2000-2007

ESTUDIO PRELIMINAR

El fin del siglo XX reviste particular importancia para el estudio de la política exterior argentina en relación con la Cuestión de las Islas Malvinas. Constituye un momento de inflexión entre la política seguida con diferentes matices desde la reanudación de las relaciones diplomáticas y consulares entre la Argentina y el Reino Unido en 1989/1990 hasta fines de 1999, y la llevada a cabo con posterioridad, esto es, en el período cubierto por el presente estudio entre fines de 1999 y el año 2007.

Una vez restablecidas las relaciones diplomáticas, la Argentina buscó en forma permanente la creación de las condiciones propicias para la reanudación de las negociaciones sobre la soberanía en relación con las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. Esa búsqueda se procuró a través de la cooperación entre las dos partes en la controversia sobre diferentes aspectos prácticos en el marco de entendimientos bilaterales de carácter provisional. Todo ello bajo la fórmula de salvaguardia de soberanía cuya aplicación se inició con la Declaración Conjunta de Madrid del 19 de octubre de 1989. Esos entendimientos se aplicaron a materias de muy diverso carácter: conservación de recursos pesqueros, exploración y explotación de hidrocarburos costa afuera, medidas de fomento de la confianza en el orden militar, estudio de factibilidad para el desminado de las Islas Malvinas, visitas de familiares de deudos, vuelos regulares entre la Argentina continental y las Islas Malvinas, entre otras actividades.

Los frutos de esa política no fueron los que cabía esperar. La vuelta a la mesa de negociaciones no pareció estar entre los horizontes de la política exterior británica; por el contrario, ésta profundizó su pretensión de decidir y actuar unilateralmente sobre cuestiones esencialmente vinculadas a la disputa de soberanía y –paradojalmente- esas acciones recayeron en particular en los ámbitos en que se había pactado un esquema de cooperación bilateral.

Esta situación es puesta de manifiesto por el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina en su intervención¹ ante el Comité de Descolonización cuando señaló que a esa fecha:

“... la búsqueda de una solución a la Cuestión de las Islas Malvinas no ha experimentado progreso alguno. A pesar de la permanente voluntad argentina de buscar una solución concertada a la controversia, el Reino Unido todavía no ha manifestado su voluntad de negociar, postergándose de este modo el logro de un

¹ Ver página 197 y siguientes “Intervención del Señor Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina”, Dr. Adalberto Rodríguez Giavarini, en su intervención ante el Comité Especial de Descolonización del 11 de julio de 2000.

entendimiento completo en las relaciones bilaterales y restando posibilidades de desarrollo armónico al Atlántico Sudoccidental”.

Más adelante la misma intervención destacaba:

“En los últimos diez años, la Argentina y el Reino Unido han adoptado entendimientos ad hoc, de naturaleza provisoria, dirigidos a regir los comportamientos de ambos gobiernos en el área de la disputa. Es así como hemos coincidido en la conveniencia y oportunidad de conservar las especies ictícolas, cooperar en la promoción de actividades hidrocarburíferas, mantener las conexiones aéreas y el tránsito de personas entre las Islas y el continente, promover un estudio de factibilidad para el desminado en las Islas Malvinas, y facilitar las visitas de los familiares a las tumbas de los caídos en acción, entre otras medidas”.

“Estos esquemas de convivencia no evitaron, sin embargo, desarrollos negativos. Me refiero específicamente a los actos unilaterales llevados a cabo por el Gobierno británico, contrarios a la letra de los acuerdos bilaterales y apartados del espíritu cooperativo que presidió su adopción. Quiero señalar que mi país no ha consentido estos actos que fueron posibles, únicamente, debido a la presencia de facto del Reino Unido en las islas. No ha consentido tampoco actos de ocupación dirigidos a excluir a la Argentina de espacios donde su presencia ha sido habitual. Cualquier acto unilateral es contrario, además, a las resoluciones de Naciones Unidas. En especial, a la Resolución 31/49 por la que la Asamblea General insta a las partes a que se abstengan de adoptar decisiones que modifiquen unilateralmente la situación mientras la Cuestión Malvinas esté atravesando el proceso recomendado por la Asamblea a partir de la Resolución 2065 (XX), proceso que conduce este Comité Especial.”

