



Estudios

Política Exterior Argentina en los procesos de Integración Regional y la cuestión de las Islas Malvinas.

Laura Maira Bono

A.- Introducción

En el presente artículo se efectuará un análisis de la política exterior argentina en referencia al reclamo de soberanía de las Islas Malvinas, principalmente desde la recuperación democrática acaecida en 1983 hasta nuestros días.

En tal sentido corresponde poner de manifiesto que la política exterior Argentina con referencia al reclamo persistente de la recuperación de la soberanía sobre las Islas Malvinas, ha sido una de las pocas políticas de Estado que se ha mantenido desde 1983 a la fecha, aunque con matices en la implementación de las mismas.

Asimismo es dable poner de resalto que el reclamo argentino no se centra solamente en el archipiélago mencionado, sino también en las Islas Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marinos circundantes.

B.- Referencia histórica y enfoque jurídico de la cuestión de las Islas Malvinas.

En este apartado haré una breve referencia a los hechos históricos y a los fundamentos jurídicos que se esgrimen en la Cuestión Malvinas, en especial el análisis referido al Principio de Autodeterminación de los Pueblos, consagrado por las Naciones Unidas y elevado al rango de norma *ius cogens* (norma imperativa del derecho internacional) por la comunidad internacional.

A fines de 1833 se da inicio al conflicto que actualmente mantiene la República Argentina con Gran Bretaña. En ese momento la corbeta inglesa *Clío*, hizo desalojar, a la población argentina que se encontraba en las mismas, y tomó posesión del archipiélago¹.

¹ En 1829 Don Luis Vernet, propietario de tierras en las Islas Malvinas, había obtenido la concesión para la explotación exclusiva de la pesca, con el compromiso de fundar una colonia, fue nombrado por el gobierno de

(continuación de la nota al pie)

Se inicia desde entonces el reclamo incansable por su recuperación. Pero fue recién durante el gobierno radical del presidente Dr. Arturo Illia (1963-1966) que se produce en las negociaciones un avance tendiente al reconocimiento por parte de Gran Bretaña de la soberanía Argentina. En 1965 la diplomacia argentina, presionó junto con otras delegaciones latinoamericanas en el ámbito de las Naciones Unidas, logrando la aprobación de la Resolución Nº 2065 en el ámbito de la Asamblea General, con 87 votos afirmativos y 13 abstenciones. Se reconoció así en el ámbito internacional que la situación de Malvinas es una disputa de soberanía y que en el tratamiento del tema habrá que tenerse en cuenta los "intereses" de los isleños, en contraposición a la postura inglesa que propiciaba que en las negociaciones se introdujera la necesidad de considerar los "deseos" de los habitantes de las islas, a los efectos de poder poner en marcha los mecanismos establecidos en el principio de la autodeterminación de los pueblos.

La citada Resolución se constituyó en un gran avance diplomático para Argentina –sino el único en cuanto a su trascendencia- en el largo camino de la recuperación de las Islas. Sobre la misma se construye hasta nuestros días parte del fundamento jurídico del reclamo.

C.- La inviabilidad de aplicar el Principio de Autodeterminación de los pueblos al Conflicto de Malvinas:

El principio de autodeterminación de los pueblos nace a la escena internacional a mediados del siglo XX, luego de la Segunda Guerra Mundial, motivado principalmente por el debilitamiento económico de las potencias y por una fuerte presión ejercida por los pueblos coloniales y los países en vías de desarrollo, quienes veían a la cuestión colonial como violatoria, en sí misma, de los derechos humanos.²

Así en la década del sesenta, conocida como la década de la descolonización, se dictaron las Resoluciones de la AG de la ONU Nº 1514/60 "*Declaración sobre la concesión de la independencia de los países y pueblos coloniales*", y sus similares Nº 1541/60³ y Nº 1654/61⁴ de las Naciones Unidas.

