

MALVINAS, GEORGIAS Y SANDWICH DEL SUR.

Diplomacia del Grupo Latinoamericano en Naciones Unidas 1983-1985

Estudio preliminar

Fernando Petrella

Realizar una evaluación del desarrollo jurídico y político de la cuestión de las Islas Malvinas en las Naciones Unidas es por cierto una tarea complicada. En realidad todos los aspectos de su tratamiento son igualmente significativos, delicados e interrelacionados. No obstante, es correcto señalar que la etapa que abarca desde diciembre de 1982 a noviembre de 1985 constituye un segmento de enorme trascendencia, destinado a influir en el futuro del tema.

Antes de incursionar en algunos de los aspectos que considero como los más importantes de ese período, sería necesario tener presente un panorama general de la realidad internacional de aquellos días. Ello permitirá apreciar cabalmente la documentación que obra en el presente volumen y el complejo marco dentro del que debió actuar la diplomacia argentina en las Naciones Unidas.

En el ámbito específico de la Organización, además de la reiterada crisis financiera, el Secretario General Javier Pérez de Cuellar, advertía acerca del creciente abandono de los métodos multilaterales para la solución de controversias previstos en la Carta, la falta de confianza entre las superpotencias y el recurso al nacionalismo económico que calificaba de “miope” (*Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*, N. Y. 1985). Por otro lado habíase mitigado sensiblemente el entusiasmo en el proceso de descolonización —uno de los logros más indiscutidos de la Asamblea General— parte por motivo de que ese noble esfuerzo fue utilizado como recurso en la confrontación de los bloques y parte por las dificultades evidenciadas por muchas ex colonias en el manejo de su independencia política.

Durante esa misma época América Latina era vista básicamente bajo la percepción de los conflictos de El Salvador y Nicaragua, el accionar del Grupo de Contadora, la deuda externa, la incipiente democratización, las secuelas del terrorismo y el inicio de la concientización acerca de la producción y el tráfico ilícito de drogas. En el resto del mundo hechos como la invasión soviética a Afganistán, la situación en Cambodia, el Medio Oriente, la presencia soviética en África, la crisis en Europa Oriental y otros factores llevaban a los analistas a sugerir que las relaciones entre Washington y Moscú en 1983 transitaban por el punto más bajo de los últimos treinta años (Coral Bell, “From Carter to Reagan”, *Foreign Affairs*, Vol. 63, Numero 3).

En lo que hace concretamente a las Islas Malvinas debe recordarse que durante 1982, con motivo del conflicto bélico en el Atlántico Sur, el Consejo de Seguridad había adoptado una serie de resoluciones a partir de la 502 (1982), adentrándose por canales hasta entonces no explorados por las Naciones Unidas y creando, por fuerza de las circunstancias, impresiones y desconfianzas que condicionan la conducta de las partes hasta el día de hoy.

Después de la intervención del Consejo y del desenlace del conflicto, la Resolución de la Asamblea General 37/9 de noviembre de 1982, respecto de cuya significación no debo aquí abundar, restablecía el tema Malvinas en el ámbito natural de la Asamblea General y devolvía al instrumento de las negociaciones entre las partes el objetivo de encontrar una solución pacífica a la disputa de la soberanía con la asistencia del Secretario General. (Ver documento A/Res. 37/9, 9 noviembre 1982.)

El objetivo subsiguiente de la diplomacia argentina fue lograr que el contenido de la Resolución 37/9 fuese gradualmente adquiriendo gravitación en las Naciones Unidas, restituyéndole así legitimidad jurídica a su reclamo sobre las Islas.

El 3 de enero de 1983 se lleva a cabo la primera iniciativa de importancia. Mediante carta dirigida al Secretario General, el Representante Permanente, Embajador Carlos Muñiz, *recuerda* que el 3 de enero de 1983 se cumplen 150 años desde que las Islas fueron ocupadas ilegalmente por el Reino Unido, formula reserva con respecto a los actos jurisdiccionales y administrativos del Gobierno Británico y *protesta* contra el mantenimiento arbitrario e ilegal de la “zona de protección” y por la militarización del territorio. Más adelante reclama que se “reinicie el proceso de negociación dirigido a una solución justa y definitiva a la disputa de soberanía... lo que es compartido por la gran mayoría de los Estados miembros de la comunidad internacional”.

