

Brasil-Argentina y la Cuestión de las Islas Malvinas.

Del histórico apoyo a una política común

Daniel F. Filmus¹

348

También convendría inspirar la idea en los Americanos Portugueses de que nuestra causa es suya, y que la guerra inicua en que los quiere meter, o mejor diré, ha metido su Corte con nosotros, sólo es para aumentarles sus cadenas; que nosotros los miramos como hermanos.

(Carta de Manuel Belgrano -Vocal de la Primera Junta de Gobierno y creador de la Bandera Argentina- a Celedonio José del Castillo -autoridad de la Provincia de Misiones-, Corrientes, Argentina, 1811, en “Epistolario Belgraniano”).

Argentina-Brasil: de la confrontación a la integración

La relación entre Argentina y Brasil en la época colonial era de enfrentamiento. Los territorios que actualmente corresponden a ambos países fueron disputados desde el siglo XVI entre España y Portugal en función de sus intereses coloniales, “y durante largos años la frontera entre ambos fue un enorme y permeable espacio susceptible de ocupación europea” (Rapoport y Madrid, 2011). Tal como explica Aldo Ferrer, en los cinco siglos que transcurrieron entre la firma del Tratado de Torde-sillas (1494), que delimitó el primer reparto de las tierras “descubiertas” por Portugal y España, hasta la Declaración de Foz de Iguazú (1985), se desarrolló una disputa entre las potencias ibéricas en los territorios

¹ Secretario de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y las Áreas Marítimas Circundantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina. Diputado electo al Parlamento del Mercosur (PARLASUR).

de América del Sur y, ya durante el siglo XIX, entre Argentina y Brasil (Ferrer, 1997). Tras ello, no continuaron disputas reales por territorio o por mercados entre ambos países, aunque permaneció una rivalidad latente que se manifestaba en las hipótesis de conflicto. Ello continuó hasta mediados del Siglo XX, cuando los cambios en los poderes relativos entre Argentina y Brasil contribuyeron a diluir las rivalidades.

A partir de 1951 se dio un significativo intento de acercamiento, durante las presidencias de Juan D. Perón en Argentina, Getulio Vargas en Brasil y Carlos Ibáñez en Chile. Bajo un nuevo mandato de Vargas en Brasil se consideró que estaban dadas las condiciones políticas “para restablecer el eje Argentina-Brasil-Chile, como punto de partida para una futura unión aduanera en América Latina” (Rapoport y Madrid, 2011). La propuesta de complementación económica y solidaridad política entre los tres países (ABC) -posible de ampliarse al resto de Sudamérica- se frenó al no contar con el apoyo del presidente brasileño, acosado por la oposición y por los intereses de Estados Unidos y, concluyó definitivamente, tras el derrocamiento del Presidente Perón en Argentina, en 1955, por parte de un golpe militar.

Durante las dictaduras militares en la Región, la relación entre Argentina y Brasil fue principalmente de conflicto y llegó a “su punto histórico más bajo en la década de 1970 en torno a incipientes programas de armas nucleares y la represa de Itaipú sobre el río Paraná” (Bethell, 2012).

El retorno a la democracia en Argentina y en Brasil al promediar la década de 1980 fue el escenario propicio para una reorientación de la relación: “la empatía política revelada por los regímenes democráticos puso también de manifiesto la profundidad de las afinidades culturales y la pujanza de la convergencia de países que comparten un espacio gigantesco, problemas no menores y oportunidades de acción para beneficio recíproco” (Ferrer, 1997). Brasil se sumó a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980 y hacia fines de 1985 los presidentes de Argentina y Brasil, Raul Alfonsín y José Sarney, expresaron su “firme decisión política de acelerar el proceso de integración bilateral y de explorar nuevos caminos en la búsqueda de un espacio económico regional latinoamericano” (Declaración de Iguazú, 1985). Ese fue el primer paso de la integración, que continuó con la firma del Acta para la Integración Argentino-Brasileña el 29 de julio de 1986, que

estableció el “Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (PICAB)”.

Mediante la firma del Acta de Buenos Aires, suscrita el 6 de julio de 1990 por los presidentes Carlos Menem y Fernando Collor de Mello, los mandatarios decidieron acelerar el proceso de integración económica.

La reconciliación entre ambos países culminó en el Tratado de Asunción, firmado el 29 de marzo de 1991, y en la creación del bloque comercial subregional del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), formado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay (al que más tarde se asociaron Chile y Bolivia). El tratado dispuso la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos dentro de la región, el establecimiento de una tarifa común, la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, la armonización de las legislaciones respectivas y la coordinación de las posiciones de los países miembros de los foros internacionales, conformando definitivamente un mercado común para el 31 de diciembre de 1994 (Bethell, 2012).

Desde el año 2003 se abrió un nuevo escenario. Bajo la Presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner, se produjo en Brasil y en Argentina el inicio de una etapa con importantes cambios en la relación entre ambos países y en las respectivas perspectivas y posiciones sobre la política exterior. Ambos dirigentes plantearon modificaciones al orden mundial establecido en Bretton Woods, centraron su interés en la región sudamericana, y sus países fueron prioritarios en la agenda del otro. “Los desafíos similares que debieron afrontar, junto a los posicionamientos ideológicos semejantes, gestaron la posibilidad de establecer estrategias cooperativas” (Rapoport y Madrid, 2011). En el primer encuentro presidencial, en junio de 2003 en Brasil, ambos mandatarios resaltaron la opción de establecer una alianza estratégica y reafirmaron la necesidad de fortalecer el Mercosur. En el siguiente encuentro, esta vez en Argentina, en octubre, se firmó el Consenso de Buenos Aires, por el que los dos presidentes revalorizaron la consolidación de la democracia para combatir la pobreza y el desempleo y destacaron el rol central del Estado.

