

ESTRATEGIA

**Relevamiento Económico de las
ISLAS MALVINAS**

INFORME SHACKLETON
(Estrategia, Recomendaciones e Implementación)

JULIO 1976

**SERIE
DOCUMENTOS 1**

INSTITUTO ARGENTINO DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS Y DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

ESTRATEGIA

RELEVAMIENTO ECONÓMICO DE LAS ISLAS MALVINAS

INFORME SHACKLETON (vol. II)

JULIO 1976

**SERIE 1
DOCUMENTOS**

DIRECTOR

JUAN ENRIQUE GUGLIAMPELLI

DIRECTOR ASOCIADO

ENRIQUE VERA VILLALOBOS

CONSEJO DE REDACCIÓN

ALBERTO MANUEL GARASINO

RODOLFO N. M. PANZARINI

ARNOLDO C. TESSELHOFF

JOSÉ LUIS GARCÍA

CARLOS MARIANO GAZCÓN

HORACIO P. BALLESTER

MARIO HORACIO ORSOLINI

ERNESTO J. ABERG COBO

BRUNO PASSARELLI

HAROLDO OLCESE

JOSÉ ENRIQUE MIGUENS

GUILLERMO A. GIAROLI

ADELA Y. DE KUMCHER

ENRIQUE ALONSO

OBJETIVOS GENERALES

El Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales (INSAR) tiene carácter de fundación con personería jurídica otorgada por el Poder Ejecutivo Nacional. Su objetivo es el siguiente:

Realizar, promover y estimular los estudios e investigaciones sobre los problemas nacionales e internacionales, con particular dedicación a todos los asuntos vinculados con la seguridad nacional, las relaciones exteriores, la educación, la tecnología, la cultura, la economía y otros aspectos afines de la vida nacional, tanto en su situación actual como en su evolución histórica.

A ese fin, se propone:

- Crear centros de estudios e investigación organizando conferencias, seminarios y realizando tareas de investigación científica.
- Cooperar con otras instituciones argentinas y extranjeras que desempeñen actividades afines a las de este instituto.
- Efectuar toda clase de publicaciones en forma de libros, revistas, boletines y folletos para difundir los trabajos realizados.

ESTRATEGIA es una publicación bimestral del Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales, Córdoba 838, piso 1º, Buenos Aires, República Argentina.

Queda prohibido reproducir íntegra o fragmentariamente cualesquiera de los artículos escritos o traducidos exclusivamente por ESTRATEGIA, sin autorización especial y sin mencionar su origen.

Se reciben colaboraciones para su eventual publicación, que, en principio, no deberán exceder de diez páginas escritas a máquina y a doble espacio. Tratándose de traducciones deberá acompañarse una copia del texto en idioma original.

A estos efectos, así como también con relación a ilustraciones, gráficos, remuneraciones y demás circunstancias, se ruega a los interesados dirigirse por carta al Comité de Dirección.

Nº de Serie Internacional Standard Serial Number

ISSN: AG ISSN 0046-2578

Registro Nacional de la Propiedad Intelectual Nº 1345464

Córdoba 838, piso 1º Teléfono 392-8186
Buenos Aires

El Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales (INSAR) por intermedio de la Revista ESTRATEGIA, publica el volumen II (Estrategia, Recomendaciones e Implementación) del Relevamiento Económico de las Islas Malvinas, más conocido como el INFORME SHACKLETON, aparecido en julio de 1976. Se ha considerado oportuno agregar un estudio preliminar por la Dirección de ESTRATEGIA y como anexos 1, 2 y 3, respectivamente, la "Introducción al informe de Lord Shackleton", "Marco de Referencia" del citado trabajo y, por último "Referencias a la Argentina incluidas en el volumen I". El INSAR se hace un deber agradecer la cooperación de una empresa argentina: Bardahl SA, sin cuyo apoyo no habría sido posible la presente publicación.

El Informe Shackleton y el problema de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur

I

La publicación en Londres del Informe de Lord Shackleton¹ en circunstancias muy particulares para los derechos argentinos en el Atlántico Sur y en especial en la Antártida ha inducido al Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales, por intermedio de la Revista ESTRATEGIA, a publicar en idioma español las partes fundamentales de tan importante documento. Es por ello que se ha considerado oportuno divulgar el segundo volumen, que contiene una síntesis del contenido del primero y las propuestas concretas en materia de desarrollo económico-social de las islas, complementado con el prólogo y algunos extractos del primer volumen en los que se hace alusión a la relación de las islas con la República Argentina.

El Informe, cuyo carácter semioficial es evidente pese a las protestas de independencia que se hacen en su Introducción, procura escrupulosamente eludir el tema del futuro político de las islas, y se apoya en la hipótesis de que "su status político continuará siendo el mismo que el imperante durante el último siglo y medio" (t. I, pág. iii) con lo cual, de paso, se subraya el único título que puede invocar Gran Bretaña: la larga posesión efectiva del archipiélago. Desde luego nos referimos al Informe Schackleton *publicado* ya que, obviamente, es de suponer que existen valiosos materiales en aspectos políticos y económicos (sobre todo con respecto a la existencia de hidrocarburos) que por su naturaleza deben haber sido volcados en un informe secreto.

Sin embargo los autores del Informe tienen una clara y aguda conciencia de la imposibilidad de sacar a las Malvinas de su actual estancamiento a menos que se logre la "colaboración" y aun la "participación" de la Argentina. Es así como reconocen que "la cuestión de la soberanía pende

¹ "Economic Survey of the Falkland Islands"

Chairman: The Rt. Hon. Lord Shackleton KG PC OBE - Presented to the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs - Prepared by The Economist Intelligence Unit Ltd. - Crown Copyright - July 1976.

sobre nuestro Informe, como lo hace sobre las Malvinas, y la ausencia de un arreglo bien podría inhibir el desarrollo de las islas" (t. I, pág. iii). Esta decisiva admisión se detiene, empero, en el umbral de la cuestión, que es el reconocimiento de que la cooperación angloargentina en las Malvinas no podrá exceder el nivel restringido que ha alcanzado hasta el momento (servicio aéreo y acuerdo sobre comunicaciones; limitado suministro de combustibles por YPF; apertura del turismo), a menos que el gobierno británico se avenga a encarar una negociación cuyo punto de partida y objetivo final sea el traspaso de la soberanía a la Argentina de dicho archipiélago.

Desde luego no podría pretenderse que un estudio semioficial del problema, llevado a cabo por súbditos británicos, adoptara una posición favorable a los derechos argentinos, y en tal medida el Informe Shackleton debe ser analizado con las adecuadas precauciones críticas.

Así, por ejemplo, en la breve introducción histórica se hace la siguiente afirmación:

"El primer establecimiento fue el de De Bougainville en 1764 y desde 1764 hasta 1832 la soberanía sobre las islas fue disputada entre Francia, España y el Reino Unido pero ninguno de los establecimientos resultantes subsistió más que unos pocos años. La actual reclamación argentina sobre las Islas Malvinas se deriva por herencia de la pretensión española" (t. I, pág. 4).

Por más que el Informe no se haya propuesto más que una breve reseña histórica, resultaría difícil comprimir más errores en menos espacio. Sin desviarnos hacia una estéril polémica histórica no podemos menos que recordar la siguiente cronología:

- 1764: Fundación de Port Louis por Bougainville y un grupo de colonos de Saint Malo (primera ocupación de las Islas).
- 1767: Entrega de Port Louis a las autoridades españolas, en reconocimiento de su derecho de soberanía. Francia no vuelve a intentar establecerse en las Malvinas. Se instala el primer gobernador español en Puerto Soledad.
- 1765: Gran Bretaña envía una expedición clandestina que toma posesión "del puerto y de todas las islas vecinas" en el lugar que el Capitán Byron denomina Port Egmont en el islote Saunders, al norte de la Malvina Occidental.
- 1766: El capitán Macbride levanta en Port Egmont un fortín de madera y una barraca, y se instala allí una guarnición.
- 1770: Los españoles desalojan a los ingleses por la fuerza.
- 1771: Ante el reclamo británico por el "agravio inferido a la Corona", España restituye la posesión de Puerto Egmont solamente, puntualizando que ello no afecta su derecho anterior de soberanía.
- 1774: En cumplimiento de una promesa verbal y secreta los ingleses abandonan Puerto Egmont y no vuelven a pisar las Malvinas hasta 1833.