Las Resoluciones mencionadas establecen la plataforma para la implementación del "Principio de Autodeterminación de los Pueblos", principio que otorga a los mismos el derecho

Buenos Aires como comandante político y militar con amplias atribuciones sobre el territorio. Así se estableció en las mismas con su familia, como funcionario de la República Argentina, ejerciendo dicha función en claras manifestaciones soberanas. En uso de dichas funciones Vernet apresó en 1831 a un buque norteamericano por violación a la prohibición de pesca, dicha situación provocó que Estados Unidos desconociera la soberanía argentina sobre las Islas, dejando el camino allanado para la ocupación inglesa. Así el comandante Backer de la estación naval de Inglaterra en Brasil, fletó a las Malvinas, don naves de guerra bajo las instrucciones de ejercer en las mismas los derechos soberanos de su Majestad Británica, concretando el desembarco en las mismas en 1833.

² Dicho principio fue reconocido en 1966 por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos; y por el Pacto de Derechos Económico, Sociales y Culturales.

³ La Resolución de la AG Nº 1541/60, bajo la denominación de "Principios que deben servir de guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e) del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas."

⁴ Crear un Comité Especial, que inicialmente contaba con 17 miembros, pero en 1962 se lo amplió a 24 integrantes. Así quedó establecido el "Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración la Concesión de la Independencia a los países y pueblos coloniales", conocido como el "Comité de los 24".

de libre determinación y en virtud de este derecho la posibilidad de elegir libremente su sistema político, su desarrollo económico, social y cultural.

En el marco del ejercicio de esa libertad se prevé la posibilidad de que los pueblos puedan optar por constituirse como un Estado independiente, convertirse en un Estado libre asociado o formar parte de un Estado ya establecido, siempre que esa opción, fuera como resultado de una elección libre de los pueblos, expresada con conocimiento de causa y por procedimientos democráticos (Brottons: 111: 1997).

Sin perjuicio de ello, el principio no está libre de limitaciones y restricciones. El ejercicio del principio no puede atentar contra la integridad territorial de los Estados y transformarse en un principio desestabilizador. Por ello el mismo se centra en la descripción y detalle de cuales son los pueblos que pueden ser titulares de este derecho.

En ese marco, la Resolución 1514/60 reza "*...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*"(...) "*todos los Estados deberán observar fiel y estrictamente las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la presente Declaración sobre la base de la igualdad, de la no intervención en los asuntos internos de los demás Estados y del respeto de los derechos soberanos de todos los pueblos y de su integridad territorial*".

Por último las Resoluciones Nº 1541/60 y Nº 2625/70 (Declaración sobre Principios) amplían los requisitos para la implementación del principio.

Así, establecen que los pueblos titulares de los derechos a la autodeterminación son aquellos *pueblos coloniales que no han alcanzado aun la plenitud de su gobierno y habita en un territorio separado geográficamente de la metrópoli que lo administra y es distinto de este es sus aspectos étnicos o culturales, colocado en forma arbitraria en una situación de subordinación*.

Como queda expuesto, en el caso de las Islas Malvinas no es aplicable el principio citado dado que el pueblo que actualmente habita las mismas, no responde a los conceptos de pueblo autóctono y no se diferencia de la metrópoli que lo administra ya que no solo habla su lengua, sino que posee sus costumbres, comparte su cultura y su historia.

Atento ello, el caso de las Islas Malvinas suele encuadrarse bajo otro concepto, el de enclave colonial (DIEZ DE VELASCO VELLEJO: 2009: 297), donde en palabras del autor "la no procedencia de la consulta vendría explicada por la consideración de que una determinada población no podría identificarse con un "pueblo" que pudiera pretender su libre determinación; siendo éste el caso de las poblaciones no originarias o autóctonas, sino introducidas a raíz de un acto de ocupación por parte del Estado detentador "en estos casos"⁵ debe prevalecer el principio de integridad territorial del Estado que soporta la ocupación extranjera de una parte de su territorio"⁶.

⁵ El entrecomillado me pertenece.

⁶ Podemos citar como casos similares la posesión portuguesa de Gao en la India; la ocupación española del territorio Ifni en Marruecos y la posesión británica de Hong Kong en China. En estos supuestos los territorios han sido restituidos a los Estados que reclamaban su soberanía sobre los mismos. Malvinas y Gibraltar son dos situaciones emblemáticas que aun detentan una situación colonial propia del siglo XIX y principios del XX.

