

Naciones Unidas: debate y triunfo argentino



Edificio de las Naciones Unidas en Nueva York. Las resoluciones de la ONU ejercieron presión para que el Reino Unido aceptara negociar la soberanía del archipiélago.

La comunidad internacional compartía en general la percepción de que la persistencia de relaciones coloniales en pleno siglo XX constituía una violación de derechos humanos básicos, entorpecía el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos dependientes, y era una amenaza para la seguridad internacional. Hacia fines de la década del 50 se formó en los organismos internacionales un claro consenso al respecto, que se expresó en la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde se decidió impulsar un proceso global de descolonización. El 14 de diciembre de 1960 se aprobó allí por 89 votos a favor,

ninguno en contra y 9 abstenciones — casi todas de países colonialistas— la resolución 1514 (XV) *Declaración sobre la concesión de la independencia*

a los países y pueblos coloniales. Este documento abrió las puertas a las negociaciones bilaterales entre la Argentina y el Reino Unido. En cuatro de sus puntos (2, 4, 6 y 7), el texto hacía referencia al nudo del problema: el respeto a la autodeterminación, a la unidad nacional y a la integridad territorial. Al año siguiente fue reafirmada por la resolución 1654 (XVI), que creaba el que tras la resolución 1810 fue llamado "Comité Especial de los Veinticuatro", encargado de efectuar el seguimiento del proceso descolonizador. En particular, el asunto de Malvinas recayó en la esfera del Subcomité III.

Inmediatamente la Argentina anunció su posición frente a la declaración: el principio de autodeterminación debía considerarse en justa relación a otros principios de mayor jerarquía, como el de la unidad territorial del Estado, por lo que no era aplicable a Malvinas, cuya población, británica en su origen, no es sino producto del desalojo violento de los legítimos residentes argentinos.

En 1964 el gobierno del presidente Arturo Umberto Illia se propuso conseguir a través de esta especial coyuntura que la presión de las Naciones Unidas obligara al Reino Unido a sentarse por vez primera a la mesa de negociaciones, anulando las pretensiones británicas de convalidar el *statu quo* mediante una interpretación parcial de la autodeterminación.

Al iniciarse la sesión en septiembre, las delegaciones de ambos países fueron autorizadas a participar del debate aunque sin derecho a voto. La tesis argentina fue presentada por el consejero legal del ministerio de relaciones exteriores, José María Ruda; la británica, por Cecil King. El intercambio de argumentos fue encendido y la mayoría de los miembros se inclinó por la postura argentina; el apoyo de Latinoamérica, y de Uruguay y Venezuela en particular fue expreso y contundente. El Subcomité III redactó un informe con las conclusiones del debate, que contrariaban punto por punto los anhelos del Reino Unido:

- Se aceptaba la existencia de una disputa por la soberanía de las islas
- La resolución 1514 era aplicable al *territorio* (y no a la *población*) de las Islas Malvinas.
- Se recomendaba al Comité Especial que invitara a ambas partes a entablar negociaciones que tendrían en cuenta los *intereses* (y no los *deseos*) de los habitantes de las islas.



Sala de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El Subcomité III aprobó el informe por unanimidad y lo elevó al Comité Especial de los Veinticuatro. Allí se repitió la argumentación de la etapa previa: la estrategia argentina fue la de minimizar las discusiones para asegurarse el pasaje rápido a la siguiente etapa; el Reino Unido, por el contrario, intentó llevar la cuestión al plano bilateral para impedir que el

tema siguiera tratándose en el marco de las Naciones Unidas. Una vez más triunfó la diplomacia argentina y los miembros del cuerpo aprobaron también por unanimidad las conclusiones del informe recibido. Siria presentó la propuesta accesoria de que la palabra "Malvinas" apareciese junto con "Falkland" en todos los documentos oficiales del organismo, lo cual fue aprobado por 19 votos a favor, el Reino Unido en contra y dos abstenciones. Luego se remitió el nuevo informe para su discusión en la IV Comisión de

Asuntos Coloniales de la Asamblea General, donde fue agendado para ser tratado al año siguiente. En el interín, Estados Unidos ejerció presión para que las negociaciones salieran fuera de la órbita de la ONU.

