

MALVINAS: EL ACUERDO DEL 14 DE JULIO DE 1999

CHRISTIAN M. MACHUCA

625

El Licenciado en Relaciones Internacionales **Christian Matias Machuca** se graduó con Diploma de Honor en la Universidad del Salvador en 1997. Fue ayudante de cátedra de la materia "Estrategia" en dicha Universidad.

Entre los años 1995 y 1996 realizó una pasantía universitaria en la Dirección de América del Sur del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Se desempeñó entre 1998 y 1999 como Asesor de Gabinete de la Secretaría de Coordinación y Relaciones Institucionales de la Cancillería.

Obtuvo el premio "Comandante Piedra Buena", otorgado por el Centro Naval por su trabajo "La problemática del río Pilcomayo", publicado en el número 795 (bienio 1998-1999).

BOLETÍN DEL CENTRO AVAL

Número 803 Volumen 119

Julio / diciembre de 2001

Recibido: 15 de enero de 2001



En este trabajo se analiza el cambio de la estrategia utilizada por el Canciller Guido Di Tella con respecto a las Islas Malvinas entre fines de 1998 y julio de 1999. Durante este período, la política exterior argentina pretendió evolucionar desde una estrategia meramente complaciente a una estrategia de decidido realismo político que no excluyó elementos coercitivos.

Al respecto, se estudian los elementos que utilizó la Cancillería argentina para alcanzar la nueva estrategia diseñada para Malvinas, las circunstancias imperantes en aquella coyuntura, los actores involucrados y las razones por las cuales se alcanzó el acuerdo del 14 de julio en ese preciso momento y no en otro.

Relacionado con este tema se explora también la viabilidad de las Islas Malvinas como un estado independiente. En efecto, continuamente se escucha a los habitantes del archipiélago hablar de autodeterminación y de su deseo de pasar a ser un país autónomo. En el documento distribuido internacionalmente por el gobierno de las islas, titulado "The Future of the Falkland Islands", se establece que "los gobiernos de las islas Falkland y de su Majestad británica

trabajarán juntos para alcanzar un mayor grado de gobierno propio, con el objetivo final de lograr la independencia mediante un proceso gradual". Pero, ¿es esto realmente posible? Aunque la Argentina y el Reino Unido lo aceptaran, ¿podrían los isleños crear un Estado capaz de perpetuarse en el tiempo?

Antecedentes inmediatos (1983-1991)

Antes de pasar al análisis de la política de seducción instrumentada a partir de 1991, es importante estudiar la política exterior argentina en el tema Malvinas desde el retorno de la democracia en 1983. En este sentido, bajo la administración del Presidente **Raúl Alfonsín** se producen numerosos acercamientos **informales** entre la Argentina y Gran Bretaña para restablecer relaciones diplomáticas, sin obtener resultados positivos. En septiembre de 1985, el Presidente Alfonsín se entrevistó con Mell Kinnolk en París. Ambas personalidades coincidieron en la necesidad de reanudar las relaciones diplomáticas pero no llegaron a hechos concretos.

En cuatro oportunidades (en enero, julio y noviembre de 1987 y en marzo de 1988) el Gobierno de Alfonsín procuró conversaciones bilaterales con el Reino Unido luego del fracaso de la Reunión de Berna, pero el Gobierno británico no mostró ninguna disposición favorable para el inicio de las negociaciones.

En cuanto a los acercamientos **formales**, se produjo la Reu-

nión de Berna en 1984. Sin embargo, esta reunión terminó en un rotundo fracaso y en la Declaración Conjunta se estableció que:

La parte argentina reiteró que en su opinión es necesario tratar sobre el establecimiento de un mecanismo que permita iniciar el tratamiento de la soberanía de las Islas.

La parte británica reafirmó que el Gobierno de Su Majestad no está dispuesto a iniciar el tratamiento de la cuestión de la soberanía.

La parte británica expuso proposiciones en distintos dominios que, en opinión del Gobierno de Su Majestad, podrían facilitar una negociación destinada a llegar por etapas a la normalización de las relaciones entre ambos países.

La parte argentina hizo resaltar a ese respecto que no está dispuesta a entrar en materia sobre esos puntos, mientras no pueda ser examinada la forma de abordar la cuestión de la soberanía.

Luego del fracaso de la Reunión de Berna (único acercamiento formal resistido), donde se reflejó la imposibilidad de negociar manteniendo posiciones de extrema rigidez, la administración Alfonsín comenzó a dedicarse exclusivamente a la vía multilateral mediante una ardua gestión en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en la Organización de Estados Americanos (OEA), respaldada incondicionalmente por el Grupo de los No Alineados. Sin embargo, las relaciones diplomáticas continuaron interrumpidas durante toda la administración.

Con respecto a los **acuerdos políticos** alcanzados con relación al tema Malvinas, en el plano **multilateral** dicho asunto revistió un gran dinamismo. La administración radical eligió la sede de la ONU en Nueva York el 26 de Noviembre de 1985 para exponer la posición argentina a través del discurso del canciller Dante Caputo. Dicho discurso afirmaba que

“la Argentina jamás ha dejado de reclamar soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur como parte integrante e indisoluble de su territorio. (...) El Gobierno argentino está convencido de la vigencia del derecho internacional para el arreglo pacífico de las controversias. Nadie ignora tampoco que el Gobierno democrático argentino ha declarado su voluntad de resolver la cuestión mediante negociaciones pacíficas (1)”.

En el plano **bilateral** la administración Alfonsín no registró avances importantes. Se intentaron contactos entre las partes en conflicto que no llegaron a resultados significativos. Esta administración rehusó declarar el cese de las hostilidades y adoptó una política de patrullaje activo de las aguas circundantes a Malvinas, que culminó en marzo de 1986 con el hundimiento de un pesquero taiwanés.

En lo concerniente a los **acuerdos de pesca** en aguas de las Malvinas, al no existir relaciones diplomáticas entre Argentina y Gran Bretaña, no se llevaron a cabo negociaciones al respecto durante la administración Alfonsín. Este Gobierno intentó llevar a los buques pesqueros de la Unión Soviética a pescar en aguas de Malvinas con permiso argentino por medio de los acuerdos de pesca de 1986. A esta política siguió el establecimiento por parte del Reino Unido de una zona de conservación y administración pesquera de 150 millas alrededor de las Islas, en la que se vendieron licencias de pesca cuyas ganancias se canalizaron al Gobierno de las Islas.

Con respecto al restablecimiento de relaciones diplomáticas, en los inicios del primer Gobierno del Presidente **Carlos Menem** se realizaron acercamientos **informales**, destacándose las conversaciones preliminares llevadas a cabo del 16 al 18 de agosto de 1989 en Nueva York. Al término de las mismas se suscribió un comunicado de prensa por el que ambos Go-

(1) Discurso de Dante Caputo ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 26 de noviembre de 1985.

biernos manifestaron su voluntad de mantener negociaciones sustantivas en Madrid en octubre de 1989.

En cuanto a acercamientos **formales**, con la llegada de Menem al poder, siguiendo lo acordado en la Reunión preliminar de Nueva York, entre el 17 y el 19 de Octubre de 1989, se lleva a cabo la Primera Reunión Sustantiva de Madrid. Como resultado de esta reunión ambos Gobiernos acordaron establecer relaciones consulares a nivel de consulados generales, reafirmando además el deseo de normalizar las relaciones entre ambos países con miras a restablecer relaciones diplomáticas. Como consecuencia de esto, ambos Gobiernos reabrieron sus respectivas embajadas en Buenos Aires y Londres el 26 de Febrero de 1990. El 22 de marzo ambos Gobiernos procedieron a anunciar en forma simultánea las designaciones de Mario Cámpora y de Humprey Maud como embajadores de la Argentina y del Reino Unido.

Con respecto a los **acuerdos políticos** alcanzados con relación a Malvinas, en el plano **multilateral** se destacó fundamentalmente la XX Asamblea de la OEA celebrada en junio de 1990, en Asunción, República del Paraguay. La Argentina promovió aquí la adopción de una declaración por la que se reconoció que la cuestión Malvinas constituye un tema de interés hemisférico permanente, invitando al Gobierno argentino y británico a continuar las negociaciones para alcanzar una solución definitiva.

En el plano **bilateral**, en la I Reunión Sustantiva de Madrid, llevada a cabo del 17 al 19 de octubre de 1989, se acordó una *fórmula sobre soberanía* (conocida con el nombre de "Paraguas de Soberanía") que establece que:

"(1) Nada en el desarrollo o contenido de la presente reunión o de cualquier otra reunión similar ulterior será interpretado como:

- *Un cambio en la posición de la República Argentina acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y maríti-*

ma sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes;

- *Un cambio en la posición del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.*
- *Un reconocimiento o apoyo de la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.*

(2) Ningún acto o actividad que lleven a cabo la República Argentina, el Reino Unido o terceras partes como consecuencia y en ejecución de lo convenido en la presente reunión o en cualquier otra reunión similar ulterior podrá constituir fundamento para afirmar, apoyar o denegar la posición de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes".

En cuanto a los **acuerdos de pesca** en aguas de las Malvinas, en la I Reunión Sustantiva de Madrid de Octubre de 1989 se decidió establecer un Grupo de Trabajo sobre Pesca, que se reunió por primera vez en París en diciembre de dicho año. Asimismo, ambos Gobiernos suscribieron, el 28 de noviembre de 1990, la Declaración Conjunta sobre Conservación de Recursos Pesqueros. En la misma se establece la "Comisión de Pesca del Atlántico Sur" para evaluar el estado de los recursos pesqueros en el Atlántico Sur, y la prohibición total temporaria de pesca comercial por buques de cualquier bandera en un área marítima adyacente a las Malvinas.

En cuanto a los **acuerdos sobre hidrocarburos**, el 26 de septiembre de 1991 se llega a un entendimiento respecto de una eventual cooperación en este campo.

En resumen, y comparando las políticas exteriores de Alfonsín y Menem con respecto a Malvinas, se puede decir que las relaciones entre Argentina y Gran Bretaña pasaron por dos etapas bien diferenciadas durante ambas administraciones. Durante los inicios de la primera etapa (Alfonsín) la cuestión Malvinas intentó ser solucionada desde una vía bilateral. Este mecanismo, después de la fracasada reunión de Berna de 1984, se agota y se pasa a una vía multilateral, adoptándose una política confrontacionista en todos los foros internacionales a los que se asistió por aquel entonces (O.N.U., O.E.A., etc.). La insistencia de Alfonsín de incluir el tema de la soberanía en las negociaciones hizo que no se llegara a ningún acuerdo de carácter político, económico o diplomático (restablecimiento de relaciones diplomáticas / consulares).

Menem, por su parte, implementó casi exclusivamente la vía bilateral, dando prioridad a la cooperación y a la creación de medidas de confianza, enfatizando la estabilidad política y la apertura económica como armas para negociar. El punto de partida que posibilitó la apertura de negociaciones fue la fórmula del "Paraguas de Soberanía". Así, las partes se pudieron sentar a la mesa de las negociaciones para tratar temas de pesca e hidrocarburos. Madrid I y II permitieron la apertura de los respectivos consulados y embajadas.

Buscando el consentimiento: la política de seducción

Con la llegada a la Cancillería de Guido Di Tella (2), se inicia lo que se dio en llamar "la política de seducción" de los isleños. De alguna manera, se partía del supuesto de que la negativa británica a negociar sobre soberanía se debía al rechazo de los habitantes de las Islas Malvinas a tratar este sensible tema con una nación que los había invadido en 1982. Es decir, Londres no negociaría sobre soberanía mientras los isleños no estuvieran de acuerdo en que el Gobierno británico así lo hiciera.

