

ESTUDIO PRELIMINAR

José María V. Otegui

El tomo VII de la serie documental sobre la Cuestión Malvinas, que con acierto viene editando el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, comprenden los años 1986 a 1990. Abarcan, por lo tanto, un lustro cuyo denominador común fueron los esfuerzos de la diplomacia argentina por reencauzar la relación intergubernamental con el Reino Unido -interrumpida desde 1982- sin soslayar la disputa de soberanía ni afectar nuestros derechos sobre archipiélagos australes; en palabras del Embajador Carlos Manuel Muñiz, entonces Representante Permanente ante las Naciones Unidas: “Es evidente que carecería de sentido que ambos países restablecieran sus vínculos pretendiendo ignorar al mismo tiempo el tema básico que los separa” [(Doc. A/40/187, 18 de marzo de 1985, Tomo V, p. 410 de esta serie)].

La tarea de estos años se basó en el cuerpo de doctrina político-jurídico que en las Naciones Unidas y en la Organización de Estados Americanos, así como en foros, daba expresión y forma tanto al respaldo que la posición argentina recibía como al inequívoco deseo de la comunidad internacional para que las negociaciones directas reemplazaran la ausencia de vínculos formales entre Buenos Aires y Londres. Así, inmediatamente antes del período considerado en este volumen, la Asamblea General de las Naciones Unidas tomó el 27 de noviembre de 1985 dos decisiones políticas abriendo en buena medida el camino que - en manera reservada primero y públicamente después- habría de llevar a la reanudación del diálogo.

En efecto, luego que la Asamblea aprobara hasta 1984 varias resoluciones esencialmente similares a la primera y fundadora de 1965, en noviembre de 1985 Argelia, Brasil, Ghana, la India, México, Uruguay y Yugoslavia presentaron un proyecto de resolución por el que se pedía a los Gobiernos argentino y británico que entablaran negociaciones para resolver los problemas pendientes, incluyendo todos los aspectos sobre el futuro de las Islas Malvinas (Falkland), de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. A este texto el Reino Unido propuso formalmente agregar “y el derecho de los pueblos a la libre determinación establecido en la Carta” enmienda que, si se incorporaba, hubiera alterado la naturaleza de la controversia ya que el derecho de autodeterminación ha sido considerado inaplicable a casos como éste, donde el derecho a la integridad territorial prevalece por las circunstancias del caso colonial.

Aquel cuerpo de doctrina, estimulado por la perseverante acción diplomática argentina y latinoamericana desde 1965, fue a través de los años confirmado por numerosas opiniones académicas, pero habría de ser la Asamblea General quien ratificara la eficacia de esa prolongada tarea al insistir el Reino Unido en llevar su propuesta a votación. El 26 de noviembre, al debatirse el tema en el recinto mundial, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores Sr. Dante Caputo dijo:

“La Argentina siempre ha sido y será un firme defensor del principio de autodeterminación de los pueblos. ¿Cómo podría ser de otro modo si nacimos como Nación precisamente luchando en nombre de ese principio? Son numerosas las delegaciones de Gobiernos aquí presentes que también han nacido como naciones gracias a la

autodeterminación... Pero también todas las naciones saben que hay otros principios no menos fundamentales que también son válidos en la comunidad internacional, tales como el derecho a la integridad territorial, la no aceptación de la ocupación por la fuerza en territorios propios y los derechos limitados de una población no originaria para convalidar esos hechos. Aparte de su sentido intrínseco y de que su aplicación en este caso es discutible por lo recién dicho, la mención del principio de autodeterminación puede arrojar dudas sobre la actitud argentina respecto de la población de las islas. Esto también nos apena porque precisamente la Argentina, cuyo pueblo se fue formando por grandes aportes inmigratorios, ha sido y es uno de los países en que rige la mayor tolerancia, apertura y comprensión frente a las personas de cualquier proveniencia. Nuestra tradición y nuestra práctica ha sido respetar dentro de nuestras fronteras las formas de vida y las pautas culturales más diversas. No hay ni puede haber por consiguiente, ningún rechazo sino respeto y seguridades de Argentina frente a la permanencia y modos de vida de los habitantes actuales de las Islas Malvinas.”

Al someterse a votación, la propuesta británica fue rechazada por la Asamblea General. La Resolución A/40/21, cuyo párrafo central “Pide a los Gobiernos de la Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte que inicien negociaciones con miras a encontrar los medios de resolver pacífica y definitivamente los problemas pendientes entre los dos países, incluyendo todos los aspectos sobre el futuro de las Islas Malvinas (Falkland), de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas” fue aprobada el 27 de noviembre de 1985 por una amplia mayoría que incluyó a los países latinoamericanos, Estados Unidos y Canadá. Entre 1986 y 1988 la Asamblea aprobó resoluciones similares mientras que su Comité de Descolonización adoptó, en cada uno de los años que abarca este Séptimo Tomo, resoluciones que instan a ambos Gobiernos a reanudar las negociaciones para encontrar una solución pacífica a la disputa de soberanía.