Resultó evidente que la “cooperación” entre la Argentina y el Reino Unido en los términos en que ésta estaba siendo interpretada por la parte británica, en lugar de acercar a las partes a una mesa de negociación en realidad las alejaba. En efecto, esa “cooperación”, en los términos en que de hecho la planteaba el Reino Unido, se orientaba, aunque sin alcanzarla, a la consolidación de un statu quo favorable exclusivamente a la pretensión británica de ignorar las obligaciones que pesan sobre ese país en su condición de parte, junto con la Argentina, en una controversia de soberanía no resuelta. En síntesis, la conducta del Reino Unido en la aplicación de los acuerdos provisionales de cooperación apuntó en una dirección diametralmente opuesta a la que se tuvo en mira al celebrarlos, determinando el punto de inflexión en la política exterior argentina que se pone en evidencia en el fragmento transcrito de la intervención del Canciller argentino ante el Comité Especial de Descolonización del 11 de julio de 2000. La primera manifestación política concreta de la Argentina luego de ese punto de inflexión fue el “período de reflexión” que pocos días más tarde se iniciaba en la Comisión de Hidrocarburos, que había sido creada el 27 de septiembre de 1995 a través de la “Declaración Conjunta de Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental”.

Al año siguiente, en 2001, el Canciller argentino reflejaba la continuidad del cambio que se había registrado en la política argentina en relación con la Cuestión de las Islas Malvinas,

reiterando con énfasis los conceptos que había manifestado el año anterior ante el mismo foro²:

“Estos esquemas de convivencia no han evitado, sin embargo, actos unilaterales por parte del Gobierno británico, contrarios a la letra y al espíritu cooperativo que presidió la adopción de los acuerdos bilaterales. Mi país no ha consentido estos actos que fueron posibles, únicamente, debido a la presencia de facto del Reino Unido en las islas, como así tampoco los actos de ocupación dirigidos a excluir a la Argentina de espacios donde su presencia ha sido habitual.”

“Asimismo, dichos actos unilaterales son contrarios a lo dispuesto por la Resolución 31/49 de la Asamblea General, que insta a las partes a abstenerse de adoptar decisiones que modifiquen unilateralmente la situación mientras la Cuestión Malvinas esté atravesando el proceso recomendado por la Asamblea a partir de la Resolución 2065 (XX), proceso que conduce este Comité Especial.”

Todos los esfuerzos para crear un ambiente propicio para reanudar las negociaciones sobre soberanía se frustraron ante la lamentable ausencia de intención del Reino Unido de aprovecharlo para dar cumplimiento a sus obligaciones en materia de solución pacífica de controversias.

Aún cuando las herramientas de la política desarrollada desde el restablecimiento de relaciones diplomáticas y consulares en 1989/1990 no condujeron a la reanudación de las negociaciones sobre soberanía, tampoco significaron un perjuicio para la posición de fondo de la República Argentina en la Cuestión de las Islas Malvinas. Todas las actividades de cooperación en el marco de esa controversia se llevaron a cabo en estricta aplicación de la fórmula de soberanía, cuyo efecto de privar de efectos perjudiciales para las partes en la controversia a las actividades que éstas desarrollen en aplicación de esa cláusula jamás fue ni es puesta en cuestión por la Argentina ni por el Reino Unido. Los problemas no surgían de la herramienta técnica del “paraguas de soberanía”, de efectividad jurídica inobjetable en lo referido a su fin último de preservar las posiciones de las partes, sino de la conducta británica frente a esos entendimientos.

Los resultados poco satisfactorios que arrojó la respuesta británica a la política seguida por la Argentina a partir de 1989/1990 condujeron al iniciarse el nuevo siglo a una reconsideración de las herramientas a través de las cuales se buscaba la reanudación de las negociaciones orientadas a la solución de la controversia de soberanía. Así, ese objetivo se mantuvo y se mantiene sin cambios, sin perjuicio de haberse revisado los medios para lograrlo desde el año 2000 hasta nuestros días.

