

EL CASO DE LAS ISLAS ALAND: ¿UNA SOLUCIÓN PARA LA SOBERANÍA EN MALVINAS?

MANUEL CARLOS GIAVEDONI PITA

Manuel Carlos Giavedoni Pita es Ingeniero y Magíster en Defensa Nacional. Miembro de la Academia de Estrategia, ha obtenido el premio "Almirante Brown" del BCN de 2002.

El conflicto entre la Argentina y Gran Bretaña por la soberanía sobre el archipiélago de Malvinas/Falklands tiene más de un siglo y medio de desarrollo, lapso durante el cual se sucedieron episodios de distinto grado de importancia para la evolución del diferendo y de los cuales, sin duda, las acciones armadas que tuvieron lugar entre abril y junio de 1982 han sido las de mayor relevancia y las que generaron las consecuencias más importantes para la posición que sostiene la Argentina.

Restablecido el sistema institucional argentino en 1983, hubo que esperar largos años para que se alcanzara la normalización de las relaciones diplomáticas y comerciales entre los dos países, pues esto recién se produce durante la administración justicialista instalada en 1989.

Desde entonces se han sucedido periódicas rondas de negociaciones bilaterales que han abarcado temas de interés común tales como la distribución de cupos de pesca, acuerdos para la exploración de hidrocarburos en áreas marítimas y finalmente, el restablecimiento de la conexión aérea entre el archipiélago y el territorio continental argentino.

No obstante la evidente intención argentina de incluir de algún modo en estas conversaciones la cuestión de fondo que motiva el conflicto, esto es la reclamación argentina de soberanía sobre el archipiélago, la contraparte británica se ha reiteradamente negado a ello, invocando, como principal fundamento, la total oposición de los habitantes de las Islas y desconociendo, en general, los derechos de base jurídica alegados por la Argentina. Es un hecho que, más allá de los títulos que la Argentina exhibe, y que han logrado cierto grado de reconocimiento en el sistema internacional, Gran Bretaña siempre ha considerado a los eventos de 1833 y sus precedentes como inciertos respecto de la soberanía sobre las islas (1).

Por otra parte, la instalación en el Reino Unido a partir de 1997 de una administración laborista no ha modificado la tradicional actitud británica frente al problema, contrariamente a lo que se esperaba en algunos ambientes de cierta cercanía con la política exterior argentina.

Esta tendencia, la de esperar una mejor acogida a los reclamos argentinos por parte de las administraciones laboristas respecto de la cuestión Malvinas, tiene largo arraigo en algunos sectores de la dirigencia política nacional, inclusive entre quienes han tenido intervención en la formulación de la política exterior argentina en distintas épocas.

Más allá que las características particulares del así llamado *New Labour* tienen pocas si-



BOLETÍN DEL CENTRO NAVAL

Número 807

Enero/abril de 2004

Recibido: 4.5.2002

(1)
Dent, Martin, Shared Sovereignty as a Solution to the Dispute over the Falklands/Malvinas, en Little, W. y Mitchell, C., In the Aftermath: Anglo-Argentine relations since the War for the Falklands/Malvinas Islands, University of Maryland-College Park, 1989, p.122.

militudes con las del laborismo tradicional —con su tradición de anticolonialismo y simpatías tercermundistas— este fenómeno parecería no haber sido percibido por la clase dirigente argentina.

Tal vez esta percepción haya sido alimentada por los relativos avances en la posición argentina obtenidos en las décadas del '60 y '70 y que podríamos ejemplificar mediante la aprobación de la Resolución 2065/65 de la O.N.U., por una parte, y la suscripción del ya famoso *Memorandum de Entendimiento* de 1967, por otra. En este último punto, por primera vez en la historia del conflicto el Reino Unido manifestó intención de transferir la soberanía de las islas a la Argentina. En el ya famoso Falklands Islands Review (Informe Franks) se lo consigna así: *"The Argentine Government rejected this proposal (el congelamiento de la soberanía por 30 años y una consulta a los isleños al término de ese período), and in March 1967 the British Government for the first time stated formally to Argentina that they would be prepared to cede sovereignty over the Islands under certain conditions"* (2).

(2)
The Falkland Islands Review, Her Majesty Stationery Office, London, January 1983, p.5.

En esa misma línea, en noviembre de 1996 Carlos Conrado Helbling, en un artículo titulado "Nuevo ciclo en la relación con Londres", expresaba: *"No tengo dudas: una nueva etapa bilateral se iniciará antes o poco después de las elecciones generales de mayo del Reino Unido"* (3).

(3)
Helbling, Carlos C., Nuevo ciclo en la relación con Londres, en La Nación, 11 de noviembre de 1996, p.7

En abril de 1997, el Partido Laborista se vio obligado a negar que estuviera dispuesto a transferir la soberanía sobre Malvinas a la Argentina, en respuesta a las declaraciones en ese sentido formuladas por el entonces Ministro de Defensa de la Argentina, Jorge Domínguez, a la revista británica *Janes's Defence Weekly*, manifestaciones que estaban siendo aprovechadas por el Partido Conservador durante la campaña electoral. *"No se va a dar la soberanía de las Islas si lo isleños no lo desean"*, declaró un vocero del Laborismo (4).