Por otra parte, el Gobierno del Presidente Dr. Raúl Alfonsín declaró formalmente en noviembre de 1986 su disposición para iniciar negociaciones con el Reino Unido como parte de un proceso de eliminación de las consecuencias del conflicto de 1982 y para resolver todos los problemas existentes entre ambas partes junto con la disputa de soberanía, incluyendo las relaciones consulares y diplomáticas, el intercambio comercial, transporte, comunicaciones y conservación de los recursos pesqueros en el Atlántico Sur. Esta declaración, consonante con las resoluciones mencionadas, fue reiterada en enero de 1987 sin que el Gobierno británico diera una respuesta pública positiva. Sin embargo, y en el contexto de una comunidad internacional preocupada por la interrupción prolongada de la relación anglo-argentina, durante 1987 y 1988 se realizaron esfuerzos por intermedio de los Estados Unidos para encauzar las diferencias en un canal negociador. Estas tratativas, informales y reservadas, facilitaron un mejor conocimiento de ambas posiciones mientras resultaban en un consenso sobre una fórmula jurídica acerca de los derechos de soberanía, cláusula de reserva que fuera luego comúnmente denominada “paraguas de soberanía”.

El 18 de agosto de 1989 los Embajadores Don Lucio García del Solar y Sir Crispin Tickell dieron término, en Nueva York, a siete años de virtual parálisis en las relaciones argentino-británicas. Al acordar como Representantes Especiales de los gobiernos encabezados por el Presidente Menem y la Primer Ministro Thatcher el temario de las reuniones que se celebrarían poco tiempo después en Madrid, determinaron no solamente los parámetros de un proceso de acercamiento entre ambos países sino que también delinearon claramente los alcances de la disputa englobada por el concepto “Cuestión Malvinas”. Esta comprende “la

soberanía y la jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes”, palabras del Comunicado Conjunto que fueron luego incorporadas textualmente en la fórmula sobre soberanía acordada en la primera Reunión Substantiva, realizada en Madrid en octubre del mismo año.

Este acuerdo sobre los alcances de la controversia -además de constituir un explícito reconocimiento británico de su existencia- precisó que abarca tanto las Islas Malvinas como los otros dos archipiélagos y, vinculados indisolublemente con los territorios, comprende los espacios marítimos que los circundan en la medida en que el derecho internacional vigente reconoce jurisdicción a los Estados nacionales; en este respecto, la ley 23.968 definió luego el ámbito geográfico de la soberanía y jurisdicción argentinas sobre su zona económica exclusiva y la plataforma continental, incluyendo los espacios alrededor de los tres archipiélagos.

La reunión de Nueva York inició una serie de negociaciones con el objeto de restablecer las relaciones bilaterales y eliminar gradualmente las consecuencias del conflicto de 1982. En este proceso, el acuerdo con resultados operativos más amplios fue logrado en Madrid el 15 de febrero de 1990 por las delegaciones nuevamente encabezadas por los Embajadores García del Solar y Tickell: el Reino Unido levantó la zona de exclusión militar alrededor de las Islas Malvinas y se restablecieron las relaciones diplomáticas; ya el 26 del mismo mes se reabrieron las Embajadas en Buenos Aires y en Londres.

La totalidad de las medidas acordadas por ambos gobiernos respecto al Atlántico Sur en 1989 y 1990 comparten dos características: son colaterales a la disputa de soberanía y son de vigencia transitoria; la única excepción a este criterio interpretativo es la reafirmación del respeto a la obligación de solucionar las controversias por medios exclusivamente pacíficos de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, compromiso manifestado por ambos países en la Declaración Conjunta del 19 de octubre de 1989.

En efecto, hasta finalizar 1990, las medidas, acuerdos y declaraciones conjuntas no incursionaron en el fondo de la cuestión ni sus efectos modificaron en manera alguna los términos y alcances de la disputa. Esto fue así no sólo por la aplicación en todos los casos de la fórmula sobre soberanía sino, además, porque se tuvo especial cuidado, durante 1989 y 1990, en preservar los intereses permanentes de nuestro país, manteniendo intacto el carácter integral de la disputa sobre los tres archipiélagos, los espacios marítimos circundantes y los recursos económicos que el mar, su lecho y su subsuelo contienen. Tanto las medidas para crear confianza y evitar incidentes militares como las adoptadas para la conservación de recursos pesqueros fueron de carácter explícitamente transitorio, convenidas como “modus vivendi” en el área para resolver problemas comunes mediante soluciones prácticas, hasta tanto se dilucidara la controversia central.

