

Negociaciones para la firma de un memorándum de entendimiento argentino-británico relativo a las Islas Malvinas (1966-1968) según la documentación del foreign office

Machinandiarena de Devoto, Leonor

Leonor Machinandiarena de Devoto
leonor.devoto@gmail.com
Investigadora independiente, Argentina

Investigaciones y Ensayos
Academia Nacional de la Historia de la República Argentina,
Argentina
ISSN: 2545-7055
ISSN-e: 0539-242X
Periodicidad: Semestral
vol. 70, 2020
publicaciones@anhistoria.org.ar

Recepción: 16 Septiembre 2020
Aprobación: 19 Noviembre 2020

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/237/2371682008/index.html>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Resumen: La Resolución 2065 (XX) de la ONU que invitaba a los gobiernos argentino y británico a proseguir sin demora las negociaciones a fin de solucionar la disputa de soberanía por las islas Malvinas/Falkland, el pedido del gobierno argentino en cumplir con ello, el deseo de mejorar la relación económica con la Argentina que otros países usufructuaban, y la conclusión de que las islas no eran estratégicas y su defensa resultaba onerosa, decidieron a funcionarios del Foreign Office a proponer el inicio de conversaciones con el gobierno argentino. En principio se consideró firmar un acuerdo pero luego éste se transformó en un Memorándum de Entendimiento –documento con menor compromiso- que explicitaría el grado de conformidad alcanzado. Por primera vez un documento se refería al reconocimiento de la soberanía argentina sobre las islas bajo determinadas condiciones. El presente trabajo fue redactado principalmente en base a documentos de los National Archives británicos. Su objetivo consistió en explorar las discusiones y la dinámica de la toma de decisiones dentro de las oficinas del gobierno británico que impulsaron las negociaciones con el gobierno argentino. Los documentos permiten conocer las sucesivas posiciones de ambos gobiernos y echan luz sobre los detalles del final de la negociación. Malvinas – soberanía – negociación – memorándum

Palabras clave: Malvinas, Soberanía, Negociación, Memorándum.

Abstract: Resolution 2065 (XX) of the UN that invited the Argentine and British governments to proceed without delay with the negotiations with a view to finding a solution to the dispute concerning sovereignty over the Malvinas/Falkland Islands, the request of the Argentine government to comply with this, the desire to improve the economic relation with Argentina from which other countries were taking advantage, and the conclusion that the islands were not strategic and its defense was turning onerous, decided Foreign Office officials to initiate conversations with the Argentine government. First it was considered to sign an agreement but then this was turned into a Memorandum of Understanding –document of less compromise- that would explicitly state the degree of accordance achieved. For the first time a document mentioned the recognition of Argentine sovereignty over the islands under certain conditions.

The present work was written mainly based on documents of the National Archives of the United Kingdom. Its objective consisted in exploring the discussions and the dynamics of decision making in the offices of the British government that encouraged the negotiations with the Argentine government. The documents allowed to acknowledge the successive positions of both governments and to shed light over the details of the end of the negotiation.

Keywords: Malvinas, Sovereignty, Negotiation, Memorandum.

GESTIONES DURANTE LA PRESIDENCIA DE ILLIA

El gobierno del presidente Arturo Umberto Illia obtuvo un importante triunfo diplomático respecto de la disputa por la soberanía de las islas Malvinas entre la Argentina y el Reino Unido al aprobarse en la Asamblea General de la ONU, en diciembre de 1965, la Resolución 2065 (XX) que invitaba a ambos gobiernos a proseguir sin demora las negociaciones recomendadas a fin de encontrar una solución pacífica al problema.^[2] El hecho significó un respaldo de la comunidad internacional a la posición argentina y una cierta presión al gobierno del Reino Unido para que no continuara negándose a tratar la cuestión.

El nuevo embajador británico en Buenos Aires, Sir Michael Creswell, dejó registro de los tres principales propósitos de su gobierno respecto de la Argentina en 1965: prevención de la expansión del comunismo, apoyo al desarrollo económico y promoción de las exportaciones británicas. La Argentina podía embarcarse en un constante curso de crecimiento si mantenía la estabilidad. El plan de desarrollo económico demandaba términos favorables del exterior. La tendencia negativa de las exportaciones británicas sólo podría revertirse con un fuerte liderazgo del gobierno británico. Era importante que éste mostrara una actitud comprensiva y flexible, a pesar de las propias dificultades de balance de pagos. El embajador aconsejaba la visita de una misión económica (Creswell a Gordon Walker, 21/1/1965, U.K., The National Archives, DO 210/23).^[3]

En enero de 1966 el secretario de Estado para Asuntos Exteriores del Reino Unido, Michael Stewart, llegó a Buenos Aires en el marco de una gira por la región. Su entrevista con el canciller argentino Miguel Ángel Zavala Ortiz tuvo a la cuestión de las islas Malvinas como tema casi excluyente. Zavala Ortiz invocó la buena voluntad del gobierno británico para que la cuestión pudiera ser resuelta. A su vez, Stewart afirmó que no deseaba que el problema constituyera una fuente de mala voluntad entre los dos países. No obstante, no era posible al gobierno del Reino Unido actuar en contra de los deseos de la población. El canciller argentino señaló que aplicar el principio de autodeterminación en este caso iría en detrimento de otros principios aceptados en general por la comunidad internacional, como la integridad territorial y la soberanía nacional. Reconocía los aspectos social y humano del problema, pero la ley argentina garantizaba los derechos humanos. Los isleños podrían integrarse a la vecina Argentina y poner fin al aislacionismo y a la inseguridad.

Ante una comunidad cuyos deseos eran claros e indubitables, eran necesarios argumentos muy poderosos para invalidarlos, alegó Stewart. Los argentinos no habían presentado ninguno. Era el canciller argentino quien debía convencer a los isleños de las ventajas que obtendrían de integrarse a la Argentina. Los habitantes de las islas no eran libres de entrar y salir de la Argentina. Los isleños estarían en mejor posición de entender el significado de la ciudadanía argentina, si los obstáculos a la comunicación se removieran. Propuso comenzar a hablar sobre la posibilidad de mejorar las comunicaciones antes que discutir posibles cambios en la ciudadanía, que no eran posibles en ese momento.

Zavala Ortiz previno que los deseos de los isleños podían ser alentados por el gobierno británico. Stewart negó esto terminantemente; nunca había habido el más leve signo de que alguno de los isleños quisiera romper el vínculo con el Reino Unido. El canciller argentino señaló que no era justo que los deseos de 2000 personas se

impusieran sobre los deseos de una mayoría de 22 millones. Si esta idea de autodeterminación fuera aceptada pocos países conservarían su unidad. El deseo de la Argentina de reincorporar las islas a su territorio nacional era profundamente sentido.

El embajador Ezequiel Pereyra, funcionario de la cancillería argentina presente en la reunión, recordó que cuando se había hecho referencia en la Asamblea de la ONU a los deseos de los habitantes de Mauricio y las islas Seychelles, el representante del Reino Unido comentó que sólo tenían 1500 habitantes. Los deseos de los 2000 habitantes de las islas Malvinas no eran razón suficiente para destruir la integridad territorial de la Argentina. Stewart quedó en tratar la cuestión con sus colegas ministeriales en Londres.

El secretario británico advirtió que cuando la cuestión había sido tratada en la ONU, el Reino Unido había dejado en claro que no consideraba que la resolución tuviera alguna relevancia sobre el tema de la soberanía, si bien había estado dispuesto a discutir muchos aspectos. Por tercera vez repitió su propuesta de facilitar las comunicaciones entre las islas y el continente. Zavala Ortiz agregó que el Reino Unido no se había opuesto a la resolución de la ONU, por lo tanto entendía que tanto dicho país como la Argentina deseaban ponerla en vigor (Record of a Conversation between the Foreign Secretary [Michael Stewart] and the Argentine Minister of Foreign Affairs, Dr. Miguel Ángel Zavala Ortiz, at the Ministry of Foreign Affairs, Buenos Aires [en adelante BA], s.f. [14/1/1966], DO 210/23).

El comunicado publicado al final del encuentro expresó que los ministros habían considerado la diferencia existente entre ambos gobiernos sobre las islas Malvinas/Falkland. De acuerdo con el espíritu de conciliación que había inspirado la resolución de la ONU, habían efectuado un valioso intercambio de puntos de vista, reiterando ambos las posiciones de sus respectivos gobiernos. Asimismo habían coincidido “en proseguir sin demora las negociaciones recomendadas en la citada resolución por la vía diplomática o por aquellos medios que puedan acordarse a fin de encontrar una solución pacífica al problema...” (Lanús, 1986, p. 195).

GOBIERNO DEL GENERAL ONGANÍA. LAS NEGOCIACIONES SE RETOMAN

En junio de 1966 el presidente Illia fue derrocado por un gobierno militar encabezado por el general Juan Carlos Onganía. El gobierno británico reconoció al nuevo gobierno una semana más tarde por medio de un breve comunicado, a pesar de que Estados Unidos había solicitado postergar el reconocimiento para dar tiempo al veredicto de una reunión con los demás países americanos. El gobierno británico aclaró que el reconocimiento no necesariamente implicaba aprobación (Foreign Office [en adelante FO] a BA, 5/7/1966, tels. nos. 428 y 429; Washington a FO 28/6/1966, DO 210/23).^[4] El gobierno de Onganía continuó con las negociaciones por las islas Malvinas iniciadas por el gobierno radical. El canciller Nicanor Costa Méndez y el embajador argentino en Londres, brigadier Eduardo F. McLoughlin, fueron los responsables de llevar adelante las mismas.^[5]

Un DC-4 argentino en vuelo de Buenos Aires a Río Gallegos fue secuestrado el 28 de septiembre por un grupo de veinte argentinos y obligado a aterrizar en Puerto Stanley. El hecho se produjo en momentos en que el príncipe Felipe, duque de Edimburgo, se hallaba de visita en Buenos Aires. Las demostraciones en apoyo del reclamo argentino de las islas incluyeron un ataque al consulado británico en Rosario y otro a la embajada donde se alojaba el príncipe. El gobierno argentino se desvinculó de la Operación Cóndor, pidió disculpas y reforzó la seguridad de los edificios oficiales británicos (Creswell a Brown, 24/10/1966, PREM 19/1168). El gobierno del Reino Unido aumentó sensiblemente el contingente de marinos establecido en 1965 para defensa de las islas (Cisneros y Escudé (dirs.), 1999, p. 53).

El embajador Creswell recomendó continuar con el programa de visitas navales de rutina a pesar del episodio. No obstante, el gobierno británico decidió postergar la segunda ronda de conversaciones unas semanas en virtud del estado de conmoción pública en las islas. La Operación Cóndor, en opinión del embajador, había demostrado que las islas se mantendrían amenazadas mientras el Reino Unido y la Argentina no solucionaran la disputa. Finalmente Creswell anunció a Costa Méndez que las conversaciones

se retomarían el 28 de noviembre sin anticipar la posición de su gobierno pero instando a pensar en el largo plazo en términos económicos y distanciarse del nacionalismo (Creswell al FO, 21/11/1966, PREM 19/1168).

Las delegaciones argentina y británica ante la ONU enviaron una nota acordada al secretario general el 15 de diciembre, informando que se habían considerado algunas formas de alcanzar un acuerdo y que las conversaciones continuarían (Defence and Oversea Policy Committee, Falkland Islands: Anglo-Argentine Dispute, 24/10/1967, FCO 7/145).