- 1767-1811: España designa sucesivos gobernadores que pueblan las islas Malvinas hasta que se resuelve su evacuación temporaria a raíz de los acontecimientos de Buenos Aires (1810-11).
- 1820: El comandante Jewitt retoma posesión de las islas en nombre de las Provincias Unidas y ocupa la gobernación, notificando a los buques que navegaban la zona la jurisdicción argentina en las aguas circundantes.
- 1823: Se nombra gobernador a Pablo Areguaty y se otorga a Jorge Pacheco una concesión de tierras y pesca en la isla Soledad.
- 1828: Concesión de tierras y derechos de pesca a Luis Vernet.
- 1829: Lavalle crea la Comandancia Política y Militar de las Islas Malvinas e Islas del Cabo de Hornos y nombra gobernador a Luis Vernet.
- 1831: Destrucción y saqueo de Puerto Soledad por la corbeta estadounidense *Lexington*, en represalia por la captura de tres pesqueros furtivos por Vernet.
- 1832: Se designa comandante interino a Juan Esteban Mestivier, quien se traslada a las Islas con un destacamento de 50 soldados y sus familias. Amotinamiento de los soldados y asesinato de Mestivier.
- 1833: La corbeta inglesa *Clio* reduce a los restos de la guarnición argentina y su capitán toma posesión de las islas en nombre de su Majestad Británica.

Es decir que, con excepción de la mención del establecimiento de Bougainville en 1764 todas las demás afirmaciones del párrafo que destina el Informe Shackleton a la historia de las Malvinas hasta su ocupación por los ingleses *son falsas*. La soberanía no fue jamás disputada a España por los franceses, y los ingleses nunca lo hicieron en forma clara, sino que puede sostenerse que reconocieron el mejor derecho español en 1771 y 1774, habiéndose circunscripto su contacto con las islas al establecimiento clandestino y transitorio de una pequeña guarnición en un islote separado de las dos islas principales. Incluso el vocero oficioso del gobierno británico de la época, el célebre Dr. Samuel Johnson, reconoce sin ambages el indiscutible derecho de la corona española sobre el archipiélago de las Malvinas.²

El establecimiento de los españoles en Puerto Soledad subsistió desde 1767 hasta 1811, bajo una sucesión ininterrumpida de gobernadores, o sea

² "Thoughts on the Late Transactions Respecting Falkland's Islands", Londres, 1771. Luego de puntualizar que nadie puede comerciar en el Atlántico Sur "sin autorización del Rey de España... salvo por la violencia o en forma clandestina", recuerda que el gobierno británico desistió de una expedición de "estudio" a las Malvinas, en 1748, ante la enérgica protesta del canciller español Carvajal. Dice más adelante, refiriéndose a la conducta del gobernador Bucarelli: "¿Por qué habían los españoles de renunciar a la *defensa de sus propios territorios*?" (subrayado nuestro). El polemista Junius, identificado con el joven Pitt, afirma en su intento de refutación a Johnson que el acuerdo de 1771 significaba una renuncia de la soberanía británica sobre las Malvinas.

durante 44 años. Por último, la reclamación argentina no "se deriva por herencia de la pretensión española", sino que se apoya en un derecho propio, ejercitado activamente entre 1820 y 1833, derecho que a su vez se origina en la indiscutible soberanía española que se transmite a las Provincias Unidas.

No menos grave es la omisión en que incurre el Informe acerca del origen espurio de la posesión británica en las Malvinas, o sea el sorpresivo ataque y la ocupación realizados en enero de 1833, en violación de las normas del derecho internacional y de los tratados de amistad que vinculaban a Gran Bretaña con las Provincias Unidas.

Pero en política internacional no es suficiente tener la razón y el derecho: se necesita también la voluntad de afirmarlos así como el poder suficiente para imponerlos si fuera necesario. Todo esto faltó a la Argentina en 1833. Nos limitamos entonces a la acción diplomática formal a través de la protesta de Maza en Buenos Aires y del valioso memorial de Manuel Moreno en Londres, ambos olímpicamente desdeñados por el gobierno británico.

Lo real es que Inglaterra viene usurpando de hecho las Islas desde hace casi un siglo y medio, sin que sus legítimos dueños hayan hecho más que presentar protestas por vía diplomática y en los últimos años aceptar los complejos y poco efectivos mecanismos de las Naciones Unidas, de la OEA y de las conferencias de los países no alineados. También, a partir de 1970, se ha dado el paso inédito de conversar directamente con Gran Bretaña, lo que se ha traducido en convenios sobre comunicaciones y tránsito de personas que han puesto fin al aislamiento de las islas respecto de la Argentina. Esta modificación del *status quo* ha sido ventajosa para todas las partes implicadas en el conflicto, pero en especial para los malvineros, que tienen ahora acceso a servicios médicos y educativos en nuestro territorio continental (que constituye su *mainland* natural) y reciben ciertos productos alimenticios frescos que antes les estaban vedados. En este sentido el servicio aéreo regular con Comodoro Rivadavia y la afluencia de turistas (pese a algunos episodios ingratos) han quebrado la incomunicación anterior y han originado contactos impensables en el pasado. Pero no es menos cierto que de esta manera la Argentina ha aliviado considerablemente la situación de los isleños y de las autoridades británicas, sin haber obtenido la menor concesión en materia de soberanía.

En efecto, los ingleses se aferran a la tesis de que el pleito sólo puede ser dirimido mediante un plebiscito que permita a los habitantes decidir sobre el futuro de las islas. Como esos habitantes son en su casi totalidad de origen, cultura y formación británicos, para quienes la Argentina es un país casi desconocido, es previsible que en este momento tal consulta favorecería a Gran Bretaña. Con lo cual resultaría que un puñado de granjeros y de asalariados de una compañía inglesa y de empleados de S.M. Británica tendría un inaceptable poder de decisión en una cuestión que afecta la soberanía nacional y la integridad del territorio argentino. Aquí no está en juego el problema de autodeterminación de una población sometida al dominio de una potencia colonial, sino la reivindicación de

un territorio ocupado por la fuerza y poblado con súbditos de la potencia ocupante, súbditos que, por dicha circunstancia, deben correr el riesgo de tener que emigrar o bien someterse a la soberanía del Estado reivindicante. Es por ello de lamentar que se haya visto planteada la cuestión de las Malvinas en la ONU dentro del esquema de los "territorios no autónomos", siendo en consecuencia aplicables, a juicio del Comité Especial interviniente, los principios de la ONU sobre "concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales" y debiendo tenerse en cuenta "los intereses de la población", todo lo cual introduce graves confusiones y contribuye a dilatar la solución del conflicto. En consecuencia, las actuaciones ante la ONU y la OEA deben conducirse de manera tal que no impliquen la menor renuncia a la libertad de acción y decisión de la Argentina en una cuestión donde está en juego su soberanía.