Esa revisión radicó fundamentalmente en que la Argentina, desde entonces y todo a lo largo del período en estudio, ha condicionado su disposición a cooperar con el Reino Unido en aspectos prácticos derivados de la controversia a que ese país reconozca que el fin último de los acuerdos provisionales bajo paraguas de soberanía no puede ser otro que la reanudación de los esfuerzos de ambos por solucionar esa controversia.

² Ver página 347 y siguientes, en la intervención del Señor Canciller ante el Comité Especial de Descolonización del 29 de junio de 2001.

En una primera etapa, que va desde fines de 1999 hasta fines de 2001, la respuesta británica a esa condición impuesta por la Argentina significó el comienzo del fin para algunas actividades de cooperación, como ocurrió con las relativas a la exploración y explotación de hidrocarburos costa afuera en el Atlántico Sudoccidental. No obstante, la Argentina no dejó de insistir, en estos primeros años del período en estudio, en explorar otros campos de actividades de cooperación bilateral en el marco de la controversia de soberanía de los que pudiera resultar un acercamiento al objetivo de la reanudación de las negociaciones sobre el fondo de la cuestión. Así ocurrió, por ejemplo, con cuestiones relativas al estudio de factibilidad para el desminado de las Islas Malvinas, a los vuelos de aeronaves civiles privadas y a la navegación de embarcaciones privadas desde el territorio continental argentino a las Islas Malvinas.

Debe advertirse que el marco de mayor firmeza en la controversia de soberanía con Gran Bretaña que caracterizó a la política exterior argentina a partir de la asunción del Gobierno del Dr. Fernando de la Rúa, no fue óbice para que se despejaran áreas de desacuerdo que se habían mantenido entre ambos países en la década previa. Un ejemplo de ello fue la obtención del consenso británico para la instalación de la Secretaría del Tratado Antártico en Buenos Aires, que permitió a las Partes Consultivas en ese instrumento acordar en julio de 2001, en la reunión de San Petersburgo, el establecimiento de ese órgano en nuestro país poniendo fin a nueve años de objeciones británicas a esa iniciativa.

A partir de 2002 comenzó a revelarse agotada la posibilidad de seguir explorando los caminos de la cooperación. Desde entonces, no se celebraron acuerdos orientados a regular nuevas áreas de cooperación, y los acuerdos existentes siguieron la suerte que les deparó la falta de voluntad británica en reconocer el fin último que necesariamente éstos tienen que se evidenció a través de su persistencia en el accionar unilateral.

La respuesta británica ante esta reconsideración por parte de la Argentina sobre el sentido y la naturaleza que necesariamente tienen estas herramientas de cooperación, dejó más al descubierto aún la nula disposición británica a reanudar las negociaciones sobre soberanía y la falta completa de apego de ese país a cumplir con las obligaciones que le impone el derecho internacional y con los llamamientos de la comunidad internacional que inequívocamente desde hace décadas se emiten año tras año desde las Naciones Unidas y otros foros internacionales. La persistente negativa británica a reconocer que la cooperación en el marco de la controversia necesariamente debe conducir a su solución y no a su perpetuación le quitó a esa cooperación todo el sentido que pudo tener en el momento de acordarla y la eficacia que se esperaba de ella al momento de aplicarla.

Un repaso de la suerte corrida por las actividades de cooperación bilateral en el marco de la controversia permite observar esta tendencia general con ciertas variantes experimentadas específicamente en algunas de ellas.