(4)
Iglesias, Graciela, Los Tories y las Malvinas, en La Nación, 23 de abril de 1997, p.11.

Finalmente, Lucio García del Solar, respetado diplomático profesional de larga actuación en el terreno del conflicto Malvinas, expresaba en junio de 1997: *"Quizás el gran cambio producido con el triunfo del Partido Laborista brinde la ocasión para intentar lo que los anglosajones llaman un 'fresh start', es decir un replanteo del diálogo que disipe equívocos y siembre sobre bases realistas las condiciones para crear, en plazo razonable, un ámbito discreto de conversaciones con miras a la futura solución de la disputa"* (5).

(5)
García del Solar, Lucio, El "paraguas" y la soberanía en las Malvinas, en La Nación, 14 de junio de 1997, p.19

Por otra parte, parecería haber en la clase dirigente argentina cierto desconocimiento respecto de las tendencias que muestra la opinión pública británica reflejada en las encuestas de opinión sobre el particular. Un sondeo realizado por la empresa Mori en agosto de 1995 reveló que un 36% de los entrevistados opinaban que las islas debería continuar permanentemente bajo soberanía británica, un 29% opinaba que debían ser independientes, un 10% opinaba que debían ser entregadas a la Argentina y un 13% se inclinaba por otro tipo de soluciones. Frente a la pregunta respecto al tema de la soberanía en las negociaciones con la Argentina, sólo un 20% opinaba que ese tema debía integrar la agenda no obstante que el 58% de los encuestados manifestaba que era necesario mantener el diálogo con los argentinos (6).

(6)
Iglesias, Graciela, Más del 50% de los británicos prevé otro futuro para Malvinas, en La Nación, 3 de agosto de 1995.

Finalmente, es menester comprender que la cuestión de las Malvinas, en realidad todo lo concerniente a América Latina en general, tiene una muy baja prioridad en la agenda internacional del gobierno del Reino Unido, lo que dificulta notablemente las probabilidades de progreso de cualquier iniciativa de la Argentina al respecto.

La soberanía compartida: ¿de qué se trata?

Más de treinta años de negociaciones bilaterales sin resultado concreto y una guerra perdida de por medio han convencido a la mayoría de quienes, desde la política y el sector académico, se dedican en la Argentina a la cuestión de las Malvinas que esperar que en

algún momento el Reino Unido acepte transferir lisa y llanamente esos territorios a la Argentina es poco menos que utópico.

Sobre esa idea, desde hace ya algunos años se vienen concretando reuniones en sedes académicas y grupos de interés en las que se han esbozado distintos esquemas innovadores acerca de la cuestión, esquemas que giran sobre el eje de lo que se ha denominado, con cierta imprecisión, la posibilidad de la *soberanía compartida*.

Más allá que la doctrina clásica tradicional considera a la soberanía como exclusiva e indivisible, de hecho se dan situaciones, inclusive desde siglos atrás, en que esto no es así. El caso de Andorra, cuya soberanía comparten Francia, en la persona de su presidente, y el obispo de Urgel, o, en tiempos más recientes, la administración compartida, por Francia y el Reino Unido, de las islas Nuevas Hébridas, en el Océano Pacífico (7).

(7)
Dent, Martin, *op. cit.*, p.129.

No estamos aquí sugiriendo que la propuesta de soberanía compartida pueda en la actualidad tener acogida favorable en el gobierno británico o en la población de las islas. Más que eso, ya instalada la administración laborista en 1997, la cancillería británica ha declarado textualmente que: “*el gobierno no está dispuesto a transferir o compartir soberanía sobre las Falklands*” (8).

El antecedente más claro en este sentido respecto de la cuestión de las Malvinas estaría dado por la propuesta formal de *leaseback* o retroarriendo que realizó formalmente el gobierno británico en 1980. Nicholas Ridley, *Minister of State* del Reino Unido, viajó a las islas en junio de 1979 para interiorizarse de la situación y, luego de las conversaciones con la delegación argentina que tuvieron lugar en Nueva York en abril de 1980 y en Suiza en septiembre de ese año, tras las cuales se arribó a un principio de acuerdo para el retroarriendo, Ridley regresó a Malvinas en noviembre y discutió la propuesta con los isleños, quienes manifestaron franca oposición (9). Igual actitud adoptaron los representantes de los intereses económicos dominantes en las islas en ese momento (básicamente los de la F.I.C.) al conocer lo que estaba ocurriendo (10).

(8)
Makin, G. y Lewis, C.,
Soberanía compartida: Concepto, Antecedentes y Factibilidad Política en el Reino Unido, en Relaciones Internacionales, No.14, 1998, pp.148-149.

La propuesta de retroarriendo, que había nacido en 1977 y atraído la atención y apoyo de la cúpula del Foreign Office, fue tenazmente defendida por el funcionario involucrado, Nicholas Ridley, quién obtuvo la aprobación para presentarla a los isleños. Se incluían en la propuesta el condominio, el retroarriendo y la congelación del *statu quo* por varios años.