Con todo el respeto que nos merecen los pobladores de las Malvinas (que en 1975 se estimaban en 1905 personas, de las cuales un 25 % eran residentes transitorios) no es admisible para la Argentina que sean ellos quienes resuelvan el destino de un territorio incuestionablemente argentino. Es responsabilidad de Gran Bretaña —que fue quien los indujo (a ellos o a sus antepasados) a radicarse en las Malvinas— convencerlos de la necesidad de aceptar la soberanía argentina, u ofrecerles la posibilidad de emigrar y radicarse en las islas británicas o en algún otro país (muchos malvineros han emigrado, por ejemplo, a Nueva Zelanda). Al mismo tiempo es imprescindible que la Argentina asegure a los pobladores que opten por quedarse el absoluto respeto de su patrimonio cultural, de acuerdo con las garantías que otorga la Constitución Nacional a los habitantes del territorio argentino, ampliadas transitoriamente en algunos aspectos, como consecuencia de la restitución de la soberanía argentina.

Por otra parte, la situación de aislamiento y dependencia de la población local le resta posibilidad de discernimiento, al punto de que la realización de una consulta electoral constituiría una verdadera farsa desde el punto de vista del sistema democrático.

A todo esto Gran Bretaña no da señales de admitir siquiera la posibilidad de discutir la cuestión de soberanía (hace algunos meses el entonces canciller y actual primer ministro Callahan la calificó de "estéril"), ni tampoco ha propuesto concretamente organizar la consulta electoral con la que dice querer derimir el conflicto, *alternativa esta que la Argentina no puede admitir*. ¿Qué hacer, pues? Obviamente, nuestro país estaría hoy en condiciones de ocupar las islas por medios militares, aun a riesgo de un conflicto grave. Ello es posible no sólo por nuestra propia fuerza, sino por la situación estratégica de las Islas y las dificultades político-económicas de Gran Bretaña. Este recurso, como es lógico, sería lícito sólo en circunstancias extremas, es decir cuando se hubiera llegado a la conclusión de que la vía pacífica ha sido agotada. La Argentina es y ha sido pacifista. Sin embargo, esta posición no debe obstaculizar nuestra libertad de acción frente a otra nación que se niega obcecadamente a reconocer la evidencia geográfica e histórica, y cuyos títulos nacen, precisamente, de un acto de violencia.

En otras palabras: Gran Bretaña debe tener clara noción de que no hemos renunciado al uso legítimo de la fuerza para hacer valer nuestro derecho incuestionable a recuperar las islas. Al mismo tiempo, debemos procurar la solución pacífica del diferendo, sobre la base de que el intruso se avenga a una negociación inmediata cuyo objetivo sea la transferencia efectiva de la soberanía. Una vez aceptado ese principio básico todo lo demás podrá resolverse sin mayores dificultades.

Frente a la intransigencia que hasta ahora ha exhibido, por lo menos en público, el gobierno inglés, el Informe Shackleton abre perspectivas que no deben ser desaprovechadas, pues crean posibilidades de una negociación fructífera.

Ello es especialmente urgente en momentos en que el Atlántico Sur cobra una importancia geoestratégica y económica de primera magnitud, y en que se perfila la necesidad de aprontarnos para una nueva etapa en la lucha por la Antártida.

II

El Informe Shackleton se divide en dos partes: el primer volumen de viii páginas de introducción y 344 páginas más nueve mapas y cuadros fuera de texto, contiene 16 capítulos y tres apéndices. En ellos se pasa revista a la historia y geografía del archipiélago y a su estructura demográfica, laboral y económica; luego se analizan en detalle las distintas actividades económicas actuales y potenciales: agricultura (centrada en la cría de ovejas), pesca, explotación minera (fundamentalmente de hidrocarburos submarinos), industria y artesanía, transportes y comunicaciones, comercio y servicios, turismo; por último, la infraestructura social y de servicios públicos (gobierno, vivienda, educación, asistencia médica, seguridad social, etc.). El capítulo 16 se dedica a un análisis de la Falkland Islands Company y su situación dominante dentro de la actividad económica de las islas.

El volumen segundo, de 110 páginas y dos cuadros fuera de texto, resume en el capítulo 17 la exposición descriptiva del primer volumen, y en tres capítulos adicionales (más un apéndice sobre política petrolera) propone lo que denomina "una estrategia para el desarrollo" y modificaciones, incluso, en la estructura del gobierno de las islas. Creemos que con la publicación del segundo volumen, más algunos extractos del primero, el lector podrá formarse una idea bastante clara del contenido del Informe.

No está de más señalar que el Informe Shackleton está estructurado y editado con evidente apresuramiento, como lo demuestran el desaliño de su redacción, las frecuentes repeticiones y la participación evidente de varios autores. Quizás ello se haya debido al deseo de publicarlo con la mayor premura luego de los incidentes de principios de 1976 y de la protesta argentina con motivo del envío de la misión presidida por Lord Shackleton.

Lo que nos interesa destacar en esta introducción es el enfoque del Informe en lo que se refiere a la relación de las Islas con la Argentina.

Como ya se ha señalado, Lord Shackleton adopta como hipótesis de trabajo la de que el estatuto político de las Islas se mantendrá "como hasta ahora", es decir, que seguirán siendo una colonia británica. Pero el solo hecho de tener que adoptar esa suposición y la ya citada alusión a la cuestión de la soberanía, que "pende" sobre el Informe y sobre las Islas, implican el reconocimiento de que la cuestión existe y no está en modo alguno resuelta.

Sobre este punto el Informe no dice nada más, y asume una actitud de prescindencia únicamente transgredida en la Introducción de Lord Shackleton cuando afirma, con excesivo candor, que "resulta evidente a cualquier visitante de las islas que la población es británica y, como nos fue recalcado vigorosamente cada vez que se trató el tema, está firme en su deseo de seguir siendo británica" (t. I, pág. iii).

A lo cual podría responderse que nada impide a esos pobladores seguir siendo británicos bajo la soberanía argentina, como ocurre con los integrantes de la comunidad británica (ciertamente muchísimo más numerosa) afincados en el territorio continental argentino. En otras palabras, el Informe se mantiene virtualmente neutral en materia de soberanía, o por lo menos todo lo neutral que puede ser al respecto un súbdito de la Corona británica que cumple una misión semioficial, y que no tiene por qué suponer que su gobierno va a variar de posición en el futuro inmediato. Esa "neutralidad" o asepsia en cuanto al futuro político de las Islas, como bien lo ha señalado el *Times* de Londres priva de valor a muchas de las proyecciones y propuestas del Informe, pues todas se formulan sobre la base irreal de una continuada presencia británica.

Pero lo significativo del Informe en la cuestión que nos ocupa, es la conclusión ineludible de que la economía de las Islas está condenada al estancamiento (mejor dicho, a la acentuación de la ya evidente detención) a menos que la Argentina participe y colabore en la explotación y desarrollo de sus recursos naturales y de la infraestructura de servicios.

Como primer indicio de esa postración debe señalarse la evolución demográfica de las islas en lo que va del siglo. A partir de 2003 habitantes en 1901 la población llega al pico de 2392 en 1931. Desde entonces se observa una sostenida declinación que la reduce a 1957 habitantes en 1972. Es más: señala el Informe que entre 1953 y 1972 la proporción de malvineros nativos sobre el total de la población se redujo del 83 % al 77 %, es decir que la población exógena (en su mayoría transitoria) aumentó en ese período del 17 % al 23 %. A su vez, la tasa de natalidad ha descendido entre 1962 y 1972 del 27,4 % al 19,9 % y aún así estas cifras son engañosas, porque una parte importante de los nacimientos se registra entre familias de residencia transitoria. También es notable la tasa de emigración, particularmente en el sector femenino de la población, al punto de que el Informe alude a un "éxodo hacia Nueva Zelanda", y destaca el considerable exceso de varones en relación a mujeres en el conjunto de la población adulta. Ello a su vez ayuda a explicar la increíble tasa de divorcios, que fue del 27 % entre 1967 y 1974.

La economía de las Malvinas, privada del estímulo que significaba la presencia de los balleneros antes de que la pesca del cetáceo se redujera a unos

pocos buques-factoría, con amplia autonomía de desplazamiento, se apoya casi exclusivamente en la producción y exportación de lana de oveja, producto que representa más del 99 % de las exportaciones totales. Se trata pues de una economía de monoproducción dependiente de una variable dominante, que es el precio de la lana en el mercado internacional.