El 24 de enero de ese mismo año la Misión ante las Naciones Unidas encara frontalmente otro delicado problema pleno de hondas repercusiones internas y externas: el *cese de hostilidades*. Al respecto, el Encargado de Negocios a.i. D. Víctor Beaugé señala que la República Argentina observa escrupulosamente *el cese de hostilidades de hecho existente* y se encuentra firmemente comprometida al logro de una solución pacífica de la controversia de soberanía. Mediante esta nota, de suma importancia en su momento por las repercusiones a que se aludía, Argentina restaba credibilidad a una campaña sobre supuestos preparativos militares en el Atlántico Sur.

El 30 de marzo de 1983 el Embajador Muñiz se refiere a las permanentes y reiteradas manifestaciones de autoridades británicas en el sentido de que no están dispuestos a negociar la soberanía de los territorios comprendidos en la cuestión de las Islas Malvinas. El documento destaca la ausencia de buena fe de la parte Británica y su intención de perpetuar su dominación colonial en el Atlántico Sur. La nota insiste en que las tensiones existentes en el área se agravan por la militarización de las Islas, por la ilegal zona de exclusión y por la tradicional posición del Gobierno británico de no dar cumplimiento efectivo a las Resoluciones de la Asamblea General.

El 10 de agosto, en carta al Secretario General, se denuncia un incidente provocado el primero de agosto en aguas jurisdiccionales argentinas por fuerzas militares británicas. Dos pesqueros argentinos habían sido amenazados dentro de la zona de exclusión mediante la acción de helicópteros militares. El embajador Muñiz señala el peligro creciente para la estabilidad de la región y rechaza la pretensión británica de construir una base militar en las Islas Malvinas. Al poco tiempo, durante el debate que tiene lugar en el Comité Especial sobre descolonización –el primero que se realiza después del conflicto bélico–, Muñiz actualiza el marco de referencia jurídico y político para la solución de la disputa sobre las Islas Malvinas con una claridad y precisión que merece reproducirse:

- a) Territorio colonial sujeto a descolonización;
- b) Existencia de una disputa de soberanía entre el Reino Unido y la Argentina;
- c) Dos partes para la negociación, los gobiernos argentino y británico;
- d) Solución por vía de negociaciones;

e) Ambas partes deben tener en cuenta los intereses de los actuales habitantes.

En 1984 se lleva a cabo un encuentro en Berna entre funcionarios argentinos y británicos, en presencia de representantes de los gobiernos de Brasil y Suiza. El evento se concreta luego de delicados preparativos los días 18 y 19 de julio. El Embajador Carlos Muñiz lo informa al Secretario General en carta del 23 de julio subrayando que la cuestión de la soberanía innegablemente constituye el punto central de los problemas argentino-británicos. La nota agrega que la negativa británica a entrar en discusiones de soberanía importa un incumplimiento de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y es incompatible con el declarado interés británico en la normalización progresiva de las relaciones entre los dos países.

Finalmente se dice que, no obstante la falta de progresos tangibles en este primer contacto directo, el Gobierno argentino “continúa firmemente comprometido con la búsqueda de una solución pacífica y negociada de la disputa de soberanía... e interesado en la paralela recomposición de las relaciones argentino-británicas...”.

El desarrollo de esta trascendente reunión y las incompatibilidades evidenciadas entre ambas posiciones aparecen con claridad en el comunicado conjunto emitido por los representantes del Brasil y Suiza al término de la misma. Allí se dice que Argentina reiteró la necesidad de establecer un mecanismo que permitiera una discusión acerca de la soberanía. Por su parte los británicos propusieron negociar la normalización gradual de las relaciones diplomáticas (Ver documento emitido el día 20 de julio de 1984).