D.-Desarrollo de la Política Exterior Argentina.

Efectuado el desarrollo del marco histórico y legal que sustenta el reclamo argentino, se analizará a continuación los mecanismos que ha utilizado la Argentina para efectuar su reclamo soberano, desde la recuperación de la democracia hasta nuestros días.

El 2 de abril de 1982, puede considerarse como el resultado de una profunda crisis en el seno de la sociedad argentina y del propio gobierno dictatorial, donde los reclamos del sector obrero y las denuncias de las organizaciones de derechos humanos comenzaban a mellar la idea de la perpetuidad en el poder e impunidad en el futuro. Tras un análisis errado de las consecuencias y reacciones que a nivel internacional podría traer aparejada la aventura bélica en el Atlántico Sur, se apeló a una causa de reivindicación nacional, cercana a las mayorías de los ciudadanos, para revertir una tendencia interna que forjaba por poner un final a la barbarie. Fue así que se decidió, sin una organización estratégica, el desembarco en las Islas Malvinas. Según Rapoport lo que en realidad se quiso fue someter a Londres a la presión de buscar una salida negociada al conflicto (234:2006). La junta militar veía como remota la posibilidad de que Londres desplegara su poderío militar en el archipiélago y buscara su recuperación mediante el uso de la fuerza y creía ciertamente en el apoyo que le brindaría en gobierno de los EEUU.

Las creencias y los análisis efectuados por la Junta Militar se estrellaron contra la realidad. Solo algunos países latinoamericanos apoyaron la aventura argentina. Ni siquiera la URSS, en pleno enfrentamiento con EEUU, vetó la resolución en el Consejo de Seguridad de la ONU⁷ que condenó la actuación argentina. En este marco la rendición militar y la derrota política estaba garantizada y su fecha fue junio de 1982.

Esta situación profundizó la crisis interna dentro de la sociedad argentina y aceleró los tiempos para la llegada de la democracia en el país, luego de oscuros años en los cuales se impuso el silencio y la violación sistemática de los derechos humanos por parte del Estado.

En el período democrático que iniciara en 1983 y que continua hasta nuestros días, la Argentina ha planteado tres estrategias distintas para efectuar el reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas.

Así durante el gobierno radical del Dr. Raúl Alfonsín (1983-1989), aún presentes las consecuencias del proceso militar y la derrota militar en las Islas, las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña se encontraban ausentes, juntamente con el diálogo y las negociaciones necesarias para el tratamiento del tema.

En ese contexto los reclamos por la soberanía fueron llevados adelante en los Foros Multilaterales de carácter Internacional, con el propósito de instalar el tema y que el mismo no se diluyera teniendo en cuenta el escaso poder de presión que el país poseía luego del conflicto y propiciar retrotraer la imagen negativa del gobierno militar. Así gracias a la tarea de la cancillería se logró por ejemplo en el ámbito de la Asamblea General de las Naciones

⁷ En la Resolución del CS Nº 502 de fecha 3 de abril de 1982, se encuadró al desembarco argentino en las Islas como una invasión que quebrantaba la paz y la seguridad internacional, exigiendo el inmediato cese de las hostilidades y el retiro de todas las fuerzas argentinas de las Islas Malvinas. Exhorta asimismo a los Estados involucrados, a procurar hallar una solución diplomática a sus diferencias de conformidad con los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Unidas, frente al reclamo argentino, pasar de 89 votos afirmativos en 1985 a 116 en 1986. (Zurita: 351:2010)⁸. Otro de los ámbitos elegidos fue el Movimiento de Países No Alineados y la OEA. Estas decisiones se sostenían en los principios morales del krausismo, basado en el principio de solución pacífica de las controversias y la búsqueda de la armonía entre los pueblos (Zurita: 350: 2010)⁹, así como la imposibilidad de la aplicación del Principio de Autodeterminación y el respeto a la Integridad Territorial de conformidad con la citada Resolución 2065 de las Naciones Unidas.

El gobierno británico en este marco bloqueó cada una de las iniciativas de negociación bilateral que le proponía la Argentina.