En consecuencia, y con excepción de carne (casi exclusivamente de oveja), leche, turba y algunas verduras, la población depende íntegramente de la importación para su abasto de alimentos, vestimenta, combustibles y todo tipo de manufacturas (excepto la limitada producción casera y artesanal de tejidos, artículos de cuero, etc.). Estas importaciones provienen en más de un 80 % de Gran Bretaña; el resto se distribuía hasta 1971 en proporciones aproximadamente iguales entre la Argentina, Japón, Uruguay, Chile y Alemania. A partir de ese año, gracias a los acuerdos de comunicaciones, las importaciones desde la Argentina aumentaron verticalmente hasta llegar al 12,4 % en 1974, principalmente a expensas de Uruguay y Chile.

Factores adicionales de dependencia lo son la forma de gobierno, con casi nula participación local, el bajo nivel educativo (no existen escuelas secundarias de ciclo completo), la lejanía y el aislamiento, la dureza del clima y la fisonomía agreste y desolada de la naturaleza. Pero por sobre todo, el papel dominante que tiene en la economía, en la administración y en la vida general de las Islas la Falkland Islands Company (FIC) que monopoliza virtualmente el comercio exterior e interior, la explotación lanera y el transporte marítimo de ultramar y cabotaje. Esta compañía es propietaria de casi la mitad de las tierras aptas, y emplea a más de un tercio de la fuerza de trabajo. Su influencia es aun mayor si se tiene en cuenta que varias estancias aparentemente independientes pertenecen a directores de la compañía. Y si bien, según el Informe Shackleton, la FIC no ha abusado de su posición monopólica, su presencia en las islas es abrumadora y constituye un factor principal de dependencia y estancamiento.

Ello puede explicar en cierta medida la virtual inexistencia de actividad pesquera y la paralización del proyecto de explotación de algas marinas emprendido en 1972 por Alginat Industries Limited.³

Por otra parte, dado que la FIC ha estado controlada sucesivamente por importantes grupos financieros británicos como Slater Walker y Charringtons, quienes con buen criterio empresario han desviado una parte sustancial de las utilidades de la exportación lanera hacia actividades de más segura rentabilidad en el Reino Unido, los habitantes de las islas se sienten cada vez más dependientes de fuerzas e intereses que les son ajenos y remotos. En este aspecto el Informe Shackleton recomienda que se dé mayor participación a las autoridades en la conducción y orientación de las actividades de la FIC, y propone que ésta "reinvierta una creciente

³ Esta empresa alega, además, que las condiciones recientes del mercado internacional, y la incertidumbre política derivada de "la disputa pendiente con la Argentina", han impedido la inversión de los capitales necesarios para explotar esta riqueza.

proporción de fondos generados localmente, reduciendo progresivamente el flujo de fondos hacia el Reino Unido" (t. II, pág. 104).

Pero, obviamente, esto no sería suficiente para sacar a las islas de su situación de dependencia y estancamiento. Por el contrario, serviría para consolidar el férreo dominio que sobre ellas ejerce la Compañía.

No es difícil tampoco advertir la influencia de la Falkland Islands Company en las campañas que de tanto en tanto desarrollan algunos diarios ingleses, en particular el *Times* de Londres, para agitar la opinión pública en contra de cualquier concesión de fondo a favor de la Argentina. En tal sentido cabe destacar el llamativo hecho de que ese diario haya dedicado dos páginas íntegras de su edición del 26 de agosto de 1976 al tema de las Malvinas. Un espacio equivalente a tres cuartos de página está ocupado por solicitadas de Charringtons Industrial Holdings Ltd. (grupo que controla a la FIC), de la Asociación de Ovejeros de las Islas Malvinas (léase la FIC y algunos de sus directivos) y del Falkland Islands Committee, incluyendo su grupo de acción denominado "Friends of the Falkland Islands". La primera de las solicitadas se limita a destacar que las Islas no reciben subsidios de Gran Bretaña y que por el contrario hacen un aporte positivo con sus exportaciones de lanas finas. La solicitada de la "Asociación" es más agresiva, pues afirma que "un cambio de soberanía sin duda destruiría lo que se ha construido y provocaría una rápida despooblación", y concluye con una patética exhortación: "Por favor, por favor, *por favor*, no nos rematen al mejor postor". Por su parte el Falkland Islands Committee adopta una postura decididamente combativa; su solicitada comienza con una versión groseramente adulterada de la historia de las Islas, destaca luego su potencial económico y termina en una nota de marcado chauvinismo, a la vez agresivo y untuosamente virtuoso en su poca convincente preocupación por el derecho de autodeterminación de los pobladores. Según la publicación, el objetivo del Comité es "asegurar que el pueblo de las Islas Malvinas esté en libertad de resolver acerca de su futuro sin verse expuesto a presiones, directas o indirectas, de ningún origen". Agrega que es deseo del Comité que se consolide "una estrecha y amistosa relación entre las Islas Malvinas y la Argentina"; pero para que ello ocurra "es preciso que la Argentina reconozca el principio de la autodeterminación de los territorios dependientes y que se opere un cambio radical de las actitudes argentinas (*sic*). Los habitantes de las Islas Malvinas han expresado claramente que quieren continuar siendo británicos y que no tienen el deseo de convertirse en una colonia argentina. Los episodios recientes sólo han servido para fortalecer esta resolución".⁴

Todo esto tiende a demostrar la gravitación decisiva que tiene la presencia de la Falkland Islands Company en toda la problemática de las Malvinas, y su deliberado propósito de impedir o perturbar cualquier solución de fondo que pueda hacer peligrar esa gravitación, ya se trate de

⁴ El Falkland Islands Committee tiene sus oficinas en el edificio del London Wool Exchange, o sea en el Mercado de Lanos de Londres. ¿Hace falta añadir algo más para comprender la verdadera naturaleza de este "lobby" del monopolio lanero que explota las Malvinas?

la restitución de las Islas a la Argentina, o aun del desarrollo de actividades económicas que alterarían el actual esquema de poder.

Este factor debería ser tomado muy en cuenta por el gobierno argentino tanto en sus contactos con el gobierno inglés como en sus intentos de acercamiento a los pobladores de las Islas.

III

A partir de la situación de dependencia y estancamiento en que se encuentran las Islas, el Informe Shackleton pasa detallada revista a las diversas actividades económicas que se llevan a cabo en ellas, así como a las nuevas explotaciones que a su juicio podrían diversificar y expandir su economía.

Con respecto a la producción lanera sostiene que su volumen se mantiene estable, sin que se haya logrado desarrollar métodos de mejoramiento de pasturas ni otros procedimientos para aumentar la productividad. Y pese a circunstanciales alzas entre 1972 y 1974, el Informe considera que el precio de la lana a lo sumo logrará mantener su valor de intercambio en relación a los precios de los productos manufacturados. Se recomienda intensificar los estudios sobre mejoramiento de pasturas y promover la redistribución de la tierra mediante un programa de créditos dirigidos a la creación de granjas individuales. De este modo se reduciría la dependencia económica y social de la población.

En cambio se estima viable una importante expansión de la industria turística, la que ha demostrado sus posibilidades con la sola apertura de las comunicaciones con la Argentina a partir de 1972. Basta señalar que el número de visitantes saltó de 419 en 1971 a 6611 en 1975, si bien en la mayoría de los casos se trató de viajeros fugaces que se limitaron a permanecer por escaso tiempo en Port Stanley, a menudo motivados por el interés de efectuar compras de artículos británicos a bajo precio. El Informe Shackleton propone más bien la organización de una infraestructura que permita atender importantes contingentes de turistas interesados en la fauna local (focas, elefantes y lobos marinos, guanacos, zorros y numerosas especies de aves, entre ellas varias de pingüinos), en la caza y pesca deportivas, y en las excursiones a los diversos puntos de interés.