La conservación de los recursos pesqueros en el Atlántico Sur fue una de las primeras materias que la Argentina y el Reino Unido abordaron como objetivo de cooperación en el marco de la controversia a partir de la reanudación de las relaciones diplomáticas entre los dos países. La Declaración Conjunta del 28 de noviembre de 1990 creó la Comisión de Pesca del Atlántico Sur (CPAS) que funcionó regularmente desde esa fecha hasta diciembre de 2005. Lo que debió ser un ámbito promisorio de cooperación se transformó paulatinamente en un escenario de reiteradas acciones unilaterales británicas que tuvieron como factor común la

pretensión de ese país de ignorar las obligaciones que le impone ser la contraparte de la Argentina en la controversia de soberanía. La última de esas medidas unilaterales en relación con la explotación de recursos vivos, realizada en 2005, consistió en la pretensión británica de disponer a largo plazo (licencias por 25 años) de los recursos pesqueros de los espacios marítimos afectados por la controversia. Esos actos de disposición de recursos a largo plazo en la zona disputada reflejaban con nitidez la más absoluta falta de voluntad británica de resolver la controversia de soberanía. La Argentina ya había advertido a la parte británica en numerosas oportunidades que la adopción de una medida de este tipo afectaría gravemente la cooperación en el seno de la CPAS. Por otra parte, esos actos ilícitos de disposición no fueron un hecho aislado. Nuestro país había realizado ya enormes esfuerzos por mantener la cooperación bilateral en esta materia pese al levantamiento –también unilateral- en diciembre de 1993 de la prohibición total y temporaria de pesca acordada bilateralmente en la zona descrita en el Anexo I de la Declaración Conjunta del 28 de noviembre de 1990 y a la extensión de la pretendida jurisdicción de ese país en la zona ubicada al Oeste de dicha zona.

El 6 de diciembre de 2005 se realizó en Buenos Aires la XXVIII Reunión de la CPAS, en la cual no hubo acuerdo para la adopción de la agenda propuesta por la Delegación argentina que se orientaba a analizar el mandato de la Comisión y la medida en que éste se veía afectado por una prolongada serie de medidas unilaterales británicas. Desde entonces la Comisión no ha vuelto a reunirse y los esfuerzos realizados con posterioridad para reestablecer la cooperación en el contexto de la solución de la controversia de soberanía continuaron bloqueados por el desinterés británico en resolverla.

En materia de hidrocarburos la actitud de la contraparte también se ajustó a parámetros similares a los descriptos. El 27 de septiembre de 1995 los Gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido suscribieron la “Declaración Conjunta de Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental”. Mediante dicha declaración ambos gobiernos habían acordado cooperar en el área de la controversia de soberanía a fin de alentar actividades de exploración y explotación costa afuera de hidrocarburos por parte de industrias petroleras o gasíferas.

Ese instrumento establecía un programa de actividades coordinadas, la creación de un área de cooperación especial en el área de la controversia y el establecimiento de una “Comisión de Hidrocarburos del Atlántico Sudoccidental”. Desde el principio existieron entre las dos partes divergencias sustantivas respecto de la interpretación de ese instrumento que se pusieron en evidencia en los comunicados difundidos respectivamente por las partes.

La divergencia substancial entre las partes a lo largo del período en que esa Declaración Conjunta se mantuvo vigente se refirió al ámbito espacial de cooperación para la exploración y explotación de hidrocarburos, que –según ese instrumento- debía realizarse en las "áreas marítimas del Atlántico Sudoccidental sujetas a una disputa de soberanía y jurisdicción" (el área de las Islas Malvinas de 430.000 km²). El Reino Unido, por el contrario, pretendía limitar la cooperación con nuestro país a un "área de cooperación especial" creada por la Declaración, de sólo 21.000 km², y reservarse para su accionar unilateral todo el resto del área disputada. Como consecuencia de esta pretensión, que era contraria a la letra misma de la Declaración, el Reino Unido lanzó unilateralmente una licitación pública en el área disputada a pocos días de haberse adoptado el instrumento a principios de octubre de 1995, actuando una vez más de

manera unilateral. La Argentina protestó de inmediato ante éste y todos los demás actos británicos del mismo carácter que lo sucedieron.