La relación entre Argentina y Brasil fue en este período cualitativamente diferente, lo que se reflejó en todos los documentos e instru-

mentos elaborados, tal como el Acta de Copacabana, firmado en marzo de 2004 por ambos países, que apuntaba, entre otros temas, a construir una Comunidad Sudamericana de Naciones, a promover acciones conjuntas para la apertura de mercados y a desarrollar obras de infraestructura para la integración entre las naciones. Tal como refiere el documento, el objetivo es profundizar la *asociación estratégica* entre ambos países y definir una posición convergente en los temas comunes.

La Cumbre de las Américas del año 2005 marcó la clara reorientación de la política exterior de la región. Los cuatro países del Mercosur, junto a Venezuela, y bajo el liderazgo de Lula da Silva, Néstor Kirchner y Hugo Chávez, desestimaron la propuesta de Estados Unidos de crear un Área de Libre Comercio de las Américas. Según expresaba allí Néstor Kirchner:

351

[...] Esa uniformidad que pretendía lo que dio en llamarse el *Consenso de Washington* hoy existe evidencia empírica respecto del fracaso de esas teorías [...] Para el desarrollo que buscamos, nuestra pertenencia al Mercosur, como el mercado regional de lo propio y de la naciente Comunidad Sudamericana, es primordial [...] no nos servirá cualquier integración; simplemente, firmar un convenio no será un camino fácil ni directo a la prosperidad. La integración posible será aquella que reconozca las diversidades y permita los beneficios mutuos [...] respecto a nuestro continente, como hoy se lo decía al señor presidente de los Estados Unidos, sigo creyendo que por las cuestiones de liderazgo en la región, su Nación, su país, la Nación de los Estados Unidos, tiene una responsabilidad ineludible e inexcusable para ayudar a ir dándole el lugar y la posición definitiva y final a este marco de asimetrías que tanta inestabilidad han traído a la región [...] Nuestros pobres, nuestros excluidos, nuestros países, nuestras democracias, ya no soportan más que sigamos hablando en voz baja; es fundamental [...] construir obviamente un mundo distinto y una región que esté a la altura de las circunstancias. (Cumbre de las Américas, 2005)

La Cumbre, sintetizada en la famosa frase de “No al ALCA” fue un fuerte impulso para el posterior nacimiento de la Unión de Naciones del Sur (UNASUR), en el año 2008, que se propuso como objetivo “la construcción de un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos [...] para lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados” (Tratado Constitutivo de UNASUR, Art. 2, 2008).

La relación entre Argentina y Brasil es un eje central de la integración. Considerados ambos países en conjunto, reúnen “un mercado de 232 millones de habitantes, comparable con el mercado de los países del euro (330 millones de habitantes) y con el de EE.UU. (308 millones). El PBI argentino y brasileño representan en conjunto un poco menos de 1/6 del promedio del PBI de los países del euro y 1/9 del PBI estadounidense” (Rapoport y Madrid, 2011).

En cuanto a la UNASUR, las cifras son contundentes: “con doce países² y una población superior a los 376 millones de habitantes parece proyectarse hacia el futuro como un espacio económico y geopolítico de gran peso (...) La inmensa región bioceánica tiene unos 17,7 millones de kilómetros cuadrados y cuenta con grandes recursos naturales: petróleo, minerales y reservas geográficas para más de un siglo, casi el 30% del agua dulce del mundo, 8 millones de km² de bosques, la más grande frontera agrícola a nivel mundial, el mayor volumen de biodiversidad y agua potable del planeta, y un liderazgo en la producción y exportación de alimentos” (Rapoport y Madrid, 2011).

Pero la integración no refiere solamente a los recursos naturales sino también a la capacidad de acción política. La consolidación de la alianza entre Argentina y Brasil,

implica una significativa elevación del estatus internacional de ambas naciones y constituye, al mismo tiempo, un factor de consolidación del Mercosur y del sistema sudamericano de cooperación y comercio. (Rapoport y Madrid, 2011)

En síntesis, la relación entre ambos países, de confrontación en la etapa colonial, y tras un siglo en el que primaron las rivalidades con breves acercamientos de corta duración, fue desplazándose hacia un estrechamiento de las relaciones bilaterales en las últimas décadas (Rapoport y Madrid, 2011). Tras la vuelta a la democracia y a partir de la creación del MERCOSUR estos históricos contendientes comenzaron a transformarse en socios. Bajo los gobiernos de Lula da Silva y Néstor Kirchner, la reorientación de la política de cara a la región y la creación de nuevos organismos, como UNASUR, permitió ampliar la agenda común de ambos países, incluyendo no sólo temas de complementariedad

² UNASUR está integrada por: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

económica sino también social, cultural y política.

La Cuestión de las Islas Malvinas

Apoyo histórico de Brasil y de la Región

En enero de 1833 Gran Bretaña invadió las Islas Malvinas, las usurpó por la fuerza y expulsó a la población civil y militar argentina que allí se encontraba, y que habitaba en las islas luego de la independencia argentina de España.