(9)
Bartolomé, Mariano, *El Conflicto del Atlántico Sur. Una perspectiva diferente, Círculo Militar, Buenos Aires, 1996, p.107-108.*

La propuesta era simple. La soberanía sería formalmente transferida a la Argentina, pero simultáneamente las islas serían arrendadas al Reino Unido por el período establecido, al término del cual el arriendo finalizaría y el control total del territorio quedaría en manos argentinas.

(10)
Makin, G. y Lewis, *op. cit.*, p.147.

Los británicos tenían en mente, basados en el modelo de Hong Kong, un período de arriendo de 99 años, pero en la Argentina, si bien la idea del arriendo podía llegar a ser digerida, se manejaban plazos mucho más cortos, del orden de cinco años. De todos modos, el gobierno Thatcher en ningún momento manifestó intención de incluir la cuestión de la soberanía en las negociaciones que se desarrollaron a partir de 1990.

En un seminario acerca del futuro de las Malvinas, desarrollado en la Universidad de Maryland-College Park en 1989, un grupo de especialistas, entre los que se contaban destacados constitucionalistas, presentó distintas aproximaciones al concepto de soberanía compartida.

Jorge Vanossi, conocido abogado y ex-legislador argentino, desarrolló extensamente en ese foro la alternativa denominada ‘*Provincialización con Pacto de Incorporación*’. (11) Es necesario destacar a priori que los detalles de la alternativa propuesta han perdido en la actualidad alguna precisión debido a la reforma constitucional argentina de 1994, no só-

(11)
Vanossi, Jorge, R., *Provincialisation with a pact of incorporation, en Little, W. y Mitchell, C., In the Aftermath: Anglo-Argentine relations since the War for the Falklands/Malvinas Islands, University of Maryland-College Park, 1989, p.111.*

lo debido a la Cláusula Transitoria Primera respecto a la soberanía argentina sobre las islas Malvinas y *otros archipiélagos del Atlántico Sur*, sino también por lo que respecta a la propiedad por parte de las provincias de sus recursos naturales, incluyendo los recursos del Mar Territorial, etc.

Afirma dicho autor que en el sistema institucional argentino la provincia es la unidad más autónoma que la actual forma federal de gobierno permite y que esta opción ofrece la mayor protección de los derechos de los habitantes con el menor cambio respecto de la actual situación, tal como demandan los británicos. Agrega que la firma de un Pacto de Incorporación abriría la posibilidad de que los habitantes de las islas fueran consultados respecto de los términos de ese Pacto, satisfaciendo así la demanda británica de tener en cuenta los deseos de esos habitantes.

Para evitar que una migración masiva de argentinos continentales pudiera alterar el equilibrio político de las islas, el autor propone que los derechos políticos sólo puedan ser ejercidos por los nacidos en ellas de modo que se garantizaría el control político local y el de la representación a nivel provincial y nacional hasta que las generaciones futuras —los hijos de los migrantes argentinos continentales nacidos allí— superaran en número a los pobladores originarios.

Habría que incorporar al Pacto una excepción que permita que los actuales habitantes no nacidos en las islas pero residentes al momento de la incorporación puedan también ejercer sus derechos electorales. Para ello un listado de esos electores debería ser proporcionado por los británicos al momento de la transferencia y permanecería cerrado a partir de ese momento.

Se toma como antecedente de Pacto de Incorporación al denominado Pacto de San José de Flores, mediante el que se incorporó la provincia de Buenos Aires a la Confederación, el 11 de noviembre de 1859, y que ha habilitado a esa provincia para crear y administrar instituciones públicas y financieras libres de la interferencia federal (por caso el Banco de la Provincia de Buenos Aires) (12). Agrega Vanossi en su propuesta que los términos del Pacto de Incorporación podrían ser, para mayor seguridad de los isleños, garantizados por tres países miembros de la Comunidad Internacional.

(12)
ibidem, p.112.

La propuesta del autor abunda en detalles particulares, como la organización institucional de la nueva provincia mediante un sistema parlamentario similar al anglosajón y el sistema de juicio por jurados (también previsto en la Constitución Nacional argentina). Asimismo podrían designarse los jueces provinciales mediante elección popular.

Vanossi hace previsiones respecto de la intervención federal y la declaración del estado de sitio, estipulando que las autoridades locales deberían requerir la declaración de cualquiera de ambas medidas, y reduciendo la acción federal al envío de contingentes militares para garantizar el orden o repeler agresiones externas. También garantizaría el Pacto la continuidad de los derechos adquiridos bajo el régimen de la *common law* y la compatibilización entre la futura legislación de orden nacional y su adecuación por parte de la legislatura local en determinados casos.

Respecto de la autonomía económica y financiera de la nueva provincia se prevé un régimen de zona aduanera libre, el que podría guardar semejanza del implementado oportunamente por la Ley 19.640 para Tierra del Fuego.

La cuestión de las relaciones exteriores y la defensa es un tema central en esta solución ya que son atributos centrales de la noción de soberanía. Alguna presencia de unidades militares en las islas se torna imprescindible debido a la necesidad de vigilar la depredación de los recursos pesqueros del Mar Argentino y, por otra parte, tradicionalmente la Argentina no ha admitido la presencia de fuerzas militares extranjeras en su territorio.