Para fomentar este tipo de turismo sería necesario contar con un aeropuerto capaz de recibir aviones de línea, mejorar los servicios portuarios, construir caminos interiores (casi inexistentes), multiplicar los servicios de cabotaje aéreo y marítimo, edificar hoteles y hosterías y, en general, organizar las facilidades necesarias para la atención de los visitantes. El Informe estima que el plan de fomento del turismo insumiría, además de sustanciales inversiones, un período promocional de cinco a diez años y aportaría un incremento del orden del 14 % al ingreso de las islas.

Otra actividad económica secundaria analizada por el Informe es la artesanía, que provee un pasatiempo en muchos hogares, especialmente durante la temporada invernal. La Falkland Islands Home Industries coordina esta actividad, proveyendo materiales y organizando la venta de hilados y

tejidos de lana, artículos de cuero, hueso, madera, conchillas, pintura y similares, pero su volumen es muy limitado. Aun suponiendo un decidido fomento de estas actividades, su desarrollo depende a su vez del de la industria turística, de los transportes y de la infraestructura comercial.

De las actividades derivadas de la cría de ovejas el Informe analiza las posibilidades de la industria frigorífica, limitadas por razones de costos y mercados, entre otras, *salvo que se pudiera coordinar la operación con plantas frigoríficas argentinas o chilenas*; el lavado de lanas, que se considera no viable, del mismo modo que la industria de conservas de carne ovina; y el piquelado y tratamiento de cueros de oveja, que podrían desarrollarse en escala modesta con una inversión de volumen moderado.

En cambio podría desarrollarse con éxito, a juicio del Informe, la explotación de los yacimientos de algas marinas en la costa de la Malvina Oriental, cuya producción podría duplicar con creces la cifra total de producción del resto del mundo. Mediante un convenio con Alginate Industries Limited, de Escocia (que junto con Kelco, de California, virtualmente domina esta industria) se montó una planta piloto en las Malvinas, la que demostró la posibilidad de instalar una planta con una capacidad inicial de producción de 5.000 toneladas de algas lavadas, secas y molidas, mediante una inversión de aproximadamente 4.000.000 de libras. El procesamiento final de los alginatos no sería en cambio practicable debido al gran volumen de productos químicos, agua dulce fresca y energía eléctrica que requiere.

El proyecto de Alginate Industries ha quedado en suspenso debido a la recesión económica mundial y sobre todo a lo que la empresa denomina "incertidumbre política", es decir, al conflicto de soberanía entre Gran Bretaña y Argentina. He aquí otra importante posibilidad que se frustra debido a la fragilidad de la presencia británica en las Malvinas. Pero las dos grandes fuentes de riqueza que contempla el Informe Shackleton para el futuro de las islas están localizadas en el mar, en la rica plataforma submarina argentina de la cual las islas no son más que un afloramiento.

En primer término la explotación pesquera, cuyo centro natural de dirección y coordinación son las islas Malvinas. Según el Informe, las islas y sus dependencias (es decir los territorios igualmente argentinos de las Georgias y Sandwich del Sur), "se encuentran en inmediata proximidad con lo que pueden ser *las fuentes inexplotadas de proteínas más vastas del mundo*" (t. III, pág. 34). Al punto de que "el desarrollo pesquero garantizaría la futura viabilidad económica autosostenida de las islas Malvinas" (t. II, pág. 39). Ello exigiría una inversión previa de un millón a un millón y medio de libras esterlinas en investigaciones ecológicas, y de cinco a siete millones para el desarrollo de puertos y obras de infraestructura para la pesca costera y de profundidad. Pero las investigaciones ya realizadas por técnicos británicos y en tiempos recientes por los soviéticos y japoneses demuestran que los recursos pesqueros de la zona son inmensos. El Informe menciona como posible la cifra de 75 a 150 millones de toneladas anuales de krill, además de volúmenes importantes de merluza y otras especies comestibles de peces y moluscos. Se estima, por ejemplo, que podría extraerse un millón de toneladas anuales de pescadilla azul.

Es decir que, pese al carácter estimativo de estos datos, el potencial pesquero de la plataforma continental argentina en el área de las Malvinas y al sur de las Islas es literalmente inagotable, aun cuando, como es obvio, su explotación exigiría un gran esfuerzo financiero, técnico y empresario, que Gran Bretaña no estaría en condiciones de realizar sin el apoyo argentino.

Así lo reconoce en forma indirecta el Informe Shackleton, pues si bien en el análisis del tema “no se hace referencia detallada a la posible necesidad de cooperación con la Argentina en el desarrollo de las pesquerías de alta mar”... “debemos reconocer que el desarrollo sobre bases de cooperación bien podría resultar beneficioso para las Islas Malvinas. También rendiría beneficios para la Argentina” (t. I, pág. 155).

Esta discreta alusión al tema, traducida a términos más explícitos, quiere decir que los autores del Informe tienen perfecta conciencia de que no existe la menor posibilidad de desarrollo de los recursos pesqueros del área hasta que no se resuelva el conflicto de soberanía con la Argentina, pues es obvio que ésta no va a prestarse a ningún tipo de “cooperación” salvo sobre la base de la total y absoluta reintegración de las Islas al territorio nacional y del ejercicio pleno de su soberanía sobre ellas.

En materia de recursos minerales queda mucho por hacer para determinar su real magnitud, pero las perspectivas son decididamente alentadoras.

El Informe Shackleton adopta una postura más bien reticente y pesimista en esta materia, al punto de que la lectura de su capítulo 8, dedicado a este tema, *deja la clara sensación de que se han ocultado muchos elementos de juicio, y de que se ha procurado deliberadamente minimizar la importancia del tema.*⁵ Una vez más incide sobre el tratamiento de este asunto —como veremos— el conflicto territorial con la Argentina.

Según el Informe, no existen recursos minerales computables en el territorio de las islas, con la única salvedad de los yacimientos de turba, combustible tradicional de los isleños (la temperatura exige calefacción durante todo el año), y cuya extracción constituye una actividad de gran importancia económica y social.

El asunto clave en esta materia es el de la existencia de yacimientos de hidrocarburos (petróleo y gas) en la plataforma submarina argentina, de la que emergen las Malvinas. El Informe Shackleton se ajusta esencialmente a los resultados del estudio conducido por el profesor Griffiths, de la Universidad de Birmingham, en 1975, pero también ha tenido en cuenta las opiniones de técnicos de empresas petroleras, inclusive YPF, que ha realizado estudios por intermedio de contratistas.

Vale la pena citar *in extenso* el párrafo con que se inicia el estudio del tema (tomo I, pág. 175):

⁵ Esto es tan evidente que hasta el *Times*, en su editorial del 26 de agosto de 1976, dice: “El Informe Shackleton parece haber subestimado deliberadamente el posible potencial de desarrollo de los recursos submarinos de petróleo y gas”.

“Argumenta el equipo Griffiths que la geología de la zona puede ser considerada en función de un sector meridional de la Cordillera Sudamericana, que ha sido desviada hacia el Este por fuerzas geofísicas, teniendo dicha Cordillera una cadena montañosa occidental (los Andes, que se truncan al Sudeste del Cabo de Hornos), una depresión profunda inmediatamente al Este, y más allá cuencas sedimentarias con contenido potencial de hidrocarburos. De manera que se considera que la cuenca de las Malvinas es una prolongación de la cuenca magallánica (austral), que produce actualmente petróleo y gas... Interpretaciones más recientes del programa de exploración sísmica y de pozos submarinos realizado por YPF en 1968-1971, mediante contratación con compañías petroleras, han confirmado en general que las cuencas magallánica (austral) y de las Malvinas constituyen un mismo bloque sedimentario.”