En consecuencia, la estrategia tendría que consistir en seducir por cualquier medio a los isleños, con el propósito de que abrieran sus mentes y corazones a la Argentina. De esta forma, ellos aprenderían a conocer a los argentinos del continente y tal vez a quererlos. La seducción llegaría a comprender, entre otros elementos, un documental con niños mostrando cómo es la vida en la Patagonia; varias tarjetas con la foto en familia del Canciller; mil copias del libro "El Principito"; videos del osito Winnie The Poo como regalos de Navidad para los niños de las Islas; y acogidas calurosas a artistas plásticos de Malvinas para que expusieran sus obras en el territorio continental argentino.

Si se lograba que los isleños pudieran simpatizar con los argentinos del continente, a la larga seguramente aceptarían negociar con el Estado argentino con respecto al tema de la soberanía. Este cambio en la voluntad de los habitantes de las Islas llevaría al Gobierno británico a iniciar o aceptar negociaciones sobre soberanía.

Dicho de otro modo, esta estrategia consistía, por un lado, en pretender seducir a los malvinenses, tomándole la palabra al Foreign Office de que si ellos consintiesen nos devolverían las islas. Por el otro, en no incomodar a Londres con la petición de negociaciones de soberanía por temor a perturbar la marcha de los negocios bilaterales.

En suma, el *fin* era la recuperación de la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, y el *medio* escogido era la seducción de los isleños.

Como puede apreciarse, esta estrategia partía de dos supuestos:

1) que eran en realidad los isleños, y no el Reino Unido, los

(2) Di Tella había sido Diputado Nacional desde 1987, cargo que abandonó tras aceptar ser designado embajador en Washington por pedido expreso del Presidente Carlos Menem.

que se negaban rotundamente a negociar sobre soberanía (así como a permitir el ingreso de ciudadanos argentinos a las Malvinas).

- 2) que era posible hacer cambiar de opinión a los isleños mediante una acertada política de seducción.

Esta obsesión del Canciller con los habitantes del archipiélago llevó a la oposición a afirmar que el Gobierno estaba con esta política creando una *tercera pata* en las negociaciones, y que de hecho, lejos de fomentar la recuperación de las Malvinas, se estaba promoviendo la autodeterminación de los isleños.

630

Di Tella afirmaba que esta política de seducción tenía en cuenta los *intereses*, no los *deseos* de los habitantes de las Malvinas, y que jamás aceptaría la autodeterminación de los mismos, pero que si se lograba que estos simpatizaran con los argentinos, tal vez algún día hasta pidieran negociar sobre soberanía con el Gobierno argentino.

No obstante, corría fines de 1998 y el Gobierno de Menem no había logrado en absoluto negociar con el Reino Unido el tema de la soberanía. Se habían logrado avances en el mejoramiento de la relación bilateral con Londres, pero era evidente que, en prácticamente 9 años de gestión, los logros respecto de la soberanía de las Malvinas eran decepcionantes. Peor aún, los ciudadanos argentinos ni siquiera podían ingresar a las Islas. La política de seducción no había rendido sus frutos. Se imponía necesariamente un cambio de política o una aceptación del fracaso y la delegación del asunto al próximo gobierno.

¿Qué elegiría el Gobierno Nacional? Sin lugar a dudas, la primera opción. ¿Por qué? Para entender las causas de esta cruzada del Gobierno de Menem en el último año de su administración, se deben estudiar las motivaciones de los encargados del proceso de toma de decisiones de la política exterior argentina y las oportunidades que se les presentaron.

Hacia una política realista: consentimiento y coerción

Los máximos responsables de la política exterior argentina estaban convencidos de la pertinencia de la política de seducción. Consideraban a la misma como un medio que a largo plazo obtendría su objetivo. Los argentinos tendrían que esperar. El éxito residiría en mantener la constancia de una política exterior coherente, y no en estar zigzagueando entre estrategias diferentes. Se veían solamente dos opciones posibles: la confrontación con Londres o la búsqueda del consentimiento isleño. La primera opción, sostenían, no rendiría sus frutos porque Argentina era un país débil, sin influencia global significativa. Esta estrategia era la que había utilizado el anterior gobierno radical con un rotundo fracaso. La segunda, en cambio, estaba más de acuerdo con las posibilidades de un país periférico como Argentina.

Sin embargo, hacia el final de su gestión el Gobierno escuchaba con profundo dolor las críticas lanzadas por el periodismo y la oposición. No le agradaba que lo acusaran de “hacerle el juego” a los ingleses.

Pero el Ministerio de Relaciones Exteriores argentino tenía al mismo tiempo otro tema fundamental de la agenda exterior que lo aquejaba profundamente: la solución al diferendo limítrofe de los Hielos Continentales. En 1998 nadie apostaba a la aprobación por parte del Congreso del denominado acuerdo de la Poligonal, el llamado “tratado de la vergüenza”. Todos señalaban que el tratado de 1991 no lograría jamás la aprobación ni de la Cámara de Diputados ni de la de Senadores. La poligonal estaba “muerta”.

Los encargados de las relaciones exteriores consideraron entonces necesario empezar de nuevo. Sólo un tratado distinto *tanto en el contenido como en las formas de conseguirlo* lograría llegar a la recta final. Se giró 180° en la forma de encarar la negociación no sólo hacia fuera sino sobre todo *hacia dentro*. En este sentido, se intentó obtener la par-

ticipación de importantes figuras de la clase política en este asunto de interés vital.

Cuando se inició la nueva estrategia en el tema Hielos, eran muy pocos los que apostaban a su éxito. El tema, se argüía, estaba muy gastado, el Gobierno (y en especial el Canciller) muy desprestigiado. Entonces, habría que esperar a la nueva administración para realizar con renovados ímpetus una nueva negociación.

Sin embargo, un día los argentinos se enteraron por los diarios de que una Delegación argentina había viajado a Santiago y había logrado convenir un nuevo tratado internacional de límites, con el apoyo de personalidades importantes de la oposición, como los diputados Marcelo Stubrin, Fernando Maurette y Guillermo Estévez Boero. El 16 de diciembre de 1998 se firmó en la Casa Rosada el "Acuerdo entre la República Argentina y la República de Chile para Precisar el Recorrido del Límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet". El milagro se había producido.

Una cosa condujo a la otra. Si se pudo con el problema insoluble de los hielos, ¿por qué no con el tema Malvinas? **El objetivo del Canciller no era la restitución inmediata de las Malvinas, sino que el Reino Unido permitiera el ingreso de ciudadanos argentinos a las mismas. Sin embargo, se argumentaba que dicho ingreso era una condición necesaria para la recuperación de las Islas.** Pero, ¿había margen de maniobra para una administración a la que sólo le quedaba un año de Gobierno? ¿Aceptarían los británicos negociar algo a lo que se habían negado durante tantos años? Y si estaba en su voluntad aceptar, ¿era probable que lo hicieran en este momento o, por el contrario, esperarían al próximo Gobierno? Lo que sucedió fue que la Cancillería argentina vio que se le aparecían en el horizonte una serie de oportunidades únicas, y decidió aprovecharlas al máximo.

En efecto, el ex presidente de Chile Augusto Pinochet Ugar-

te había sido detenido el 16 de octubre de 1998 en Londres debido a que desde España se pedía su extradición para juzgarlo por violaciones a los derechos humanos. Esta detención era la condición necesaria, pero no suficiente, para presionar a los británicos con el tema vuelos. Enseguida comenzó un *efecto dominó* destinado a aislar a las Islas Malvinas del continente, con el fin de obligar al Gobierno del Reino Unido a negociar un acuerdo que permitiera el ingreso de ciudadanos argentinos a las Islas. Di Tella lo definió muy claramente en una poco feliz expresión: "Si no hay vuelos, no hay verduras", haciendo referencia al desabastecimiento que sufrirían las Islas Malvinas como consecuencia del aislamiento al que las sometería el continente sudamericano (3).

La cúpula de la Cancillería estaba entusiasmada con la solución alcanzada en el tema Hielos, y este súbito optimismo le dio las energías necesarias para avanzar con lo de Malvinas. No fue casualidad que la misma gente que manejara el tema hielos en 1998 fuera, junto a otras personas, la encargada de manejar en ese momento el asunto de Malvinas. Y tampoco fue casualidad que se buscara aquí también el acompañamiento de la oposición.

La nueva estrategia no consistiría más en la seducción, sino en dosis cuidadosamente administradas de coerción y consentimiento. Ahora bien, ¿en qué consistirían ambos? Básicamente, la coerción consistiría en el aislamiento internacional que Argentina lograría armar alrededor de las Malvinas. Para comprender esta estrategia, se debe analizar en primer lugar la cuestión de los vuelos.

La cuestión de los vuelos

Con respecto a los antecedentes en materia de vuelos directos entre nuestro territorio continental y el archipiélago, la

(3) Diario *La Nación*, 12 de julio de 1999.

República Argentina y el Reino Unido habían acordado la instrumentación de “medidas prácticas para la realización y promoción de la libertad de comunicaciones y movimiento entre el territorio continental y las Islas en ambas direcciones” (4). En efecto, dentro del marco de las negociaciones encomendadas por la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se realizaron las Conversaciones Especiales sobre Comunicaciones y Movimiento de Personas entre el territorio continental argentino y las Islas Malvinas. Como consecuencia de estas negociaciones se acordó la **Declaración Conjunta del 1° de julio de 1971**.

632

Por la misma las partes se comprometían a tomar medidas tales como el establecimiento de rutas aéreas y marítimas, exenciones impositivas, facilitación de trámites y regulaciones, y se procuraba la cooperación en materia sanitaria, educacional, agrícola, etc. Se creó, a efectos de tratar estas cuestiones, una Comisión Consultiva Especial, con sede en Buenos Aires e integrada por representantes de la Cancillería argentina y la Embajada británica.

En lo que respecta al transporte aéreo, se había acordado el establecimiento de un servicio aéreo regular entre el continente y las Islas, y la construcción (por parte de la Argentina) de un aeródromo en la Isla Soledad. El servicio aéreo (regulado por Nota Reversal de fecha 24 de octubre de 1972), era provisto por la República Argentina, a través de la empresa Líneas Aéreas del Estado (LADE); su frecuencia mínima era de un vuelo semanal en cada dirección, y comprendía el transporte de pasajeros, carga y correspondencia entre el continente y el archipiélago.

También se había acordado la emisión, por parte del Gobierno argentino, de un documento de viaje (“certificado provisorio”), sin referencia a la nacionalidad de su detentor. Este certificado era apto para que los residentes en Malvinas pudieran viajar a las Islas en iguales condiciones.

A fin de salvaguardar la posición jurídica de las partes, es-

tos acuerdos se instrumentaron bajo el sistema del llamado “paraguas de soberanía”, acordado por Nota Reversal del 5 de agosto de 1971.

Estos arreglos fueron suspendidos por el Reino Unido en virtud del comienzo de las hostilidades entre ambas naciones en 1982, a pesar de que no hubo denuncia formal por parte de ninguno de los dos países. El Gobierno británico unilateralmente prohibió el ingreso de argentinos (5) y el transporte aéreo entre el territorio continental argentino y las Islas Malvinas. En consecuencia, el contacto aéreo con el continente sudamericano fue realizado a través de territorios de otros países.

Después de la guerra, una vez construida la pista de aterrizaje de la base militar de Mount Pleasant, se establecieron las vinculaciones aéreas militares entre las Islas y el Reino Unido. El principal medio de transporte aéreo desde y hacia las Islas Malvinas fue un avión Tristar de la RAF. Los pasajeros civiles estuvieron autorizados a utilizar el servicio (en base a pago completo de tarifa), sujeto al número de plazas que eran limitados y se ubicaban entre 25 y 40 por vuelo. Esto fue materia de un acuerdo entre Defensa y Foreign Office y operó desde entonces satisfactoriamente.

A inicios de la década del 90, la empresa Aerovías Dap de Punta Arenas solicita a su gobierno autorización para volar a Malvinas en forma regular. La autoridad aeronáutica chilena se dirigió a la autoridad aeronáutica argentina y solicitó la inclusión, en el cuadro de rutas del acuerdo bilateral de transporte aéreo entre Chile y Argentina, del tramo Pun-

(4) Nota de la Argentina y Reino Unido al Secretario General de la ONU del 21 de noviembre de 1969, informando sobre la realización de las Conversaciones Especiales.