Para mayor seguridad de los isleños, el pacto de incorporación podría incluir una cláusula de anulación ante un golpe de Estado o cualquier alteración del régimen institucional que tuviera lugar en la Argentina continental.

La cuestión de la doble ciudadanía de los isleños puede resolverse de modo similar a lo previsto por el acuerdo entre la Argentina e Italia, ratificado por la Ley 20.588. Más allá de esto, la posesión de doble ciudadanía es común entre los argentinos, mayoritariamente de ascendencia europea.

La propuesta de Vanossi prevé un sistema de doble idioma oficial en las islas para los casos de asuntos oficiales y educación en todos los niveles, dejando libradas todas las demás áreas de aplicación a la voluntad de los habitantes (13).

(13)
ibídem, p.117.

Las cuestiones referentes a legislación social y del trabajo presentan algunas complejidades pero no resultan de imposible solución a través de la implementación de un estatuto especial, en este caso sería el del *Trabajador Isleño*, a semejanza de los ya existentes en la Argentina respecto de periodistas, trabajadoras domésticas, trabajadores de la construcción, etc.

Lo referente a la seguridad social se vería facilitado por la existencia del sistema de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones privadas, en muchos casos propiedad de importantes grupos internacionales, que se ha puesto en vigencia en la Argentina.

Resumiendo, el sistema propuesto de provincialización con Pacto de Incorporación garantizado por tres potencias, una de las cuales podría ser los EE.UU., estaría en condiciones de satisfacer el anhelo argentino de recuperar la soberanía sobre las Islas Malvinas garantizando la preservación de la cultura local y la hegemonía política de los isleños por más de una generación, al tiempo de permitir a la población actual disfrutar de un grado de autonomía muy amplio en cuestiones de política, justicia, seguridad y economía.

Todo lo anterior no implica desconocer las restricciones existentes en estos momentos respecto a la factibilidad política de una propuesta de transferencia de soberanía, principalmente de miras a la voluntad del gobierno británico y la aceptabilidad por parte de su opinión pública y la de la población de las islas.

Un paso más adelante en la autonomía: el caso de las islas Aland

Las Aland conforman un archipiélago de más de seis mil islas, rocas y afloramientos que son una continuación natural del territorio continental finlandés. Situadas en la entrada al Golfo de Botnia en su conexión con el Báltico, han revestido interés estratégico durante siglos. Su extensión territorial alcanza a 6.784 kilómetros cuadrados (14).

(14)
Aland in figures, <http://www.asu-b.aland.fi/numbers.html>

Más allá de que un canal principal separa las islas de Suecia, Estocolmo sólo dista ochenta kilómetros de sus costas, y la ciudad principal de las islas, Mariehamn, está a ciento cuarenta kilómetros de la capital sueca. Esto ha provocado que, históricamente y desde el punto de vista de los gobiernos suecos, unas Aland militarizadas fueran percibidas como una amenaza potencial para Estocolmo. Así, la cuestión de la militarización de las Aland fue una preocupación para las principales potencias europeas desde el final del siglo XIX, principalmente debido a su cercanía con Alemania y Rusia.

La población de las Aland es mayormente de origen sueco y los antecedentes de los primeros habitantes de lengua sueca se remontan al siglo XII. Aún en nuestros días, más del 90% de sus aproximadamente 25.000 habitantes son sueco parlantes y predominantemente suecos en su cultura (15).

(15)
ibídem.



Ubicación geográfica de las Islas Aland.

Las Aland estuvieron bajo el dominio de la corona sueca hasta 1809, pero tras la debilidad fruto de una serie de guerras perdidas Suecia fue forzada por el gobierno zarista ruso a renunciar a sus reclamaciones sobre Finlandia y las Aland en forma definitiva. Desde 1809 hasta 1917 el Zar administró tanto Finlandia como las Aland como integrantes del Gran Ducado de Finlandia. Como consecuencia de la derrota rusa en la Guerra de Crimea y el subsiguiente Tratado de París, Rusia se comprometió a neutralizar y desmilitarizar las Aland. En 1915 se descubrió que Rusia había violado estos compromisos.

A raíz de la revolución bolchevique de 1917, estalló una guerra civil en Finlandia entre dos bandos, que a similitud de lo ocurrido en Rusia, fueron denominados Rojos y Blancos respectivamente. La guarnición rusa de las Aland se plegó al bando Rojo y esta situación se complicó cuando el bando Blanco finlandés se vio obligado a replegarse a través del mar helado hacia las Aland. Finalmente, en 1919, los suecos ocuparon transitoriamente las islas hasta que se produjo la derrota del bando Rojo en la guerra civil.

Como resultado de la ocupación sueca, los alandeses presionaron para una unión completa con Suecia y el gobierno sueco pasó a ser el campeón de esta causa. La disputa entre Suecia y la recién independizada Finlandia por la soberanía sobre las islas finalmente se resolvió a favor de esta última en 1921 a través de una decisión del Consejo de la Liga de las Naciones en línea con informes de una Comisión de Juristas.

La concepción wilsoniana de autodeterminación de los pueblos y los frecuentemente expresados deseos de la población alandesa (se habían realizado varios plebiscitos que abrumadoramente solicitaron la anexión a Suecia), tuvieron poca influencia en la decisión de la Liga, pero generaron previsiones adicionales respecto de la autonomía de los alandeses.