Tras la aprobación del proyecto de resolución por 87 votos a favor y 13 abstenciones, el 16 de diciembre de 1965 la Asamblea General aprobó por 94 votos a favor, ninguno en contra y 14 abstenciones, la histórica resolución 2065 (XX), basada en el informe de la IV Comisión. El texto invitaba formalmente a ambos gobiernos a mantener negociaciones sobre la soberanía siguiendo los puntos antedichos del informe del Subcomité II. Básicamente establece que las Islas Malvinas no pueden ser descolonizadas atendiendo el principio de autodeterminación, y pide a ambas partes que informen al Comité Especial de los Veinticuatro y a la Asamblea General del progreso en las conversaciones.

A partir de ahora el Reino Unido estaría obligado a negociar y a efectuarlo en los términos planteados por la tesis argentina; en palabras de Lanús:

(...) la resolución 2065 (XX) de las Naciones Unidas consagra el gran triunfo de la diplomacia del gobierno del presidente Arturo H. Illia.

Cerca de una solución

A partir de la aprobación de la resolución 2065 dio comienzo una nueva etapa en el diferendo, caracterizada por la reapertura de las negociaciones bilaterales. Además de la presión de las Naciones Unidas para dar término al anacronismo colonial, la continua declinación del Imperio Británico y una mengua acentuada en los recursos destinados a defensa exterior habían colocado a Malvinas como una carga molesta para la metrópoli. El relanzamiento del tema en la agenda binacional tuvo como primer paso la firma de la notificación suscrita conjuntamente por el canciller argentino Miguel Ángel Zavala Ortiz y el secretario de Estado de Relaciones Exteriores del Reino Unido, Michael Stewart, el 14 de enero de 1966, en la que el Reino Unido aceptaba la validez de la resolución 2065 y accedía a iniciar negociaciones conjuntas.

A mediados de 1966, luego del golpe militar de Onganía, el encargado de negocios de la embajada argentina en Londres, Carlos Ortiz de Rozas y sus acompañantes —el embajador había renunciado con la caída del gobierno de Illia— fueron informados extraoficialmente durante un almuerzo que las islas pasarían eventualmente a ser de soberanía argentina efectiva, y que sólo

restaba encontrar el momento y las condiciones para efectuar el traspaso. Adicionalmente se recomendó a las autoridades argentinas el iniciar una política de *seducción* de los isleños, a fin de reducir la conflictividad del cambio por venir. Onganía nombró como embajador en Londres al brigadier Eduardo Mc Loughlin, que tuvo a su cargo las negociaciones de soberanía. Durante los siguientes dos años se estableció una agenda de reuniones confidenciales en las que la Argentina intentó obtener de Gran Bretaña un compromiso explícito y formal de transferencia del territorio, negándose a una extemporánea propuesta inglesa de congelar las discusiones durante treinta años para luego dejar en los isleños la decisión del destino del archipiélago.

En marzo de 1967 Londres informó oficialmente a la diplomacia argentina que, bajo la condición de que se respetaran los *deseos* de los locales, el gobierno de Su Majestad estaba dispuesto a ceder la soberanía efectiva de las islas. Ante la negativa argentina a considerar la posición de los *kelpers* entró en juego un grupo corporativo constituido por personas de influencia y financiado por la *Falkland Islands Company*: el *Comité del Reino Unido y las Islas Falkland* (también llamado el "*Falklands Lobby*") compuesto por isleños que se oponían a la transferencia. Mediante presión al nivel del Parlamento y una campaña de propaganda en medios de circulación masiva ejercieron una férrea resistencia al acuerdo.

Temiendo que el diálogo llevara a un punto de *fait accompli*, en febrero de 1968 el grupo de lobbistas presionó al Parlamento para que debatiera sobre el tema, mediante una carta abierta que en su párrafo inicial decía:

¿Sabe usted qué...?: Se están llevando a cabo negociaciones entre los gobiernos de Gran Bretaña y la Argentina para entregar en cualquier momento las islas Falkland a la Argentina. Tenga en cuenta que: los habitantes de las islas nunca fueron consultados sobre su futuro. Que ellos NO quieren ser argentinos. Los isleños son tan británicos como ustedes, la mayoría son de descendencia inglesa o escocesa de hasta sexta generación. Cinco de cada seis nacieron en las islas. Muchos ancianos no han estado en ningún otro lugar. No hay problemas raciales, no hay desempleo y no hay pobreza, y NO ESTAMOS EN DEUDA.