(5) El ingreso de ciudadanos argentinos a las Malvinas fue restringido a los familiares de los caídos en la guerra o a los portadores de un pasaporte de otra nacionalidad.

ta Arenas-Río Gallegos-Islas Malvinas y regreso. Esto fue acordado favorablemente y la empresa Aerovías Dap le solicitó entonces a la autoridad argentina autorización para explotar esa ruta. Tratándose el tramo Río Gallegos-Malvinas de una ruta de cabotaje argentino, la autorización para que una empresa extranjera la explotara (el cabotaje está reservado para la matrícula nacional) fue concedida por Decreto. Esta hipótesis está prevista por la legislación aeronáutica nacional. Se le concedió asimismo la facultad de hacer u omitir la escala en Río Gallegos.

Esta empresa operó este servicio durante la mayor parte de la década del 90 hasta que en 1997 Lan Chile la suplantó en esta ruta. La interrupción de los servicios de Aerovías Dap no tuvo lugar por decisión voluntaria de la empresa, sino que fue el resultado de una tenaz competencia tarifaria entre empresas chilenas. El subsidio que recibía Aerovía Dap por parte de las Islas fue transferido a Lan Chile que ofreció un servicio cuantitativa y cualitativamente mejor.

La empresa aérea chilena Lan Chile comenzó sus vuelos entre territorio chileno y las Islas Malvinas en diciembre de 1997. A partir de ese momento, hubo dos períodos en cuanto a la frecuencia de los mismos. En 1997, los vuelos fueron únicamente en temporada de verano (diciembre, enero y febrero) y, a partir de 1998, la frecuencia se elevó a un vuelo semanal los días sábados. Durante el primer año del servicio, viajaron un promedio de 594 personas en ambas direcciones, mientras que al año siguiente la cifra se situó en las 1375 personas, siempre hablando de totales en ambas direcciones. Este intercambio, sin embargo, no reportaba grandes ingresos para Lan Chile, ya que de sus ingresos de más de 1000 millones de dólares, sólo 900 mil correspondían a la ruta Punta Arenas-Malvinas.

El 31 de marzo de 1999, Lan Chile decidió el cese de los servicios aéreos entre territorio chileno y las Islas Malvinas, de manera unilateral y a sugerencia del Poder Ejecutivo

de la República de **Chile**. El motivo aludido era el proceso de extradición contra el general Augusto Pinochet Ugarte hacia España que el Gobierno británico estaba tramitando por motivo de los crímenes cometidos durante la pasada dictadura militar chilena.

La decisión de poner fin a los vuelos provocó en las Islas Malvinas una repercusión muy importante. El Presidente de la Cámara de Turismo del archipiélago (Manager of the Tourism Board), John Fowler, en ocasión de una entrevista llevada a cabo por el diario isleño "Penguin News", criticó severamente la postura intransigente de los miembros del Consejo Legislativo de las Islas Malvinas respecto de la entrada de argentinos a las islas, dando cuenta de los beneficios que para el turismo traería aparejado dicho ingreso. Dicho funcionario hizo referencia a una actitud "hipócrita" de parte del gobierno de Malvinas al no permitir el ingreso de argentinos con pasaporte argentino y sí aceptar a aquellos argentinos con pasaportes no expedidos por ese país, porque, debido a las fuertes raíces europeas de la Argentina, era inmensa la cantidad de argentinos que de esta manera estaban en condiciones de viajar (6).

Entre las ventajas económicas que señalaba Fowler se destacaba que con dos vuelos semanales desde el continente, en el que se permitirían 100 turistas argentinos por vez, con una estadía que variaría entre los 3 y los 7 días (de los que resultaría un ingreso de 7800 argentinos por año), significaría para las islas un ingreso promedio de 4.223.700 de libras esterlinas. Pero lo que es más importante, el funcionario hacía referencia a los beneficios en cuanto a reactivación económica en las islas que traería aparejado un "boom" turístico de estas dimensiones (infraestructura de transporte, infraestructura hotelera, infraestructura comercial, etc.) (7).

(6) *Penguin News*, 12 de marzo de 1999.

(7) *Ibid.*

No obstante, la propuesta de Fowler fue desechada por los Consejeros isleños, quienes consideraron que si bien en algún momento podía llegar a ser una opción, no era ése el momento más adecuado.

634

Sin embargo, no había hasta entonces un acto administrativo oficial chileno que prohibiera los vuelos hacia y desde las Islas Malvinas. En consecuencia, la Cancillería de nuestro país inició una política activa con el objetivo de lograr un pronunciamiento oficial chileno que garantizara el cese de los vuelos a las Islas, de modo de resguardar los legítimos intereses nacionales sobre el ingreso de personas y aeronaves argentinas a las Malvinas. En este sentido, como resultado de esta gestión, el Poder Ejecutivo de Chile dictó el Decreto Supremo N° 209 del 9 de mayo de 1999, que suspendió las operaciones, servicios de transporte aéreo y toda otra clase de navegación comercial entre Chile y las Islas Malvinas por el plazo de 90 días. El 11 julio otro decreto prolongaría este plazo por 180 días más. Esta medida dejó a los malvinenses con un solo vuelo semanal realizado por una nave militar británica.

En principio, el motivo aludido por la República de Chile para hacer cesar el tránsito aéreo con las Malvinas fue una reacción contra el proceso de extradición a España que tramitaba el Gobierno del Reino Unido contra el general Pinochet en razón de los crímenes cometidos durante la pasada dictadura militar chilena. Posteriormente, sin embargo, como consecuencia de la política emprendida por el Gobierno argentino, el Canciller chileno Insulza llegó a destacar que la suspensión por parte de su país, de vuelos a las Islas Malvinas, era parte integrante de la política bilateral con la República Argentina y que, con esta política, se intentaba reflejar el estado de las relaciones entre los dos países.

Es oportuno destacar que el apoyo brindado por el Gobierno de Chile estuvo lejos de ser una política fácil de instrumentar. En este sentido, en el ámbito político interno chileno se originaron fuertes resistencias procedentes de distin-

tos sectores de opinión, principalmente por parte de las autoridades de la Región de Magallanes y de los funcionarios del Sindicato Interempresas de Tripulantes y Oficiales de Naves Especiales (8).

La firme determinación de la Argentina de impedir vuelos entre las Islas y el continente si no se hacía una escala en territorio continental argentino, queda demostrada por el siguiente ejemplo: en abril de 1999 un trabajador chileno que se desempeñaba en el archipiélago se fracturó una pierna. El Reino Unido solicitó a Chile autorización para que un avión procedente de las Malvinas aterrizara en su país trasladando al trabajador herido. Se adujeron razones humanitarias. Chile titubeó: el trabajador era chileno y necesitaba ser operado. Nuestro país no tuvo inconveniente en permitir el vuelo siempre y cuando se hiciera una escala previa en la Argentina continental. Así fue: el avión debió aterrizar en Bariloche donde un médico de la Cancillería simuló revisarlo. Después de esto, el avión siguió su curso hacia Chile. El trabajador estaba indignado al verse utilizado en un conflicto diplomático. Sin embargo, esta circunstancia fue usada también por el Reino Unido: resulta extraño que en un archipiélago donde reside una base militar no tuvieran los elementos quirúrgicos necesarios para operar una simple fractura.

En forma casi simultánea al cese de los vuelos a las Islas decretado por Chile, como consecuencia de esta política y de distintos contactos establecidos con representantes de los Gobiernos de Brasil y Uruguay, la Cancillería obtuvo de estos países la adopción de medidas concretas dirigidas a obtener idéntico resultado.

Cabe recordar que, una vez finalizadas las hostilidades de 1982, los vuelos de la Royal Air Force (RAF) con destino a las Islas Malvinas, utilizaban algunas veces los aeropuer-

(8) Véase Diario *La Prensa Austral*, 13 de mayo de 1999, entre otros.

tos uruguayos como escala previa a su arribo a las Islas. Sin embargo, como consecuencia de la nueva política adoptada por la Argentina, a mediados de abril de 1999, el Gobierno de **Uruguay** hizo saber que suspendía las autorizaciones para las aeronaves de la RAF y enfatizó que su país no otorgaría permisos de aterrizaje ni despegue de aviones con destino a dichas Islas si éstos no recalaban en territorio continental argentino. Asimismo, notificó esta decisión al Gobierno del Reino Unido. Esta decisión obligó a cambiar el destino de un avión que ya estaba en vuelo, luego de despegar desde la base militar de la isla Ascensión, para dirigirse a las Malvinas, con una escala previa en Montevideo. El piloto de la aeronave, entonces, tuvo que girar en redondo y regresar al punto de partida. Este avión pretendía trasladar al pescador chileno herido. En palabras de Marcelo Stubrin: "La decisión de Chile y de Uruguay de amplia solidaridad con la Argentina sobre las islas fue sometida a una dura prueba porque los isleños intentaron desbloquear la situación apelando a artimañas que fueron desbaratadas por los vecinos países" (9).

La misma política fue instrumentada en relación con **Brasil**. En este sentido, el 13 de junio de 1999, el Gobierno de Brasil recibió una solicitud de sobrevuelo y aterrizaje para un avión Hércules C-130 de la RAF que intentaba unir la ruta Mount Pleasant-Galeao-Mount Pleasant, bajo argumentos de tipo humanitario. El Gobierno brasileño denegó el pedido solicitado alegando que consideraba que no se trataba de una verdadera emergencia.

Paralelamente al emprendimiento de contactos bilaterales con sus vecinos, se promovió la extensión de esta política al ámbito del **MERCOSUR** enfatizando, de esta manera, la necesidad de lograr un apoyo a nivel multilateral en relación con tema de los vuelos a las Islas Malvinas. En consecuencia, el 14 de junio de 1999, los países miembros del MERCOSUR más la República de Chile y Bolivia, tradujeron su apoyo a la República Argentina mediante una Declaración en la cual reiteraron su "indeclinable compromiso con la po-

lítica de asegurar el tránsito de personas sin discriminación y de manera fluida y amistosa, exhortando asimismo a consolidar estos principios sin los cuales no será posible superar la situación imperante en el Atlántico Sur en materia de comunicaciones aéreas con las Islas Malvinas".

Los isleños pidieron al Reino Unido un aumento significativo de la ayuda económica y logística ante el encierro al que se los estaba sometiendo. Pero Londres tenía que hacer frente a la guerra en **Kosovo**, un asunto de interés mucho más vital que el de las islas del Atlántico Sur. Este contratiempo británico fue también tenido en cuenta por la Cancillería argentina.

Sin embargo, y sin perjuicio de haber logrado el aislamiento de las Islas, los encargados de la política exterior argentina consideraban que esta situación *no iba a ser posible extenderla en el tiempo* ni exigir mayores demandas. En este sentido, el entonces candidato a Presidente de Chile, Ricardo Lagos, había expresado en nuestro país que, de acceder a la presidencia, restablecería los vuelos desde Punta Arenas a las Islas Malvinas. Las elecciones en Chile eran en diciembre de 1999, y el candidato mencionado de la Concertación estaba arriba en las encuestas de opinión (10).

Asimismo, no era seguro por cuánto tiempo iba a perdurar la actitud de firmeza y solidaridad del Brasil en evitar los vuelos británicos, teniendo en cuenta las fuertes presio-

(9) Diario *La Nación*, 18 de abril de 1999.