Tal como explicó el Embajador argentino, José María Ruda, en Naciones Unidas en el año 1964,

353

[...] el almirantazgo británico instruyó al Capitán Onslow para que se dirigiera a las Malvinas. El 3 de enero de 1833, la Corbeta *Clio* se presentó frente a Puerto Soledad. Allí se hallaba anclado el pequeño buque argentino *Sarandí*. El Capitán inglés exigió el retiro del destacamento argentino. La comparación de fuerzas no admitía posibilidades de lucha y a esto se sumaba el elemento sorpresa. El jefe argentino respondió a la intimación que se retiraría 'haciendo responsable a la Gran Bretaña del insulto y de la violación de los respetos debidos a la República y a sus derechos que a la fuerza eran atropellados, tan sin consecuencia ni miramiento', destacando 'que iba por todo a retirarse pero que el pabellón de tierra no lo arriaba. Los ingleses arriaron el pabellón argentino y ocuparon por la fuerza Puerto Soledad y así quedó consumado mediante el despojo un capítulo más de la historia colonial. (Alegato Ruda, 1964)

Desde el inicio del conflicto la región manifestó su apoyo a la Argentina. En junio de ese mismo año, el Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, Dr. Mariano Enrique Calvo, envió un Oficio a su par argentino, Dr. Manuel García. En el mismo manifestaba el apoyo de Bolivia ante la "violación tan manifiesta del derecho de gentes" y ante el "ultraje hecho a la República Argentina" y por "el desprecio que envuelve hacia las demás naciones americanas" la ocupación que Gran Bretaña había realizado de la Isla de la Soledad, "sin alegar título alguno y sin otro apoyo que el abuso de la prepotencia" (Oficio de Bolivia, 1833). Junto a ello, expresaba que:

[...] este suceso desagradable ha causado en el gobierno de Bolivia los sentimientos de desconsuelo que antes de ahora experimentó al ver que intereses mal entendidos

frustraron el grandioso proyecto del Congreso de Panamá. La hermandad habría dado a las naciones de América toda la responsabilidad necesaria para que las naciones europeas se abstuvieran de emprender agresiones desconocidas por el derecho internacional [...]. (Oficio de Bolivia, 1833)

El gobierno de Bolivia hacía llegar así su apoyo a la Argentina, ante la ocupación británica por la fuerza de las Islas Malvinas, a la vez que reconocía que la existencia de un proyecto de integración de la región –expresado entonces en el Congreso de Panamá - hubiera modificado el accionar de la potencia europea.

Dos meses después, un importante diario argentino de la época, La Gaceta, publicaba, el 20 de septiembre:

354

invasión de las Islas Malvinas por la Corbeta S.M.B. Clio [...] algunos gobiernos respondieron satisfactoriamente y se espera que todos corresponderán tan patrióticas esperanzas. Entretanto la Regencia del Imperio de Brasil, no obstante la diversidad de su forma de gobierno, fue uno de los primeros que del modo más franco y noble dio una prueba inequívoca de que mira la Causa de la América como suya propia y que en cualquier tiempo va a ponerse al frente de los Estados Americanos para resistir al poder Europeo.

A lo largo de la historia, Brasil ha expresado, en cada ocasión pertinente, su apoyo a la Argentina por la Cuestión Malvinas. Así ha sucedido en múltiples foros regionales como MERCOSUR, UNASUR, Grupo de Rio, Cumbre de América del Sur, Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CALC). Y también en organismos internacionales: Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos (OEA), Cumbre América del Sur – África (ASA), Cumbre América del Sur – Países Árabes (ASPA), Grupo de los 77 y China, Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS), Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).

Brasil reconoció desde el inicio de la controversia la legitimidad de los títulos de la Argentina sobre el archipiélago. Y también ha llevado adelante diversas acciones para no contribuir con la ocupación militar británica, por ejemplo, al firmar como parte del Mercosur una resolución por la que se compromete a impedir que buques con la bandera ilegal de las islas amarren en sus puertos.

En el año 2010, el entonces Presidente Lula Da Silva, en la se-

sión del grupo de Rio y de la cumbre de América Latina y el Caribe, el 23 de febrero, reflexionaba: “¿Cual es la explicación geográfica, política, económica de Inglaterra para estar en las Malvinas? (...) No es posible que la Argentina no sea dueña de las Malvinas, y sea un país que está a 14 mil quilómetros de distancia el dueño de las Malvinas”.

Lo propio hacía, al año siguiente, el 29 de junio de 2011, Dilma Roussef, en una conferencia conjunta con la Presidenta Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, en el Palacio de Planalto. Allí reafirmaba: “Ocasiones como esta siempre ofrecen la oportunidad de reiterar nuestra solidaridad en relación con la demanda del Gobierno y del pueblo argentino, sobre la soberanía de las Islas Malvinas”.

Negociaciones por la soberanía

La Cuestión de las Islas Malvinas es uno de los últimos diecisiete territorios coloniales (territorios no autónomos) reconocidos por la Comunidad Internacional que aún subsisten. Diez de ellos se encuentran bajo dominio británico.

Este año se cumplen exactamente 50 años del reconocimiento de la comunidad internacional a la existencia de una disputa de soberanía por las Islas Malvinas. El 16 de diciembre de 1965, la Asamblea General de Naciones Unidas estableció la Resolución 2065 (XX), con el apoyo de 94 países, sin votos en contra y 14 abstenciones -entre ellas la del Reino Unido-, que reconoció la existencia de una disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas entre los gobiernos de Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Dicha resolución estableció que la Cuestión de las Islas Malvinas era una de las formas de colonialismo a las que debía ponerse fin, que la misma era entre sólo dos países -Argentina y el Reino Unido-, y que era necesario iniciar negociaciones sin demora para encontrar una solución a la disputa.

Para ello, debían considerarse: los objetivos y disposiciones de la Carta de Naciones Unidas, que establece en su artículo 33 la obligación de las partes de un diferendo de buscar la solución ante todo por la vía de la negociación; la Resolución 1514 (XV) -la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales-, que había dado impulso al proceso de descolonización e incorporaba entre

sus considerandos la importancia de la integridad territorial; y los intereses de la población de las islas. Precisamente, sus *intereses* y no sus *deseos*, ya que no se trataba de un pueblo colonial sino de una población implantada, por lo que quedaba de lado el principio de autodeterminación.