Lord Chalfont representó al Foreign Office en la consiguiente interpelación de marzo. En su monólogo admitió que los argentinos tenían derecho a mantener sus reclamos, que las conversaciones seguirían siendo de carácter confidencial en vista de lo delicado del asunto y que Londres se negaba a otorgarle la independencia a las islas debido a su reducida población, a su aislamiento

geográfico y al hecho de que no eran autosuficientes. Comprometió la posibilidad de un acuerdo binacional a que los isleños aceptaran sus términos, aunque reservó para el gobierno la potestad última de convalidarlo. En el acalorado debate que prosiguió no hubo consenso y Stewart se vio obligado a aclarar en varias oportunidades que no habría sesión de soberanía en contra de lo opinado por los isleños. A pesar de ello el 28 de marzo Mc Loughlin y Chalfont llegaron a un acuerdo, al que titularon "Memorándum de Entendimiento": el gobierno de Su Majestad aprobaría la transferencia de la soberanía si previamente se garantizara la comunicación de las islas con el continente y se aseguraran los intereses de los locales. La nueva fórmula reemplazaba *deseos* por *intereses*, dando mayor espacio para facilitar el entendimiento mutuo a la vez que dejaba de lado la más restrictiva cuestión de la *autodeterminación*, lo que intentaba disminuir el margen de maniobra de los lobbistas malvinenses.

Ese mismo mes, durante las reuniones de la Asamblea General Ordinaria de las Naciones Unidas en Nueva York, los ministros Nicanor Costa Méndez y Michael Stewart concordaron en que no existían discrepancias significativas sobre el Memorándum; sólo restaba su firma.

Lord Chalfont visitó las islas en noviembre de 1968, con el objetivo de convencer a los isleños de la bondad del inminente acuerdo. Frente a un auditorio de unos quinientos colonos, Chalfont advirtió:

Ustedes se muestran reacios a comprender que las cosas están cambiando en el mundo exterior. El Reino Unido ya no es una gran potencia imperialista del siglo XIX (...)

Se trata de vuestro futuro. Yo no les estoy dando ninguna seguridad, pero cuando ustedes dicen «Mantengan a las Falkland británicas», asegúrense de saber que esto significa algo diferente a lo que significaba en 1900...

En reunión secreta con el Consejo Ejecutivo del archipiélago, el funcionario anunció que

Gran Bretaña ya no podría mantener en las islas fuerzas navales suficientes para brindar protección, que ya no podría contribuir financieramente por la declinación del precio de la lana en el mundo, que había que tener en cuenta los intereses de la gran comunidad británica en la Argentina y que los isleños lo pasarían mejor dependiendo de la Argentina.

Mantuvo reuniones adicionales en las que aclaró que el consentimiento de los locales era fundamental para la firma de un eventual tratado de transferencia. Sus palabras no convencieron a los isleños, y el *lobby*, que seguía presionando en el Parlamento, consiguió que un grupo de representantes firmara una moción para instar al gobierno a declarar a los habitantes del archipiélago como "británicos" e intransferibles en contra de su voluntad.

A su regreso a Londres Chalfont fue interpelado en el Parlamento, donde recibió duros ataques de los opositores conservadores, que prometieron eliminar el asunto de la soberanía de la agenda exterior. Movida por los lobbistas, la prensa tuvo también una ferviente actitud crítica: el *Daily Express* hizo públicas las discusiones bajo el titular sensacionalista de "*Malvinas en venta*".