Estas conclusiones de orden geológico, además de su significación en materia de hidrocarburos, son de enorme importancia para sustentar la posición argentina en el sentido de que, geográficamente, las Islas Malvinas forman parte del territorio nacional.

De las zonas que rodean a las Islas, de acuerdo a los trabajos e investigaciones hasta hoy realizados, la que más probabilidades tiene en materia de hidrocarburos es la Cuenca de las Malvinas, que es la que se extiende entre las Islas y el territorio continental, y cuya analogía geológica con los ricos yacimientos del Mar del Norte es asombrosa. Desde luego las condiciones climáticas (borrascas casi permanentes, bajas temperaturas, oleaje, temporadas de icebrgs) dificultan y encarecen la exploración y la eventual extracción de hidrocarburos, pero ciertamente no son más adversas que las mencionadas del Mar del Norte.

En cuanto al volumen de las reservas, el Informe comienza por rechazar (en una breve nota al pie de página) la cifra de 200.000 millones de barriles estimada por el U.S. Geological Survey en 1975. Según el Informe Shackleton se trata de una estimación puramente conjetural “basada en una serie de suposiciones hipotéticas enormes, que merecerá escaso crédito entre los geólogos”. Vaya por nuestra parte que no deja de llamar la atención que una cifra de tal magnitud, avalada por uno de los más prestigiosos organismos técnicos del gobierno estadounidense, no haya merecido más que esta despectiva referencia en el Informe, con el agravante de no aportar los elementos de juicio para tan terminante apreciación.

En general el Informe adopta una posición más bien cautelosa y escéptica en cuanto a las perspectivas de explotación de hidrocarburos en la Cuenca de las Malvinas. En primer lugar, ella supondría una labor previa de exploración geofísica (sísmica) de dos a tres años de duración. Si los resultados de esta primera etapa lo justificaran, habría que emprender un plan de perforaciones submarinas a efectuarse con buques o plataformas semi-sumergibles, fase que —según los logros que se fueran obteniendo— duraría de tres a diez años.

Suponiendo que se encontraran hidrocarburos en cantidades importantes (especialmente petróleo, ya que la explotación de pozos ricos en gas podría no resultar económica) el Informe estima que no deberían ser inferiores

a 150.000 barriles diarios para que la explotación fuera rentable, cifra que parece difícil de alcanzar si se tienen en cuenta los rendimientos de los yacimientos de Tierra del Fuego y de la cuenca magallánica en general.

También señala el Informe las graves perturbaciones que causaría a los isleños, y en particular a las compañías propietarias, el desarrollo de una importante actividad de exploración o explotación petrolera centrada en las Malvinas. Por una parte ella transformaría la economía esencialmente agropecuaria de las islas, provocaría el ingreso de importantes contingentes humanos, e incluso determinaría el surgimiento de una o más "ciudades" más importantes que Puerto Stanley, crearía serios problemas económico-sociales y probablemente alejaría a los trabajadores rurales de las estancias.

En síntesis el Informe estima que, pese a las dificultades físicas y económicas, si se lanzara un plan de exploración y explotación del área mediante arrendamientos o licencias las compañías petroleras tendrían interés en participar en dichas actividades.

Sin embargo —una vez más— el gran impedimento para cualquier plan es el problema político, es decir el conflicto de soberanía con la Argentina. Vale la pena citar el párrafo más significativo que sobre este punto contiene el Informe (t. I, pág. 181):

"Nos parece muy improbable que pueda emprenderse ningún programa de exploración submarina en el área de las Malvinas sin el acuerdo y la cooperación de la Argentina. En efecto, es extremadamente dudoso que ninguna compañía petrolera acepte una oferta unilateral de licencias de exploración por el gobierno de las Islas Malvinas sin la firme seguridad de que éste sería aceptable para la Argentina. No sólo es la inversión requerida para la exploración y producción demasiado elevada para asumir riesgos políticos sino que la logística de una actividad que excluyera a la Argentina sería probablemente poco atrayente desde el punto de vista económico."

De igual modo, en las "Conclusiones" del capítulo 18 (titulado "Una Estrategia para el Desarrollo") se condiciona la posibilidad de que las compañías petroleras se interesen por la zona a la concertación de un "acuerdo con la Argentina acerca de alguna forma de cooperación para la exploración y la producción".

La preocupación del equipo Shackleton es legítima, ya que la Argentina ha declarado de manera terminante que "no reconocerá la titularidad ni el ejercicio de ningún derecho relativo a la exploración y explotación de minerales o hidrocarburos por parte de un gobierno extranjero" en la "plataforma continental argentina y en las proximidades de las Islas Malvinas" (comunicado de prensa de la Cancillería del 17 de marzo de 1975). Obviamente, ninguna compañía petrolera va a celebrar acuerdos con las autoridades británicas para hacer inversiones y enviar equipos en una zona reclamada por otro Estado que puede muy bien acudir al uso de la fuerza para expulsar a quienes considera intrusos en sus aguas territoriales. También preocupa a los autores del Informe, aun para el supuesto de que se llegara a algún acuerdo de colaboración entre Gran Bretaña y la Ar-

gentina en materia de explotación de hidrocarburos, “la política nacionalista que la Argentina ha seguido hasta ahora con relación al desarrollo de sus recursos petroleros”. Y agregan: “Su historial de invitaciones a las compañías petroleras, seguidas de expulsiones y expropiaciones, puede disuadir a algunas, especialmente las principales multinacionales norteamericanas. Además, la política de explotación del petróleo en la Argentina no ha hecho lugar hasta ahora a la participación de las compañías en el petróleo producido, sino que se ha limitado a contratos de perforación.” (t.I, pág.181).⁶

En definitiva, el Informe propone que se continúe cautelosamente la explotación de la cuenca de las Malvinas, se sigan de cerca las actividades argentinas en la plataforma submarina y se busque un entendimiento con la Argentina que permita un esfuerzo cooperativo en la materia, sobre la base de que nuestro país no está en condiciones de “financiar una campaña en gran escala de perforaciones submarinas profundas”.

Una vez más —casi huelga decirlo— no existe la menor posibilidad de “entendimiento” que no parta del pleno ejercicio de la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, las aguas territoriales y la plataforma continental. Llama la atención en este sentido la impavidez con que el Informe da por sentado el acuerdo con la Argentina sobre este punto.

Concluye así el análisis del Informe Shackleton sobre la situación y las perspectivas de desarrollo económico-social de las Islas Malvinas. Omitimos la referencia detallada a las propuestas concretas de política (que el informe denomina “estrategia para el desarrollo”) ya que éstas están expuestas en el volumen II, objeto de esta publicación, a cuyo texto nos remitimos. Como podrá comprobarse, las propuestas que contiene esa “estrategia” son bastante modestas, ya que excluyen o relegan a un futuro lejano el desarrollo del potencial pesquero y minero, y se limitan a recomendar el fomento del turismo, de la explotación de las algas, de la horticultura, de la artesanía y de los servicios.

Se destaca asimismo la importancia de mejorar los transportes terrestres y de cabotajes aéreos y marítimos, así como los servicios comerciales, bancarios, educativos, asistenciales y recreativos. Se proponen también ciertas reformas políticas tendientes a dar una mayor participación a los habitantes en el gobierno, y se insiste en la necesidad de que la Falkland Islands Company y los demás propietarios de estancias reinviertan una mayor proporción de sus utilidades en las islas, pues de lo contrario se estima insuficiente cualquier hipotético esfuerzo que hiciera la metrópol para promover y financiar su desarrollo.