Ese accionar unilateral británico continuó ininterrumpidamente desde entonces a pesar de las también reiteradas protestas argentinas. En la octava reunión de la Comisión de Hidrocarburos del Atlántico Sudoccidental, celebrada en julio del año 2000, ante la evidencia de que la parte británica no parecía tener la intención de cambiar de actitud, la Argentina reclamó y obtuvo un reconocimiento de la existencia de esa divergencia interpretativa sobre la Declaración Conjunta y –consecuentemente– exigió el inicio de una “pausa de reflexión” para intentar solucionarla, aspectos que quedaron reflejados en el comunicado conjunto emitido al terminar la reunión. Esa situación se mantuvo hasta marzo de 2007. La Comisión no había vuelto a reunirse y el Reino Unido había continuado con su ilegítimo accionar unilateral. Previamente, la Argentina había invitado reiteradamente al Reino Unido a mantener un diálogo abierto sobre el estado de situación de todos los entendimientos provisorios en el contexto político en el cual se inscriben: la disputa de soberanía y la obligación de ambas partes de resolverla mediante la reanudación de negociaciones bilaterales, tal como lo reclaman los múltiples pronunciamientos de la comunidad internacional sobre la Cuestión de las Islas Malvinas a través de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, las cumbres regionales y las declaraciones bilaterales. La intransigencia del Reino Unido impidió ese diálogo. Simultáneamente, continuaron las acciones unilaterales británicas, por lo cual el Gobierno argentino consideró agotado el ejercicio de reflexión abierto en 2000 sobre la marcha de la “Declaración Conjunta de Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental” y decidió darla por terminada el 27 de marzo de 2007.

En materia de desminado, a la luz de las disposiciones de la Convención de Ottawa sobre minas antipersonal del 10 de diciembre de 1997, los Gobiernos de la Argentina y del Reino Unido decidieron realizar un estudio conjunto de factibilidad sobre el desminado en las Islas Malvinas. Esa decisión se formalizó, en una primera instancia, mediante el acuerdo por canje de notas del 11 de octubre de 2001 para la realización de ese estudio. Luego, el 3 de agosto de 2006 los dos gobiernos firmaron otro acuerdo, también por canje de notas, que incluyó a la munición sin explotar que aún permanece dentro de las áreas minadas en el ámbito de aplicación del Acuerdo de 2001 y estableció un mecanismo para la contratación de un tercero para la realización de ciertas tareas previstas en una fase del Estudio de Factibilidad, incluyendo trabajos de campo en las Islas Malvinas. El Informe del Grupo de Trabajo Conjunto (GTC) argentino británico creado por el acuerdo de 2001 fue totalmente explícito en reconocer que “a medida que el Grupo avanzó hacia la concreción de sus objetivos, debió resolver situaciones derivadas de las circunstancias inherentes a la disputa de soberanía” a que se refiere la cláusula de salvaguardia incorporada a los dos acuerdos celebrados en esta materia. Según el mismo informe, “[U]na de tales circunstancias radicó en la necesidad que se le planteó al Grupo de contratar a empresas privadas para la realización de ciertas tareas vinculadas al estudio de factibilidad. Otra resultó de que las dos partes en la disputa procuran cumplir con sus obligaciones bajo la Convención de Ottawa en relación con un territorio que forma parte de esa misma disputa.” Los desafíos que se enfrentaron para llevar adelante ese estudio de factibilidad son descriptos en el mismo informe: “En ese contexto, fue necesario para el GTC diseñar y poner en práctica mecanismos apropiados que permitieran la selección y contratación de empresas idóneas en la prestación de los servicios requeridos, evitando someter al contrato y a las relaciones jurídicas entabladas en su consecuencia a una legislación nacional en particular o a una jurisdicción nacional específica.”

Tras superar estos desafíos, la Delegación argentina, por una parte, y la Delegación británica, por otra, llegaron a presentar el Informe Final del Grupo de Trabajo Conjunto en la Octava Reunión de las Partes de la Convención de Ottawa sobre el estudio de factibilidad que se había llevado a cabo en un marco estrictamente bilateral. Sin embargo, en esa misma ocasión y reiterando el patrón de conducta que se ha venido repitiendo en los demás entendimientos provisorios bajo cláusula de soberanía, la parte británica anunció su intención de conducir de un modo totalmente unilateral las instancias posteriores a ese estudio.