(10) El candidato chileno, de visita en Buenos Aires con motivo de la reunión de la Internacional Socialista, había realizado las siguientes declaraciones a la prensa: "Así como tenemos vuelos entre Chile y la Argentina, y cuantos más sería mejor, también me parece importante que tengamos vuelos a las Malvinas (...) Me gustaría conversar francamente con la Argentina y que no se vea la reanudación de los vuelos como una actitud negativa de nuestra parte, sino como un aspecto del desarrollo del Sur de nuestros países". Diario *La Nación*, 25 de junio de 1999.

nes del Reino Unido y los graves problemas comerciales con la Argentina derivados de la devaluación del real en enero de 1999.

Igualmente, el asilo dado por el Gobierno de Menem a Lino César Oviedo perjudicó las relaciones bilaterales con Paraguay, por lo que se temía que en represalia este país pudiera en el futuro aceptar en su territorio escalas de vuelos británicos dirigidos o provenientes de las Malvinas.

636

En síntesis, la cúpula de la Cancillería argentina creyó aprovechar una circunstancia probablemente irrepetible para comenzar la negociación. Pero esta circunstancia amenazaba con desaparecer a medida que pasaba el tiempo. Como afirmó Carlos Pérez Llana, miembro del Instituto Programático de la Alianza (IPA): "Ante los dichos de Lagos, la Argentina debería aprovechar esta situación sin vuelos a las islas y apurarse en la búsqueda de un resultado concreto" (11).

Para los responsables de la política exterior la pretensión de que no se conversara nada sin incluir la soberanía constituía un error táctico. Primero había que poner un pie en las Islas. Con el transcurso del tiempo, se podría conversar de cualquier cosa, incluyendo la cuestión de soberanía.

Hasta aquí se ha examinado la pretendida estrategia coercitiva. ¿Cuál fue la estrategia del consentimiento? Para comprender esta estrategia se debe analizar la cuestión pesquera.

La cuestión pesquera

En octubre de 1986 el Gobierno británico estableció una zona pesquera de 150 millas náuticas alrededor de las Islas Malvinas, conocida como **Falkland Islands Interim Conservation and Management Zone** (FICZ) –Zona Interina de Conservación y Administración Pesquera- que entró

en vigencia a partir del 1° de febrero de 1987. El Gobierno británico adujo como principal motivo de la introducción de esta zona su preocupación acerca de los crecientes niveles de pesca sin control en el Atlántico Sudoccidental, en especial en el área cercana a las Malvinas. Con el establecimiento de la FICZ el Reino Unido se apropió de manera unilateral e ilegítima de espacios marítimos de jurisdicción argentina.

El Gobierno británico anunció también en 1986 que a partir del 1° de febrero de 1987, todos los barcos que operaran en la FICZ deberían solicitar una licencia. Se introdujo así un sistema de otorgamiento de licencias pesqueras, creándose una importante fuente de ingresos económicos para las islas. El criterio utilizado para decidir el establecimiento de un régimen de licencias fue considerar que el mismo otorgaba mayores garantías que un régimen de mar libre, ya que este último condujo en el pasado a la destrucción de pesquerías en otras partes del mundo.

La pesca, principal fuente de ingresos en las Islas, no sólo abarca la venta de licencias sino también los derechos portuarios y joint ventures. El Departamento de Pesca del Gobierno de las Islas Malvinas (Falkland Islands Government's Fisheries Department) es el responsable de la administración de la misma.

La principal consecuencia económica de la pesca en las Islas Malvinas fue que el régimen de licencias produjo un aumento sustancial de su producto bruto, el cual se vio cuadruplicado en poco tiempo (de 9.550.000 libras en 1986 a 30.220.000 libras en 1987). En este sentido, mientras que en 1986 el ingreso derivado de la pesca fue de 652.000 libras, en el año 1987 el mismo fue de 20.900.000 libras y en 1989 de 29.000.000 libras (sin embargo, y a pesar de que la pesca significó la incorporación de una fuente signi-

(11) *Ibíd.*

ficativa de divisas que logró atenuar en parte los gastos administrativos originados en las Islas Malvinas, de ninguna manera se logró compensar sus gastos militares, los que son absorbidos totalmente por el Reino Unido).

Actualmente el Gobierno de las Islas Malvinas obtiene alrededor de 21 millones de libras anuales en concepto de pesca. De este total gasta al año aproximadamente 5 millones en administrar y salvaguardar la zona e investigar el desarrollo de las diferentes especies.

A pesar de los pronósticos optimistas de los primeros tiempos, dichos ingresos han venido experimentando una caída gradual y constante desde el año 1989, originada a partir de la merma de los cupos de captura y de la baja de los precios internacionales. Para dar sólo un ejemplo, el principal recurso pesquero de las islas, el calamar *Illex argentinus* (que en 1987 representaba el 45% del esfuerzo pesquero y el 56,8% del producto económico de la captura), experimentó una caída de su índice de captura del 60% entre los años 1988 y 1998 (de 210.000 a 84.954 toneladas). En el mismo período, si se tienen en cuenta la totalidad de las capturas, se puede observar una caída del 46 %, pasando de 394.353 a 210.202 toneladas. Con respecto a los ingresos, se pasó de 29 millones de libras en 1989 a 21 millones en 1998 (12).

Debido a la gran importancia de la actividad pesquera para la economía local, durante los últimos años el gobierno existente en las Islas se ha visto obligado a intensificar la lucha contra la pesca ilegal que es una de las causas de la depresión que sufre el sector y que amenaza el futuro económico del archipiélago.

Al respecto, la pesca ilegal tiene dos dimensiones: abarca tanto la actividad desarrollada sin la autorización correspondiente, como aquella que se lleva a cabo en violación de los cupos asignados y del tamaño de los individuos cuya captura está permitida. Estas prácticas deben ser evita-

das si se pretende conservar el recurso y mantener la viabilidad económica de la actividad pesquera.

Con el propósito de disuadir futuras depredaciones, en 1999 se decidió armar un buque isleño, el Dorada, con un cañón de 20 mm Oerlikon de la Armada británica, traído del Reino Unido el 10 de mayo de aquel año. Esta arma es operada y mantenida por miembros de la Fuerza de Defensa de las Islas Malvinas (Falkland Islands Defence Force). Asimismo, la fragata HMS Richmond llegó el 12 de junio del mismo año a las Islas, previa escala en Montevideo, con el propósito de ayudar en el combate contra la pesca ilegal en las Islas Georgias (13).

Las autoridades de las Islas Malvinas culpan en parte a las autoridades argentinas porque consideran que la mayoría de los buques que entran a aguas isleñas ingresan desde la zona controlada por la Argentina. En este sentido, el 8 de abril de 1999, el Director de Pesca, John Barton, afirmó que “muchos de aquellos buques vienen desde la zona argentina y nosotros consideramos que muchos de ellos no poseen licencias para pescar en esa área tampoco” (14).

Dado que la mayoría de las especies migran entre la zona controlada por la Argentina y la FICZ, en las islas se reconoce la necesidad de cooperar con las autoridades argentinas a fin de conservar los recursos pesqueros. Si esta cooperación no existiera, es posible que las medidas de regulación para las pesquerías de una zona resulten inútiles o poco efectivas por las medidas (o falta de ellas) que se tomen en la otra zona. Por ejemplo, si las autoridades de una zona establecen un mínimo para el tamaño de la trama de las redes, con el objeto de evitar la pesca de merluzas poco desarrolladas, esta disposición será absolutamente inútil si

(12) Falkland Islands Government. Fisheries Department.

(13) *Penguin News*, 11 de junio de 1999.

(14) *Penguin News*, 9 de abril de 1999.

las autoridades de la otra zona no imponen un tamaño mínimo similar de las redes, dado que los peces pequeños que no sean capturados en la primera zona pueden serlo una vez que migran a la segunda. Al respecto, serios problemas de conservación son experimentados con la especie más importante del archipiélago, el calamar *Illex*, como resultado de su naturaleza migratoria: al ir a las Islas Malvinas desde alta mar a través de las aguas bajo control argentino, se hace vulnerable a las actitudes que puedan adoptar las autoridades argentinas hacia su conservación. Por ende, la cooperación con el Gobierno argentino es esencial para el futuro de los recursos ictícolas malvinenses.

Sin embargo, existe también pesca fuera de las zonas controladas por la Argentina y el Reino Unido: en alta mar las embarcaciones de cualquier estado tienen derecho a pescar. Por lo tanto, las medidas de control tomadas dentro de estas zonas no son respetadas una vez que los peces migran de las mismas a la exenta de reglamentaciones. Es el caso del calamar *Illex*, que pasa un período de su ciclo de vida en alta mar donde continúa siendo sometido ampliamente a una pesca sin control.

Sin embargo, nada hace pensar que aún restringiendo la pesca ilegal al máximo pueda existir un crecimiento sostenido del sector pesquero con el correspondiente incremento del ingreso.

Por otro lado, a partir de la creación de la FICZ, la Argentina y el Reino Unido tuvieron intereses opuestos en materia pesquera derivados, esencialmente, de la superposición de esa zona con la jurisdicción marítima argentina. En cambio, el punto de concordancia se encuentra en el interés que ambos comparten en combatir la depredación de las especies ictícolas en la zona y en la obtención de una limitación para la pesca irrestricta de alta mar adyacente a la zona de las Islas (15).

La pesca ilegal se desarrolla tanto en la zona que está controlada de facto por el Reino Unido como en el resto de la

zona económica exclusiva argentina. La misma fue alentada en alguna medida por la falta de control en dichas aguas derivada de la inexistencia de una política coordinada conjuntamente entre las partes para prevenir la pesca ilegal.

Esta situación originó una serie de acuerdos bilaterales a partir del año 1989 (16), celebrados bajo el resguardo de la fórmula del paraguas de soberanía. En dichos instrumentos se acordó coordinar acciones conjuntas tendientes a la conservación de los recursos pesqueros en el Atlántico Sur y se creó la **Comisión de Pesca del Atlántico Sur** en 1990, entre cuyas funciones se le asignó la de evaluar la información recibida por ambos Estados respecto de las operaciones de las flotas pesqueras y someter a ambos Gobiernos sus recomendaciones para la conservación de las especies de altura más significativas en el espacio marítimo comprendido entre las latitudes de 45° Sur y de 60° Sur.

De los Comunicados Conjuntos de la Comisión de Pesca se desprende que una de las mayores preocupaciones de las Partes era la pesca ilegal:

“La Comisión acordó mecanismos de comunicación rápida para la prevención de actividades pesqueras ilegales. El tema de las actividades pesqueras ilegales será considerado en la segunda reunión de la Comisión” (17).

(15) Del Castillo Laborde, Lilian, “Malvinas. Pesca y jurisdicción marítima”, en *Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur*, CARI-Senado de la Nación, Buenos Aires, 1993.

(16) Véase la Declaración Conjunta de las Delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte del 19 de octubre de 1989, la Declaración Conjunta sobre Conservación de los Recursos Pesqueros del 28 de noviembre de 1990 y los distintos Comunicados Conjuntos de las reuniones de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur.

(17) Comunicado de Prensa Argentino-Británico de la Primera Reunión de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur. Buenos Aires, 21 de mayo de 1991.

“La Comisión examinó maneras de avanzar en la cooperación para prevenir la pesca ilegal en el Atlántico Sur y acordó recomendar a ambos Gobiernos maneras de mejorar esa cooperación” (18).

“Ambas delegaciones (...) destacaron la demostrada eficacia de los mecanismos de comunicación rápida para la prevención de la pesca ilegal en el área” (19).

“La Comisión tomó nota con preocupación de las actividades ilegales de barcos pesqueros en el área y acordó continuar la cooperación, incluyendo el intercambio intensificado de información a fin de restringir dichas actividades” (20).

“La Comisión tomó nota con preocupación de las actividades ilegales de buques pesqueros en el Atlántico Sudoccidental y acordó continuar la cooperación, incluyendo un intercambio intensificado de información para prevenir tales actividades” (21).

Sin embargo, si bien estos mecanismos de cooperación y consulta constituyeron un importante punto de partida, su desarrollo posterior no originó un accionar eficaz para detener la tendencia existente con relación al incremento de la pesca ilegal en el Atlántico Sur.