Hay un paralelo que debe destacarse entre la situación atravesada por la población de las Aland entre 1917 y 1921 y las de los habitantes de las Islas Malvinas luego de 1982, y ella reside en el hecho de en que ambas quedaron sentimientos de inseguridad y hostilidad como resultado del enfrentamiento armado y la ocupación del territorio por fuerzas militares (16).

El caso de las Aland presenta una situación inversa al de las Islas Malvinas. En el primero la soberanía sobre las islas recaía claramente sobre Finlandia mientras que los habitantes deseaban la unidad política con su vecino no soberano. En las Malvinas, al tiempo que la soberanía es ejercida de hecho por el Reino Unido, los habitantes desean continuar con esta vinculación mientras que el gobierno argentino desea que la soberanía política sobre las islas le sea transferida. Dejando de lado las cuestiones legales, en ambos casos se trata de territorios insulares disputados, en los cuales las cuestiones de soberanía formal se mezclan con los deseos de los habitantes de mantener su propia cultura, identidad y formas de vida.

(16)
 Bullock, D. y Mitchell, C., *The Aland Islands Solution, en In the Aftermath: Anglo-Argentine relations since the War for the Falklands/Malvinas Islands*, University of Maryland-College Park, 1989, p.154.

El problema en ambos casos comprende la elaboración de soluciones que satisfagan y salvaguarden los intereses y los deseos de una población relativamente pequeña de isleños, y que también atienda a las metas de los gobiernos involucrados de modo de evitar futuros conflictos. El caso de las Malvinas, hoy en día, es similar a la situación que enfrentaban las Aland en 1920.

La solución establecida por la Liga de las Naciones en 1920 consistió en permitir a los finlandeses mantener su soberanía sobre las Aland pero también insistir en que los deseos de los alandeses de conservar su separación, lenguaje, identidad cultural y forma de vida debían ser salvaguardados y garantizados. Esto debía ser realizado formalmente otorgando a los isleños la condición de “minoría” dentro del estado finlandés y concediéndoles un alto nivel de autonomía y la capacidad de autogobierno y administración de sus propios asuntos.

La Comisión de la Liga de las Naciones recomendó provisiones de autonomía que iban más lejos que las otorgadas en la Ley de Autonomía aprobada por el gobierno finlandés el 7 de mayo de 1920. Estas provisiones adicionales incluían: (17).

(17)
ibídem, p.156.

- 1) Debía permitirse a los alandeses presentar a Helsinki un listado de tres candidatos a gobernador de la Provincia de Aland y de ese listado sería elegido dicho gobernador.
- 2) En la Provincia de Aland la educación en escuelas primarias y técnicas sería impartida en sueco, con la exclusión obligatoria, y confirmada por ley, del finés.
- 3) A los alandeses debía concederse el derecho de privilegio cada vez que hubiera una oferta de adquisición de tierras en las islas por parte de no residentes.
- 4) Los nuevos habitantes de las islas sólo gozarían de dicha franquicia luego de cinco años de residencia en las islas.

La Comisión recomendó además que todas estas garantías tuvieran fuerza de ley y que los propios alandeses tuvieran la posibilidad de recurrir directamente (posiblemente a través del gobierno sueco) al Consejo de la Liga de las Naciones. Esto último finalmente no prosperó.

El acuerdo eventual implicó la ampliación de la ley finlandesa existente sobre la autonomía de las Aland respecto del privilegio en la adquisición de tierras, una restricción de cinco años en el derecho a voto de los nuevos residentes y la nominación del gobernador por parte del presidente de Finlandia en acuerdo con la Asamblea Provincial Alandesa, denominada Dieta, y en el caso de falta de acuerdo, el presidente de Finlandia elegiría de una lista de cinco candidatos elevada por la Dieta. También incluía la imposición del sueco como idioma en todas las escuelas estatales de las islas.

El acuerdo sería “vigilado” por la Liga de las Naciones, y Finlandia se comprometía a elevar a la Liga de las Naciones cualquier petición o reclamo de la Dieta alandesa en relación con estas garantías. Finalmente, el gobierno finlandés accedió a que las islas fueran neutralizadas y desmilitarizadas, tal como estaba originalmente previsto en el Tratado de París de 1856 (18).

(18)
Por el que se alcanzó la paz luego de la Guerra de Crimea entre Rusia, por una parte, y Francia, Inglaterra y Turquía, por la otra.

Más allá que todas estas precisiones fueron efectivamente incorporadas a la Ley de Autonomía de las Aland por el gobierno finlandés, este acuerdo no era popular y nadie esperaba que funcionara. A los finlandeses les disgustaba lo que percibían como una restricción de su soberanía, los alandeses estaban disgustados por el rechazo de su demanda de autodeterminación y porque se habían ignorado sus deseos e intereses, y los legisladores suecos expresaron su esperanza de que en el futuro el sentimiento nacional de los habitantes de las islas sería reivindicado.