El logro diplomático argentino que significó la Resolución 2065 (XX) dio origen, por primera vez en la historia, a un proceso de negociaciones por la soberanía de las Islas, en el contexto del proceso de descolonización y la presión internacional que sufría el Reino Unido por su postura colonialista.

A partir de entonces comenzó un período caracterizado por una combinación entre negociaciones por la soberanía, y sobre distintos asuntos prácticos. El objetivo para la Argentina era el inicio del diálogo, tras más de 150 años de negativa británica a reconocer la existencia de una disputa. Las conversaciones se iniciaron en 1966 entre los Cancilleres de Argentina y del Reino Unido, Miguel Ángel Zavala Ortiz y Michael Stewart, fue la primera reunión en la historia para abordar la cuestión de las Islas Malvinas.

En cuanto a las negociaciones por la soberanía, las tratativas avanzaron con interrupciones, y se arribó a algunas significativas propuestas, que por falta de voluntad del Reino Unido, no llegaron a formalizarse:

- *Memorándum de Entendimiento (1968)*: el Reino Unido reconocería la soberanía Argentina a partir de una fecha a acordarse, luego de que se definiesen los criterios sobre el “interés de los isleños” y sus garantías de cumplimiento.
- Propuesta Británica de *Condominio* y contrapropuesta argentina de *Administración Conjunta (1974)*: los idiomas oficiales serían el español y el inglés, los isleños tendrían doble nacionalidad, se suprimirían los pasaportes, los gobernadores de las islas serían nombrados, alternativamente, por la Reina y por el Presidente argentino y las dos banderas flamearían en las islas.
- Propuesta de *Retroarriendo (1980)*, similar a la que el Reino Unido realizó en Hong Kong: reconocimiento inmediato de la soberanía argentina y arriendo acordado a favor de la Corona, con creciente co-administración argentina.

Las tres propuestas fracasaron por la falta de voluntad británica de resolver la disputa de soberanía. En 1975, en el contexto de la crisis

del petróleo iniciada en 1973, el Reino Unido envió a las Islas la Misión Shackleton, para la búsqueda de sedimentos de hidrocarburos. Los resultados de la prospección dieron positivo y se identificaron las áreas con mayor probabilidad de encontrar petróleo. El trabajo fue realizado por dos geólogos de la Universidad de Birmingham, contratados por la Corona Británica a través del Parlamento, y tuvo su impacto: la posible presencia de recursos hidrocarburíferos era un aliciente para mantener la posición británica en el Atlántico Sur.

En paralelo, las negociaciones por la soberanía fueron complementadas, desde 1971, por un Acuerdo de Comunicaciones entre Argentina y el Reino Unido, que dio origen a un fluido proceso de vinculación entre las islas y el continente. El acuerdo se produjo bajo la fórmula del “paraguas de soberanía”, copiada del Tratado Antártico: “permitía que los entendimientos entre las partes, así como acciones de terceros países vinculados con los mismos, no implicaran una modificación en las respectivas posiciones de soberanía” (Erlich, 2015).

El Acuerdo incluyó la cooperación en servicios aéreos y marítimos regulares, en comunicaciones postales, telegráficas y telefónicas, y en los campos de la salud, educación, agrícola y técnico. El acuerdo estableció un servicio semanal de transporte aéreo de pasajeros, carga y correspondencia entre las islas y el territorio continental argentino a cargo de Argentina, y un servicio marítimo regular a cargo del Reino Unido. También dio origen a la *White Card* (carta blanca), un documento sin identificación de nacionalidad para que isleños y continentales pudiesen ir y venir libremente entre las islas y el territorio continental, sin que fuese sellado el pasaporte.

Al año siguiente, en 1972, se ampliaron los acuerdos: “se construyó un aeródromo en las islas y se iniciaron vuelos regulares a cargo de Líneas Aéreas del Estado (LADE), que abrió una oficina en Malvinas, se realizaron servicios de asistencia y evacuación sanitaria, se instaló una planta de almacenaje de combustibles de YPF en las islas, se adjudicaron becas a isleños para que estudien en escuelas bilingües en el continente, y llegaron a las islas maestras de idioma castellano” (Erlich, 2015).

El sentido del Acuerdo, para la argentina, era generar un vínculo entre las islas y el territorio continental, y promover un clima propicio

para una posible negociación por la soberanía.

El 24 de marzo de 1976 comenzó en la Argentina la última y más sangrienta dictadura cívico-militar. Hacia 1982, en un contexto de crisis económica que sacudía su legitimidad, junto con las importantes denuncias por violación a los derechos humanos, y ante la falta de avances y vocación del Reino Unido de llegar a una solución a la disputa de soberanía por las Islas Malvinas, el gobierno de facto al mando de Leopoldo Galtieri dio inicio a un conflicto bélico, el 2 de abril de 1982, que culminaría, 74 días después, el 14 de junio, con un saldo de 649 muertos argentinos y 255 británicos, y más de un millar de heridos. Culminó también con la etapa de negociaciones iniciada en 1965, en el contexto del proceso de descolonización y a partir del logro diplomático argentino que había significado la Resolución 2065 (XX).

El Gobierno Británico utilizó el conflicto bélico como argumento para dar por finalizada la disputa de soberanía. No obstante ello, la misma continuaba vigente: en noviembre de 1982, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Resolución 37/9, que pide a los gobiernos británico y argentino que retomen las negociaciones para encontrar una solución definitiva a la disputa de soberanía.

El fallido intento de legitimación de la dictadura militar produjo un acercamiento de la Argentina a América Latina. Frente al apoyo que Estados Unidos había brindado al Reino Unido durante el conflicto bélico³, el gobierno militar se vio obligado a aproximarse al Movimiento de Países No Alineados (NOAL). Asimismo, el conflicto bélico marcó el fin del debate interno de la política británica: ningún sector estaba dispuesto a retomar las negociaciones.