Por otro lado, en el área de las Islas Malvinas no se desarrolla una industria pesquera “on-shore”, que es la que produce inversión y desarrollo económico con perspectivas de futuro, sino que se lleva a cabo la pesca “off-shore”. Además, no es sólo el sistema pesquero, sino también la ausencia de población lo que impide el desarrollo industrial y comercial de las Islas. Esto coloca a su economía en la alternativa de no crecer ni enriquecerse en niveles reales, manteniendo su actual estructura, o permitir la inmigración y entrar a formar parte de una economía activa, con el costo para los isleños de perder de alguna manera su papel excluyente. En efecto, una población de sólo 2.000 habitantes es susceptible de convertirse rápidamente en una mi-

noría. En consecuencia, el pleno empleo de las Islas es, al mismo tiempo, su imposibilidad de generar nuevos puestos de trabajo (22).

A su vez, con respecto a la tan mentada fortuna individual de que gozan los habitantes de las Malvinas, es interesante calcular la distribución del ingreso: el 49 % de la población tiene un ingreso de 5.000 a 15.000 libras anuales; el 25% de 15.000 a 30.000; el 20 % menos de 5.000; y el 6% más de 30.000 libras (23).

EL ACUERDO

Vuelos

En el marco de los esfuerzos emprendidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores de nuestro país, entre los días 24 y 26 de mayo de 1999 se celebró en **Londres** una reunión entre autoridades argentinas y británicas donde se abordó la posibilidad de restablecer vuelos entre la Argentina con-

-
- (18) Comunicado de Prensa Argentino-Británico de la Segunda Reunión de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur. Londres, 6 de diciembre de 1991.
- (19) Comunicado de Prensa Argentino-Británico de la Tercera Reunión de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur. Buenos Aires, 19 de mayo de 1992.
- (20) Comunicado Conjunto Argentino-Británico de la Octava Reunión de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur. Londres, 8 de junio de 1994.
- (21) Comunicado Conjunto Argentino-Británico de la Décima Reunión de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur. Londres, 7 de junio de 1995.
- (22) Del Castillo Laborde, Lilian, ob. cit.
- (23) Falkland Islands Government, *Socio-Economic Study of the Falkland Islands*, Final Report - August 1997, Coopers & Lybrand, London.

tinental y las Islas Malvinas y el consecuente ingreso de ciudadanos argentinos a las mismas.

La comitiva argentina estuvo integrada por el Canciller, Guido Di Tella; el Vicecanciller, Andrés Cisneros; el Embajador en Londres, Rogelio Pfirter; el Subsecretario de Política Exterior; Eduardo Airdi; el Director de Prensa de la Cancillería, Jorge Raventos; el coordinador de la Unidad de Trabajo Atlántico Sur, Carlos Foradori; y el secretario privado del Canciller, Daniel Pierini. En la comitiva del Reino Unido estuvieron además de miembros del Foreign Office (como el Vicecanciller Tony Lloyd, el Director para las Américas Peter Westmacott y el jefe del Departamento de Territorios de Ultramar John White) algunos consejeros isleños: Norma Edwards, Sharon Halford, Janet Cheek y William Luxton. La Cancillería argentina, previendo las críticas por la participación de habitantes de las Islas Malvinas en las negociaciones, afirmó que los isleños eran ciudadanos plenos británicos, es decir, que a los efectos de la representación, gozaban del mismo status que los británicos nacidos en Londres.

Al término de la reunión se suscribió una Declaración Conjunta que establecía, entre otras cosas, que:

"Las delegaciones intercambiaron puntos de vista sobre comunicaciones aéreas y contactos humanos hacia y desde las Islas Malvinas, incluyendo el acceso de argentinos, y acordaron continuar examinando este tema de un modo constructivo.

"Se acordó continuar intercambiando ideas para la mejora de la cooperación en la conservación de las poblaciones icícolas en el Atlántico Sur, en particular para encontrar modos de afrontar la amenaza común de la pesca furtiva.

"Ambas delegaciones acordaron reunirse nuevamente tan pronto como fuera posible para seguir discutiendo tales temas."

La segunda reunión entre funcionarios británicos y argentinos se llevó a cabo en **Río de Janeiro**, Brasil, los días 27 y 28 de junio de 1999, con ocasión del primer encuentro de

líderes de la Unión Europea, América Latina y el Caribe. Allí se realizó un acercamiento informal entre funcionarios argentinos y británicos acerca de los temas a tratar en un futuro acuerdo y las posiciones de las Partes. Básicamente, se habló de continuar con los lineamientos expuestos en la reunión oficial de Londres. No se convino de palabra nada nuevo ni se confeccionó ningún borrador. A su vez, el día 28 el Presidente Carlos Menem mantuvo una entrevista de 10 minutos con el Canciller británico Robin Cook.

En aquellos días se conoció una propuesta de la compañía British Airways de trazar un recorrido aéreo desde Londres a las islas, con escalas previas en Buenos Aires y alguna otra ciudad de América Latina.

En la primera semana de julio, el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas adoptó por unanimidad otra Resolución instando a la Argentina y al Reino Unido a negociar una solución pacífica al conflicto.

Posteriormente, se realizó otra reunión en **Nueva York**, Estados Unidos, el 2 de julio. La Delegación británica estuvo presidida por el Canciller Robin Cook e integrada por el Director para las Américas del Foreign Office, Peter Westmacott y por los Consejeros isleños Sharon Halford y Janet Cheek. Esta reunión fue fundamental, porque allí se elaboró la mayor parte del futuro acuerdo. Las diferencias que persistían (como la instalación de una bandera argentina en el cementerio de Darwin o la posibilidad de no exigir el pasaporte a los ciudadanos argentinos) se difirieron para la próxima y definitiva reunión. Las conversaciones versaron sobre los tres asuntos primordiales: vuelos, ingreso de ciudadanos argentinos y pesca ilegal.

Los legisladores argentinos, Senador Luis Molinari Romero, el Presidente y Vicepresidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, Fernando Murette y Marcelo Stubrin respectivamente, y el Diputado del Frepaso Carlos Raimundi, mantuvieron reuniones con las

Consejeros isleños, quienes llevaron a Nueva York el resultado de una encuesta en las islas que no fue favorable al restablecimiento de los contactos aéreos. El 2 de julio, al terminar una reunión de seis horas en el hotel Waldorf Astoria, Di Tella declaraba: "A los isleños, Ezeiza les crea un problema psicológico serio; les parece que ir a Ezeiza es tirar la esponja" (24). De ese modo resumía la reacción de las dos consejeros ante la ruta que proponía British Airways: Islas Malvinas-Ezeiza-Londres.

Asimismo, el Canciller británico, Robin Cook, invitó al Canciller Di Tella a una nueva reunión en Londres, donde se continuaría avanzando en base al borrador elaborado en la ciudad de Nueva York.

Cuando la Delegación argentina regresó de Nueva York, funcionarios del Gobierno filtraron a la prensa parte del contenido del futuro acuerdo. Esto provocó una gran indignación en las Islas Malvinas. El 11 de julio alrededor de 300 isleños, incluyendo mujeres y niños, se reunieron en la calle principal de Puerto Argentino, frente a la iglesia anglicana. Allí quemaron una bandera argentina de papel, mostraron consignas impresas en volantes tales como: "No a los vínculos con Argentina", "¿Por qué no escuchan al electorado?", "Die Tella", etc. Asimismo, la ventana de la oficina de uno de los consejeros, Lewis Clifton, fue apedreada, otro consejero y su hijo recibieron amenazas verbales por aprobar la política del diálogo y un manifestante agredió a la hija del consejero John Birmingham (25).

Posteriormente, marcharon hacia el monumento en el que se recuerda el final de la guerra y se rinde tributo a las tropas británicas. Siguieron por la misma calle hasta la residencia del gobernador Donald Lamont. Tres de los organizadores ingresaron en la casa del mismo. Luego de quejarse de la "traición" de los consejeros, le explicaron que estaban juntando firmas para enviar una carta a la Reina Isabel II en la que solicitaban que removiera a todo el Consejo de Gobierno por "poner la soberanía de las islas en peligro" (26).

La indignación de los manifestantes se debía fundamentalmente a que no se los había consultado antes de decidir mantener negociaciones con las autoridades argentinas y a la reserva con que se manejaba el gobierno local. Estas protestas complicaron parcialmente la futura negociación: los pedidos argentinos de colocar una bandera argentina en el cementerio y de no exigir el pasaporte probablemente fueron truncados por estos actos de violencia en las Islas.

Estas protestas motivaron que el Foreign Office negara la existencia de un acuerdo para permitir el ingreso al archipiélago de argentinos sin pasaporte extranjero, y el restablecimiento de los vuelos regulares entre las Malvinas y Chile con escala en una ciudad patagónica argentina.

Finalmente, entre los días 13 y 14 de julio de 1999 se celebró en **Londres** la reunión prevista entre las delegaciones argentina y británica sobre los asuntos considerados. La Delegación británica incluyó a los Consejeros Sharon Halford y Mike Summers. Acompañaron al Canciller Di Tella los Diputados Nacionales Marcelo Stubrin (UCR), Carlos Raimundi (FREPASO), Marta Ortega de Aráoz y Fernando Murette (PJ).

El día 14 de julio se dio a conocer la Declaración Conjunta que en materia de vuelos establece lo siguiente:

- 1.- *Los ciudadanos argentinos podrán visitar las Islas Malvinas con sus propios pasaportes. Esta disposición se aplica de manera igual a los ciudadanos argentinos que viajan por aire o por mar.*
- 2.- *Dar pleno apoyo a la reanudación inmediata de servicios aéreos civiles regulares directos entre Chile y las Islas*

(24) Diario *La Nación*, 3 de julio de 1999.

(25) Diarios *La Nación* y *Clarín*, 12 de julio de 1999.

(26) *Ibid.*

Malvinas operados por Lan Chile o cualquier otra aerolínea que acuerden las Partes. Desde el 16 de octubre de 1999 estos servicios incluirán escalas en el territorio continental argentino donde podrán embarcar y desembarcar pasajeros, carga y correo.

- 3.- *Expresar satisfacción con la posibilidad de vuelos entre las Islas Malvinas y terceros países con la opción, desde el 16 de octubre de 1999, de realizar escalas en el territorio continental argentino.*

Por otro lado, la Declaración Conjunta establece en la sección V que la puesta en práctica de los arreglos detallados en la misma quedará registrada en un intercambio de notas entre los dos Gobiernos. En el texto de las notas intercambiadas se establece el siguiente arreglo respecto de los vuelos:

642

I. Visitas

- (1) Para visitar las Islas Malvinas, un ciudadano argentino necesitará un pasaporte argentino válido por la duración de la estadía prevista.
- (2) *Los pasaportes argentinos presentados por visitantes a las Islas Malvinas serán sellados sobre las mismas bases que cualquier otro pasaporte presentado por visitantes a las Islas Malvinas.*
- (3) *El número de visitantes a las Islas Malvinas deberá adecuarse en todo momento a la capacidad local de tolerancia, incluyendo la disponibilidad de alojamiento. Se requerirá de los visitantes que hagan sus arreglos de alojamiento con antelación y que tengan pasaje de regreso y fondos suficientes para su permanencia estimada.*

II. Servicios Aéreos

- (1) *El Gobierno argentino procurará obtener el consentimiento del Gobierno chileno para la reanudación inmediata de los servicios aéreos civiles entre Chile y las Islas Malvinas operados por LanChile o cualquier otra aerolínea que acuerden las partes.*

- (2) *Está previsto que tengan lugar una vez por semana servicios aéreos civiles entre Punta Arenas y las Islas Malvinas. A partir del 16 de octubre de 1999 harán inicialmente dos escalas mensuales en Río Gallegos, una en cada dirección. Este arreglo será mantenido bajo examen.*
- (3) *En el caso de que se interrumpa el servicio desde Punta Arenas, cualquiera de los servicios aéreos civiles que lo sucedan o substituyan hará escala en el territorio continental argentino, inicialmente a razón de dos escalas por mes, una en cada dirección.*
- (4) *Las autorizaciones de vuelo hacia las Islas Malvinas emitidas por autoridades argentinas de aviación civil permitirán a la línea o líneas aéreas posponer vuelos por razones naturales o técnicas.*
- (5) *En el caso en que operen servicios aéreos civiles entre las Islas Malvinas y terceros países, los operadores sólo podrán ejercer la opción de hacer escalas en el territorio continental argentino después del 16 de octubre de 1999 sobre la base de consideraciones comerciales generales y sujetos a la pertinente autorización de las Partes.*
- (6) *El Gobierno argentino gestionará el apoyo de sus socios del Mercosur para estos arreglos.*

III. Tránsito.

Las Autoridades argentinas considerarán como "en tránsito" a todos los pasajeros, carga y correo que arriben por aire al territorio continental argentino en ruta hacia o desde las Islas Malvinas cuando no tengan por destino el territorio continental argentino.