Un memorándum conjunto de los secretarios de Estado para Asuntos Exteriores y para Asuntos del Commonwealth del 13 de marzo de 1967 recomendaba lograr un acuerdo para transferir la soberanía de las islas Falkland a la Argentina luego de un período de transición si esto era aceptable a los isleños. Veinte años era probablemente el período mínimo necesario para permitir un cambio de actitud en los pobladores suficiente para dar alguna posibilidad de voto mayoritario a la unión con la Argentina. Debía dejarse en claro que el gobierno británico no podía abandonar su posición respecto de consultar los deseos de los isleños. Correspondería al gobierno argentino persuadir a éstos de la ventaja de convertirse en parte de la Argentina. En ese momento los isleños unánimemente deseaban mantener, e incluso profundizar, sus vínculos con el Reino Unido. Tampoco podía esperarse que la opinión pública británica tolerara el traspaso de las islas a la Argentina en esas circunstancias (D.J.D. Maitland, Relations with the Commonwealth Office [en adelante CO], 16/2/1968, documento adjunto, FCO 7/145).^[6]

El secretario de Estado para Asuntos Exteriores, George Brown^[7], comunicó el 17 de marzo al embajador argentino McLoughlin que el gobierno de S.M. estaba preparado para alcanzar un acuerdo provisional sobre las islas Falkland con la Argentina, basado en los siguientes puntos: a) una declaración del gobierno de S.M. expresando que estaría preparado para ceder la soberanía a la Argentina bajo la condición de que el cambio fuera aceptable a los isleños; b) una declaración de las garantías que en ese caso la Argentina estaría preparada para ofrecer a los isleños; c) cooperación entre la Argentina y el Reino Unido para asegurar la inmediata restauración de libertad de comunicaciones entre la Argentina y las islas; d) un congelamiento de los derechos legales en ambos lados durante la duración del acuerdo; y e) una disposición de que al final de diez años cualquiera de las partes podría pedir la revisión del acuerdo.

Estas propuestas fueron entregadas a los argentinos bajo la forma de un borrador de Acuerdo sobre las islas Falkland el 13 de junio, y Brown discutió la posición alcanzada con el canciller argentino Costa Méndez en Nueva York el 23 de junio (Defence and Oversea Policy Committee, 24/10/1967, cit.). Brown arguyó que no podría defender ninguna transferencia de soberanía ante el Parlamento y la opinión pública si los deseos de los isleños fueran ignorados (Maitland, Relations with the CO, 16/2/1968, cit.).

El representante argentino ante la ONU, José María Ruda, y el embajador McLoughlin mantuvieron el 19 de julio una reunión con varios funcionarios del Foreign y del Commonwealth Offices encabezados por Henry Hohler, sometiendo a discusión la siguiente propuesta: “el gobierno de Su Majestad reconocerá la soberanía de la Argentina sobre las islas siempre y cuando los intereses de los habitantes sean debidamente tomados en consideración” (FO a BA, 20/7/1967, tel. n° 532, FCO 7/130). Hohler explicó que esto no era satisfactorio porque implicaba aceptación del reclamo de que las islas eran territorio argentino y omitía referencia al concepto de consulta con los isleños.

Hohler, presentó entonces la primera de las dos fórmulas alternativas para el Artículo I del Acuerdo anglo-argentino aprobado por el Comité para la Política de Defensa y Ultramar: “Su Majestad Británica estará preparada a transferir la soberanía a la Argentina a condición de que las garantías y salvaguardias de los intereses de los isleños ofrecidas por el gobierno argentino sean aceptables para ellos” (Defence and Oversea Policy Committee, 24/10/1967, cit.). McLoughlin expresó que el inadmisibles concepto de un referéndum continuaba implicado en ese texto. De todos modos, la sugerencia británica debía estudiarse (FO a BA, 20/7/1967, tel. n° 532, cit.).

Ruda, McLoughlin y Enrique Candiotti participaron el 24 de julio de otra entrevista con el ministro George M. Thomson y M. W. Atkinson en el FO. Ruda explicó que el gobierno argentino apuntaba a mejorar las relaciones económicas con el Reino Unido, aumentando sus compras y obteniendo el beneficio de mayor inversión, tecnología y asistencia técnica británicas. Sin embargo, el tema de Malvinas incidía en todos los demás asuntos. El ofrecimiento de una transferencia de soberanía conllevaba el problema de su condición adjunta. Había que seguir trabajando en una fórmula basada en los intereses de los isleños, que era la frase utilizada en la resolución de la ONU sobre las islas Malvinas/Falkland, y el concepto al que aludía el Artículo 73 de la Carta de la organización y la Carta del gobierno británico sobre Gibraltar. Esto no significaba que el lado argentino estuviera en contra de cualquier consideración de los deseos de los isleños, pero el problema concernía sólo al Reino Unido desde el momento que la población estaba bajo su control.

Thomson quiso saber si el gobierno argentino había ampliado la consideración de la fórmula que Hohler había entregado el 19 de julio. Ruda indicó que la última frase de esa fórmula originaba dificultades. Thomson mencionó los propios problemas con la opinión pública y el Parlamento. A pesar de que las islas Falkland no eran un asunto central en la política exterior, una vez que el tema de una posible transferencia de soberanía estuviera bajo discusión en el público, tendrían que estar en posición de asegurar al Parlamento que aquella era aceptable para los isleños. Ruda insistió en que sólo el término “intereses” debía usarse en la fórmula que se buscaba (Record of Meeting between the Minister of State for Foreign Affairs and the Argentine Permanent Representative at the United Nations, FO, 24/7/1967, FCO 7/130).^[8]

El embajador McLoughlin comunicó el 10 de agosto que la fórmula propuesta por el gobierno británico era inaceptable para su gobierno. El día 26 el gobierno argentino presentó otra fórmula para el Artículo I del borrador de un acuerdo que no resultó satisfactoria para el gobierno británico:

El gobierno de su Majestad Británica reconocerá la soberanía argentina sobre las islas a condición de que las garantías y salvaguardias ofrecidas por el gobierno argentino den satisfactoria afirmación de respeto a los intereses de los isleños de conformidad con la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Defence and Oversea Policy Committee, 24/10/1967, cit.).

El encargado de negocios británico entregó el 4 de septiembre al Ministerio de Relaciones Exteriores argentino la segunda fórmula alternativa para el borrador del Artículo I, aprobada por el Comité para la Política de Defensa y Ultramar: “Su Majestad Británica estará preparada para transferir la soberanía a la Argentina siempre que esté satisfecha de que las garantías y salvaguardias para los intereses de los isleños ofrecidas por el gobierno argentino sean aceptables a los isleños”. Los funcionarios argentinos expresaron que dicha fórmula no implicaba ningún cambio en la posición básica del gobierno británico en el sentido de que la soberanía no podía ser transferida a menos que fuera aceptable para los isleños.

McLoughlin entregó el 18 de septiembre una ayuda-memoria expresando que la última fórmula del gobierno de S.M. no era aceptable “dado que no superaba previas objeciones”. Proponía la siguiente alternativa:

El gobierno de S.M. está preparado para reconocer la soberanía de la República Argentina sobre las islas a condición de que las garantías y salvaguardias ofrecidas por el gobierno argentino sean suficientes para satisfacer los intereses de los isleños (Defence and Oversea Policy Committee, 24/10/1967, cit.)

Costa Méndez y Brown mantuvieron una conversación el 21 de septiembre en Nueva York. El canciller argentino se mostró interesado en los problemas prácticos que surgirían al restaurar las comunicaciones entre su país y las islas, cuando se encontrara una fórmula satisfactoria de acuerdo sobre la cuestión de la soberanía. Preguntó si los argentinos serían autorizados a visitar las islas sin formalidades y mencionó la necesidad de un servicio aéreo para unir las islas con Buenos Aires.

En conversaciones ulteriores entre funcionarios de las misiones argentina y británica ante la ONU, los argentinos presentaron las siguientes sugerencias como indicación de la política que seguirían en la discusión de la liberación de comunicaciones con la colonia: a) libertad de movimiento, que incluía limitación del

número de argentinos que viajaran a las islas, eliminación del servicio militar, hostigamiento en la aduana e impuestos, protección consular para los isleños que visitaran el continente, y relajación recíproca de la documentación de viaje, residencia, etc.; b) posible construcción argentina de un aeropuerto, promoción del servicio aéreo que operaría a pérdida, rápido acceso de los isleños a hospitales y escuelas del continente, y mejoras en el servicio de correo; c) servicio marítimo de carga regular desde puerto Stanley al puerto más cercano del continente; d) estudio de métodos comerciales para canalizar las exportaciones e importaciones de las islas a través de la Argentina; y d) ofrecimiento de becas y vacantes en colegios ingleses de la Argentina.

Costa Méndez expresó el 27 de septiembre a lord Caradon, representante británico ante la ONU, que, si las comunicaciones pudieran facilitarse efectivamente, las salvaguardias y garantías se probarían atractivas para las familias en las islas. El gobierno argentino ofrecería a los arrendatarios el capital necesario para comprar su tierra, así como tierra comparable en el continente sin costo para aquéllos que desearan mudarse, y pagaría los pasajes para aquéllos que buscaran trabajo en Nueva Zelanda. Más aún, el 2 de octubre Costa Méndez comunicó a lord Caradon que su gobierno ahora reconocía la necesidad del gobierno de S.M. de consultar a los isleños sobre las garantías y salvaguardias que el gobierno argentino estaba dispuesto a ofrecer. No obstante, la transferencia de soberanía no debía estar subordinada “en ninguna fórmula” al veto de los isleños.

Las reuniones en Nueva York, según el gobierno británico, habían logrado un considerable avance sobre la forma de restablecer la libertad de comunicaciones, que Costa Méndez prometió reabrir cuando fuera acordada una fórmula. Las discusiones sobre ésta debían continuarse en Londres y las relacionadas con comunicaciones se mantendrían en Buenos Aires. El problema residía en “cómo encontrar un conjunto de palabras en la cuestión crucial de la soberanía que permita al gobierno argentino comenzar el proceso de atracción de los isleños a su punto de vista y al mismo tiempo no perjudique la obligación del gobierno de S.M. de respetar sus deseos” (Defence and Overseas Policy Committee, 24/10/1967, cit.).

EL MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO Y SUS CONDICIONES

El gobierno británico decidió a fines de octubre de 1967 presentar un texto al gobierno argentino, sujeto a ciertas condiciones, como base de un Memorandum de Entendimiento a fin de exponer la posición alcanzada en las discusiones. También serviría de guía para un comunicado conjunto. El texto era el siguiente:

1. Representantes del gobierno de la República Argentina y del gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, habiendo mantenido discusiones en relación con las islas Falkland en un espíritu amigable y cooperativo de acuerdo con la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, han registrado en este Memorandum su entendimiento de la posición alcanzada en las discusiones.
2. El objetivo común es hacer rápido progreso con medidas prácticas para promover libertad de movimiento entre el continente y las islas, siendo el propósito crear condiciones bajo las cuales la disputa sobre soberanía pueda ser final y amigablemente arreglada, teniendo plenamente en cuenta los intereses de la población de las islas.
3. El gobierno argentino, en un deseo de contribuir a dicho arreglo, promoverá libertad de movimiento entre el continente y las islas. Las discusiones sobre las medidas prácticas a tomarse para implementar esta política tendrán lugar ahora en Buenos Aires.
4. El gobierno del Reino Unido ha indicado que como parte de tal arreglo final estará preparado a reconocer la soberanía argentina sobre las islas con efecto a partir de una fecha a ser convenida, a condición de que el gobierno del Reino Unido esté satisfecho en el momento apropiado de que las salvaguardias y garantías ofrecidas por el gobierno argentino sean aceptables a la población de las islas.
5. Los dos gobiernos han tomado nota de las políticas de la otra parte.