En este período histórico, la política exterior argentina en su conjunto tuvo por fin la consolidación de la democracia, el cambio de la imagen internacional que había dejado el gobierno de facto y la integración regional. Buscó posicionarse como un país occidental, en el marco del conflicto este – oeste que imperaba en ese momento, buscando rasgos de autonomía con referencia a los EE.UU. (Simonoff: 2010).

En el período del gobierno peronista del Dr. Carlos Saúl Menem (1989-1999), se produce la transformación del mundo bipolar a uno unipolar. Esto trajo aparejando un nuevo diseño en la política exterior argentina, cuyas características pueden sintetizarse como realista y pragmática, donde el aspecto económico era una materia central y la confrontación con los países desarrollados una cuestión que debía morigerarse, reconociendo la débil posición que Argentina poseía en el contexto internacional.

En ese orden, Argentina si bien mantiene el reclamo de la soberanía sobre las Islas Malvinas, introduce cambios en los mecanismos para efectuar el mismo, basados en la teoría del "realismo periférico" elaborada por Carlos Escudé, privilegiando los mecanismos de negociación bilaterales a los multilaterales que se venían instrumentado hasta la fecha.

Así, restablecidas las relaciones diplomáticas y consulares con el Reino Unido, mediante los Acuerdos denominados de Madrid I (1989) y Madrid II (1990), Gran Bretaña accede a entablar negociaciones bilaterales sobre las Islas con la Argentina, con la sola excepción del tema de la soberanía. Esta mecánica de negociación se conoció como la "teoría del paraguas", que consistía en que las negociaciones se lleven a cabo en temas que no se relacionaban con la soberanía, como ser hidrocarburos y pesca. Cabe destacar, que los temas citados conllevan en forma explícita el tema de la soberanía, cuando lo que se discute es quien puede explotar los recursos del Atlántico Sur. Como resultado de esta política se firmó en 1995 una Declaración Conjunta sobre explotación del petróleo en Malvinas, que incluía como zonas de explotación áreas que no se encontraban en litigio.

Por otra parte, los kelpers –habitantes británicos de las Islas- comienzan a tener una mayor relevancia en el conflicto. Como consecuencia de la guerra, Gran Bretaña le otorgó a los mismos la posibilidad de licitar áreas de explotación petrolera, así como el derecho a elegir sus autoridades, que hasta 1982 era un interventor de la Corona Británica elegido en Londres.

⁸ En "La Argentina y el Mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo: Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad" Alejandro Simonoff (compilador).

⁹ Idem 6.

Ante este nuevo escenario la cancillería argentina elaboró lo que se conoció como la "teoría de la seducción" hacia los isleños, ante el hipotético caso en el cual se aplicara el principio de la autodeterminación, los mismo pudieran en ejercicio de ese derecho, votar a favor de pertenecer o quedar bajo la soberanía argentina. Cuestión inimaginable de que pudiera acontecer si se reconoce que el pueblo de Malvinas es de origen británico y que guarda los peores recuerdos de la guerra.¹⁰

Ante el fracaso de dichas políticas, ya que las mismas no pudieron frenar el avance británico en la explotación unilateral de los recursos naturales, el gobierno de Carlos Menem al final de su mandato, vuelve a los lineamientos planteados con anterioridad, llevando el tema a los Foros Multilaterales, espacios donde Argentina había cosechado sus mejores avances.

Por último en el período del gobierno peronista de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2012) los reclamos sobre la soberanía mantienen los fundamentos jurídicos que se mencionaran, sin perjuicio de lo cual se efectúa un giro en la implementación de las mismas, dejando de lado las políticas de seducción de los noventa y se persiste en que el tema central debería ser la soberanía y no las actividades que de ella se desprenden.

En ese marco las negociaciones directas con el Reino Unidos se tensionaron –entre otras causas- por la negativa de los isleños a permitir los vuelos a las Islas en aeronaves de matrícula nacional, así como la explotación indiscriminada de la pesca y la incorporación de las islas como territorio de ultramar dentro de la Constitución Europea (Simonoff: 430: 2010). Asimismo en el 2007 se puso fin a la Declaración conjunta sobre la exploración y explotación de hidrocarburos que fuera firmada el 27 de setiembre de 1995 durante los gobiernos de Carlos Menem y John Major.