Pesca

En materia pesquera, las Partes llegaron al siguiente acuerdo:

A la luz del compromiso compartido para el mantenimiento y la conservación de las poblaciones ictícolas en el Atlántico

Sur, se incrementarán los actuales niveles de cooperación entre la Argentina y el Reino Unido. En este contexto, próximamente se reunirán funcionarios para considerar la cuestión de la estabilidad relativa de las poblaciones ictícolas, pesca furtiva y otras cuestiones relacionadas con ella y para recomendar programas coordinados de medidas prácticas con el objetivo de ponerlas en funcionamiento antes del 9 de octubre de 1999.

Asimismo, en el texto de las notas intercambiadas se acordó lo siguiente:

IV. Pesquerías

- (1) *Los Gobiernos argentino y británico convocarán a una reunión de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur. Ésta considerará la forma de desarrollar el interés mutuo de las partes respecto de la conservación de los recursos pesqueros del Atlántico Sur, incluyendo la estabilidad relativa de las poblaciones y su importancia económica para el área. El temario de la reunión incluirá asimismo la consideración de arreglos multilaterales relativos a la pesca en Alta Mar.*
- (2) *También explorarán y recomendarán modos prácticos de tratar la pesca furtiva en el Atlántico Sur, incluyendo, entre otras cosas, el intercambio de información y datos, formas de mejorar medidas de protección pesquera y de contribuir al desarrollo de canales seguros de comunicación sobre pesca (27).*

Otras cuestiones

En referencia al tema de la *toponimia* existente en la República Argentina sobre las Malvinas, la misma creó molestias en la población de las Islas porque no respetaba las denominaciones históricas de sus lugares. Por tal motivo, en las negociaciones de Nueva York y de Londres se trabajó para llegar a un entendimiento al respecto.

De esta manera en la Declaración Conjunta se establece: "El Gobierno argentino está dispuesto a analizar la cuestión de la toponimia en las Islas Malvinas. Con ese propósito continuará las consultas con las instituciones nacionales apropiadas."

Por otro lado, fue siempre un anhelo de la Cancillería argentina que se rindiera homenaje a los soldados argentinos caídos en acción en las Islas. Al respecto, se propuso que una bandera argentina flameara en el cementerio de Darwin. Esta propuesta se negoció en las reuniones mantenidas en Nueva York y estuvo presente en el borrador realizado. También se conversó con el Reino Unido la posibilidad de erigir un *monumento* en las Malvinas en conmemoración de los combatientes, propuesta que finalmente fue la adoptada en el acuerdo alcanzado el 14 de julio.

Otro tema de mutuo interés era la remoción de las minas terrestres colocadas por las Fuerzas Armadas de la Argentina en el conflicto de 1982. Hubo al respecto diversas propuestas argentinas para el *desminado* de las Islas por parte de expertos a cargo de nuestro país que no fueron aceptadas en su momento. En este sentido, en la Declaración Conjunta ambas Partes acordaron continuar trabajando conjuntamente para evaluar la factibilidad y el costo de la remoción de las minas terrestres presentes en las Islas.

LAS REPERCUSIONES

¿Cuáles fueron las repercusiones en las Islas Malvinas? El Falkland Islands News Network, consideró como "mutua-

-
- (27) Nótese el reemplazo de "pesca ilegal", como aparecía en los comunicados de prensa de las reuniones de la Comisión de Pesca, por "pesca furtiva". Este último término también será utilizado en el comunicado de prensa de la Reunión ad-hoc de la Comisión de Pesca del 3 de setiembre de 1999.

mente beneficioso” el acuerdo logrado con el Reino Unido, y justificó la confianza depositada en este proceso negociador por el firme compromiso del Gobierno británico en los asuntos fundamentales de soberanía, autodeterminación y seguridad.

Asimismo, esta misma agencia de noticias destacó como significativo que la Declaración Conjunta estableciera que la Delegación del Reino Unido incluía a los miembros del Consejo Legislativo de las Falkland Islands. Resaltó en este sentido que era la primera vez que la Argentina se había preparado para reconocer esta realidad.

Con respecto al asunto de los vuelos, la agencia de noticias sostuvo que el restablecimiento de los vuelos con Chile (sin escalas momentáneamente en la Argentina continental) sería beneficioso para la prosperidad económica de las Malvinas y su calidad de vida.

Sin embargo, reconocía que “aún un acceso limitado de argentinos con su correspondiente pasaporte es *una pildora muy difícil de digerir*”. Aunque creía que la garantía de acceso a los nacionales argentinos era un paso necesario para *retener el apoyo del público británico y del Parlamento*.

En cuanto a las repercusiones del acuerdo alcanzado sobre la pesca, el Falkland Islands News Network aseguraba que la efectiva conservación y manejo de las pesquerías era fundamental para el futuro de las Islas, afirmando que no se podía lograr una conservación efectiva en el aislamiento, porque “debe haber cooperación entre estados vecinos” (28).

Después del tratado, tuvo lugar en el Consejo Legislativo de las Islas Malvinas una reunión pública de los consejeros Lewis Clifton, Janet Cheek, Richard Cockwell, Norma Edwards, William Luxton, Mike Summers y John Birmingham con 450 habitantes del archipiélago:

Pregunta: “*En la última reunión pública aquí fue prometido que*

nada sería firmado hasta que los Consejeros volvieran y consultaran al pueblo. ¿Por qué rompieron ustedes esa promesa?

Clifton: “*(...) déjenme aclarar que tomó un tiempo considerable captar el interés del Secretario de Relaciones Exteriores. Esto fue debido al asunto de Kosovo. Pero cuando fuimos capaces de llamar la atención del Secretario de Relaciones Exteriores (...) él dijo que teníamos que movernos más rápido que el proceso en el que estábamos envueltos porque teníamos que capitalizar la situación. Si no lo hacíamos, el resultado final habría sido completamente contrario de aquél en el que estábamos comprometidos. Los argentinos habrían capitalizado esto y nosotros no estaríamos sentados hoy aquí discutiendo los términos del acuerdo*”.

Pregunta: “*Si cuando haya elecciones en la Argentina ocurre una derrota del gobierno, ¿qué ocurrirá? ¿Dónde vamos a estar si quienquiera esté en el futuro en el poder en la Argentina decide que no le gusta el acuerdo?*”

Cockwell: “*Firmamos un acuerdo internacional. Si ellos vuelven atrás con el acuerdo internacional, nosotros estamos liberados de cualquiera de sus obligaciones. Y yo confío que los partidos opositores argentinos no rescindirán esto si son votados. Necesitamos el apoyo argentino si vamos a proteger los stocks de pesca. Los necesitamos también para seguir con su reconocimiento del Gobierno de las Islas Falkland. Esto nunca ha sido hecho antes en los últimos 160 años. Pienso que esta es una de las cosas que es muy significativa porque el Gobierno de Argentina y los partidos opositores han reconocido al Gobierno de las Islas Falkland. Cuando usted reconoce al gobierno de un país usted está básicamente reconociendo su derecho a la autodeterminación. Éste es el primer paso, en lo que a mí respecta, hacia la aceptación de nuestro derecho a la autodeterminación (...). Espero que el régimen que venga después del actual sostenga el acuerdo internacional firmado*”.

(28) Falkland Islands News Network, 14 de julio de 1999.

En Londres, la cobertura periodística del acuerdo no fue abrumadora, ya que ningún periódico lo puso en primera plana, aunque prácticamente todos los medios fueron unánimes en su apoyo. El matutino "The Guardian" estimó que al "concentrarse en temas prácticos y humanitarios lanza un proceso que ayudará a construir la confianza entre los isleños y su ex enemigo. Y al dejar el tema de la soberanía a un lado (...) permitió a los dos gobiernos proclamar que hubo progreso sin tener que sacrificar sus principios". The Guardian agregaba que el acuerdo también era positivo para los isleños "porque ayuda a mitigar su aislamiento tanto humano como político" al mismo tiempo porque significa que el gobierno argentino "reconoció por primera vez la legitimidad de su cuerpo legislativo" (29).

El matutino "The Times", el día del acuerdo publicó un editorial donde se decía de los malvinenses que "rezongan demasiado" y se les indicaba que era "hora de derretir un poco de hielo en el Atlántico Sur" (30).

En Buenos Aires, el candidato presidencial por la Alianza UCR-Frepaso, **Fernando de la Rúa**, opinó que el acuerdo firmado con Londres era "un paso positivo, que ha sido posible por la activa participación latinoamericana". Sin embargo, cuestionó indirectamente el rol activo que tuvieron los isleños en la negociación: "Hay que reiterar el permanente reclamo de nuestra soberanía. Queda claro, además, que se trata de una negociación bilateral, entre ambos gobiernos. Es también por ese motivo que tomamos como único interlocutor oficial al gobierno de Londres". De la Rúa rescató el papel de los diputados aliancistas que acompañaron la negociación. "A pesar de las diferencias con el Gobierno en muchos aspectos, asistieron a diversas reuniones legisladores de la Alianza y en esta ocasión estuvieron en Londres, ya que el seguimiento informativo es fundamental para la construcción de una adecuada política de estado: debe quedar claro que siempre la Nación está por encima de los partidos". Y agrega: "Hay un largo proceso que seguirá el próximo gobierno. Quien lleve entonces la responsabilidad de la oposición

deberá estar, como hoy, a la altura de las circunstancias. El tema encierra una cuestión de Estado y requerirá una política única, basada en el interés general de la Nación" (31).

El candidato presidencial del Partido Justicialista, **Eduardo Duhalde**, afirmó: "La actuación de la Cancillería argentina ha sido impecable, en el sentido de buscar acercamientos. Así que estoy totalmente de acuerdo y se lo he expresado al canciller hace ya más de un año. Es la política correcta, la que nos conviene a los argentinos. Es el primer paso para lograr nuestra soberanía plena. Los restantes deben estar jalados por una serie de hechos que se irán dando con el tiempo. Es impensable que pasemos de una situación en la que ni siquiera podemos pasar cerca de las Malvinas, a una plena soberanía. Esto no es posible" (32).

El candidato a Vicepresidente de la Alianza, **Carlos Álvarez**, dijo: "El acuerdo es un avance en la estrategia del gobierno en torno a Malvinas. Pero este avance tiene que ir consolidando lentamente una política de Estado en el tema, que debe ser compartida en su criterio y en su ejecución por todos. Eso es a lo que aspira la Alianza si llega a ser Gobierno" (33).

A su vez, el candidato a Presidente de Acción por la República, **Domingo Cavallo**, afirmó: "El contacto fluido con los isleños es el mejor camino para que dejen de ver a los argentinos como una amenaza para ellos y su modo de vida. Por supuesto que la contraparte de las negociaciones es el Rei-

(29) The Guardian, 15 de julio de 1999, citado en diario *La Nación*, 16 de julio de 1999.