En caso de que el gobierno argentino no aceptara la fórmula del párrafo 4, se autorizaba a los funcionarios británicos a presentar la siguiente proposición alternativa: “...a condición de que el gobierno del Reino Unido esté satisfecho en el momento apropiado con las salvaguardias y garantías ofrecidas a la población de las islas por el gobierno argentino” (Defence and Overseas Policy Committee, 24/10/1967, cit.).^[9]

El gobierno británico estableció entonces su posición para la siguiente ronda de negociaciones. Se declararía bienvenida la decisión del gobierno argentino de reconocer la necesidad del gobierno británico de consultar con los isleños sobre las garantías y salvaguardias argentinas y el avance en las discusiones sobre comunicaciones. Se confirmaría la disposición de continuar las discusiones sobre la fórmula y comenzar las relativas a las comunicaciones en Buenos Aires. Se rechazaba la fórmula contenida en la ayuda-memoria argentina del 18 de septiembre. Se presentaría la fórmula en el párrafo 3 de arriba y cuando fuera necesario la del párrafo 4 para consideración del gobierno argentino, con la condición de que la delegación argentina debía tomar también nota de que el gobierno de S.M. no podría considerar las salvaguardias y garantías como satisfactorias a menos que la población de las islas estuviera lista para aceptarlas. El gobierno británico realizaría el esclarecimiento público unilateralmente, pero no se insistiría en que la delegación argentina tomara nota formal de ello. Si las formulaciones no fueran aceptables a los argentinos, los funcionarios británicos debían ser autorizados a continuar sus esfuerzos a fin de elaborar una fórmula adecuada con sus colegas argentinos, ad referendum de los ministros.

La propuesta del gobierno británico de que la fórmula sobre la soberanía fuera expuesta en un Memorándum de Entendimiento y luego publicada en un comunicado conjunto en lugar de ser incorporada a un Acuerdo anglo-argentino sobre las islas Falkland/Malvinas constituía un cambio de política. El borrador de un acuerdo tal, entregado a los argentinos el 13 de junio de ese año, había servido al propósito de llevarlos a las cuestiones primordiales y sería útil más adelante cuando se necesitara negociar un acuerdo final.

Se reconocía que la presión interna de grupos nacionalistas llevaba al gobierno argentino a desear realizar un anuncio temprano sobre la sustancia de las conversaciones. Los argentinos habían hecho un esfuerzo para acercarse al punto de vista británico y no era posible persuadirlos de llevar a cabo mayores concesiones o de acordar una postergación indefinida de alguna publicidad sustantiva. El gobierno británico debía esmerarse para alcanzar un acuerdo sobre las bases mencionadas.

El borrador del Memorándum de Entendimiento fue entregado el 10 de noviembre al embajador McLoughlin, junto con la condición de que, cuando se acordara, no debía ser publicado hasta que hubiera sido posible convencer a los isleños de apoyar la posición del gobierno británico. Un alto funcionario del CO sería enviado para explicar la situación a la población (Beith a Rennie, Morland, private secretary, Falkland Islands: Anglo Argentine Dispute, 16/11/1967, FCO, 7 /145).

En su respuesta del 30 de noviembre, el gobierno argentino expresó su deseo de hacer enmiendas en los párrafos 2, 3 y 4. La de mayor importancia consistía en reemplazar el final del párrafo 4 por lo siguiente:

...a condición de que el gobierno del Reino Unido esté satisfecho en el momento apropiado (i) de que la población de las islas Malvinas/Falkland comprenda plenamente los beneficios y la eficacia de las salvaguardias y garantías ofrecidas por el gobierno argentino, y (ii) que los intereses de la población han sido completamente asegurados (Atkinson a Barker y Diggines, Falkland Islands: Anglo-Argentine Talks, 5/12/1967, FCO 7/145).

El 6 de diciembre los argentinos presentaron su propia versión del Memorándum. La discusión informal continuó los días 8 y 12 de ese mes (Diggines a Beith, 11/12/1967, FCO 7/145).

La última fórmula británica para el párrafo clave en el borrador del Memorándum de Entendimiento fue propuesta por funcionarios británicos, ad referendum, a los argentinos el 21 de diciembre:

El gobierno del Reino Unido ha indicado que como parte de tal arreglo final reconocerá la soberanía argentina sobre las islas con efecto a partir de una fecha a ser convenida, en el caso que (o en el momento que) el gobierno del Reino Unido pueda considerar que la población de las islas vea sus intereses asegurados por las salvaguardias y garantías ofrecidas por el gobierno argentino.

El embajador argentino realizó la siguiente contrapropuesta el 26 de enero 1968:

Como parte de tal arreglo final, el gobierno del Reino Unido reconocerá la soberanía argentina sobre las islas, con efecto a partir de una fecha a ser convenida, en el momento que el gobierno del Reino Unido pueda considerar que las garantías y salvaguardias ofrecidas por el gobierno argentino, sobre las cuales se harán consultas con la población de las islas, aseguren

debidamente los intereses de la última. El gobierno argentino y el gobierno del Reino Unido considerarán esos intereses a la luz de la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Brief, 15/2/1968, FCO 7/235).

LA IDEA DE COSTA MÉNDEZ DE TOMAR EL CONTROL DE LA FALKLAND ISLANDS COMPANY

En septiembre de 1967 Costa Méndez citó a John Phillimore, de Baring Brothers, a una entrevista en Nueva York, con el propósito de consultarle sobre la posibilidad de que la Argentina organizara una compañía que tomara el control de la Falkland Islands Company. La adquisición de la compañía por intereses argentinos ayudaría a los isleños a conocer a sus compatriotas. Phillimore advirtió que tal operación implicaba una infiltración argentina en las islas, pero quedó en estudiar la propuesta.

Phillimore y lord Cromer, de la misma empresa, se reunieron con el subsecretario permanente para Asuntos Exteriores del FO, sir Paul Gore-Booth, para consultar si la compañía debía interesarse en la cuestión. Gore-Booth explicó que el gobierno británico estaba comprometido en conversaciones confidenciales con los argentinos sobre las islas y era necesario hacer algún progreso en el frente político del problema antes que ningún otro movimiento.

El valor de la compañía rondaba los dos millones de libras. Lord Cromer consideraba que la misma podía ser adquirida con una oferta atractiva argentina. La operación probablemente fuera realizada por alguna compañía argentina privada con intereses ganaderos. Gore-Booth indicó que cualquier movimiento de los argentinos en esa dirección causaría inquietud en la City y que el asunto debía ser visto mejor como un paso posterior, como parte de un paquete implicado en el trato. De todos modos, el subsecretario quedó en estudiar el tema.

Phillimore comentó que los intentos de diversificar sus actividades y los fondos en caja demostraban que la compañía no estaba invirtiendo en las islas. La mayoría de los accionistas no tenían vinculación con las islas y probablemente aceptarían una oferta interesante por sus participaciones (Record of Conversation between the Permanent Undersecretary [Sir Paul Gore-Booth] and Lord Cromer and Mr. John Phillimore of Baring Brothers, FO, 23/10/1967, FCO 7/132).

Costa Méndez trató también el tema de la compra de la compañía con el secretario Brown. Consecuentemente el gobierno británico estableció su posición: se trataba de una compañía pública del Reino Unido, cuyas acciones podían comprarse en la bolsa de Londres, estaban ampliamente distribuidas y raramente aparecían en el mercado. El gobierno argentino era libre de hacer averiguaciones pero era vital que lo hiciera discretamente dado que cualquier divulgación podía arruinar las posibilidades de una solución política (Diggines a Wright, Lord Cromer's Call on the P.U.S.: Argentina, 20/10/1967, FCO 7/132).

La cuestión de la compra de la Falkland Islands Company fue vinculada por Phillimore con la factible participación británica en la licitación para construir en la Argentina una planta nuclear para generar energía. Phillimore expresó a Atkinson, del FO, que la posibilidad británica de ganar ese contrato estaba en ese momento al mismo nivel que la de los alemanes y si se podía dar un "respuesta cooperativa" en el asunto de las islas Falkland, esto podría tener "resultados muy importantes" respecto del contrato nuclear. El ejecutivo pidió una respuesta sobre la cuestión lo antes posible (Atkinson a Barker y Diggines, 14/10/1967, FCO 7/132).^[10]

El 23 de noviembre Gore-Booth comunicó a lord Cromer que el asunto era consultado con el CO y no podía ir más allá de lo que había dicho en la entrevista anterior, en el sentido de que debía hacerse algún avance en el frente político en las conversaciones con la Argentina antes que pudieran hacerse movimientos de otro tipo. La cuestión quedaba en permanente revisión y cualquier cambio le sería notificado (Gore-Booth a Cromer, 23/11/1967, FCO 7/132).^[11] Lord Cromer respondió que no llevaría adelante ninguna acción (Cromer a Gore-Booth, 28/11/1967, FCO 7/132).

VISITA A LAS ISLAS DE UN MIEMBRO DE LA EMBAJADA BRITÁNICA EN BUENOS AIRES

Para obtener información de primera mano el CO pensó en la posibilidad de la visita de un miembro de la embajada en Buenos Aires a las islas (Bennett a Diggines, 15/9/1967, FCO 7/235; Diggines a Bennett, 18/9/1967, FCO 7/235).^[12] La designación recayó en D.M. Summerhayes. Creswell consideró que el viaje de su subordinado sería “de gran ayuda para cuando se llegara a las conversaciones directas aquí con los argentinos sobre la apertura de las comunicaciones” (Creswell a Beith, 14/12/1967, FCO 7/235). Summerhayes estuvo en las islas entre el 16 y 24 de enero de 1968. En su informe (D.M. Summerhayes, Visit to the Falkland Islands, 26/1/1968, FCO 7/145) explicitó que la visita tuvo dos objetivos: a) obtener conocimiento de primera mano de los isleños y su actitud hacia la Argentina, e ilustrar al gobernador sobre la última posición argentina; y b) recolectar información sobre los problemas prácticos de abrir las comunicaciones como preparación para las futuras conversaciones bilaterales sobre este tema en Buenos Aires. El diplomático fue recibido por el gobernador Sir Cosmo Haskard, y se reunió con los miembros de los Consejos Ejecutivo y Legislativo. También realizó un recorrido aéreo por las islas y visitó las cuatro estancias más importantes.

El informe de Summerhayes llevó a Creswell a transmitir algunas conclusiones (Creswell a FO, tel. n° 82, 9/2/1968, FCO 7/145). Contrariamente a su esperanza previa de que la apertura de comunicaciones con la Argentina prepararía a los isleños a aceptar la transferencia, parecía ahora que por más ventajas que se ofrecieran, aquéllos no verían ningún sentido en obtenerlas a costa del traspaso a un gobierno extranjero. Los isleños desconfiaban tanto de la Argentina, tenían una orientación tan firme hacia el Reino Unido y tan poca disposición al cambio que no cooperarían voluntariamente para la adquisición de la ciudadanía argentina.

Firmar el Memorándum de Entendimiento con la Argentina, cuando los isleños no estaban preparados en absoluto para aceptar sus implicaciones de largo plazo, significaba correr el riesgo de iniciar un período de fricción más que de cooperación. Otra razón para la duda surgía de la inconsistencia entre las palabras del Memorándum y la declaración unilateral que lo acompañaría relativa a la consulta con los isleños. Esto podría ser causa de serio malentendido con el gobierno argentino, una vez que quedara claro que el gobierno británico estaba obligado por la declaración a tratar los intereses de los isleños como supremos.