Estas previsiones pesimistas no se confirmaron, y el acuerdo funcionó satisfactoriamente para todas las partes. En 1951, fue aprobada una segunda Ley de Autonomía por el parlamento finlandés, confirmando la mayoría de las previsiones contenidas en la ley anterior e incorporando ventajas adicionales para los isleños. Entre ellas se contaba la excepción del servicio militar para los isleños, el requerimiento de hablar y escribir correctamente en legua sueca para todos los empleados estatales de las Aland, y el derecho del parlamento provincial a recaudar impuestos sobre los ingresos para gastos locales. En 1954 se habilitó a las islas para enarbolar su propia bandera. Desde marzo de 1984 las Aland comenzaron a vender sus propias estampillas postales. En 1991 y previo al ingreso de Finlandia y las Aland a la Comunidad Económica Europea, que se concretó en enero de 1995, la Ley de Autonomía de las Aland fue nuevamente modificada, agregando mayores potestades a las autoridades de la provincia autónoma (19).

(19)
Ministry for Foreign Affairs, Finnish
Features, Helsinki, Finland, May
1991.

El éxito de la solución desarrollada sesenta años atrás por la Liga de las Naciones ha dependido de variados factores. No ha sido menor entre ellos la naturaleza del acuerdo propiamente dicho, pero también es importante el modo en que finlandeses y alandeses implementaron el acuerdo, reforzado, particularmente en las últimas décadas, por la relativa prosperidad económica que los isleños obtuvieron, principalmente apoyada en una exitosa industria turística.

Tres elementos principales de la naturaleza de este acuerdo resultan valiosos y materia de consideración para el caso de las Islas Malvinas. El primero de ellos es que la solución implementada salvaguardó la cultura y modo de vida de los alandeses, garantizando su preservación en la ley propiamente dicha, y permitiendo el funcionamiento cotidiano de la política, economía, educación y asuntos sociales locales en manos de los isleños.

Al mismo tiempo que los asuntos de alta política, como la defensa, las relaciones exteriores, la administración de justicia y las finanzas estatales quedaban a cargo del estado finlandés, el grado de autonomía y libertad de interferencias proporcionado a los isleños les permitió sentir que efectivamente estaban conduciendo los asuntos locales.

En segundo lugar, en este caso resulta indudable que, comparados con lo que ocurre con las poblaciones de otros lugares en el mundo, los alandeses disfrutaban de una posición altamente privilegiada dentro del estado finlandés. Disfrutaban de beneficios económicos, sociales, educativos y fiscales superiores al resto de la población de Finlandia.

Finalmente, la solución elegida parece haber funcionado durante varias generaciones debido a la practicabilidad de sus provisiones. Una vez acordado que la soberanía pertenecía a los finlandeses, la solución fue construida sobre el principio práctico de que los finlandeses accedían a limitar la soberanía respecto de un amplio espectro de temas. Pragmáticamente se entendió que la cuestión no residía en qué decisiones podrían ser adoptadas por el gobierno local, sino, por el contrario, cuáles eran las decisiones que serían retenidas por el gobierno central. Es decir, la solución se concentraba menos en las grandes cuestiones de principio —autodeterminación, soberanía, derechos de las minorías— y más en las cuestiones respecto a lo necesario para mantener lo que los isleños querían en términos de conducir sus propias vidas —cultura, lenguaje, identidad— así como sentirse seguros respecto de que todo esto sería preservado en el futuro.

La Provincialización con Pacto de incorporación y la solución Aland son compatibles

Sobre la base de lo expuesto y de miras al conflicto Malvinas, la cuestión residiría en si el caso Aland debe ser tomado como “modelo” para resolver la cuestión en Malvinas, o si bien debe ser considerado sólo como punto de partida en la búsqueda de una solución. Probablemente, la simple transferencia de detalles de la solución que funcionó hace sesenta años para las Islas Aland acarrearía mayores peligros y dificultades que respues-

tas útiles a los problemas actuales. Sería de utilidad tener en cuenta si lo que se debe considerar es el *proceso* por el cual la solución Aland fue desarrollada o bien la *estructura* real de la solución en sí misma.

En el primer caso, resulta muy improbable que las Naciones Unidas puedan verse comprometidas en negociaciones para un acuerdo de modo similar a lo que ocurrió en su momento con la Liga de las Naciones, cuyo rol fue determinante en el hallazgo de la solución para las Islas Aland en 1920. La propia reticencia de los sucesivos gobiernos británicos en involucrar a las Naciones Unidas en cualquier cuestión que ellos definan como “británica”, por caso la situación irlandesa, reafirma el pesimismo con que se aprecia cualquier participación importante de la O.N.U. en este tema. Mucho más probable se presenta el escenario de una negociación bilateral, tal vez con la asistencia de buenos oficios de algunos gobiernos amigos, que podría conducir hacia una eventual solución.

Por otra parte, utilizando el caso Aland como punto de partida, y si esto es llevado a cabo con la debida cautela, podría realizarse un útil ejercicio de miras a un acuerdo en el caso Malvinas. Podría ser el ejemplo que ilustre a los malvinenses acerca de una posibilidad concreta de retener para sí lo mejor del mundo británico y adquirir, a la vez, lo mejor del mundo argentino.