(30) The Times, 14 de julio de 1999, citado en diario *La Nación*, 16 de julio de 1999.

(31) Diario *Clarín*, 15 de julio de 1999.

(32) *Ibíd.*

(33) *Ibíd.*

no unido. El conflicto sobre la soberanía será resuelto por vías de negociaciones previamente consensuadas por todos los partidos con representación parlamentaria" (34).

Dante Caputo, ex canciller radical y diputado del Frepaso, describió como afortunado el descarte de la "peligrosa idea de incluir una cláusula de congelamiento, por la cual las partes se abstendrían, durante un período de veinte años, de realizar reclamos de soberanía" (35). "La primera visión del acuerdo es positiva. Se alcanzaron cosas que, después de una guerra, no son menores. Pero apenas se busca un poco en la manera en que se conquistaron estos objetivos, la preocupación es mayor que la alegría. La Argentina tuvo que pagar costos altísimos. Hay dos problemas muy serios. El primero es el tema de los pasaportes. Para ingresar a las islas Malvinas los argentinos tienen que presentar el pasaporte. Desde el punto de vista del derecho internacional, esto es un acto por el cual la Argentina admite la soberanía del Estado ocupante. No hay ningún tratadista internacional que niegue esto: cuando un Estado reconoce actos administrativos de otro Estado ocupante de un territorio que reclama, reconoce la ocupación de ese territorio. Pero el mayor problema es el reconocimiento de los isleños como parte en la negociación. Estamos a un paso del principio de autodeterminación de los isleños, que trabaría cualquier recuperación" (36).

Para **Raúl Alconada Sempé**, ex vicescanciller del gobierno de Raúl Alfonsín, "todo lo que se acordó beneficia en el corto plazo a los isleños y puede resultar beneficioso para la confianza recíproca entre Londres y Buenos Aires recién en el mediano y corto plazo". Sin embargo, duda que haya existido una ruta directa entre la política de seducción de Di Tella y este nuevo acuerdo: "Es fundamental reconocer que la Argentina llegó a esto de casualidad. Si un juez hubiera detenido a Pinochet en otro país, los argentinos seguiríamos sin capacidad negociadora. No hay que creer que se llegó a este punto por la brillante política de seducción del Gobierno, fue la oportunidad la que apareció del cielo, y lo que hay que

reconocer es que Di Tella se manejó con rapidez, aunque esto no sirva para justificar ocho años de política exterior (37).

LA RESPUESTA DEL GOBIERNO A LAS CRÍTICAS

Las críticas que recibió el tratado del 14 de julio de 1999 se basaron principalmente en dos aspectos: la necesidad de portar pasaporte argentino para el ingreso a las Islas Malvinas y la participación de los isleños como integrantes de la Delegación británica.

Con relación a la **necesidad de portar pasaporte argentino**, el Gobierno Nacional, a través de la Cancillería, realizó las siguientes observaciones (38):

- 1.- No constituye ningún precedente por cuanto está amparado por la fórmula de soberanía indicada en la Declaración Conjunta emitida en Madrid el 19 de octubre de 1989.
- 2.- La exigencia de poseer pasaporte es también para los ciudadanos británicos que ingresan a las Islas Malvinas, aún para aquellos procedentes en vuelo directo desde Londres. Asimismo, fue claramente indicado que no se admitiría ninguna diferencia para los ciudadanos argentinos con relación a los ciudadanos británicos y su acceso a las Islas.

(34) Diario *Página 12*, 15 de julio de 1999.

(35) Diario *Clarín*, 18 de julio de 1999.

(36) Diario *Página 12*, 16 de julio de 1999.

(37) Diario *Clarín*, 18 de julio de 1999.

(38) Véase Cisneros, Andrés, "Malvinas: diplomacia exitosa", en diario *Clarín*, 20 de octubre de 1999; y la exposición del Ministro Carlos Foradori, coordinador de la Unidad de Trabajo Atlántico Sur, en un seminario sobre la cuestión Malvinas organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de La Plata, 14 de octubre de 1999.

- 3.- Con relación a la documentación personal requerida para el ingreso, conforme a las disposiciones del Reino Unido ningún isleño puede dejar las Islas sin la portación del pasaporte, el que también es requerido a su ingreso de modo obligatorio.
- 4.- Conforme a los acuerdos de 1971, existía una tarjeta blanca para el ingreso de argentinos, tramitada ante la Cancillería, la que solicitaba información acerca de los antecedentes de los recurrentes. Posteriormente se efectuaban consultas con la embajada británica, dentro del marco del Consejo Consultivo Especial, lo que constituía una suerte de visa encubierta. En rigor, varias solicitudes para la obtención del llamado "pasaporte blanco" fueron rechazadas o especialmente dilatadas si el recurrente deseaba viajar dos veces en el término de los 60 días o tenía algún antecedente penal. Este trámite implicaba un tratamiento especial y por cierto más largo para quienes deseaban visitar las Islas Malvinas y no necesariamente resguardaban mejor los derechos argentinos de soberanía.

Con respecto a la **participación de los isleños** la Cancillería efectuó los siguientes comentarios (39):

- 1) El hecho no era nuevo. En rigor, en 1971, cuando se firmó el acuerdo de comunicaciones con el Reino Unido, participaron isleños. En la Declaración Conjunta firmada en dicha oportunidad se establece textualmente que se efectuaron conversaciones entre "las delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, esta última con participación de isleños" (40).

"Durante el curso de las conversaciones, vinieron a Buenos Aires los residentes en las Islas (kelpers), que fueron recibidos en secreto en la Dirección General de Antártida y Malvinas de la Cancillería. Uno de ellos era el Gerente de la Falkland Islands Co., señor Alistar Sloggie, quien mantuvo largas y cordiales conversaciones con funcionarios de la Cancillería argentina" (41).

"El ministro de Relaciones Exteriores, doctor Luis María de Pablo Pardo, obsequió a los representantes de las Islas Malvinas -que participan de las conversaciones- un volumen del Dr. Bonifacio del Carril. Éste (...) integrará la colección de la biblioteca de Puerto Stanley" (42).

"Finalizaron ayer las conversaciones que, sobre comunicaciones con las Islas Malvinas, mantuvieron, en dependencias del Teatro General San Martín las delegaciones de los gobiernos de nuestro país y británico, esta última con participación de ciudadanos malvinenses" (43).

"Mañana, a las 8, desde la Base Aérea Militar Río Gallegos, un avión anfíbio de la Fuerza Aérea, trasladará a las Islas Malvinas, a tres miembros de la delegación británica que participaron en las conversaciones especiales efectuadas en esta capital. (...) Los malvinenses son los señores John Ashley Jones, Richard Victor Goss y Richard Williams Hills" (44).

"Antes de la ratificación del acuerdo, el gobierno británico deberá pedir el consentimiento a los dos mil habitantes de las islas. El gobernador de las Malvinas, Lewis, consultará al respecto con el consejo ejecutivo malvinense" (45).

(39) *Ibid.*

(40) La Declaración Conjunta del 14 de julio de 1999 dice: "La Delegación del Reino incluyó miembros del Consejo Legislativo de las Islas Malvinas".

(41) Archivaldo Lanús, Juan, *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina. 1945-1980*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1984, pág. 477.

(42) Diario *Clarín*, 2 de julio de 1971.

(43) Diario *La Nación*, 2 de julio de 1971.

(44) *Ibid.*

(45) *Ibid.*

A su vez, tanto las Comisiones como los Subcomités científico-técnicos establecidos por la Declaración Conjunta sobre Conservación de Recursos Pesqueros, del 28 de noviembre de 1990, y por la Declaración Conjunta sobre Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental, del 27 de septiembre de 1995, han contado con la presencia de funcionarios procedentes de las Islas, siempre en calidad de miembros de la delegación británica.

648

- 2) Este tipo de reuniones se realiza bajo el amparo del llamado "paraguas de soberanía". Por ende, no cabe interpretar que el mero hecho de la participación de isleños en las reuniones asigne a éstos el carácter de tercera parte en la controversia. Su inclusión no tiene otro alcance que facilitar que se tomen en cuenta sus *intereses*, de acuerdo con la Resolución 2065 (XX) de las Naciones Unidas.
- 3) Se trata de un encuentro *bilateral* entre la delegación argentina y la delegación británica. La presencia de funcionarios de la administración local de facto de las islas no altera en absoluto la naturaleza bilateral del encuentro. Los Estados, al decidir la composición e integración de las delegaciones que concurren a este tipo de reuniones, gozan de amplia discrecionalidad; en efecto, el Estado puede acreditar a aquellas personas que estime más convenientes e idóneas para las negociaciones y consultas. La Argentina, por lo tanto, no tendría razones para objetar la integración de la delegación de la contraparte.
- 4) A partir de la British Nationality Act de 1983 y como consecuencia del conflicto armado de 1982, los isleños adquirieron el status de *ciudadanos británicos plenos*, siendo, junto con los gibraltareños, las únicas dos clases residentes de territorios de ultramar británicos que obtuvieron la mencionada ciudadanía plena. Ello implica que cualquier isleño tiene plenos derechos para participar como miembro de una Delegación británica y más aún,

cualquiera de ellos podría ser virtualmente, Primer Ministro del Reino Unido.

CONCLUSIÓN: balance y perspectivas.

Se ha visto todo el proceso negociador en torno a, tal vez, la cuestión de mayor importancia de la agenda política de las relaciones exteriores de la Argentina. Haciendo un balance de todo este proceso se puede decir, en cuanto al **cambio de estrategia**, que entre 1991 y marzo de 1999 la Cancillería argentina siguió una política que buscaba ante todo el consentimiento isleño para convencer al gobierno británico de realizar conversaciones de soberanía. Esta política se justificaba, en el contexto de aquellos años, por la necesidad de evitar enfrentamientos con el Reino Unido que dificultaran la inserción de la Argentina en el sistema económico mundial. Pero la política de seducción fue incompleta e ingenua. Incompleta porque le faltaba el elemento coercitivo, ingenua porque se basaba en supuestos erróneos.

En ese lapso el Canciller Di Tella favoreció la comunicación entre el continente y las Islas Malvinas, pero no se esforzó para que la escala obligada fuera la Argentina. Esto tendió a favorecer a los isleños y, por consiguiente, a Londres, pero no a nuestros intereses nacionales.

Ante el fracaso de la política de seducción de los isleños, Di Tella juntó todas sus fuerzas y recursos para encarar la única cuestión importante de su gestión que había quedado varada: la cuestión de las Islas Malvinas. Su optimismo se debió en parte al éxito en la consecución de un tratado con Chile sobre los Hielos Continentales aceptable para los parlamentos de ambos países, algo que se consideraba prácticamente imposible. La nueva política empezó a gestarse en octubre de 1998 y comenzó a ser instrumentada en marzo del año siguiente.

Nunca se asumió públicamente el fracaso de la política de

seducción. Todo lo contrario, se presentó al acuerdo logrado como el corolario lógico de dicha política. Sin embargo, era evidente, visto en perspectiva, que uno de los supuestos de la seducción (que eran en realidad los isleños, y no el Reino Unido, los que se negaban a negociar sobre el ingreso de argentinos a las islas) era totalmente erróneo. Si no, ¿cómo se entiende que Londres haya firmado un acuerdo que era fuertemente resistido por los isleños? En la reunión que hubo posterior al tratado en el Consejo Legislativo de las Islas, la gente allí reunida le reprochó a los consejeros haber roto su promesa de consultar previamente con los habitantes del archipiélago cualquier acuerdo con el Gobierno argentino. En definitiva, Londres aceptó firmar un tratado contra la voluntad de los isleños. No constituyó una casualidad que los consejeros que el Reino Unido aceptó que integraran la Delegación británica fueran los partidarios de establecer contactos con Argentina y no aquellos que se oponían.

Pero privadamente se reconoció el fracaso de la política de seducción y se convino seguir una política de coerción y consentimiento, y no de consentimiento sólo como en la política de seducción de los isleños.