En opinión del gobernador, los isleños sólo podrían ser llevados a aceptar la ley argentina a través de un proceso gradual y dando tiempo al paso de la generación mayor. Como la Argentina no aceptaría una propuesta que involucrara tan larga espera, podría ofrecerse transferir las islas luego de unos diez o quince años. Esto daría a los argentinos algo concreto para presentar a la opinión pública.

Dicha propuesta involucraría el abandono de la política hasta ese momento de proceder sólo con el consentimiento de la población. En su lugar, tendría que anunciarse a los isleños la decisión definitiva de transferir las islas a la Argentina, en virtud de que no era posible hacer frente a su defensa y desarrollo. Si bien la determinación parecía anti-ética, podría probar al final estar más cerca del interés de los isleños, que conocerían claramente la situación. El embajador era consciente de que su propuesta comportaba descartar una parte considerable del trabajo realizado, pero creía que en el largo plazo era mejor revisar la política que continuar con lo que veía como un paso no confiable (Creswell a Brown, Falkland Islands, 9/2/1968, FCO 7/145).

REVISIÓN DE LA POLÍTICA RESPECTO DE LAS ISLAS

El FO comunicó a la embajada en Buenos Aires el 15 de febrero de 1968 que se estaba llevando a cabo una reconsideración de la línea a seguir en las futuras negociaciones con los argentinos a la luz de las recomendaciones del embajador y en consulta con el gobernador de las islas. La esencia de la propuesta del embajador implicaba que no se requiriera el consentimiento de los isleños, pero esto no podía ser aceptado

porque contradecía declaraciones ante la ONU sobre la imposibilidad de transferir una población a otro país en contra de su voluntad.

Al mismo tiempo el gobierno británico debía decidir si aceptar la propuesta argentina de nueva redacción del párrafo 4 o insistir en el propio borrador entregado el 21 de diciembre anterior, que contenía concesiones a la Argentina pero retenía el requisito de la expresión de algún punto de vista de los isleños sobre la eficacia de las salvaguardias y garantías (FO a BA, tel. n° 118, 15/2/1968, FCO 7/145). Creswell señaló que en su opinión era mejor trabajar sobre la última propuesta argentina, explicitando claramente la condición sobre el período de tiempo (BA a FO, tel. n° 101, 15/2/1968, FCO 7/145).

En una reunión que mantuvieron los secretarios para Asuntos Exteriores y para Asuntos del Commonwealth, Brown y Thomson^[13], sobre los problemas de la descolonización, el consenso fue que en cada caso se debían considerar los propios intereses y los efectos de las políticas en los habitantes locales además de las relaciones con los otros países involucrados. Brown señaló que, respecto de las islas Falkland, en algunos temas al menos los dos departamentos no estaban actuando con unanimidad, sugiriendo que se trabajara en obtener un *modus vivendi* más satisfactorio (Maitland, Relations with the CO, 16/2/1968, FCO 7/145).

Creswell fue llamado en consulta a Londres. En una reunión del 27 de febrero Brown expresó al embajador su molestia por el cambio de opinión sobre la política que el secretario y el Departamento correspondiente habían sugerido al gobierno británico respecto de la disputa por las islas con la Argentina. El secretario recriminó al embajador no haber comunicado antes de la visita de Summerhayes su opinión de que se estaba avanzando muy rápido en las conversaciones con los argentinos, recordándole una reunión de septiembre de 1966 en que el embajador había expresado que “el futuro gobierno británico no desearía quedar comprometido para siempre con la responsabilidad de cuidar este territorio que era indefendible y un injustificable drenaje de recursos”. Esta política se había seguido desde entonces con el propósito de mejorar la relación con la Argentina y era absurdo objetarla en febrero de 1968. Brown advirtió que no era su intención revertirla.

La reunión concluyó con el acuerdo de que continuaría la búsqueda de una fórmula que tomara suficiente consideración de los deseos de los isleños pero que fuera flexible en interpretación para permitir alcanzar un acuerdo con el canciller argentino sobre la base de que pudiera ser presentado a la opinión pública en el Reino Unido y en las islas de una manera, y al público argentino de otra. Se estudiaría la reintroducción de una cláusula de tiempo en el borrador del Memorándum (Falkland Islands, Summary Record of an Office Meeting in the Secretary of State Room, 27/2/1968, FCO 7/145).

VISITA DEL GOBERNADOR HASKARD A LONDRES Y REACCIÓN DE LOS ISLEÑOS

Haskard efectuó una visita a Londres entre el 30 de enero y el 17 de febrero de 1968, a su pedido, para discutir el curso de la política del gobierno de S.M. respecto de las islas. Su punto de vista era que un acuerdo anglo-argentino en las líneas que se apuntaban sería completamente inaceptable para los isleños. Una declaración unilateral del gobierno de S.M. para clarificar su posición respecto de los deseos de los isleños pronto sería ignorada. El gobernador solicitó al CO el envío de un emisario para explorar el sentimiento de los isleños. En caso de que las negociaciones continuaran sobre la base del Memorándum de Entendimiento, debía incluirse “una cláusula de los diez años” para enfatizar que no habría cambio inmediato en el estatus de las islas (Brief, 15/2/1968, FCO 7/235).

Una ayuda-memoria preparada para la entrevista del secretario Brown con Haskard fijaba la posición del FO. El gobierno de S.M. tenía un fuerte interés en presionar a los argentinos en orden a asegurar un honorable y negociado arreglo de esa vieja disputa. Esto no era sólo en interés de las buenas relaciones y el comercio con la Argentina, sino también debido a que la cuestión afectaba las relaciones con los países latinoamericanos, por ejemplo en la ONU (Sir Cosmo Haskard's Call on the Secretary of State, 14/2/1968, FCO 7/235).

Haskard se entrevistó con Brown el 14 de febrero. Estuvieron también presentes los funcionarios J. Beith y D.J.D. Maitland del FO y J. Morgan del CO. Brown expresó su disgusto con el manejo de la disputa sobre las islas. La información inicial de que no había diferencia de opinión del lado británico era ahora contradicha por el gobernador y el embajador en BA, quienes sostenían que no se podía continuar con la política en curso por la reacción que provocaría en las islas. El CO no le había informado que, en opinión del gobernador, se estaba yendo muy lejos. Haskard sostuvo que en los últimos dos años y medio había comunicado la probable reacción de los isleños a lo que se estaba proponiendo. Beith expresó que, a pesar de los recientes comentarios de BA, no se podía perder el impulso en las negociaciones con los argentinos, con lo que Morgan estuvo de acuerdo. Beith y Morgan enfatizaron que las recomendaciones a los ministros habían sido conjuntas del FO y el CO. Brown concluyó la entrevista, manifestando la sospecha de que alguien estaba organizando una campaña para desordenar las cosas (Maitland, Note for the Record, Falkland Islands, 15/2/1968, FCO 7/235).

La declaración pública que Haskard debía realizar a su regreso a Puerto Stanley fue motivo de una discusión entre el CO y el FO (Draft. Statement for the Governor of the Falkland Islands to make on his return to Port Stanley; Beith a secretario privado, 16/2/1968, ambos FCO 7/235). Finalmente el gobernador fue instruido a publicar un texto en líneas muy generales, no debiendo ir sustancialmente en sus explicaciones más allá del mismo (CO a Falkland Islands, tel. n° 43, 16/2/1968, FCO 7/235).^[14] Sin embargo, poco después Haskard fue autorizado a comunicar a los miembros del Consejo Ejecutivo confidencialmente el texto del Memorándum de Entendimiento como estaba redactado al 21 de diciembre, así como también la fórmula alternativa argentina del 26 de enero. Esta fórmula y el documento preparado luego de la consulta con el gobernador estaban en estudio (Morgan a Haskard, tel. n° 44, 19/2/1968, FCO 7/235).

Los miembros del Consejo Ejecutivo reaccionaron entregando a Haskard un memorándum, que el gobernador elevó al CO. Se decía allí que la posición se había deteriorado respecto de los intereses y deseos de los isleños en relación a 1967. El párrafo 4 del Memorándum y la fórmula alternativa argentina eran absolutamente rechazados. La declaración del gobernador no tranquilizaba a los isleños en cuanto a que sus expresados deseos de mantenerse bajo la bandera británica fueran respetados (Haskard a CO, tel. n°41, 24/2/1968, FCO 7/235).^[15]

Asimismo, el Consejo Ejecutivo envió a los miembros del Parlamento un texto, conocido como Appeal (Falkland Islands a CO, tel. n° 45, 27/2/1968; Falkland Islands a CO, tel. n° 49, 1/3/1968; FO y CO a ciertas misiones y territorios dependientes, guía n° 58, 6/3/1968, FCO 7/235).^[16] Éste comunicaba que las negociaciones entre los gobiernos británico y argentino podían resultar en el traspaso de las islas a la Argentina, solicitando que tomaran nota de que los habitantes de las islas no habían sido consultados respecto de su futuro. El FO interpretó que esta acción estaba destinada a causar un resurgimiento del interés parlamentario en la cuestión, previendo que se ejercería presión sobre los ministros para que divulgaran la sustancia de las conversaciones. La mejor manera de responder fue concertada con el CO (Wallace a Beith, Morland y secretario privado, Falkland Islands: Anglo-Argentine Talks, 4/3/1968, Appeal to Members of Parliament from Falkland Islands' Executive Council, s/f, ambos en FCO 7/235). Algunos representantes de los isleños viajaron a Londres para averiguar el estado de las negociaciones y reclamar a miembros del Parlamento y sectores importantes de la opinión pública la toma de posición en contra de un traspaso de soberanía (Memo, 13/3/1968, FCO 7/235).^[17]

El FO comunicó a sus embajadas en Madrid, Washington y principales capitales sudamericanas el hecho de que era imposible progresar en una solución de la disputa sobre las islas a menos que el gobierno británico estuviera dispuesto a discutir la cuestión de la soberanía con los argentinos. Las razones de la búsqueda de una solución provisional al problema eran que la geografía de las islas hacía difícil defenderlas excepto por una fuerza desproporcionadamente grande en relación a la población y los recursos. La reducción en el poder de la marina real y la ausencia de bases británicas en el Atlántico sur hacían la defensa de las islas aún más difícil y costosa. "Son, por cierto, una carga para nosotros y una constante fuente de fricción en

nuestras relaciones políticas y económicas, no sólo con la Argentina sino también en menor medida con toda Latinoamérica” (FO y CO a ciertas misiones y territorios dependientes, guía n° 57, 6/3/1968, FCO 7/235).

STEWART ASUME COMO NUEVO SECRETARIO DE ESTADO

Con ocasión de haber asumido nuevamente como secretario de estado para Asuntos Exteriores, Michael Stewart envió un mensaje al canciller Costa Méndez el 26 de marzo de 1968, instándolo a trabajar cercanamente y a continuar la estrecha colaboración en la ONU. Stewart adelantaba que en el debate en la Cámara de los Comunes el día siguiente tendría que revelar que la cuestión de la soberanía se había incluido en las conversaciones. Afirmaría que la responsabilidad final para cualquier cambio de soberanía residía en el gobierno de S.M. Este estaría preparado a transferir la soberanía a la Argentina en una fecha a ser convenida, en el momento que el gobierno del Reino Unido pudiera considerar que la población de las islas observaba sus intereses asegurados por las salvaguardias y garantías ofrecidas por el gobierno argentino.