Mientras tanto, el gobierno argentino guardaba un silencio oficial que se extendería durante casi dos meses: aparentemente existía alguna oposición interna al acuerdo, aunque los detalles no son del todo claros. Ciertas fuentes consignan que la demora se produjo por diferencias insalvables acerca del texto de una nota adjunta al documento del Memorándum: Argentina exigía el reconocimiento liso, llano e incondicional de su soberanía sobre las Islas. En octubre el embajador Eduardo Mc Loughlin participó en una reunión de información en donde sostuvo la necesidad de apoyar el documento, pero no consiguió del general Onganía ninguna manifestación en este sentido. El canciller Nicanor Costa Méndez debió esforzarse para mantener el asunto en movimiento.

Finalmente, a comienzos de diciembre de 1968 la Argentina presentó formalmente en Londres su aceptación del entendimiento. El embajador Mc Loughlin se entrevistó con el secretario Stewart para ejecutar los trámites finales. Sin embargo el funcionario británico se retractó aduciendo que "*ya era tarde*" y que no estaba en condiciones de aceptar el Memorándum debido a la intensidad de la oposición en la Cámara, en la prensa y en la opinión pública; el gobierno laborista temía una reacción desmedida que precipitara su caída.

Como consecuencia, el 11 de diciembre el gobierno británico decidió suspender todas las tratativas derivadas del Memorándum. Más tarde ese día Stewart declaró ante la Cámara de los Comunes que el gobierno volvía a colocar como eje central de la discusión la fórmula de la *autodeterminación*:

(...) el gobierno de Su Majestad ha tratado de llegar a un entendimiento con la Argentina a fin de garantizar una relación satisfactoria entre las islas y la

*región continental más próxima, aunque todavía no es total. Existe una divergencia básica respecto de la insistencia del gobierno de Su Majestad en que no podrá haber transferencia de soberanía contra los **deseos** de los habitantes de las Falkland Islands.*

Esta postura sería mantenida por Londres desde entonces y hasta el presente.

La cancillería argentina emitió al día siguiente una respuesta en la que establecía su posición en contra de la interpretación británica del tema de la autodeterminación:

1. [El reconocimiento de la soberanía argentina] no debe estar supeditado a la conformidad de los actuales pobladores de las Islas. 2. La República tendrá en cuenta y asegurará los intereses de los habitantes de las Islas por medio de salvaguardias y garantías que se acuerden. El gobierno argentino conforme a los principios tradicionales ha informado su política en esta materia, acogerá esos pobladores con la más generosa disposición (...) 3. La concertación del acuerdo integral tendrá, por lógica consecuencia, el desarrollo de libres comunicaciones entre las Islas y el resto del territorio nacional argentino y la creación de vínculos definitivos con ellos (...)

Varios analistas coinciden al afirmar que el Memorandum de Entendimiento constituyó el compromiso histórico más explícito del Reino Unido sobre la transferencia de la administración de las Islas a la Argentina.

Otros autores, no obstante, argumentan que el documento continuaba sosteniendo la aceptación de los isleños como punto primordial para un eventual traspaso administrativo y relativizan la significancia del cambio de lenguaje utilizado en su texto.

La decisión del gabinete de abandonar el Memorandum fue una importante victoria del *Falklands Lobby* sobre los esfuerzos diplomáticos argentinos; durante los siguientes tres años la actividad bilateral decreció sensiblemente.

Cooperación

Con motivo del décimo aniversario de la resolución 1514, la Asamblea General aprobó el 12 de octubre de 1970 la resolución 2621 (XXV), por 86 votos a favor, 5 en contra (casi todos miembros del Commonwealth) y 15 abstenciones. El texto reafirmaba los principios expresados en aquella y urgía a los estados miembros a acelerar la descolonización.

A partir de 1970 la agenda se concentró en el tema del tránsito y las comunicaciones de las Islas con el continente. Los británicos reconocieron el aislamiento excesivo del archipiélago: recibían noticias del mundo exterior exclusivamente a través de medios radiales; la infraestructura educativa y sanitaria era inadecuada, etc. La solución más económica pasaba por mejorar los lazos con el continente, pero sin aceptar los requerimientos argentinos para tratar la cuestión de fondo.