La guerra significó también una marca en los vínculos históricamente construidos entre la población continental argentina y los isleños,

3 Entre otras acciones, el 3 de abril Estados Unidos autorizó al Reino Unido a utilizar la isla Ascensión como base logística. El 30 de abril, y tras un intento de mediación entre las partes, el secretario de Estado de Estados Unidos, Alexander Haig, anunció la suspensión de todas las exportaciones militares a Argentina, la suspensión de créditos del Banco de Exportación e Importación y la suspensión de garantías para la compra de productos básicos argentinos. “El Presidente (Reagan) también dispuso que Estados Unidos responderá positivamente a requerimientos de suministros de material para las fuerzas británicas. Desde luego, no habrá participación militar directa de Estados Unidos”. Anuncio del secretario de Estado, Alexander Haig en Revista “Estrategia”. Buenos Aires, 1982, N° 71/72, pág. 213

que se había profundizado a partir del Acuerdo de Comunicaciones de 1971. Y por un tiempo considerable, por las consecuencias afectivas y trágicas que significó, ancló la mirada a los setenta y cuatro días del conflicto bélico y dificultó recuperar el largo recorrido de la controversia, iniciada en 1833.

Vigencia de una disputa

El año 1983 significó para la Argentina la vuelta a la democracia. En cuanto a la política exterior, el gobierno democrático se propuso fortalecer la integración con América Latina, para lo cual se procuró un acercamiento a Brasil. Se produjo “un proceso de cooperación en el campo económico y nuclear que sentó las bases del Mercosur” (Merke, 2010).

Tras el encuentro presidencial de Foz de Iguazú, el 30 de noviembre de 1985, los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney suscribieron la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, por la que “reafirmaban los propósitos pacíficos de sus respectivos programas nucleares y decidían intensificar la cooperación mutua en ese campo”. El trabajo conjunto serviría “para el fomento de las relaciones entre los dos países en esa área, la promoción de su desarrollo tecnológico nuclear y la creación de mecanismos que aseguren los superiores intereses de la paz, la seguridad y el desarrollo de la región, sin perjuicio de los aspectos técnicos de la cooperación nuclear” (Declaración Conjunta sobre Política Nuclear”, 1985) que continuarían siendo regidos por los instrumentos vigentes. Asimismo, tuvieron un rol importante la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Sistema Económico de América Latina y el Caribe (SELA); ante la crisis centroamericana, Argentina buscó instalarse como protagonista en el escenario regional, defendiendo el principio de no intervención y de igualdad jurídica de los Estados (Paradiso, 1993).

La perspectiva de la que partieron los decisores de la política exterior argentina en la Cuestión Malvinas desde 1983 estuvo centrada en la disputa de soberanía (Erllich, 2015): Argentina proponía retomar las negociaciones del período previo pero el Reino Unido era renuente a ello. Por este motivo fracasó la Conferencia de Berna, en Suiza, en

1984, en la que uno de los objetivos era restablecer las relaciones entre ambos países.

El mayor logro de la Argentina en esta etapa fue mantener la vigencia jurídica de la disputa de soberanía, que tras el conflicto bélico no era sencillo. Año tras año, la Asamblea General promovió resoluciones que convocaban nuevamente al diálogo a la Argentina y al Reino Unido. Así lo establecía la Resolución 37/9 (1982), la Resolución 38/12 (1983), la Resolución 39/6 (1984), la Resolución 40/21 (1985), la Resolución 41/40 (1986), la Resolución 42/19 (1987); y la Resolución 43/25 (1988)⁴.

Las reuniones que se mantuvieron entre los funcionarios de la Argentina y del Reino Unido en Madrid entre 1986 y 1988, constituyeron las bases de lo que luego sucedió, ya bajo el gobierno de Carlos Menem en Argentina: el restablecimiento de las relaciones bilaterales a partir de los Acuerdos de Madrid de 1989 y 1990.

El contexto internacional era otro. En 1989, la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría dio inicio a una nueva etapa de la política exterior argentina y la Cuestión Malvinas.

Según presentaba Fernando Petrella (vicecanciller argentino entre 1992 y 1996), la importancia que entonces tenían el Reino Unido y Estados Unidos generaba para la Argentina la necesidad de promover un acercamiento con dichos países:

Menem tenía como prioridad restablecer las relaciones diplomáticas con el Reino Unido por lo que significaba el Reino Unido en la alianza occidental. La política hay que verla globalmente [...] cuando cae el muro de Berlín lo único que queda es la constelación occidental. No había algo para discutir, no había no alineados: o sos amigo de estos tipos o te vas a un pozo ciego. (Erlich, 2015)

Se privilegió así la búsqueda de asuntos prácticos en los que podrían confluír los intereses de Argentina y el Reino Unido y, sin dejar de lado el reclamo jurídico por la soberanía -que continuaba presente-, se procuró no centrar la relación en dicha cuestión. Se esperaba que la cooperación en asuntos prácticos favoreciese la construcción de un camino hacia una posterior discusión sobre la cuestión de fondo.

⁴ A partir de 1989 el tema quedó radicado en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, que año tras año promueve resoluciones que convocan a ambas partes al diálogo.

La posibilidad de negociar asuntos prácticos se enmarcó -tal como en la década del '70- en el mecanismo del “paraguas de soberanía”. Pero si los acuerdos alcanzados en 1971 eran resultado del logro diplomático argentino que significó la Resolución 2065 (XX), los entendimientos de esta etapa eran resultado del intento por restablecer las relaciones bilaterales, tras el conflicto bélico llevado adelante por la dictadura militar de 1982.