Stewart advertía que utilizaría la fórmula propuesta por su gobierno en diciembre, aunque sin darla a publicidad. Tenía la seguridad de que si expresaba algo menos, la presión parlamentaria y la opinión pública no permitirían continuar las conversaciones sobre la base constructiva en que estaban y que era su propósito llevar adelante. No era su intención dar ningún estatus adicional a esa fórmula en las negociaciones (Message from the Secretary of State to the Argentine Foreign Minister, Dr. Costa Méndez; FO a BA, tel. n° 243, 26/3/1968, FCO 7/145).

McLoughlin se entrevistó con Stewart el 5 de abril para expresar que su gobierno estaba a la espera de la siguiente comunicación del gobierno británico respecto de la cuestión Malvinas (Maitland, 5/4/1968, FCO 7/138). El 22 del mismo mes el embajador informó al subsecretario Gore-Booth que viajaría a su país en mayo por consulta y esperaba poder llevar un mensaje del gobierno británico. El subsecretario respondió que esto debía ser posible “aunque todo lo que se dijera de ahora en adelante tendría que tomar plenamente en cuenta las opiniones expresadas en el Parlamento” (Gore-Booth, Conversation with the Argentine Ambassador, 23/4/1968, FCO 7/138).

Stewart y McLoughlin se reunieron nuevamente el 1 de mayo. El secretario agradeció la respuesta de Costa Méndez a su mensaje de marzo y expresó su disposición a continuar las conversaciones. La demora en dar una respuesta a la propuesta argentina del párrafo 4° del mes de enero respondía a que se había llegado a un punto decisivo en la búsqueda de un texto mutuamente aceptable. A pesar de reconocer que se acercaba a los requerimientos británicos, la fórmula argentina era menos satisfactoria que la ofrecida el 21 de diciembre, por lo que se solicitaba la reconsideración de la última. Propuso además agregar al Memorándum de Entendimiento una cláusula de tiempo en un párrafo final que estipulaba:

Los dos gobiernos han tomado nota de sus respectivas políticas y comparten la opinión de que será necesario un cierto período para establecer las condiciones para un acuerdo definitivo. Si este período excediera los 10 años, representantes especiales de los dos gobiernos se reunirán para revisar la posición (Falkland Islands: Speaking Notes, FCO 7/138)

A su regreso a Londres Mc Loughlin tuvo otra reunión con Stewart el 5 de julio. El embajador comunicó que el gobierno argentino no podía aceptar la versión británica del artículo 4 del Memorándum porque dejaba el poder de decisión sobre la transferencia de soberanía en manos de los isleños. Pese a ello, el gobierno argentino deseaba continuar las negociaciones. McLoughlin había sido instruido para presentar un nuevo enfoque que consistía en la promoción de la libertad de comunicación, movimiento y residencia entre las islas y el continente. Las conversaciones sobre este tema podrían comenzar luego de haber llegado a un acuerdo sobre el texto del Memorándum. El embajador entregó un borrador del Memorándum con una nueva redacción del artículo 4:

El gobierno del Reino Unido, como parte de esa solución final, reconocerá la soberanía argentina sobre las islas a partir de una fecha a ser convenida, en el momento que la presente divergencia con el gobierno argentino en la manera en que los

intereses de la población de las islas serán tenidos en consideración de acuerdo con la resolución 2065 (XX) sea superada (Stewart a BA, tel. n.º 450, 5/7/1968, FCO 7/138).

También propuso un cambio en el artículo 6, que reducía el período de la cláusula de tiempo de diez a cuatro años. Ese mínimo período de tiempo no necesariamente implicaba que tendría que ser revisado cuando llegara a su fin. Stewart respondió que debía estudiar el nuevo documento con el secretario del CO, quedando Beith encargado de continuar las conversaciones.

En una reunión del 1 de agosto Beith expresó a McLoughlin que el reconocimiento por el gobierno argentino de una cláusula de tiempo y el nuevo enfoque sobre las comunicaciones eran bienvenidos. No obstante el gobierno británico consideraba inaceptable la redacción del párrafo 4 presentada, debido a que: a) era engañosa, en tanto implicaba que la soberanía sería automáticamente transferida cuando la presente divergencia sobre el método de consulta fuera solucionada; y b) iba más allá de las fórmulas previas al atar el curso de los eventos a la resolución de la ONU. Tampoco se aceptaba la reducción del período de tiempo de diez a cuatro años. El funcionario presentó como alternativa el siguiente texto:

El gobierno del Reino Unido ha indicado que como parte de tal solución final reconocerá la soberanía argentina sobre las islas a partir de una fecha a ser convenida. Esta fecha será convenida en el momento que el gobierno del Reino Unido esté satisfecho de que los isleños observen sus intereses plenamente asegurados por las garantías y salvaguardias ofrecidas por el gobierno argentino, y también por las medidas previstas en el párrafo previo (en ambos puntos se mantendrán consultas entre el gobierno de S.M. y el pueblo de las islas) (FO a BA, tel. n.º 493, 1/8/1968, FCO 7/138).

El embajador señaló que ese era un mal borrador porque se parecía al presentado por el gobierno británico en diciembre anterior.

Juan Archivaldo Lanús transcribe parcialmente una redacción del Memorándum, con fecha de agosto, que las partes no firmaron pero consideraron válido por “compromiso de caballeros”, agregando que la cancillería argentina tomó conocimiento del mismo pero guardó silencio durante varias semanas a pesar de los reclamos de McLoughlin (Lanús, 1986, p. 197; Lanús, 2016, pp. 54-56). En los legajos que se pueden consultar en los archivos británicos no es posible encontrar referencia alguna a la reunión donde ese acuerdo se realizó. De todos modos existe un texto en inglés que expresa que fue firmado por funcionarios británicos y argentinos ad referendum de los ministros, sin fecha, y que coincide con el texto en castellano registrado en el sitio web de la cancillería argentina y con los reproducidos por Lanús y Cisneros y Escudé (Appendix A, 7/1079; Cisneros y Escudé (dirs.), 1999, pp. 54-55). Asimismo hay un escrito en castellano, sin fecha ni firma, dirigido a V.E., a fin de transmitir la decisión del gobierno argentino de aprobar el Memorándum de Entendimiento acordado entre la embajada en Londres y el FCO y elevado a la consideración de los respectivos gobiernos el 13 de agosto de 1968. Se aclaraba en éste que la decisión para solucionar la disputa era responsabilidad exclusiva de los dos gobiernos y que no podría aceptarse transferencia directa o indirecta de esa responsabilidad de decisión (Escrito en FCO 7/1078).^[18] Se trataba pues de una aceptación condicionada.

ENDURECIMIENTO DE LA POSICIÓN BRITÁNICA Y PRIMERA REUNIÓN DE STEWART Y COSTA MÉNDEZ EN LA ONU

El 24 de septiembre el gabinete británico decidió que sería más fácil aceptar el propuesto Memorándum de Entendimiento anglo-argentino si la declaración unilateral británica fuera incluida como un anexo que ampliara el párrafo 4, e invitó al secretario de Estado Stewart a que tratara de obtener el acuerdo del canciller argentino “a ésta o a alguna forma alternativa de asegurar que nuestra declaración unilateral tenga un estatus tan equivalente como sea posible al del acuerdo propuesto (Memorándum) mismo” (Diggines a Beith, 24/10/1968, FCO 7/1078).

Lord Chalfont, subsecretario para Asuntos Exteriores, adelantó a McLoughlin el 30 de septiembre que el gobierno británico no había decidido todavía aceptar el Memorándum en su forma de ese momento. Al no

contener referencia a los deseos de los isleños, se dependía mucho de la declaración unilateral para explicar esto al público y al Parlamento. La firma del Memorándum no podía comprometer a su gobierno a nada que entrara en conflicto con la declaración unilateral. Una solución podía ser adjuntar la última al Memorándum como un anexo (FO a BA, s/f, FCO 7/1073).

Costa Méndez y Stewart mantuvieron una reunión en el marco de la Asamblea General de la ONU el 10 de octubre. El canciller argentino quiso constatar si, a su entender, el gobierno de S.M. no había tomado todavía una decisión final y ésta dependía en gran medida de la declaración unilateral adjunta al Memorándum de Entendimiento, lo que el secretario británico confirmó. Costa Méndez sugirió que cada parte podía adjuntar sus puntos de vista sobre la divergencia. Sin embargo, si la naturaleza de ésta descrita en la declaración unilateral fuera tal que sustituyera al Memorándum, se volvería al inicio. La Argentina no podía aceptar someterse al juicio de los isleños en las cuestiones de transferencia de soberanía y adecuación de las garantías. Eso alteraba la base de la posición argentina. Stewart afirmó que su gobierno no tendría objeción a la declaración argentina exponiendo su caso. El Reino Unido observaba el Memorándum de Entendimiento y su párrafo 3 como un avance mayor. No veía que las declaraciones unilaterales definiendo la divergencia comprometieran la posición de las partes.

Costa Méndez indicó que su país había negociado siempre sobre la base del principio de que la soberanía era una cuestión entre los dos gobiernos, no de los isleños. Stewart concordó en que la soberanía era un asunto para el gobierno de S.M., que tenía el derecho de disponer legalmente de cualquier parte del territorio británico. Lo correcto, sin embargo, era dejar en claro las circunstancias bajo las cuales el gobierno de S.M. tendría la voluntad de disponer de su derecho de soberanía.

El canciller argentino manifestó que las diferencias entre las dos partes debían ser aclaradas antes de firmar el Memorándum. Si las declaraciones eran adjuntadas al Memorándum podría inferirse que ambas partes aceptaban los términos que definían la divergencia. A la luz de la posición argentina de que las islas pertenecían a la Argentina, someterse al juicio de los isleños no era aceptable. En opinión de Stewart, quedaría claro del Memorándum de Entendimiento que la sumisión sería en efecto al juicio del Reino Unido. El secretario planteó además que si las declaraciones no eran anexadas al Memorándum, el gobierno de S.M. deseaba enviar la propia al secretario general de la ONU junto con el Memorándum cuando éste fuera publicado. Costa Méndez dejó la impresión de no considerar esto una solución. Se acordó que cada parte estudiara el borrador de declaración de la otra y que los ministros y sus asesores se volvieran a reunir el día 14 para considerar si las dos declaraciones podían ser ajustadas para ser mutuamente aceptables (Record of Meeting between the Foreign Secretary and the Foreign Minister of Argentina, New York, 10/10/1968, FCO 7/1073).

El malestar de Costa Méndez con el borrador de la declaración unilateral británica se puso de manifiesto en una reunión de D.H.T. Hildyard, miembro de la delegación británica ante la ONU, con S.N. Martínez, de la misión argentina. El diplomático argentino manifestó que ambos lados habían reconocido la existencia de una divergencia mayor sobre la cuestión de remitir la transferencia de soberanía al juicio de los isleños. Durante las negociaciones se habían realizado grandes esfuerzos para encontrar palabras que desdibujaran esa divergencia lo más posible. El gobierno de S.M. sabía que no era posible a la Argentina aparecer suscribiendo de ninguna forma el otorgamiento de la última decisión sobre la soberanía a los isleños. El nuevo borrador británico parecía volver al inicio, pues estaba redactado en la forma más dura posible. La propuesta de que la declaración fuera anexada al Memorándum o comunicada al secretario general sería percibida como sustituyendo al Memorándum mismo. El gobierno argentino no podía aceptar un arreglo tal.