Tras ignorar varias propuestas argentinas en ese sentido, el *Foreign Office* aceptó sentarse a una mesa de negociaciones centrada en el tema de la comunicación, en la que invitó unilateralmente a varios isleños, entre los que sobresalía el gerente general de la *Falkland Islands Company*. La ronda de tratativas comenzó en 1971; el 1º de julio ambos gobiernos emitieron una declaración que tenía por fin facilitar el movimiento de personas y bienes entre la Argentina continental y el archipiélago. El acuerdo comprometía a la Argentina a:

- Entregar documentación especial, en la que no se haría referencia a su nacionalidad, a los isleños que desearan trasladarse al continente;
- Eximir a los isleños de gravámenes por su actividad económica dentro de las Islas o por transporte de equipaje hacia o desde el resto del territorio argentino;
- Establecer un servicio aéreo semanal con las Islas.

Por su parte el Reino Unido se obligaba a:

- Eximir de gravámenes a los residentes del continente que efectuaren actividades económicas en el archipiélago;
- Proveer un servicio marítimo regular de pasajeros, correspondencia y carga.

Además el gobierno argentino se ofrecía a cooperar en las áreas de salud, educación y agricultura, en el caso de que le fuera requerido. Se incluían medidas para regular las tarifas de comunicación postal, telegráfica y telefónica, y la creación de una comisión biestatal para coordinar el accionar conjunto. La estrategia argentina buscaba incrementar el interés de los habitantes del archipiélago por la cultura y economía continental, de manera de acercar posiciones en forma progresiva mediante la profundización de los lazos y confianza mutua y facilitar una eventual transferencia de soberanía.

En Argentina esta declaración fue aprobada el 1º de julio de 1971 y refrendada mediante ley nacional por el gobierno del general Alejandro Agustín Lanusse. Por su parte el acuerdo fue recibido con beneplácito por los sectores más intransigentes del Reino Unido: la prensa, el *Falklands Lobby* y el parlamento conservador, tradicionalmente opuestos a la conciliación con Argentina.

El 7 de enero del año siguiente un buque turístico argentino, la motonave ARA

Fokker F-28 de la empresa estatal argentina Líneas Aéreas del Estado (LADE) usado para servir a las islas durante parte de los años 70.



Libertad, realizó una escala en Puerto Stanley como hito simbólico del proceso de acuerdo. En el barco viajaban el embajador de Gran Bretaña en Buenos Aires, Michael Hadow y el director general de Antártida y Malvinas de la cancillería argentina, Mario Izaguirre.

La colaboración en pos del acuerdo original prosiguió. El 2 de mayo, mediante la firma de un convenio al

respecto, Argentina se comprometió a construir un aeródromo provisorio compuesto por una única pista de 800 m de largo por 30 de ancho, cuyo mantenimiento tendría a su cargo. Seis meses después, un convenio accesorio acordó la apertura de una agencia de LADE en Puerto Stanley y la iniciación de los vuelos con el continente.

Más allá de esta cooperación, de la que los isleños fueron los principales beneficiarios, la negociación por la soberanía fue prácticamente aplazada por los británicos, que continuaron negándose sistemáticamente a tratar el tema. Hacia 1972 esta situación había desembocado en un *impasse* en las negociaciones.

El 25 de mayo de 1973 Héctor J. Cámpora juró como presidente constitucional. En su discurso de asunción afirmó que la recuperación del archipiélago sería uno de sus objetivos. Su gobierno encaró el problema desde una postura más enérgica y denunció ante las Naciones Unidas que el Reino Unido empleaba una estrategia dilatoria. La ONU, incomodada por el nulo avance en la cuestión de fondo tras ocho años de negociaciones, respondió inmediata y afirmativamente a la denuncia argentina con la aprobación el 14 de diciembre de la resolución 3160 (XXVIII), por 116 votos a favor, ninguno en contra y 14 abstenciones, en la que señalaba su preocupación por la falta de progreso en las tratativas e instaba a las partes a proseguirlas de acuerdo a lo previsto en

la resolución 2065. Esta presentación no interrumpió la cooperación en materia de comunicaciones y de transporte; sin embargo el canciller Alberto J. Vignes afirmó en julio de 1974 que la "política amistosa" quedaba supeditada a una aceleración en las negociaciones sobre la cuestión de fondo.