Hay un conjunto de preguntas y posibilidades abiertas al debate, las consignaremos aquí y esbozaremos posibles respuestas:

- 1) ¿Podrían los isleños retener su ciudadanía británica u obtener una doble ciudadanía como parte de un futuro arreglo?
R: La respuesta, tal como se ha visto en la propuesta de Jorge Vanossi, es afirmativa.
- 2) ¿Podrá el sistema legal británico y de aplicación de la ley ser preservado en las islas en algún futuro acuerdo?. R: También, y con idéntico antecedente, la respuesta es afirmativa.
- 3) Si la cultura, educación y lenguaje británicos van a ser preservados en las Malvinas, ¿significa esto la retención de los maestros y profesores británicos, la currícula y el sistema de exámenes actualmente vigentes en las escuelas isleñas?
R: La educación en los niveles preescolar, primario y secundario en la Argentina están a cargo de las provincias, por lo que no deberían presentarse inconvenientes insalvables. Sí debería preverse alguna forma de enseñanza del idioma español que se inserte en el actual esquema educativo.
- 4) ¿Podrán hacerse arreglos respecto a privilegios en la adquisición de tierras en las islas y restricciones a la ciudadanía en la nueva provincia (como en Aland) para evitar que la inmigración argentina abrume a los actuales residentes?
R: El Pacto de Incorporación planteado por Vanossi prevé razonablemente estas situaciones.
- 5) ¿Ofrecen las previsiones de la Ley de Autonomía para Aland en el sentido de autogobierno y autonomía un punto de partida para debatir acerca de una satisfactoria autonomía y control de sus propios asuntos locales por parte de los actuales habitantes de las Islas Malvinas?
R: La respuesta, siempre dentro de una provincialización con Pacto de Incorporación, es afirmativa.
- 6) ¿Hasta qué grado podrán las ventajas económicas disfrutadas por los habitantes de las Aland dentro de la economía finlandesa ofrecer algunas ideas a los isleños de las Malvinas para la preservación de su forma tradicional de vida?
R: El régimen de excepción que podría recibir la nueva provincia, tal como hemos expresado antes, similar al de la Ley 19.640 de Tierra del Fuego que crea un área adua-

nera y fiscal especial, podría garantizar a los isleños un *status* económico parecido al actual y, evidentemente, superior al del resto de la Argentina.

7) ¿Qué arreglos de apelaciones y garantías pueden ser construidos para la solución de Malvinas de modo de asegurar a los isleños que su modo de vida será preservado en el futuro y que, a la vez, sean aceptables para Buenos Aires?

R: El Pacto de Incorporación de la nueva provincia puede contener todos los arreglos necesarios en orden a éstas cuestiones y puede, tal como lo ha manifestado Jorge Vannossi, contar con la garantía de tres países amigos, uno de los cuales podrían ser los Estados Unidos.

A nuestra óptica se presenta posible elaborar una propuesta de provincialización con Pacto de Incorporación que ofrezca a los isleños todas las garantías que lógicamente demandan. Es más, el inconveniente mayor para alcanzar la solución del diferendo sobre las Malvinas no residiría en alcanzar acuerdo sobre éstas garantías sino en abrir una negociación que los sucesivos gobiernos británicos se han reiteradamente resistido a iniciar.

De acuerdo con esto, por una parte debería trabajarse en la Argentina sobre el perfeccionamiento de una propuesta de provincialización como la que aquí se ha esbozado —debe tenerse en cuenta que para implementarla resultan necesarias adaptaciones constitucionales y reestructurar la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur—, y por la otra desarrollar una estrategia que apunte a iniciar una negociación con el gobierno británico que incluya el tema de la soberanía.

Abrir una negociación que incluya la soberanía

A mediados de 1997, Guillermo Makin escribió un artículo en *Archivos del Presente* en el que trazaba un panorama de la cuestión Malvinas en el marco de la nueva administración laborista británica. (20) Allí se resaltaba la cuestión de la baja prioridad que el tema de las Malvinas posee en la agenda exterior del gobierno británico, que en ese momento enfrentaba la entrega a China de Hong Kong, la expansión de la OTAN y la siempre preocupante situación en Irlanda del Norte.

(20)

Makin, Guillermo, Nuevo Laborismo y Malvinas, en *Archivos del Presente*, No. 9, Jul/Set. 1997, pp.197-209

Esta situación en realidad no es nueva, es más, acompaña desde siempre al conflicto Malvinas. Al respecto ha afirmado Virginia Gamba: “*En verdad, para el hombre medio europeo, la ‘cuestión’ de las Islas Malvinas nace y muere durante los meses que transcurren entre una y otra invasión de las islas en 1982*”. (21) La cuestión entonces sería cómo hacer para “llamar la atención” del gobierno británico.

(21)

Gamba, Virginia, El Peón de la Reina, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1984, p.14.

Makin puntualiza en el artículo antes mencionado algunos aspectos de la “conducta” argentina de los últimos años que deben ser preservados en orden a que nuestro país sea considerado seriamente en el plano internacional, principalmente mantener la estabilidad y la predecibilidad de nuestras acciones, así como continuar con una actitud razonable y flexible. Todo esto no puede menos que compartirse, al igual que lo opinado respecto de la necesidad del crecimiento económico argentino y el fortalecimiento del Mercosur.