La coerción consistió en forzar un aislamiento de las Malvinas con respecto al continente. Para ello se utilizaron las relaciones de la Argentina con sus socios del MERCOSUR y el arresto de Pinochet en Londres, que produjo la cancelación de los vuelos de Lan Chile. El consentimiento fue ofrecer una cooperación efectiva en el combate a la pesca ilegal que perjudicaba la economía de las Islas. A la Argentina le interesaba que los ciudadanos argentinos pudieran ingresar a las Malvinas, al Reino Unido y a los isleños que se cooperara en la eliminación de un flagelo que amenazaba gravemente el futuro económico de las islas.

Para los encargados de la política exterior de aquel entonces todo el proceso negociador de 1999 y el acuerdo alcanzado representaron el mejor ejemplo de una política exte-

rior pragmática, no principista, que supo aprovechar una oportunidad al máximo: el arresto de Pinochet, la cancelación de los vuelos de Lan Chile, las buenas relaciones existentes en el interior del MERCOSUR. Acusaban a la política exterior argentina de tener una larga tradición juricista que muchas veces le impedía ser pragmática y comprender que en las relaciones internacionales no siempre el "deber ser" o el derecho internacional es el que se impone.

Sin embargo, según su visión, esta oportunidad no duraría para siempre: las protestas de la región de Magallanes en Chile, la crisis del real en Brasil, el caso Oviedo en Paraguay (sin contar las innumerables presiones británicas contra Brasil, Chile y Uruguay para que revieran su decisión), llevarían tarde o temprano a la ruptura del aislamiento en torno del archipiélago.

Señalaban, en cuanto al **Acuerdo del 14 de julio de 1999**, que no se podía pretender un tratado similar al de 1971 porque entre 1971 y 1999 hubo una guerra que la Argentina perdió. Reconocían que en el tratado de 1971 no se exigía pasaporte, pero remarcaban que los mismos británicos para poder ingresar a las Islas necesitan el pasaporte. El experto en derecho internacional Raúl Vinuesa manifestó que la exigencia del pasaporte no afecta nuestras futuras negociaciones sobre soberanía, porque el acuerdo del 14 de julio reitera la "fórmula del paraguas". "Esto implica que la posición de las partes en el conflicto no se modifica, queda intacta. El tema del pasaporte, entonces, ni suma ni quita nada" (46). Además, agregaban, el Acuerdo de 1971 era una visa encubierta, mientras que con el nuevo tratado podía viajar el que quisiera. Afirmaban asimismo que el acuerdo de 1999 era un acuerdo sin techo, ya que no prohibía ni limitaba otros vuelos desde otros lugares, ni otras formas de comunicación como la marítima.

El acuerdo que se logró tuvo cierto *consenso* entre la clase

(46) Diario *Página 12*, 16 de Julio de 1999.

política. Al menos, en el mes de mayo de 1999 viajaron a Londres legisladores de la oposición y todos los candidatos a presidente se manifestaron a favor del tratado internacional suscripto. Sin embargo, en el ambiente diplomático argentino el acuerdo fue muy resistido. Embajadores de la talla de Lucio García del Solar, Mario Cámpora y Hugo Gobbi se manifestaron públicamente en contra de este tratado.

Por otro lado, en cuanto a la **viabilidad de las Islas Malvinas como estado independiente**, cabría señalar que, a menos que se encuentre petróleo en cantidades considerables para su comercialización, la posibilidad de constituir un estado malvinense sin el soporte económico ni militar de otro gobierno es algo prácticamente imposible (47).

650

La inviabilidad de las Islas Malvinas como un territorio independiente desde el punto de vista económico, queda demostrada comparando el total de sus ingresos con el total de sus gastos. En efecto, esta inviabilidad puede comprobarse al analizar las cifras oficiales. Según la página web del gobierno de las Islas Malvinas, el mismo dispuso de un ingreso total de *43,7 millones de libras* en el año fiscal 1998/99, de los cuales 21,6 correspondieron a los ingresos derivados de la pesca. En cambio, tuvo un gasto total de *44,8 millones de libras*. Sin embargo, estos datos pueden parecer engañosos dado que no contemplan los gastos militares (totalmente a cargo del Reino Unido), que ascendieron a las *71 millones de libras* en el mismo período. Asimismo, esta cifra se refiere a los costos erogados solamente por la Comandancia de las Fuerzas británicas. La misma no incluye los costos del puente aéreo de la Fuerza Aérea, ni el costo de los despliegues navales en el Atlántico Sur. Por consiguiente, en el caso de que las Islas Malvinas pasaran a ser un estado independiente, no podrían costear por sí solas, con los ingresos actuales, los gastos de defensa.

“Los isleños juegan con la idea de la autodeterminación. Lo suyo, sin embargo, es sólo un sueño. Si un día el Reino Unido les reconociera la independencia, el paso siguiente sería

retirar de las islas su costosa protección militar. A partir de ese momento, las islas quedarían frente a la Argentina como quedó Goa, la colonia portuguesa, frente a la India: a un paso de la ocupación. Y aun cuando la Argentina no quisiera darlo, siempre pendería sobre los isleños la espada de Damocles de una nueva invasión” (48).

Otro aspecto fundamental a considerar al respecto es la *demografía* de las Islas Malvinas. Las Islas tienen un área total de 12.173 kilómetros cuadrados y, según el censo efectuado en 1996, tiene una población permanente de unos 2221 habitantes distribuidos muy desigualmente entre la única ciudad y capital del archipiélago, Puerto Argentino, y la zona rural de las Islas, que los residentes denominan “Camp”. De estos 2221 habitantes, 1267 nacieron en Malvinas, el resto nació en Chile (42), Santa Elena (32), territorio continental argentino (19), Nueva Zelandia (17), Alemania (14) y Estados Unidos (11) (49).

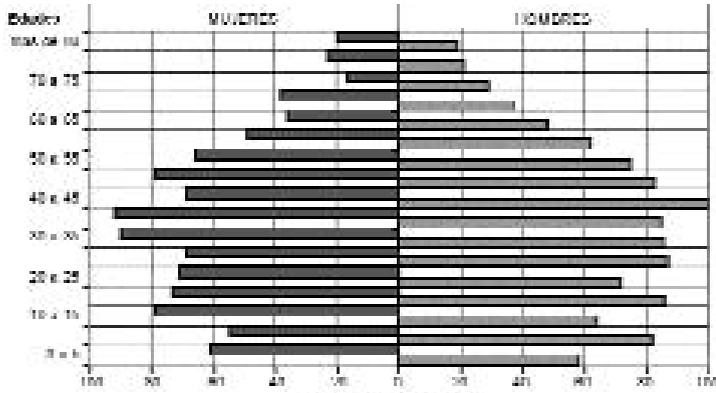
La población de las Islas Malvinas, desde el primer censo que se tiene registro, en el año 1851, hasta el último efectuado en 1996, ha crecido muy lentamente, con algunos altibajos. Se observa muy claramente una fuerte depresión y caída de la población entre los años 1953 y 1980, aunque vuelve a recuperar el índice de crecimiento con posterioridad al conflicto de 1982. Sin embargo, a partir de 1991 la población vuelve a caer constantemente (50).

(47) La información recogida de los seis pozos perforados en la Cuenca del Norte de las Islas Malvinas en 1998 fueron analizados por la British Geological Survey (BGS) durante 1999. En ninguno de los pozos se encontraron acumulaciones de petróleo comercialmente viables.

(48) Grondona, Mariano, “Malvinas: el lugar de los isleños”, en *Diario La Nación*, 4 de julio de 1999.

(49) Falkland Islands Census Statistics, 1996.

(50) *Ibid.*



Falkland Islands Census Statistics, 1996.

Si se observa la pirámide poblacional de las Malvinas, esta no tiene una forma precisamente "piramidal", con una base ancha, decreciente en los tramos intermedios, sino la forma de una figura irregular, que se parece más a un "rombo" que a una pirámide. Esto es producido, en primer lugar, por la emigración de la población al extranjero. Por ejemplo, de cada 10 estudiantes que van al Reino Unido a realizar sus cursos, aproximadamente 7 no regresan. Asimismo, desde 1995 el número de defunciones es prácticamente igual al número de nacimientos, lo cual se explica en parte por una caída importante en la evolución de los nacimientos que, luego de alcanzar su máximo en 1993, comienza una brusca caída al año siguiente (51).

Otro dato interesante es que la evolución de la población tendió a decrecer mientras hubo contacto entre el territorio continental argentino y las Islas Malvinas (1972-1982), y a aumentar luego del conflicto armado de 1982, que anuló dichos contactos (el lector podrá sacar sus conclusiones al respecto).

Finalmente, caben explorar las **propuestas** que se podrían considerar en el futuro a partir del Acuerdo del 14 de julio de 1999. En este sentido, se podría considerar la posibilidad de integrar a las Islas Malvinas dentro del MERCOSUR, generando una dependencia comercial entre el archipiélago y el bloque regional; la eventualidad de que los isleños puedan votar en las elecciones nacionales o provinciales de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; intercambios educativos y culturales en general, como por ejemplo el otorgamiento de becas de estudio a los isleños en universidades, colegios u otros institutos de enseñanza en la Argentina; acuerdos de inversiones y comercio; intercambios deportivos; etc.

Como símbolo de la nueva política exterior, en diciembre de 1999 la Cancillería adquirió aproximadamente 2.000 ejemplares del Martín Fierro de José Hernández como obsequio de Navidad para los isleños. Sin duda, un regalo distinto del tradicional. F. F. F.

(51) *Ibid.*

BIBLIOGRAFÍA

Tratados

- Declaración Conjunta de las Delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre comunicaciones y movimiento entre el territorio continental argentino y las Islas Malvinas, Buenos Aires, 1 de julio de 1971.
- Acuerdo por intercambio de notas entre el Gobierno de la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, 5 de agosto de 1971.
- Acuerdo por intercambio de notas entre el Gobierno de la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, 24 de octubre de 1972.
- Declaración Conjunta de las Delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Madrid, 19 de octubre de 1989.
- Declaración Conjunta de los Gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre Conservación de Recursos Pesqueros, Buenos Aires y Londres, 28 de noviembre de 1990.
- Comunicados de Prensa Argentino-Británicos de las Reuniones de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur.
- Declaración Conjunta de las Delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Acuerdo por intercambio de notas, Londres, 14 de julio de 1999.

Trabajos

- Archivaldo Lanús, Juan, *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina 1945-1980*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1984.
- Beltramino, Juan Carlos, *Las "Conversaciones Especiales" Argentina-Gran Bretaña sobre comunicaciones entre el Territorio Continental Argentino y las Islas Malvinas de 1970-72. Una negociación Diplomática Típica*, ISEN, Serie Documentos de Trabajo, N° 21, septiembre de 1997.
- Del Castillo de Laborde, Lilian, "Malvinas. Pesca y jurisdicción marítima", en *Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur*, Secretaría Parlamentaria, CARI-Senado de la Nación, Buenos Aires, 1993.
- Falkland Islands Census Statistics 1996.
- Falkland Islands Government, *Socio-Economic Study of the Falkland Islands*, Final Report - August 1997, Coopers & Lybrand, London.

Diarios

Argentina: La Nación, Clarín, Página 12, Penguin News.

Chile: El Mercurio, La Prensa Austral, La Tercera, La Cuarta.

Brasil: Jornal do Brasilia.

Internet

Falkland Islands News Network

Mercopress News Agency

652



A las promociones egresadas de la Escuela Naval Militar

se les comunica que el Boletín del Centro Naval dispone en todos sus números de espacio sin cargo para la publicación de noticias que, a juicio de las Comisiones Directivas, interese difundir entre sus miembros. Para ello solamente se requiere una comunicación por escrito a esta redacción, enviada por e-mail, fax, o el medio que resulte más conveniente. EL DIRECTOR