Esta tensión en las relaciones bilaterales, profundizó el reclamo en los ámbitos institucionales multilaterales, como la OEA y la ONU, estrategias que se habían implementado durante los gobiernos anteriores, con excepción del gobierno menemista.

Un factor novedoso de este período es la elevación del tema en los procesos de integración, como ser el MERCOSUR y la UNASUR y en Foros no Institucionales como reuniones bilaterales¹¹ o multilaterales, adoptando asimismo medidas no solo declarativas sino de ejecución como la solicitud efectuada a los países sudamericanos para no permitir que buques con destino a las Islas puedan arribar a puertos pertenecientes a dichos países.

Con relación a los habitantes de las islas, se retomó la política de no considerarlos parte del conflicto, en el sentido de que es un conflicto entre Estados, sin perjuicio de lo cual se le asegura a los kelpers el respeto a sus "intereses" conforme lo estableció en 1965 la Resolución N° 2065 de las Naciones Unidas.

La cuestión de soberanía sobre las Islas Malvinas, encierra no solo el interés del Estado Argentino sino que ya cuenta como una cuestión regional de importancia política y de integración regional amplia.

¹⁰ En 1998 los kelpers se pronunciaron mediante un documento (South Atlantic Occasional Papers) a favor de la soberanía británica y ratificaron sus vínculos culturales con el Reino Unido, al mismo tiempo que formularon sus disidencias con el gobierno argentino.

Finalmente cabe agregar que en el mandato actual de la presidente Cristina Fernández de Kirchner, se han cumplido 30 años del conflicto bélico y estamos ante un proceso de re-malvinizando no solo la agenda internacional argentina sino además la agenda interna, hecho que en algunas ocasiones es visto como una herramienta de utilización política interna, dado el alto consenso que existe en la sociedad argentina con referencia al mismo.

Las Islas Malvinas constituyen un resabio colonial en pleno suelo sudamericano. Es el destino de la Argentina, con el apoyo de la región, reclamar por la restitución de ese suelo, aunque a veces pareciera una quimera difícil de lograr. Ese camino solo podrá transitarse a través de los medios pacíficos existentes. El conflicto armado ha sido no solo una derrota bélica y diplomática, sino que constituyó el retroceso más profundo que sufrió ese transitar. El advenimiento de la democracia, con sus matices, aciertos y errores, es el marco que posibilita desandar y transitar nuevamente, el camino que no debió dejarse nunca, que es el camino de la paz.

Bibliografía

COLACRAI Miryam, "La política exterior argentina hacia los vecinos durante los '90". Documento de Trabajo Nº 1 / Julio de 2004. Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización (CEIEG) y Universidad del CEMA.

DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel (2009) "Instituciones del Derecho Internacional Público" Editorial Tecnos, Madrid, España.

MIRANDA, Roberto (2007) "La participación Argentina en la Integración Sudamericana. Cuestiones sobre su contenido político" en Invenio, junio vol 10, numero 018. Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, Rosario, Argentina. Pp 117-127.

RAPOPORT, Mario (2006) "El viraje del Siglo XXI. Deudas y desafíos en la Argentina, América Latina y el mundo". Buenos Aires, Argentina. Editorial Norma.

SIMONOFF, Alejandro (2009). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. CONfines 5/10 agosto-diciembre.

SIMONOFF, Alejandro – compilador (2010) "La Argentina y el Mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo: Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad" Editorial de la Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina.

SIMONOFF, Alejandro (2007) "Los dilemas de la Autonomía: La política exterior de Arturo Illia (1963-1966)" Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.

CV: Laura Maira Bono

Abogada (Universidad Nacional de La Plata).

Maestrando en Relaciones Internacionales (Instituto de Relaciones Internacionales de La Plata).

Docente e Investigador (cat. IV) del Programa de Incentivos en temas de relacionados con la integración Sudamericana.

Docente: Adjunto en la cátedra de Derecho Internacional Público Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP.

Coordinadora del Departamento de America Latina y el Caribe (IRI)

Coordinadora del Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD)

Coordinadora de la Cátedra Brasil