La importancia de la fórmula sobre soberanía, convenida desde 1988 y aplicada en todas las reuniones bilaterales de 1989 y 1990, el “paraguas” del lenguaje coloquial, se esclarece a poco que definamos sus alcances. Su naturaleza jurídica es la de una cláusula de reserva de derechos y, políticamente, de protección de las posiciones mantenidas por cada una de las partes sobre la soberanía en las áreas disputadas. El texto de esta fórmula es claro en cuanto a su aplicabilidad al decir que nada en el desarrollo o contenido de las reuniones bilaterales que cubre podrá ser interpretado como un cambio de posición sobre la controversia ni invocado como reconocimiento de la posición adversa; la fórmula también establece que

ningún acto o actividad resultante de lo convenido en esas reuniones bilaterales “podrá constituir fundamento para afirmar, apoyar o denegar” las posiciones sobre soberanía o jurisdicción territorial y marítima.

La fórmula sobre soberanía no es más ni menos que lo descrito: también manifiesta la existencia de la controversia y precisa tanto su naturaleza como su ámbito geográfico, pero en manera alguna descarta, soslaya o pospone la necesidad de su solución; es tan así que la Argentina y el Reino Unido presentaron conjuntamente las Declaraciones de Madrid que la contienen (octubre de 1989 y febrero de 1990) como documentos oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas dentro del tema de su agenda “Cuestión Malvinas”, el mismo que ha encuadrado el debate y las resoluciones exhortando a negociar la disputa.

La comunidad internacional acogió con beneplácito la normalización de las relaciones entre la Argentina y el Reino Unido así como la consecuente distensión en el Atlántico Sur; al hacerlo, recordó en todos los casos que la renovada amistad debía facilitar la resolución pacífica de la disputa de soberanía. Así, la XX Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos adoptó en junio de 1990 una Declaración donde *“Expresa su satisfacción por la reanudación de las relaciones diplomáticas entre los Gobiernos de la Argentina y el Reino Unido e insta a ambas Partes a continuar las negociaciones renovando sus esfuerzos para alcanzar, a la brevedad posible, una solución definitiva a todas sus diferencias.”* En el mismo mes, la II Reunión de los Estados Ribereños del Atlántico Sur se manifestó en igual sentido y el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, por su parte, instó *“... a los Gobiernos de la Argentina y del Reino Unido a afianzar el actual proceso de diálogo y de cooperación bilateral mediante la reanudación de las negociaciones a fin de encontrar a la mayor brevedad posible una solución pacífica a la controversia sobre la soberanía relacionada con la cuestión de las Islas Malvinas (Falkland), de conformidad con lo establecido en las resoluciones de la Asamblea General 2065 (XX), 3160 (XXVIII), 31/49, 37/9, 38/12, 39/6, 40/21, 41/40, 42/19 y 43/25.”*

La interpretación argentina sobre el sentido de los acuerdos alcanzados durante estos años es evidente en las palabras del Dr. Domingo Cavallo, Ministro de Relaciones Exteriores, durante las negociaciones entre los dos países, que a lo largo de su historia también han sabido compartir amistad y una vinculación provechosa, cuando dijo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 24 de septiembre de 1990:

“Nuestra adhesión al principio de la solución pacífica de las controversias se aplica a otra cuestión, cuya importancia para mi país es conocida: me refiero a la cuestión de las Islas Malvinas. Como esta Asamblea General conoce, mi país ha restablecido relaciones diplomáticas con el Reino Unido, iniciando así un proceso de normalización que ya está dando frutos positivos.

Esta nueva situación ha sido posible merced a la decisión política del Presidente Menem de acordar con el Gobierno británico una fórmula que protege los irrenunciables derechos soberanos argentinos sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. Su aplicación nos permite progresar en el fortalecimiento de la relación bilateral mientras se buscan las maneras de solucionar las diferencias existentes.

El Gobierno argentino cree que este nuevo clima entre ambos países deberá también facilitar -en el momento adecuado- la reanudación de las negociaciones sobre soberanía reiteradamente pedidas por esta Asamblea General.”

Las Declaraciones Conjuntas de Madrid fueron generalmente bien recibidas en las dos naciones ya que -entre otras razones- traslucían en su letra el ánimo con que ambos países negociaron: la intención común de evitar decisiones unilaterales, incidentes o sorpresas en relación al Atlántico Sur, intención confirmada en los hechos hasta fines del período que este tomo comprende. Los entendimientos logrados durante 1989 y 1990 fueron también en buena medida posibles porque tanto el Gobierno argentino como el británico participaron en las tratativas desde enfoques no contradictorios; era deseable normalizar la relación entre ambas naciones para construir un clima político que renovara los lazos del comercio y de la confianza recíproca, creándose así las circunstancias que facilitarían el tratamiento de la importante controversia que las separa.

Los acuerdos de estos años dieron a la Argentina y al Reino Unido una estructura de diálogo orientada hacia la superación de sus desencuentros. Los argentinos, por nuestra parte, inscribimos luego en la Constitución Nacional el objetivo que creemos justo y razonable para que las secuelas del siglo XIX den paso a una nueva historia en el Atlántico Sur.