Para Hildyard quedó claro que en la visión de la Argentina las únicas posibilidades consistían o en moderar la declaración británica a una redacción que los argentinos pudieran razonablemente conformarse o evitar cualquier apariencia de que la Argentina la suscribía. Era imposible al gobierno argentino negar haber estado al tanto en caso de la comunicación al secretario general de la ONU. Una declaración al Parlamento, o incluso un "*white paper*", podría no causar demasiada dificultad porque el gobierno argentino podría emitir su propia versión, y proclamar que la declaración británica, por ser unilateral, no modificaba el Memorándum.

Hildyard concluyó que posiblemente hubiera un elemento de presión detrás de la actitud argentina, pero reconoció que los argentinos genuinamente se sentían muy desilusionados y en una posición difícil. Se podría estar de acuerdo con ellos en que se debían iniciar nuevamente negociaciones para buscar una redacción o un procedimiento que fuera aceptable a ambas partes (Hildyard al secretario privado, 11/10/1968, FCO 7/1073; Cisneros y Escudé (dirs.), 1999, p. 57).

SEGUNDA REUNIÓN DE STEWART Y COSTA MÉNDEZ

La segunda reunión de Costa Méndez y Stewart tuvo lugar el 14 de octubre. Costa Méndez expuso que, a su entender, el procedimiento a seguir constaba de tres etapas: 1) el Memorandum de Entendimiento; 2) algunos documentos formales que reflejarían la opinión de cada parte. La forma precisa no había sido todavía acordada, pero cada parte tendría completo conocimiento de la enunciación de la posición de la otra, y 3) adicionales declaraciones públicas de cada lado enteramente libres, pero aclaradas con la otra parte. El canciller argentino propuso que las conversaciones comenzaran a más tardar el 30 de octubre y terminarían en alrededor de un mes, de manera que la Asamblea General pudiera ser informada de la posición antes del fin de la sesión. Stewart estuvo de acuerdo.

Costa Méndez señaló también que la última parte del párrafo 6 y el párrafo 7 del borrador de la declaración unilateral entregada por el gobierno británico en la última reunión eran inaceptables para la Argentina. El efecto práctico de esos párrafos consistía en remitir la cuestión de la soberanía al juicio de los isleños, lo cual el gobierno argentino no podía aceptar.

Stewart puso el enfoque en el Memorandum de Entendimiento, señalando que podría ser mejorado si la divergencia fuera expresada más claramente; una referencia cruzada a las declaraciones unilaterales formales podría ayudar. Cada parte notificaría a la otra de sus declaraciones unilaterales formales y presumiblemente no habría objeciones a notificar también al secretario general de la ONU. Las declaraciones unilaterales libres, previstas en la etapa 3, serían casi seguramente declaraciones en el Parlamento con afirmaciones desagradables por ambas partes.

El hecho de que la declaración formal británica expresara que el gobierno de S.M. tendría que estar satisfecho de que los isleños también lo estuvieran con las salvaguardias ofrecidas no causaría un indebido problema al lado argentino. Los isleños sabrían que la decisión sobre las salvaguardias sería en la práctica una decisión sobre la soberanía. El gobierno de S.M. esperaba enfrentar presiones en el Parlamento, pues algún miembro preguntaría si el enunciado significaba que la soberanía no sería transferida en contra de los deseos de los habitantes, y Stewart tendría que decir que así era. Costa Méndez indicó que esperaba que fuera posible atenerse a las palabras usadas previamente en el Parlamento, particularmente por Stewart en marzo, pero éste sostuvo que tendría que ser más explícito. El canciller argentino se negó a comprometerse debido a la reacción argentina ante una declaración en el Parlamento sobre los efectos prácticos de la decisión sobre salvaguardias que los argentinos no suscribían de ninguna manera. Se acordó que los funcionarios debían concentrarse en este punto.

Por último, Ruda, presente en la reunión, preguntó si había alguna necesidad de expresar la divergencia más claramente en el Memorandum de Entendimiento como Stewart sugería. Se convino que esto podría no ser necesario, particularmente si había una referencia cruzada. A la luz de las declaraciones adicionales libres debía ser posible bajar el tono de las declaraciones formales para hacerlas aceptables a ambos lados (Record of Meeting between the Foreign Secretary and the Argentine Foreign Minister, New York, 14/10/1968; Stewart a BA, 25/10/1968, FCO 7/1078).^[19]

C.E. Diggines, funcionario del FO, recomendó reasumir las conversaciones con el embajador en fecha temprana, ad referendum de los ministros, para luego poder definir el procedimiento a seguir en la publicación del Memorandum. No debían dejarse dudas a los argentinos de la incapacidad del gobierno británico de diluir la declaración unilateral libre al Parlamento sobre la publicación del Memorandum.

También se pediría a los argentinos agregar al párrafo 4 del Memorándum de Entendimiento una referencia cruzada al intercambio de documentos formales entre los gobiernos estableciendo sus posiciones y, si fuera posible, a las declaraciones unilaterales libres. Sería lógico, cuando se transmitiera el Memorándum al secretario general de la ONU, adjuntar copias de todos los documentos referidos en él, y si éstos pudieran incluir la declaración unilateral libre, esto ayudaría a alcanzar el deseo expresado por el gabinete de dar a la última el estatus lo más equivalente posible al del Memorándum (Diggines a Beith, 24/10/1968, FCO 7/1078).

NEGOCIACIONES POSTERIORES

Diggines entregó a Enrique Ros, consejero de la embajada argentina, el 6 de noviembre una copia del borrador de la carta presentada por Stewart al canciller argentino, confirmando que el gobierno de S.M. deseaba firmar el Memorándum de Entendimiento. Dicho borrador seguía el texto de la declaración de Stewart al Parlamento del 27 de marzo. El gobierno británico no deseaba solicitar ninguna enmienda de sustancia al borrador argentino y esperaba que, en retribución, los argentinos pudieran aceptar el borrador británico. Diggines comunicó que Beith estaría disponible para nuevas conversaciones con el embajador el día 8 (Diggines a Beith, 7/11/1968, FCO 7/1078). Beith dejó constancia de que las cosas parecían ir razonablemente bien y que esperaba poder cerrar el tema con el embajador en el próximo encuentro (Minuta de Beith, 7/11/1968, FCO 7/1078).

El embajador McLoughlin informó el rechazo de la Argentina al borrador para el intercambio de cartas a Beith el 12 de noviembre, y entregó una propuesta de un texto alternativo de carta argentina. Mencionó también retrasos de parte británica en el curso de las conversaciones. Beith explicó que, si habría de seguirse la idea del intercambio de documentos delineados por Stewart y Costa Méndez en Nueva York, no era posible que el borrador británico fuera mucho menos explícito sobre esta cuestión que el entregado el 6 de noviembre. No obstante, se consideraría la posibilidad de ofrecer una reformulación del mismo (Foreign and Commonwealth Office [en adelante FCO] a Santiago, 14/11/1968; Wallace a Beith, 21/11/1968, ambos en 7/1078).^[20]

Los asesores legales británicos dictaminaron que no sería correcto ofrecer un borrador alternativo que omitiera el punto esencial de que el gobierno de S.M. sólo podría considerar una transferencia de soberanía si le quedaba claro “que los propios isleños consideraban tal acuerdo como satisfactorio a sus intereses”. Resolvieron que debía dejarse caer la propuesta de intercambiar cartas y, en cambio, debía imprimirse el Memorándum y el texto de la declaración unilateral original juntos como un libro blanco, debiendo ser éstos transmitidos al secretario general de la ONU cuando se le informara sobre el resultado de las conversaciones. De este modo se protegía la posición legal británica. Previamente debía explicarse lo propuesto a los argentinos y estar seguros de que el procedimiento fuera acordado. La publicación del Memorándum plantearía problemas de presentación en Londres y en las islas, pero el manejo de eso quedaba a decisión de los funcionarios del FCO (FCO a Bruselas, repetido a BA y otros, firmado Stewart, 14/11/1968, FCO 7/1078).

McLoughlin solicitó el día 14 otra reunión con Beith a fin de expresar su esperanza de que el impulso de las discusiones no se perdiera. El funcionario británico quedó con la impresión de que no habría dificultad del lado argentino en dejar caer el intercambio de cartas y depender de las declaraciones unilaterales públicas, si eventualmente se favorecía esta solución. El embajador agregó que esperaba que la declaración británica fuera “justa”. Se le respondió que así sería y que seguiría las líneas de lo que los ministros habían expresado previamente en el Parlamento (*ibidem*).

Stewart decidió presentar la siguiente nueva propuesta al gobierno argentino:

1. Firma y publicación del Memorándum de Entendimiento a horas luego de mi retorno de Pakistán e India;
2. Abandono del acompañamiento de intercambio de cartas;

3. Una declaración en el Parlamento dando nuestra interpretación del Memorándum (sin duda acompañada por declaraciones similares del lado argentino) a ser realizada inmediatamente después de la firma;
4. Incorporación del Memorándum y extractos de mi declaración y respuestas a preguntas en un papel blanco que debe estar listo el día siguiente de realizada la declaración;
5. La comunicación del papel blanco al secretario general de la ONU en debido curso cuando se informe el resultado de las conversaciones. Debe ser claramente entendido que el Memorándum no es un tratado, u otro acuerdo internacional, y concordantemente no sería registrable en la ONU bajo el artículo 102 de la Carta.

El secretario consideraba que dicha propuesta podía ser presentada al embajador de inmediato pero no existía posibilidad de que la firma y publicación pudieran ser completadas en tiempo para un anuncio mientras lord Chalfont realizaba una visita a las islas y antes de que el propio Stewart partiera para su viaje a Pakistán e India (FCO a Montevideo, tel. n° 204, Stewart a lord Chalfont, 19/11/1968; Law Officers' Department a Burrows, 18/11/1968, ambos en FCO 7/1078).

Beith comunicó a McLoughlin el 21 de noviembre la posición británica en esas líneas. Explicó que los retrasos mencionados por el embajador habían sido causados por las serias dificultades políticas que la cuestión creaba (Wallace a Beith, 21/11/1968, FCO 7//1078). McLoughlin esperaba recibir una rápida respuesta de su gobierno a fin de poder apurar la firma y publicación en orden a satisfacer la obligación de anunciar el resultado del trabajo ante la ONU (Stewart a lord Chalfont, 22/11/1968, FCO 7/1078). El 4 de diciembre el gobierno británico no había recibido todavía una respuesta formal argentina a la propuesta, pero se esperaba que el canciller Costa Méndez informara su posición a lord Chalfont cuando éste pasara por BA a su regreso de las islas (Wallace, Speaking Note for Mr. Mulley, 4/12/1968, FCO 7/1079).^[21]

NUEVOS OBSTÁCULOS

n documento interno del FCO dejó registro de que el viaje de lord Chalfont a las islas y el del secretario a Asia habían impedido concluir las negociaciones, planteando dudas de que la firma y publicación del Memorándum pudieran ser arregladas para mediados de diciembre (Wallace a Beith, 19/11/1968, FCO 7/1078).

Costa Méndez, por su parte, emitió una declaración referida al viaje del ministro británico a las islas Malvinas, que expresó lo siguiente:

El reconocimiento de la soberanía argentina sobre las islas Malvinas no está sujeto a compromiso o negociaciones. En caso de acuerdo, el reconocimiento debe ser claramente hecho por Gran Bretaña y de ninguna manera depende de una expresión de la voluntad de los habitantes de las islas, ni es condicional a su aprobación. Los derechos, salvaguardias y garantías de los habitantes de las islas son de extremo interés para la República Argentina, y el gobierno está interesado en ver que ellos tengan todos los necesarios derechos y garantías y también que ellos puedan preservar sus costumbres, idioma o estatus específico (BA a FCO, tel. n° 764, 23/11/1968, FCO 7/1078).