La vigencia del “Paraguas de Soberanía” para la concreción de los entendimientos, en esta etapa, tuvo al menos dos implicancias: lo que se acordase no alteraría las respectivas posiciones de soberanía. Pero a su vez, era una fuerte evidencia de que el Reino Unido reconocía nuevamente que la disputa de soberanía continuaba vigente, y por ello la necesidad de tal mecanismo.

En el período comprendido entre los años 1989 y 2003 se firmaron en total 47 entendimientos bilaterales entre Argentina y el Reino Unido, de los cuales alrededor de un tercio (17), abordaban asuntos vinculados a las Islas Malvinas (Erllich, 2015). Entre los más significativos, se encuentra el de Conservación de Recursos Pesqueros (1990), el de Hidrocarburos (1995) y el de Comunicaciones (1999).

Desde el inicio, los entendimientos resultaron problemáticos, sobre todo aquellos vinculados con asuntos económicos. Como caso, podemos referir al entendimiento de hidrocarburos (Declaración conjunta de cooperación sobre actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental, de 1995). Inmediatamente tras la firma del entendimiento, Argentina y el Reino Unido emitieron comunicados oficiales que ya mostraban sus divergencias.

Según precisaba el comunicado argentino: el entendimiento ofrecería oportunidades comerciales a empresas argentinas y a contribuir con la prosperidad económica del país, en particular, de la región patagónica; Argentina se beneficiaría de las actividades que se llevaran a cabo en áreas sujetas a la disputa de soberanía, hasta tanto ambas partes la resolvieran; el entendimiento y su implementación no implicaban, ni podían ser interpretados, según el comunicado argentino, como una aceptación del pretendido derecho británico a convocar a una licitación para el desarrollo de hidrocarburos en las áreas marítimas circundantes a las islas.

Por el contrario, el comunicado británico expresaba: “Este entendimiento facilitará la cooperación en beneficio mutuo, promoviendo el desarrollo de los hidrocarburos [...] Al mismo tiempo ofrecerá oportunidades comerciales tanto a compañías británicas como a las Islas Malvinas, que lanzarán una ronda de licitación en octubre. [...] Argentina considera poner en vigencia legislación con la intención de imponer derechos sobre las compañías que trabajen en las áreas marítimas circundantes a las Islas Malvinas. El Gobierno de Su Majestad no acepta pretensión argentina alguna de imponer tales derechos a compañías por la sola razón de sus actividades, bajo licencia de las Islas Malvinas, en la plataforma continental alrededor de esas islas. El Gobierno de Su Majestad trabajará conjuntamente con el Gobierno de las Islas Malvinas en el desarrollo de la próxima ronda de licitación. Damos la bienvenida al entendimiento como un elemento beneficioso, que reasegurará la industria del petróleo y mejorará el clima para la exploración y explotación de hidrocarburos en un área de frontera [...]”.

El gobierno de La Alianza, presidido por Fernando De la Rúa, que asumió en diciembre de 1999, y el de Eduardo Duhalde, que hizo lo propio en el contexto de una profunda crisis económica el 2 de enero de 2002⁵, no presentaron significativas modificaciones en relación con las perspectivas y las políticas implementadas sobre Malvinas. Sólo hubo algunos matices en cuanto a la relación con los isleños -el entonces Canciller Adalberto Giavarini “endureció” su discurso- y se dejó de participar en la Comisión de Hidrocarburos, en el año 2000.

Soberanía e integración

El año 2003 marcó un importante giro en la política exterior argentina, a partir de la asunción del nuevo gobierno nacional presidido por Néstor Kirchner. El contexto internacional era el de un mundo más multipolar, con países emergentes –China, Rusia, Brasil- con un peso

5 Fernando de la Rúa (presidente electo, gobernó desde diciembre 1999 a diciembre 2001, tras una salida anticipada), Ramón Puerta (presidente provisional del Senado de la Nación en ejercicio del poder ejecutivo, del 20 al 23 de diciembre de 2001), Adolfo Rodríguez Saá (presidente interino, 23 al 30 de diciembre de 2001, inició el default de la deuda), Eduardo Camaño (presidente de la Cámara de Diputados en ejercicio del poder ejecutivo, conformó la asamblea que nombró al siguiente presidente), Eduardo Duhalde (presidente interino, del 2 de enero de 2002 al 25 de mayo de 2003).

creciente en el sistema internacional.

Los países de América Latina emprendían un proceso de fortalecimiento de su integración, a partir del surgimiento de nuevos organismos como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en el año 2008, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en el año 2011, y el Mercado Común del Sur (Mercosur), vigente desde la década de 1990 pero que comenzó a reorientar su accionar hacia el desarrollo económico y social, y no sólo al libre comercio. En ese contexto, la Cuestión de las Islas Malvinas comenzó a formar parte de la agenda de diversos organismos regionales y la disputa de soberanía volvió a ser el eje que estructuró la relación con el Reino Unido.

Uno de los objetivos de la política exterior argentina se centró, a partir del año 2003, en la búsqueda de apoyos internacionales, de países y organismos, en dos niveles: de aquellos que convocan a las partes al diálogo, que fortalece a la Argentina por la reticencia del Reino Unido a negociar⁶ y de aquellos que reconocen la legitimidad del derecho de la Argentina sobre el archipiélago⁷.

También seis Premios Nobel de la Paz (Adolfo Perez Esquivel, Desmond Tutu, Rigoberta Menchú, Mairead Corrigan Maguire, Jody Williams y Shirin Ebadi), redactaron una carta en la que convocaron, en el año 2012, a la Argentina y al Reino Unido a que retomen el diálogo sobre la soberanía de las Islas Malvinas. Y volvieron a reclamar ello mediante una nueva epístola dirigida al Secretario de la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2015.