IV

Como puede apreciarse, el valor del Informe Shackleton reside en la amplitud y profundidad del estudio de las Islas, pero padece limitaciones qui-

⁶ Afirmación manifiestamente errónea, por cuanto varios de los convenios celebrados en 1958/60 se caracterizaban por dar a los contratistas una participación por m³ de petróleo extraído.

zās insuperables en lo que hace a propuestas y soluciones. No podía ser de otra manera en la medida en que se aferra a la hipótesis de un mantenimiento perpetuo de la actual ocupación británica de las islas, lo que excluye la posibilidad de cualquier cooperación argentina que vaya más allá de lo concedido hasta ahora en materia de transportes y comunicaciones.

De esta manera, el Informe se hunde en una contradicción insoluble: por una parte postula la soberanía británica y la supuesta voluntad de los malvineros de seguir siendo súbditos británicos, y por otra insiste sobre la imposibilidad del desarrollo de las Islas sin la colaboración y participación argentinas. La contradicción es tan flagrante que hasta el *Times* de Londres se vio obligado a criticar a Lord Shackleton, puntualizando que, ante la admitida necesidad de la cooperación argentina, “es en cierto modo carente de realismo examinar posibilidades económicas divorciadas, en gran medida, de las consideraciones políticas” (transcripto en *La Nación* del 22 de julio de 1976).

En verdad, aquí reside el meollo de la cuestión: ¿de quién son las Islas Malvinas? ¿quién colabora con el legítimo propietario? Sobre este punto es imprescindible hacer comprender a Gran Bretaña que mientras no se defina el punto de partida, esto es el reconocimiento de la soberanía argentina sobre el archipiélago, no existen bases para discutir ninguna posibilidad de colaboración o participación nuestra en el desarrollo económico de las mismas. Dicho de otra manera. *Aceptados los derechos argentinos sobre las Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, podrá Gran Bretaña cooperar o colaborar en el desenvolvimiento de éstas, según más convenga a nuestros propósitos e intereses.*

La cuestión es cómo provocar y obtener esa definición. Obviamente, así como Gran Bretaña está en un callejón sin salida en las Malvinas, la Argentina debe entender que las posibilidades de su actual política se agotan. En efecto, en materia de acuerdos parciales (transportes, comunicaciones, provisión de combustibles, etc.) se ha llegado tan lejos como era posible sin comprometer la posición argentina. En este sentido sería un error, ahora, seguir haciendo aportes y concesiones que faciliten la situación de los ocupantes británicos y que, simultáneamente, desdibujen nuestra tesis en materia de soberanía.

Tampoco ofrece mayores perspectivas la diplomacia parlamentaria que hemos practicado en los organismos internacionales. Desde luego la OEA y las conferencias de “no alineados” son agrupamientos meramente declarativos, de los cuales no podremos obtener, como ha sucedido, más que apoyos verbales en favor de nuestra posición. En la ONU los logros han sido más concretos, dentro de las limitadas posibilidades de ese foro. Para no entrar en detalles que contribuirían a hacer tediosa esta introducción, nos limitamos a recordar que a raíz de la sanción de la Resolución 1514 (XV) en 1960, por la Asamblea General, destinada a acelerar el proceso de independización de los territorios no autónomos, se creó el denominado Comité de los 24, y dentro de su estructura, el Subcomité III, al cual se encomendó la situación de varios territorios menores, entre ellos las

Islas Malvinas, incluidas como territorios coloniales por la propia Gran Bretaña.⁷

Finalmente en 1965 la Asamblea General reconoció la existencia de una disputa entre la Argentina y Gran Bretaña “acerca de la soberanía” sobre las Islas Malvinas, e invitó a ambos países a iniciar y proseguir negociaciones “a fin de encontrar una solución pacífica al problema, teniendo debidamente en cuenta las disposiciones y los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y de la Resolución 1514 (XV), así como los intereses de la población de las islas Malvinas (Falkland Islands)”, (Resolución 2065 [XX] del 16-XII-1965).⁸

A más de diez años de la aprobación de esta resolución (que pasó inadvertida, salvo para las partes interesadas, en medio del copioso aluvión de declaraciones y resoluciones que emite anualmente la ONU), puede decirse que las negociaciones no han comenzado, pues Gran Bretaña se ha resistido a tratar el tema de la soberanía, y la Argentina se ha negado a tocar otros temas si no se define primero el de la soberanía.⁹

Lo que resulta evidente es que las Naciones Unidas no van a tomar una intervención más activa ni nos van a solucionar un problema que es esencialmente bilateral entre dos estados soberanos. En rigor, el organismo internacional no ha tomado partido a favor de la Argentina, limitándose a recomendar a las partes que “negocien”. Es que el encuadramiento del conflicto dentro del proceso de descolonización es artificial, y hasta peligroso desde el punto de vista argentino. En efecto, las situaciones en que ha intervenido la ONU han sido típicamente las de territorios coloniales habitados por poblaciones aborígenes que aspiraban a conquistar la independencia. En cambio las Malvinas están habitadas por súbditos de la potencia ocupante, más afines a ésta que a la Argentina, cuyos presuntos “intereses” no son ni pueden ser un elemento decisivo para definir la cuestión. Por otra parte su escasísimo número, su aislamiento y su dependencia del gobierno ocupante y de la empresa monopólica que explota las Islas restarían toda fuerza de convicción al resultado de un eventual plebiscito.

En cambio de lo que realmente se trata es de un conflicto de soberanía en el cual la Argentina reclama la devolución de unas Islas que forman parte de su territorio, las que le fueron arrebatadas por Gran Bretaña mediante un acto de fuerza. En los hechos, continuar la disputa en el ámbito de la ONU puede ser una forma de eternizar el problema y de renunciar

⁷ Véase Ros, Enrique J., “Las Conclusiones y Recomendaciones del Comité Especial de las Naciones Unidas para la Aplicación de la Resolución 1514 (XV) en el Caso de las Islas Malvinas - Su Análisis”, Santa Fe, 1965.

⁸ En 1973 la Asamblea General aprobó una nueva Resolución, la 3160 (XXVIII) en la que expresó su preocupación por la falta de progreso en las negociaciones.

⁹ En realidad, con el subterfugio diplomático de llamarlas “conversaciones”, se han negociado los conocidos acuerdos en materia de comunicaciones y transportes, incluyendo la construcción de una pista de aterrizaje, un depósito de combustibles de YPF, el envío de maestras argentinas, y el sistema de la “tarjeta blanca” para el movimiento de personas entre las islas y el territorio continental.

al ejercicio de los atributos de una nación soberana con más de 160 años de vida independiente. Para Gran Bretaña, en cambio, la instancia burocrática internacional le provee una garantía gratuita de estabilización del *statu quo* y una razonable tranquilidad de que la Argentina no intentará por medios directos alterar los términos del conflicto.¹⁰

Es evidente, pues, que el gobierno argentino debe considerar otros tipos de acción tendientes al logro del objetivo nacional. En primer término hay que dejar de lado el enfoque "descolonizador". Las Malvinas nunca fueron una "colonia" en el sentido en que lo fueron los territorios africanos, sudasiáticos y americanos conquistados y sometidos por las potencias europeas, ni se prestan por ello a una "descolonización" en el sentido corriente del término. No constituyen una nación viable, ni tienen una población autóctona dominada por una minoría extranjera, ni existe en ellas la menor pretensión de "autodeterminación". Las Malvinas son un simple puesto o cuasi-enclave británico en el Atlántico Sur usurpado por la fuerza a la Argentina, la mayoría de cuyos escasos habitantes son asalariados de una empresa comercial inglesa o empleados del gobierno británico. Por otra parte, desde el punto de vista militar, han perdido, para los intrusos, el valor estratégico derivado de su posición geográfica.

Lo que está hoy en juego para Inglaterra es principalmente su interés económico, acentuado por las posibilidades de que existan importantes yacimientos petrolíferos submarinos en la zona. Para la Argentina la recuperación de las Malvinas tiene un fuerte componente de afirmación nacional y constituye un paso clave para la consolidación de sus derechos sobre el sector antártico y de sus obligaciones como potencia marítima en el Atlántico Sur. Para Gran Bretaña la disputa revive ciertas nostalgias del pasado imperial y en esa medida también tiene un ingrediente político y afectivo, pero infinitamente menor que para los argentinos. Basta con recordar que una reciente encuesta demostró que sólo uno de cada diez londinenses conocía la existencia de las Islas.