No obstante las profundas diferencias cabe destacar que el encuentro de Berna dejó un saldo positivo. No sólo se restableció un diálogo binacional serio que evidenció claramente la voluntad británica, a solo dos años del hecho bélico, de volver a establecer sus relaciones con la Argentina sino que, al hacerlo, sus autoridades no podían ignorar que el precio de esos vínculos era acercarse a aceptar en algún momento la discusión sobre el fondo. Desde el punto de vista de la opinión pública internacional Berna significó una suerte de reconciliación de hecho importante para los dos países. Pero –sin duda– para Argentina resultaba más necesario este diálogo que para el Reino Unido, cuya condición de victorioso en el conflicto lo eximía de mayores urgencias. La única presión entonces posible hacia dicho país se manifestaba a través de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En el trigésimo noveno período de sesiones se adoptó otra Resolución favorable a la Argentina por 89 votos a favor (A/Res/39/6, 6 noviembre 1984). El debate respectivo contó con la participación del Dr. Raúl Alfonsín, (“... La Argentina está firmemente comprometida a buscar la restitución de las Islas Malvinas sólo por medios pacíficos... que no quede duda a nadie...”). También intervinieron en distintas etapas del tratamiento de la cuestión el Canciller, Licenciado Dante Caputo y el Representante Permanente, Embajador Carlos Muñiz.

En el año 1985 se producirían tres hechos de gran significación. Hay dos documentos argentinos que se refieren al primero de ellos: *el petróleo*. Sus textos permiten apreciar cómo se enfoca este delicado aspecto. La primera carta la dirige al Secretario General el Encargado de Negocios a. i. Ministro Víctor Beaugé, adjuntando un comunicado de prensa del Gobierno Argentino referido a noticias de la prensa internacional por las que el Reino Unido habría concedido permiso para la exploración y proyección de petróleo en las Islas Malvinas. El comunicado reitera que la materialización de actos de esa naturaleza contraría las Resoluciones de Naciones Unidas... y perjudica seriamente la reanudación de las negociaciones...”.

Sobre el mismo asunto el Embajador Muñiz señala (carta al Secretario General del 18 de marzo de 1985) que el Gobierno Británico obstruye actualmente el camino a una solución global negociada que contemple todos los aspectos de la controversia, adoptando medidas unilaterales que, al afectar los recursos naturales de las Islas modifican la situación existente... La República Argentina no puede aceptar que unilateralmente se emprendan operaciones de prospección, exploración y/o explotación de recursos en áreas que forman parte de su territorio nacional. La carta concluirá reiterando que el desarrollo material de los archipiélagos "...constituye parte importante de las propuestas formalizadas por Argentina referentes al futuro de los isleños...".

Hasta muchos años después no se volvería a hablar de petróleo en las Islas. Al momento de escribir estas líneas el asunto podría estar en el tapete nuevamente, aunque en un contexto más favorable para la Argentina.

El segundo hecho significativo fue la inauguración del aeropuerto estratégico. La carta que el Representante Argentino Carlos Muñiz envía el 16 de mayo de 1985 debe ser leída con cuidado. No se puede, en verdad, seleccionar conceptos ya que todos son igualmente importantes. Sin embargo me permito subrayar por su indudable significación, la denuncia sobre la presencia de submarinos con capacidad nuclear; los gastos militares en las Islas, aproximadamente 3.000 millones de dólares, la vinculación de las Islas con el conflicto Este/Oeste y los intereses británicos en la Antártida. La carta del Embajador Muñiz terminaba diciendo que "en la medida en que la política británica en el Atlántico Sur ignore la necesidad de resolver todas las cuestiones pendientes con Argentina, cualquier recomposición de las relaciones mutuas y la desaparición definitiva de la tensión en aquella zona continuarán siendo inalcanzables".

El tercer hecho significativo fue el levantamiento del Reino Unido de la prohibición de importaciones provenientes de la Argentina. En el comunicado emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se lo califica como hecho positivo y se invita a reanudar negociaciones. El Gobierno Argentino expresa que estaría dispuesto a declarar *formalmente el cese de hostilidades* si esa circunstancia fuere obstáculo para dicha reanudación. (Ver comunicado prensa V° 66 del 10 de julio de 1985.) El Gobierno Británico indica la conveniencia para las partes de que el comercio florezca. Argentina sostiene que para que ello ocurra es necesario que existan condiciones políticas estables y confianza mutua, aludiendo a la disputa de soberanía y a la desmedida militarización de las islas. Como puede advertirse aparecen aquí bien definidas dos filosofías diversas. Para el Reino Unido, históricamente, el comercio ha sido precursor de las relaciones políticas. Para Argentina, por el contrario ese comercio debe condicionarse. Así las cosas, no hay progresos.