En síntesis, lo ocurrido en materia de pesca, hidrocarburos y desminado es sólo un indicador de la tendencia general en que se inscribió la relación bilateral argentino-británica en el período en estudio. Existen otras áreas en que la cooperación habría sido posible y en las que ésta también se frustró en razón de la persistente negativa británica a reanudar las negociaciones sobre soberanía, pese a los enormes esfuerzos hechos por la Argentina para crear un ambiente propicio para facilitar esa reanudación.

Entre las conclusiones que pueden extraerse a esta altura de los acontecimientos, se destaca que la contumacia del Reino Unido está lejos de haber resultado gratuita para ese país. La persistencia en el tiempo de la renuencia del Reino Unido a reanudar las negociaciones sobre soberanía y a abstenerse de realizar acciones unilaterales le ha generado un costo creciente derivado del apoyo más explícito y contundente que ha recibido la Argentina en relación con la Cuestión de las Islas Malvinas como consecuencia de esa actitud. Vale como ejemplo que la decisión del Gobierno argentino de dar por terminada la “Declaración Conjunta de Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental” fue apoyada por unanimidad, inmediatamente después de darse a conocer, por los doce países que participaron de la Primera Cumbre Energética Sudamericana de Jefes de Estado, que tuvo lugar en Venezuela en abril de 2007. Mediante una Declaración, los Presidentes apoyaron:

“(…) la decisión del Gobierno de la República Argentina de dar por terminada la Declaración Conjunta argentino-británica del 27 de septiembre de 1995 bajo fórmula de salvaguardia de soberanía, sobre “Cooperación sobre actividades costa afuera en el Atlántico Sudoccidental” referida a exploración y explotación de hidrocarburos en el área sujeta a la disputa de soberanía y jurisdicción, por los motivos expresados en la comunicación que remitiera el Gobierno argentino al del Reino Unido el 27 de marzo de 2007...”³.

Este apoyo de la comunidad internacional a través de pronunciamientos de foros multilaterales se ha visto incrementado desde entonces. En particular, los recientes intentos del Reino Unido de explorar posibles yacimientos de hidrocarburos en áreas disputadas de la plataforma continental argentina ha acentuado la solidaridad regional con la situación que genera ese nuevo acto unilateral británico. Además de las protestas argentinas ante cada uno de esos actos, el Reino Unido debió escuchar el mensaje de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, celebrada en Cancún, México, entre el 22 y 23 de febrero de 2010. Esa Cumbre emitió una declaración reafirmando su respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativa a la Cuestión de las Islas Malvinas y aprobó un comunicado especial sobre

³ Ver página 1002, que transcribe el comunicado de prensa del Gobierno argentino en que se expresa satisfacción por el pronunciamiento de la Cumbre Energética de Margarita.

exploración hidrocarburífera en la plataforma continental instando a las dos partes a que se abstengan de adoptar decisiones que entrañen la introducción de modificaciones unilaterales en la situación mientras las islas estén atravesando por el proceso recomendado por la Asamblea General.

La Argentina continúa con su política permanente de reivindicación de su soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, así como con su disposición a resolver pacíficamente esa controversia, exhortando al Reino Unido a cumplir con sus obligaciones al respecto. Mientras tanto, las resoluciones del Comité Especial de Descolonización, los pronunciamientos de los jefes de Estado y cancilleres de la Argentina en la Asamblea General de las Naciones Unidas, las resoluciones de la Organización de los Estados Americanos, las exhortaciones del Secretario General de las Naciones Unidas en el marco de la misión de buenos oficios sobre la Cuestión de las Islas Malvinas, los llamamientos de las cumbres regionales, entre otras expresiones de la voluntad de la comunidad internacional, siguen pidiendo con insistencia que el Reino Unido se avenga a cumplir con sus obligaciones en materia de solución pacífica de controversias internacionales. La intransigencia británica parece nutrir a lo largo del tiempo la cantidad y calidad de los pronunciamientos de la comunidad internacional que la condenan, al tiempo que apoyan la posición argentina en la controversia.

Susana Ruiz Cerutti
Embajadora
Directora General de Consejería Legal
Ministerio de Relaciones Exteriores,
Comercio Internacional y Culto