Lo que hay aquí es un conflicto de intereses que necesariamente debe resolverse a favor de la Argentina, por la sencilla razón de que histórica, geográfica y económicamente las Malvinas forman parte del territorio argentino. Esto también era cierto cuando las ocuparon los ingleses, pero en aquella época operaban también otros factores. En primer lugar, la Argentina recién iniciaba una ardua tarea de ocupación de su territorio continental. La Patagonia al sur del Río Colorado estaba virtualmente desgajada del resto del país.

Gran Bretaña, en cambio, era la primera potencia mundial, en acelerado proceso de expansión política, territorial, industrial, comercial y militar.

¹⁰ Estando en prensa este trabajo, la Argentina ha logrado su rutinaria "victoria" anual en la Asamblea de las Naciones Unidas, con el agregado de una mención positiva de las declaraciones de los países no alineados. El apoyo de los países comunistas y del llamado Tercer Mundo a la posición argentina, y la abstención de Estados Unidos, Europa Occidental, Canadá y otros países estrechamente vinculados a la Argentina, revelan que el factor decisivo puede ser más bien la hostilidad antibritánica que un auténtico apoyo a nuestro país.

En esas circunstancias habría sido impensable que la Argentina hubiera arriesgado una confrontación violenta con Gran Bretaña. Pero esas circunstancias han cambiado de manera tan radical que se impone un nuevo planteo del conflicto. Gran Bretaña es ahora una nación europea más, replegada sobre su reducido territorio insular. El antiguo imperio se ha desgranado en un numeroso conjunto de naciones independientes. La primacía política y comercial ha pasado a Estados Unidos, Europa continental y la Unión Soviética. Y en el plano estratégico-militar Gran Bretaña sólo cuenta como un miembro más de la OTAN. Por su parte la Argentina se ha transformado en un estado nacional con personalidad propia y ha alcanzado un nivel importante, aunque todavía insuficiente, de desarrollo económico-social.

Es decir que lo que hace cien o cincuenta años hubiera sido poco probable ahora es una posibilidad real y razonable: la Argentina está en condiciones de tratar de igual a igual con Gran Bretaña el problema de las Malvinas, en forma adulta y responsable, sin estridencias pero con toda la energía y decisión que fueren necesarias. Ello implica, por nuestra parte, definir con claridad la política y elaborar y ejecutar la estrategia derivada. En este sentido, a la par de insistir sobre la solución pacífica del problema, debe prepararse la alternativa extrema, en previsión de que aquélla fracase o se agote. Lo que parece oportuno señalar en orden a estas ideas es que los foros internacionales no constituyen las áreas más adecuadas para montar el esfuerzo principal. Antes bien pueden llevarnos a un frente de distracción básicamente inconducente. Por lo contrario, siendo la restitución de las Malvinas una cuestión bilateral, el *centro de gravedad de la acción* corresponde aplicarlo sobre nuestro *poder nacional* (económico, militar, político-social) y sobre los *más importantes componentes británicos del problema*: su gobierno; la FIC; los pobladores malvinenses; su opinión pública en general. Todo ello, como es natural, acompañado por otros esfuerzos concurrentes, entre los cuales cabe puntualizar los que conviene desarrollar sobre las grandes potencias y sobre los signatarios del TIAR.

Con las primeras, en particular los Estados Unidos de América (firmante también del Pacto de Río de Janeiro), para obtener, como mínimo, el aislamiento de Gran Bretaña en el tema Malvinas. Con los segundos, para lograr un apoyo que vaya más allá, incluso, de las meras declaraciones de sostén moral, tan comunes en los foros internacionales. Agreguemos por último que, en el plano nacional, será imprescindible movilizar todas las energías morales, espirituales y materiales lo cual implica, particularmente en este último aspecto, el desarrollo del potencial económico, aún no integrado en lo sectorial y espacial y el avance, ya mismo, sobre la explotación pesquera y de hidrocarburos del mar y cuencas australes respectivamente, así como de la exploración minera en el lecho marino. Señalamos asimismo que como conveniente punto de partida de toda esta acción deberá estudiarse la conveniencia de revertir el proceso iniciado en 1971 con la Declaración Conjunta sobre comunicaciones, denunciando o no prorrogando los diversos acuerdos, y volviendo en consecuencia a la situación preexistente. Esta decisión causaría una profunda impresión entre los

isleños, que ya se han habituado a contar con la presencia argentina y con la posibilidad de viajar al territorio continental; y también preocuparía al gobierno británico, que hasta ahora ha manejado con éxito su táctica de ganar por cansancio y de obtener permanentes concesiones gratuitas por parte de la Argentina.

En estas condiciones sería posible obligar al gobierno británico para que se reanuden las negociaciones sobre la base de un temario que parta de la devolución de las Islas a su legítimo dueño para luego adentrarse en los temas concretos de cooperación económica, situación de la población, régimen de explotación agropecuaria, servicios públicos, explotación de recursos naturales, preservación de la fauna y del medio ambiente, defensa, educación, etcétera.

Si esto fracasara, entonces no habría más alternativa que recuperar las Islas por el mismo medio que utilizaron los británicos en 1833: la fuerza militar. Esto sería lamentable, porque obligaría a la Argentina a apartarse de su posición pacífica; pero así como la India resolvió recuperar el territorio de Goa, sin que nadie se lo reprochara, también la Argentina debe asumir la decisión de restablecer su integridad territorial por la fuerza, una vez agotada la instancia pacífica. Se trataría de un acto impecable de autodefensa frente a la resistencia de la potencia usurpadora y la inoperancia en este problema de los organismos internacionales.

Al mismo tiempo, es imprescindible que Gran Bretaña y el resto del mundo tengan la certeza de que la recuperación de las Malvinas por la Argentina, ya sea pacífica o por la fuerza, se hará con el máximo respeto por sus actuales habitantes. El hecho de que Gran Bretaña esgrima el argumento de la autodeterminación como un pretexto, no significa que nuestro país desconozca los legítimos intereses de los pobladores. Se podrá decir en estricto derecho que son usurpadores, y que en consecuencia pueden ser sancionados y expulsados. Pero la realidad humana es muy distinta: la mayoría de los malvineros son pacíficos agricultores, pequeños comerciantes, y empleados del gobierno inglés o de la compañía lanera que domina la economía de las Islas. Muchos de ellos tienen varias generaciones de Malvinas, y se consideran responsables del estimable nivel de adelanto, pese al actual estancamiento, que han alcanzado esas agrestes islas. La solución de un conflicto de soberanía que nace hace casi un siglo y medio no puede ni tiene por qué significar sufrimiento ni despojo para este puñado de gentes que se han afincado, como tantos otros anglosajones, en territorio argentino. Esta actitud argentina debe ser formalmente anunciada como punto básico del operativo de recuperación de las Islas. El destino último de los pobladores debe ser decidido por ellos mismos, y será nuestra obligación facilitarles todas las opciones: permanecer en las Malvinas, trasladarse a cualquier otro punto de la Argentina o emigrar hacia Gran Bretaña o al país de su elección.

Sería deplorable tener que llegar al extremo de la reconquista por vías militares, si se tiene en cuenta la importancia y el arraigo de la amistad anglo-argentina. Pero tampoco podemos permitir que Gran Bretaña siga

perturbando las relaciones amistosas con la Argentina con su pertinaz y unilateral actitud en las Malvinas. La Argentina ha sido paciente durante ciento cuarenta y tres años. Ha llegado el momento de que Gran Bretaña haga su aporte y comprenda que no puede seguir detentando un territorio que no le pertenece.