Otro objetivo central del nuevo gobierno fue el “fin del proceso de desmalvinización”. Significaba tener como sustento de la Cuestión Malvinas a la opinión pública nacional, interviniendo sobre el eje po-

6 Se obtuvo el apoyo de Naciones Unidas (anualmente), OEA (anualmente), Cumbres Iberoamericanas (anualmente), Cumbres Sudamericanas (2004), Cumbre de América del Sur-África (2009, 2013), Cumbre de América del Sur - Países Árabes (2005, 2008, 2009, 2012), Grupo de los 77 y China (2005, 2011, 2012, 2013, 2014), Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (2007, 2013), Comunidad del Caribe (2012).

7 Se obtuvo así el apoyo del Mercosur (anualmente), UNASUR (2009, 2010, 2011, 2012, 2013), Grupo de Río (2004, 2005, 2007, 2008, 2009, 2010), CELAC (2011, 2014), ALADI (2004, 2005, 2008, 2014), OLADE (2013), Cumbre de América Latina y del Caribe de Integración y Desarrollo (2008, 2009), Cumbre de Unidad de América Latina y el Caribe (2010), Alianza Bolivariana (2013, 2012), PARLACEN (2012, 2014), PARLASUR (2014).

lítico: la reivindicación de las Islas no debía estar ligada a la reivindicación de la guerra, que había sido perjudicial para la Argentina. Se promovieron así iniciativas y nuevos organismos destinados a promover políticas sobre la Cuestión de las Islas Malvinas: se creó el Observatorio Parlamentario sobre la Cuestión Malvinas en la Cámara de Diputados (2006), se incluyó la causa de las Islas Malvinas como contenido curricular común a todas las jurisdicciones, en la Ley de Educación Nacional (2006), se desclasificó el Informe Rattenbach (2012), se creó la Secretaría de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2013) y también el Museo Malvinas e Islas del Atlántico Sur (2014), entre otras acciones.

Jorge Taiana, vicescanciller argentino (2003-2005) y luego canciller (2005-2010) definió la política implementada como una política de “firmeza en la relación bilateral”. El diagnóstico del que partió el nuevo gobierno nacional era que no se estaba avanzando y que el reclamo estaba perdiendo fuerza (Erlich, 2015).

La *política de firmeza* fue así otro eje llevado adelante por el nuevo gobierno, que intervino en aquellos asuntos que favorecían el status quo y, por tanto, al Reino Unido. Los entendimientos promovidos durante la década del 90 no habían mejorado la posición argentina para favorecer una negociación por la soberanía. Si el espíritu de los entendimientos era que debían contribuir a acercar a las partes a una eventual negociación de fondo, el Reino Unido no había obrado en consecuencia. Por el contrario, la multiplicación de las acciones unilaterales británicas –que incluía el envío de barcos militares al Atlántico Sur, la concesión unilateral de licencias de pesca por 25 años, la exploración unilateral de hidrocarburos, la incorporación de las islas como “territorio británico” en la Constitución de la Unión Europea, el “Referéndum” británico en las islas, entre otras-, evidenciaban que el objetivo del Reino Unido era mantener su posición en el Atlántico Sur, y que pretendía utilizar los entendimientos para legitimar la misma.

El gobierno argentino comenzó a intervenir en los entendimientos provisorios y en aquellas acciones que favorecían la posición del Reino Unido: canceló los vuelos chárter (2003) y frenó –con el apoyo del Mercosur- las escalas de aviones y navíos en países de la región, con origen desde y hacia las islas; dio por finalizado el entendimiento de hidrocarburos (2007); promovió la ley sobre exploración de hidrocarburos

(N° 26.659 del 2011; y la N° 26.915 del 2014) que establece sanciones a la exploración unilateral; impulsó en el Congreso Nacional la Declaración de Ushuaia (2012), firmada por todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, “que ratifica la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, agradece la solidaridad de los países latinoamericanos y rechaza el proceso de militarización de las islas por parte del Reino Unido” (Declaración de Ushuaia, 2012).

Se procuró, asimismo, promover un acercamiento hacia los isleños, no en tanto una tercera parte de la disputa sino en tanto habitantes de las islas y acorde a lo que establecen las resoluciones internacionales y la Constitución Nacional argentina. En este sentido, la Secretaría de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas promovió, en septiembre de 2015 -retomando el sentido de los acuerdos de 1971-, becas para que los isleños puedan estudiar en territorio continental argentino, tendiendo un nuevo puente entre el continente y las islas.

Desafíos

El Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia expresaba, en una carta a su par argentino, en 1833, que el proyecto de unidad de la región -por entonces expresado en el frustrado Congreso de Panamá- hubiera generado un accionar diferente por parte del Reino Unido y, tal vez, se hubiera podido evitar la ocupación de las Islas Malvinas.

En las últimas décadas, la expresión de la integración de la región se dio a partir de la creación del Mercosur, y tuvo un salto cualitativo a partir del año 2003, bajo las presidencias de Néstor Kirchner en Argentina y Lula da Silva en Brasil. Ambos países reorientaron su política exterior hacia la región, y la creación de nuevos organismos regionales -como la UNASUR y la CELAC-, permitieron ampliar la agenda común de trabajo, que comenzó a incluir no sólo asuntos económicos sino también culturales, sociales y políticos.

En este contexto, ¿cómo conseguir que el Reino Unido, que continúa reticente a cumplir las resoluciones y mandatos de la Comunidad Internacional que convoca a las partes a dialogar para encontrar una solución pacífica a la disputa de soberanía, retome las negociaciones? La pregunta por los desafíos actuales requiere considerar no sólo el plano nacional e internacional, sino también la política de la región.