En septiembre tiene lugar un acontecimiento de gran importancia. Se trata de las entrevistas del Presidente de la Nación Dr. Raúl Alfonsín con el Honorable Neil Kinnock M. P., en París. Ambas personalidades coinciden en la necesidad de reanudar las relaciones diplomáticas. Mientras tanto, en el informe del Secretario General en cumplimiento de la Resolución 39/6 de 1984, aparecido poco antes de la Asamblea General en septiembre de 1985, el Dr. Pérez de Cuellar lamenta que no haya sido posible desarrollar una fórmula que permita a ambas partes iniciar las conversaciones previstas en dicha Resolución.

El Cuadragésimo Período de Sesiones de la Asamblea General, en 1985, merece recordarse. El 21 de noviembre tuvo inicio el debate en la Asamblea de la cuestión de las Islas Malvinas, Argelia, Brasil, Ghana, India, México, Uruguay y Yugoslavia presentan un proyecto de resolución dentro de los lineamientos generales ya conocidos. El Reino Unido, por primera vez en la historia de la Asamblea en las Naciones Unidas, introduce una enmienda orientada a otorgar preminencia al principio de "autodeterminación". Debe

subrayarse que la aplicación de este principio al caso de las Islas Malvinas había sido reiteradamente descartado en la Organización. La Asamblea General rechazó la enmienda británica por amplia mayoría y adoptó la Resolución 40/21 tal como había sido propuesta por sus patrocinantes.

El resultado de esta Resolución cierra este histórico período y marca una última seria derrota para la posición del Reino Unido en las Naciones Unidas. Desde un punto de vista jurídico a partir de la Resolución 40/21 puede decirse que el principio de autodeterminación no se aplica al caso especial y particular de las Islas Malvinas. Este había sido el criterio de la Organización desde que inició el estudio del caso en 1965.

Cabe ahora ensayar un balance de estos años. El aspecto más positivo es haber reinstalado gradualmente en el debate internacional la existencia de una disputa de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido. Desde el punto de vista político éste fue un logro significativo. Desde un ángulo jurídico, el lograr que se rechace una enmienda destinada a aplicar a las Islas el principio de autodeterminación, fue también de suma importancia atento a que así se cerró esa posibilidad.

La rigidez de la posición argentina se advierte en la postura llevada al encuentro de Berna y en la respuesta brindada al gesto unilateral británico de levantar el embargo al comercio entre ambos países. No obstante, es necesario tener en cuenta las circunstancias del momento en la República y a la luz de ello preguntarse si hubiese sido viable mantener una política distinta. Como consecuencia de ello es una razonable descripción de la realidad decir que la presión de la Asamblea General fue prácticamente el sólo canal que tuvo Argentina para revitalizar su reclamo entre enero de 1983 y diciembre de 1985. Pero los procedimientos en la Asamblea tienen su costo y sus limitaciones. No es allí donde se encontrará la solución definitiva a que se aspira. En efecto, entre 1965 y 1982, Argentina obtuvo tres Resoluciones en la Asamblea y cuatro en el Comité de Descolonización. La medida en cuanto a la periodicidad y la existencia de relaciones bilaterales óptimas hizo que cada uno de esos pronunciamientos tuviera un gran efecto político en Londres, impulsando la negociación (ver Informe Franks). A falta de relaciones normales, el excesivo recurso a la Asamblea podría desvirtuar su efectividad.

Lo anterior, en cuanto a las Naciones Unidas donde la diplomacia argentina se desempeñó en un clima muy difícil debido a esa falta de relaciones con Gran Bretaña. Todo lo anterior permite concluir que la inflexibilidad no brindó resultados positivos a ninguna de las partes. Para Argentina una cuidadosa combinación de firmeza en la exteriorización jurídica de sus derechos –que se hizo– y una disposición a explorar vías de cooperación con el Reino Unido –que no se pudo hacer– hubieran podido crear el clima para orientar las circunstancias en el sentido deseado. Naturalmente que para esto hay también que asumir el punto de vista de la otra parte, ya que hoy no parece realista que futuras alternativas de solución puedan basarse en fórmulas anteriores al hecho bélico y a sus consecuencias.

La gestión efectuada por la diplomacia argentina en las Naciones Unidas en el período comentado merece profundo reconocimiento. No es excesivo decir que en condiciones sumamente desventajosas lograron restablecer credibilidad al reclamo argentino y brindarle nuevamente un marco jurídico y político para el momento en que se retome la negociación. Es mucho.