El aterrizaje no autorizado de una aeronave argentina con periodistas del diario Crónica en las islas Malvinas llevó a que el embajador McLoughlin fuera citado al FCO el 28 de noviembre. Beith expresó que su gobierno deploraba el incidente, esperaba que el gobierno argentino se distanciara públicamente del mismo y tomara medidas para prevenir una repetición. McLoughlin expresó que no tenía dudas de que la actitud de su gobierno sería la misma que cuando había ocurrido la Operación Cóndor (Stewart a lord Chalfont, tel. n° 263, 28/11/1968, FCO 7/1078).

La misión británica ante la ONU comunicó la preocupación expresada por miembros de la misión argentina sobre la posibilidad de la entrega de un papel blanco al secretario general. La misión británica consideraba que, en caso de poder anunciar la finalización de las negociaciones en un informe, debía evitarse transmitir como documentación adjunta tanto la declaración unilateral británica como el Memorándum de Entendimiento. Esto no excluía transmitir el papel blanco en una instancia posterior al secretario general, que estaría disponible el año siguiente como parte de la documentación provista al Comité de los 24 sobre

las islas Falkland. Para ese entonces el gobierno británico tendría el consenso de la resolución de la Asamblea General adoptada al final de la sesión, habiendo prevenido el daño provocado por detalladas discusiones del contenido del acuerdo. El papel blanco sería publicado en Londres al mismo tiempo que la firma del Memorándum de Entendimiento fuera anunciada al Parlamento, pero la divulgación en Londres era un asunto diferente a comunicar el papel blanco y tener su contenido disponible como anexo a un documento de la ONU publicado. También preocupaba a la misión argentina el poco tiempo restante para la conclusión de las negociaciones antes de la finalización de la Asamblea General (Misión del Reino Unido ante la ONU a FCO, 27/11/1968, FCO 7/1078).

VISITA DE LORD CHALFONT A LAS ISLAS (23-28 NOVIEMBRE)

Stewart decidió que lord Chalfont visitara las islas pues la cuestión iba más allá de la administración del territorio (D.M. Day, Falkland Islands, 31/10/1968; Minuta de Beith, 7/11/1968; FCO a Santiago, tel. n° 507, 14/11/1968; Santiago a FCO, tel. n° 400, lord Chalfont a Beith, 18/11/1968; Montevideo a FCO, tel. n° 116 de lord Chalfont, 19/11/1968, FCO 7/1078). Al Consejo Ejecutivo el enviado podría comentar confidencialmente que si bien el documento no tenía efecto legal y no afectaría la soberanía del gobierno británico sobre las islas, era sólo sobre la base de una aparente concesión del tipo de la inserta en el párrafo 4 del borrador del Memorándum que los argentinos estarían dispuestos a reabrir comunicaciones con las islas, y así colocar las bases de una relación normal con el continente que se deseaba ver restablecida en el propio interés de los isleños. La declinación económica de las islas no podía ser compensada con ayuda británica debido a los recursos limitados del gobierno. Stewart deseaba poder mostrar que se había consultado la opinión de los isleños antes de acordar el Memorándum y la reunión de lord Chalfont con el Consejo Ejecutivo sería útil en este sentido. Siempre existía el riesgo de que la malinterpretación de las intenciones del gobierno en las islas pusiera en peligro el acuerdo final (Stewart a lord Chalfont, 22/11/1968, FCO 7/1078).^[22]

Lord Chalfont informó que, aunque a la mayoría de los miembros no les gustaba el Memorándum de Entendimiento, ellos reconocían que sería firmado, y aceptaban la declaración unilateral estableciendo que nada en el documento contradecía las seguridades dadas (lord Chalfont a FCO, 29/11/1968, FCO 7/1078).

Los isleños redactaron un texto para ser publicado al mismo tiempo que los otros documentos explicitando su posición contraria al Memorándum y dando la bienvenida a las seguridades británicas de que no habría transferencia de soberanía en contra de los deseos de la población de las islas (Falkland Islands a FCO, 30/11/1968, FCO 7/1078).

A su paso por Buenos Aires, lord Chalfont conversó con Costa Méndez, quien reiteró la posición de que su gobierno no estaba dispuesto a firmar el Memorándum si una declaración unilateral fuera redactada en las líneas del borrador que había visto en Nueva York. Lord Chalfont observó que el Memorándum de Entendimiento sin la declaración unilateral no sería aceptable al Parlamento. El canciller sugirió la posibilidad de que el gobierno británico moderara la declaración unilateral y reservara su posición para las preguntas parlamentarias. El fracaso en firmar el Memorándum inevitablemente resultaría en un deterioro de las relaciones anglo-argentinas. El ministro dejó constancia de la disposición del gobierno argentino a mejorar las comunicaciones con las islas, financiar la construcción de un aeródromo y otorgar una serie de salvaguardias a los isleños en caso de llegarse a un acuerdo. El canciller también se mostró flexible respecto del tiempo requerido para la transferencia de soberanía (BA a FCO, 1/12/1968, FCO 7/1078).

EL REINO UNIDO DESISTE DE FIRMAR EL MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO

Lord Chalfont regresó a Londres de su viaje a las islas el 2 de diciembre. La oposición en el Parlamento consultó al FCO si habría una declaración sobre la cuestión. Lord Chalfont junto con su colega Frederick

Mulley discutieron la situación con el primer ministro Harold Wilson, quien sostuvo que no podía aceptar la posición expresada por Costa Méndez a lord Chalfont, incluso frente al riesgo de incurrir en el desagrado argentino. Ante la ONU podía expresarse que el acuerdo todavía no había sido alcanzado y que las conversaciones continuarían, pero las islas Falkland no serían transferidas a la Argentina en contra de los deseos de los isleños. El acuerdo con la Argentina tendría que reconsiderarse al regreso del secretario Stewart. El párrafo 4 del Memorándum se probaría extremadamente controversial cuando fuera dado a conocer y Stewart debía ser advertido del sustancial grado de interés público que había despertado el asunto y el alcance del ataque de la oposición al gobierno debido al mismo (Prime Minister Office, 2/12/1968, FCO 7/1079).

El primer ministro estuvo de acuerdo en que debían hacerse dos declaraciones ante el Parlamento simultáneamente: Mulley lo haría en la Cámara de los Comunes y lord Chalfont en la de los Lores. El texto sería muy semejante al expresado en la Cámara de los Comunes por Stewart en marzo. Estas declaraciones se realizaron el día siguiente bajo los lineamientos establecidos, señalando que no era la política del gobierno transferir la soberanía sobre las islas en contra de los deseos de los isleños (FCO a Nueva Delhi, para Maitland, 2/12/1968 y 3/12/1968, FCO 7/1078).

Mulley explicó a Stewart, en un cable enviado a la India, los problemas para obtener apoyo en el Parlamento, incluso de la propia gente, para el documento tal como estaba redactado. Se trataría de mantener la situación abierta hasta que Stewart hiciera a su regreso una declaración. Preocupaba el resultado de la cuestión, que sería muy desfavorable para las futuras relaciones con la Argentina y por ello con todo el grupo latinoamericano, tanto en la ONU como en el contexto comercial (FCO a Nueva Delhi, Mulley a Stewart, 4/12/1968, FCO 7/1078).^[23] Stewart agradeció a Mulley los informes sobre “la más desafortunada situación que ha surgido sobre las islas Falkland”, pero era reacio a aceptarla (Nueva Delhi a FCO, Stewart a Mulley, 5/12/1968, FCO 7/1078).

En un mensaje a Harold Wilson, Stewart defendió su política, señalando que conocía los intercambios que habían tenido lugar en los Comunes sobre las islas Falkland y consideraba dicha cuestión como “extremadamente importante”; “una ruptura en las conversaciones con los argentinos causaría grandes dificultades”. Se estaba cerca de un acuerdo con los argentinos que les requeriría restablecer la libertad de movimiento entre su país y las islas, y remover la disputa del foro de la ONU. Además resultaría útil a la relación con la Argentina y el resto de América latina que estaba aumentando en importancia. Más aún, el gobierno británico podía obtener todo esto mientras retenía la posición de que la soberanía no sería transferida sin el consentimiento de los isleños. Esta promesa a los isleños se mantendría. Sería desafortunado si el gobierno británico fuera alejado de esta posición por el antagonismo de algunos miembros del Parlamento. Stewart recordaba la opinión del fiscal general sobre el Memorándum de Entendimiento, en el sentido de que no comprometía a nada que obligara a ceder soberanía en contra de los deseos de los isleños. Incluso el gobierno sería el único juez del momento y las circunstancias en que la transferencia podía tener lugar. El secretario esperaba discutir el tema con el primer ministro a su regreso (Nueva Delhi a FCO, Stewart al primer ministro, 5/12/1968, FCO 7/1078).

Lord Caradon, por su parte, advirtió que el resultado de la cuestión era importante desde el punto de vista de la influencia británica en la ONU. En su opinión podía esperarse que los argentinos -que habían sido tan pacientes hasta el momento- cambiaran su actitud si pensaban que los británicos iban a abandonar la iniciativa y seguramente serían acompañados por todos los latinoamericanos. Las dificultades británicas en manejar cuestiones tales como Gibraltar y Honduras Británica aumentarían, aunque esto fuera de menor importancia. Los latinoamericanos habían aumentado su influencia en la ONU y sus 21 votos eran a menudo decisivos. Los británicos habían establecido una muy buena relación de trabajo con ellos. Si ahora se sintieran decepcionados en una cuestión importante se alejarían de los demás temas. De manera que en lugar de apelar a los latinoamericanos, como se hacía, para mitigar la fuerza del poder de voto afro-asiático, probablemente se iba a encontrar que muchos asuntos se iniciarían tanto con los latinoamericanos como con los afro-asiáticos y comunistas en contra (lord Caradon a FCO, 6/12/1968, FCO 7/1078). Otro integrante de la misión

británica sostuvo que si el acuerdo fracasaba se perdería el apoyo en el Consejo de Seguridad donde los dos votos latinoamericanos podían ser decisivos en temas como el de Rhodesia y las sanciones contra Sudáfrica (Papadopoulos a Atkinson, Falkland Islands, 5/12/1968, FCO 7/1079).^[24]

No obstante, las discusiones en el gabinete durante la ausencia de Stewart habían llegado a la conclusión de que el gobierno británico debía retirarse de las conversaciones con la Argentina por las dificultades en hablar de soberanía. El párrafo 4 del Memorándum de Entendimiento era totalmente inaceptable en el estado de susceptibilidad del Parlamento. Con todo, los funcionarios del FCO lograron que la decisión fuera postergada hasta el regreso del secretario, que dejó en claro que deseaba continuar con lo que describió como “una política lógica, constructiva y con visión de futuro”, tratando duramente de obtener la autorización de sus colegas para continuar las negociaciones con los argentinos sobre la misma base. El secretario no logró el apoyo en la medida deseada, aunque consiguió poder continuar negociando (Diggins a Summerhayes, 18/12/1968, FCO 7/1079).