En el plano internacional, el desafío es continuar ampliando los apoyos de países y organismos, en dos niveles: de aquellos que convocan al diálogo, y de aquellos que reconocen la legitimidad del reclamo de la Argentina. Ello brinda densidad al reclamo, que no es sólo de un país sino también, tras más de doscientos pronunciamientos de países y organismos internacionales y regionales, una causa regional y global.

En el plano nacional, la Cuestión de las Islas Malvinas es para la Argentina una política de Estado. Desde el inicio de la ocupación británica de las Islas por la fuerza, en el año 1833, ningún gobierno, a lo largo de la historia, dejó de reclamar la legitimidad de la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas. A diferencia de otras situaciones coloniales, la Argentina nunca otorgó ningún reconocimiento a la ocupación británica. En este sentido, es importante para la Argentina que todos los sectores políticos mantengan los acuerdos que ratifican la importancia que tienen las Islas Malvinas para nuestro país, tal como quedó expresado en la “Declaración de Ushuaia” en el año 2012.

En el plano regional, la presencia británica en las Islas Malvinas es un tema de preocupación: por la existencia de una significativa base militar de una potencia extra continental en las costas de América del Sur, que se ha caracterizado por ser una zona de paz; por el continuo desarrollo de acciones unilaterales británicas para apropiarse de recursos pesqueros y explorar -y eventualmente explotar- recursos hidrocarbúricos en la zona en disputa, desoyendo los pronunciamientos internacionales. En este sentido, las islas Malvinas son una localización estratégica en cuanto al paso bioceánico, los recursos que allí se presentan, y por su cercanía con la Antártida, y son éstos los principales intereses británicos por los que mantiene aún una anacrónica posición colonial. Todas las acciones y políticas de la región que tiendan a favorecer el reclamo argentino por las Islas Malvinas son de gran importancia. A ello se orientó la prohibición establecida por el Mercosur de que barcos con la bandera de las Islas Malvinas puedan hacer escala en sus puertos; también el compromiso de Bolivia de cooperar con la aplicación de acciones legales contra actividades no autorizadas de exploración de hidrocarburos en el Atlántico Sur, que quedó expresada en la Declaración Presidencial Conjunta suscrita por Cristina Fernández de Kirchner y Evo Morales en el 2015.

Si la integración regional se debilita, el reclamo por las Islas Mal-

vinas se debilita. Por el contrario, si la integración regional se fortalece, la demanda por el ejercicio de soberanía de las Islas Malvinas se fortalece. No sólo porque se trata de países que son “buenos vecinos” sino porque se trata de aquello que somos y tenemos en común. Asimismo, fortalecer la integración regional y ampliar la agenda común de trabajo permitirá a la región mejorar su posicionamiento a nivel mundial.

El principal objetivo de la política exterior argentina en la Cuestión Malvinas es lograr que se reinicie el diálogo con el Reino Unido. Tal como lo reclama la comunidad internacional desde el año 1965 a partir de la Resolución 2065 (XX) de las Naciones Unidas, la Argentina continúa manifestando su vocación y voluntad de reiniciar las negociaciones con el Reino Unido sobre la disputa de soberanía.

367

Que el reclamo sea parte de la política de la región en su conjunto es un importante elemento para que, más temprano que tarde, ambos países vuelvan a dialogar y se resuelva una disputa de soberanía que lleva vigente más de ciento ochenta años. Al respecto, el histórico apoyo de Brasil y las acciones que pueda llevar adelante para fortalecer el reclamo son de gran importancia.

BIBLIOGRAFÍA

AIRALDI, Eduardo: “La cuestión de las Islas Malvinas en la diplomacia multilateral”, [en línea], disponible en: https://www.mrecic.gov.ar/user-files/07-eduardo_airaldi.pdf

BETHELL, Leslie: “Brasil y América Latina”. University of London / University of Oxford, *Prismas*, Revista de historia intelectual, N°16, 2012, pp. 53-78.

ERLICH, Uriel: “Malvinas: soberanía y vida cotidiana. Etapas y perspectivas de la política exterior argentina a 50 años de la Resolución 2065 (XX) de Naciones Unidas”. Buenos Aires, Eduvim, 2015.

FERRER, Aldo: “Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional”. Buenos Aires, FCE, 1997.

MERKE, Federico: “Las responsabilidades de la política exterior argentina”. Revista *Voces en Plan Fénix* n°4, 2010.

PARADISO, José: *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*. Buenos Aires: GEL, 1993.

PETRELLA, Fernando: “La disputa de las islas Malvinas y su contexto histórico”, [en línea], disponible en: www.ancmyp.org.ar/user/files/01%20Malvinas.pdf, 2010.

RAPOPORT, Mario y Madrid, Eduardo: “Argentina-Brasil. De rivales a aliados. Política, economía y relaciones bilaterales”. Buenos Aires, Capital Intelectual, 2011.

SABIA DE BARBERIS, Gladys: “Análisis de las comisiones creadas a partir de los Acuerdos de Madrid”, en Jalabé, Silvia Ruth (comp.), *Década de Encuentro. Argentina y Gran Bretaña 1989-1999*, CARI, 2001.

Documentos consultados

“Declaración Conjunta sobre Política Nuclear”, José Sarney y Raúl Alfonsín, 30 noviembre de 1985.

Bolívar, Simón: “Carta de Jamaica, Contestación de un Americano Meridional a un caballero de esta isla”, Kingston, 6 de septiembre de 1815

Declaración de Ushuaia, 2012.

Oficio del gobierno de Bolivia, enviado al Dr. Manuel García, Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina. Chuquisaca, 14 de junio de 1833.

Unasur: “Tratado Constitutivo”, 23 de mayo de 2008.

Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas y del Comité de Descolonización.