Pero hay otro aspecto que Makin menciona acertadamente y que ha sido poco tenido en cuenta por las administraciones argentinas desde 1990, y es *la necesidad del fortalecimiento militar argentino*. Más allá de la razonabilidad de que Argentina continúe con su tradicional y continuamente declarada vocación de resolver el conflicto por las vías pacíficas, no puede dejarse de lado que, tal como ocurrió en la discusión entre China y el Reino Unido por Hong Kong, estamos ante una negociación donde deberían estar presentes todos los factores de poder de ambas partes.

Gran Bretaña, efectivamente, tiene puestos en escena la totalidad de sus recursos de po-

der. Exhibe, aunque disminuido respecto de su época de gloria, su poder económico y financiero que le permitió, entre otras cosas, construir instalaciones militares en las islas a un costo de centenares de millones de dólares, mantener en ese lugar tan apartado de su metrópoli una guarnición militar que ejerce una disuasión creíble y subsidiar económicamente a las islas durante años. También pone en juego el peso de sus alianzas político militares, la capacidad de su diplomacia, y el alcance y poder de sus medios de difusión masiva.

La Argentina, en cambio, a pesar de sus esfuerzos en los campos político y económico, ha trabajado poco y con escasa inspiración sobre los factores psicosociales y, sobre todo, ha mantenido ausente en la negociación con Gran Bretaña a su poder militar.

Como Makin destaca, el instrumento militar argentino no goza, hoy en día de credibilidad. (22) Con unas fuerzas poco profesionalizadas, pobremente equipadas y adiestradas, y en una situación de escasez de repuestos y pertrechos que es ampliamente conocida por los británicos, lejos pueden estar éstos de sentirse presionados para ingresar en una negociación seria sobre un tema que, además, obtiene bajísima prioridad en la consideración de su opinión pública.

(22)
Makin, Guillermo, *op. cit.*, p.209.

A este respecto, parece oportuno destacar la opinión de uno de los más importantes teóricos contemporáneos de la estrategia, Thomas Schelling, quien afirma: "*Sin embargo, lo que interesa rescatar es que los nuevos conceptos exigen que el poder militar acompañe a la política exterior de todo país y que la fuerza militar se utilice en apoyo y no en alternativa de la solución negociada de las controversias*". (23)

(23)
Citado en Gamba, Virginia, *Estrategia: intervención y crisis*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1985, p.14.

Es necesario entonces, de miras a aproximarse temporalmente a la solución definitiva del conflicto Malvinas, implementar políticas en varios frentes, internos y externos, que conlleven, en primer lugar, al fortalecimiento amplio de las capacidades nacionales, y, en segundo lugar pero no menos importante, a concertar la atención de las autoridades y la población del Reino Unido.

No es un trabajo de días ni de meses, esto llevará años. Pero la Argentina ha esperado más de ciento sesenta años para obtener la reivindicación de un territorio que con justicia considera propio, y si sus gobiernos encaran la cuestión con seriedad y profesionalismo, tal vez en unos pocos años pueda cuando menos comenzar a avizorarse un final feliz para este conflicto. ■

Bibliografía

- Aland in figures, <http://www.asub.aland.fi/numbers.html>
- Bartolomé, Mariano, *El Conflicto del Atlántico Sur. Una perspectiva diferente*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1996.
- Bullock, D. y Mitchell, C., *The Aland Islands Solution*, en *In the Aftermath: Anglo-Argentine relations since the war for the Falklands/Malvinas Islands*, University of Maryland-College Park, 1989, p. 154.
- Dent, Martin, *Shared Sovereignty as a Solution to the Dispute over the Falklands/Malvinas*, en Little, W. y Mitchell, C., *In the Aftermath: Anglo-Argentine relations since the war for the Falklands/Malvinas Islands*, University of Maryland-College Park, 1989.
- Gamba, Virginia, *El Peón de la Reina*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1984.
- García del Solar, Lucio, *El paraguas y la soberanía en las Malvinas*, en *La Nación*, 14 de junio de 1997, p. 19.
- Helbling, Carlos C., *Nuevo ciclo en la relación con Londres*, en *La Nación*, 11 de noviembre de 1996, p. 7.
- Iglesias, Graciela, *Los Torios y las Malvinas*, en *La Nación*, 23 de abril de 1997, p. 11.
- Makin, Guillermo, *Nuevo Laborismo y Malvinas*, en *Archivos del Presente*, Nro. 9, Jul/set. 1997, pp. 197-209.
- Makin, G. y Lewis, C., *Soberanía compartida: Concepto, antecedentes y factibilidad política en el Reino Unido*, en *Relaciones Internacionales*, Nro. 14, 1998, pp. 148-149.
- Ministry for Foreign Affairs, *Finnish Features*, Helsinki, Finland, may 1991.
- Schelling, Thomas C., *The Strategy of Conflict*, New York, 1963.
- Vanossi, Jorge, Rñ, *Provincialisation with a pact of incorporation*, en Little, W. y Mitchell, C., *In the Aftermath: Anglo-Argentine relations since the war for the Falklands/Malvinas Islands*, University of Maryland-College Park, 1989, p. 111.