El primer ministro y Stewart discutieron el tema de las islas al regreso del secretario el 9 de diciembre. Se trataron medidas a adoptar en caso de que el gobierno argentino filtrara el contenido del Memorándum. Stewart expresó su gran interés en la posición sobre la cuestión y subrayó el carácter inseparable del Memorándum y la declaración unilateral. Si el gobierno argentino aceptaba esto, se podría llegar a un acuerdo. El secretario no quería verse obligado en su inminente declaración ante la Cámara de los Comunes a anunciar el retiro de las negociaciones o modificar la política. Intentaba atenerse a la palabra “entendimiento”, en virtud de que no implicaba un acuerdo formal. El primer ministro le expresó a Stewart que, con su autoridad personal, sería capaz de mantener la posición en la Cámara de los Comunes sobre la base de la política definida en su último discurso en marzo (Prime Minister Office, 9/12/1968, FCO 7/1079).

COMUNICACIÓN DE LA DECISIÓN AL GOBIERNO ARGENTINO

El 9 de diciembre McLoughlin comunicó Beith que el gobierno argentino estaba preparado para aceptar el procedimiento expuesto para la publicación del Memorándum de Entendimiento en la propuesta entregada el 21 de noviembre. No habría intercambio de cartas y ambos gobiernos harían irrestrictas declaraciones explicativas sobre el Memorándum cuando fuera publicado. El embajador había sido autorizado a firmar el Memorándum sobre esa base. El Memorándum debía ser enviado al secretario general de la ONU sin otras “declaraciones, comentarios o anexos”. Beith recordó al embajador que el procedimiento que había sugerido el 21 de noviembre y el texto del Memorándum mismo estaban todavía ad referendum de los ministros británicos. Además se mantenía una dificultad significativa al no aceptar el gobierno argentino que la declaración al Parlamento se adjuntara al Memorándum cuando éste fuera elevado al secretario general de la ONU (FCO a BA, 10/12/1968, FCO 7/1079).

La decisión de no poner en ejecución el Memorándum de Entendimiento fue tomada en una reunión de gabinete del gobierno británico de 11 de diciembre de 1968. Harold Wilson expresó que la visión preponderante en el gabinete era que en las circunstancias políticas prevalecientes no podía contemplarse más ningún Memorándum de Entendimiento con el gobierno argentino que no hiciera explícito, en su texto o por medio de un vínculo específico entre el Memorándum y una declaración unilateral, que la voz decisiva en la cuestión de la soberanía debía ser la de los propios isleños. El gobierno argentino sería informado en concordancia, y se intentaría continuar las negociaciones dejando en claro la posición británica en el asunto de la soberanía (Defence and Overseas Committee, Memorandum by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, M.S., 21/10/1969, FCO 7/1081).

Stewart citó a McLoughlin para explicitarle los lineamientos de la declaración que emitiría ante la Cámara de los Comunes. El embajador observó que las divergencias se mostraban mayores que lo que había supuesto cuando se había estado de acuerdo en el Memorándum de Entendimiento. El embajador quiso saber si las dificultades eran de procedimiento. El secretario señaló que iban más allá, pero incluso las dificultades de

procedimiento reflejaban la divergencia de que no podía haber transferencia de soberanía en contra de los deseos de los habitantes, y esto debía ser aclarado en la comunicación al secretario general de la ONU. Stewart no dio ninguna esperanza de que se pudiera llegar a un acuerdo final antes del 20 de diciembre, aunque señaló su disposición para continuar las conversaciones (Stewart a BA, 11/12/1968, FCO 7/1079).

El secretario también adelantó en un mensaje a Costa Méndez que ante el Parlamento afirmaría que se había alcanzado un cierto entendimiento pero permanecía una importante divergencia relativa a la insistencia del gobierno británico en que no podía haber transferencia de soberanía contra los deseos de los isleños. El gobierno deseaba encontrar una solución a la cuestión y se proponía continuar las conversaciones. Esperaba que el gobierno argentino aceptara esto sobre la misma base amistosa y constructiva (Stewart a BA, mensaje para el Dr. Costa Méndez, 11/12/1968, FCO 7/1079). El embajador Creswell, que entregó la misiva, pidió que no hubiera filtraciones, en lo que el canciller estuvo de acuerdo (Creswell a FCO, 11/12/1968, FCO 7/1079).

En su respuesta a Stewart, Costa Méndez lamentó que el gobierno británico no hubiera podido firmar el Memorándum de Entendimiento concluido en agosto entre los funcionarios del FCO y la embajada argentina. La opinión pública sería informada sobre el estado de las negociaciones con un texto que adjuntaba. Reiteró que su gobierno ansiaba encontrar una pronta solución a la cuestión de las islas Malvinas como lo había solicitado repetidamente la ONU, y estaba dispuesto a continuar las negociaciones conforme a lo establecido por la Resolución 2065 (XX). Colocando la controversia dentro del marco estricto de esa resolución era posible alcanzar una adecuada solución de las dificultades de la negociación. La delegación argentina informaría a la Asamblea General sobre el estado de las negociaciones (PEN, Min. de Relaciones Exteriores y Culto, Mensaje de Costa Méndez a Stewart; Creswell a FCO, mensaje de Costa Méndez, 13/12/1968, FCO 7/1079).

El comunicado a la prensa de Costa Méndez expresó que, ante la declaración del ministro Stewart y el debate en la Cámara de los Comunes, había considerado necesario reiterar los principios que determinaban la posición argentina. El reconocimiento de la soberanía argentina sobre las islas no debía estar supeditado a la conformidad de los habitantes de las islas. El gobierno argentino aseguraría los intereses de los isleños y acogería a éstos con la más generosa disposición. Un acuerdo integral tendría por consecuencia la libre comunicación entre las islas y el resto del territorio argentino. Las negociaciones con el Reino Unido se habían llevado de acuerdo con esos principios y se habían logrado entendimientos sobre puntos sustanciales. El Reino Unido había admitido discutir el tema de la soberanía –que era lo esencial de la controversia– pero insistía en supeditar el reconocimiento de la soberanía argentina a los deseos de los habitantes, condición que la Argentina no podía aceptar. La demanda británica excedía los términos de la Resolución 2065 (XX) de la ONU, que disponía que la solución pacífica de la disputa tuviera debidamente en cuenta los intereses de la población. Existían entonces motivos y conveniencia suficientes para proseguir las negociaciones. También había razones y argumentos para insistir en el reclamo ante la ONU. En suma no estaban agotadas las vías de solución pacífica elegidas (adjunto a PEN, Min. de Relaciones Exteriores y Culto, Mensaje de Costa Méndez...; Creswell a FCO, tel. n° 822, 13/12/1968, FCO 7/1079).

El 13 de diciembre el FCO comunicaba a la misión en la ONU que los argentinos habían estado de acuerdo en que el diálogo debía continuar y habían propuesto informar a la Asamblea General sobre el estado de las negociaciones. Se asumía que no era su intención revelar los términos del borrador del Memorándum de Entendimiento. La instrucción era acordar con la delegación argentina, si ésta se mostraba dispuesta a cooperar, una repetición del procedimiento usado el año anterior (Stewart a misión en Nueva York, 13/12/1968, FCO 7/1079).

CONCLUSIONES

Una serie de factores llevaron al FO a comenzar a pensar en un arreglo para la cuestión de las islas Malvinas/Falkland. La resolución 2065 (XX) de la ONU que invitaba a negociar una solución indujo al gobierno británico a considerar que el no acatamiento de una disposición del organismo internacional podría provocar que muchos países latinoamericanos le retiraran su apoyo en cuestiones de interés frente a los países afroasiáticos y comunistas. Remover la disputa del foro de la ONU fue un objetivo deseado. La presión del gobierno argentino para que se diera cumplimiento a la mencionada resolución también contribuyó a la decisión británica de iniciar conversaciones.

Los análisis del FO, basados en las recomendaciones del embajador en BA, advirtieron sobre la condición no estratégica de las islas y su oneroso mantenimiento. La defensa de las islas contra la amenaza de elementos irregulares de la Argentina o un ataque de sus fuerzas armadas podría resultar difícil y gravosa. La disputa por las islas también se interponía en la relación comercial con el país sudamericano, provocando que el Reino Unido perdiera inversiones que usufructuaban otros países.

La solución ideal para el gobierno británico consistía en que los argentinos aceptaran una apertura sin condiciones de las comunicaciones entre el continente y las islas, porque con el tiempo eso llevaría a que los isleños pudieran apreciar las ventajas de formar parte de la Argentina y dar su apoyo a la transferencia. El gobierno argentino se rehusó a abrir las comunicaciones hasta que algún acuerdo sobre la soberanía hubiera sido alcanzado.

La Argentina dejó en claro al iniciar conversaciones que éstas eran entre el gobierno argentino y el gobierno británico, posición que enmarcaba en la resolución 2065 (XX) de la ONU. Así solicitó la eliminación de los deseos de los isleños del texto que se negoció, con el argumento de que ese criterio no era mencionado en la citada resolución. En consecuencia, sólo los intereses de los isleños debían ser parte de la negociación; los deseos eran una cuestión que sólo concernía al gobierno británico. El gobierno argentino se comprometía a salvaguardar y garantizar los intereses de los pobladores, pero no aceptaba que éstos tuvieran decisión sobre la transferencia de soberanía. Finalmente accedió a que fueran consultados sobre su conformidad con las salvaguardias otorgadas. Un logro importante de la Argentina fue que se aceptara la expresión “reconocimiento de la soberanía argentina” y no “transferencia de la soberanía” por parte del Reino Unido.

Los británicos comenzaron las negociaciones refiriéndose a un acuerdo, que luego transmutó en un documento de menor compromiso denominado Memorándum de Entendimiento. El gobierno argentino mostró flexibilidad al aceptar el cambio de estatus del documento y la introducción de la cláusula de tiempo. En principio estuvo de acuerdo en que ambos países podían emitir una declaración unilateral para uso interno, pero finalmente rechazó la exigencia de que la declaración unilateral británica fuera anexada al Memorándum al ser elevado éste al secretario general de la ONU, porque aquélla neutralizaba el sentido del documento y adquiriría un estatus formal no deseado. La condición británica de que la transferencia de soberanía estuviera sujeta a la aprobación de los isleños habría contradicho el principio fundamental de la estrategia argentina y sentado un precedente inconveniente.

Para los argentinos era la primera vez que un documento expresaba la disposición del Reino Unido a discutir la soberanía sobre las islas, lo que le confería relevancia. Pero para el gobierno británico constituía sólo un registro del grado de entendimiento alcanzado en las discusiones. Podía continuar rehusándose a transferir la soberanía afirmando no estar satisfecho con las condiciones ofrecidas por la Argentina. Los criterios para la satisfacción residían en su propio juicio. El Memorándum no pretendía ser un acuerdo ni creaba obligaciones legales (Law Officers' Department a Burrows, 18/11/1968, FCO 7/1078). En consecuencia, el logro para la Argentina habría tenido sus limitaciones.

Tanto el secretario Brown como el secretario Stewart tuvieron la firme convicción de llegar a un acuerdo con la Argentina. Principalmente el último se esforzó en obtener la aprobación del primer ministro Harold Wilson y de sus colegas del gabinete para el Memorándum pero finalmente fracasó. Las razones que pudo

haber en las otras áreas de gobierno para oponerse tajantemente a la firma del documento podrían ser objeto de otro trabajo.

Los isleños expresaron su sentimiento de identidad británica y su deseo de seguir manteniendo el vínculo con la Corona. Defendieron su postura ante el gobernador y los enviados del gobierno británico. Al tomar conocimiento de que en las conversaciones anglo-argentinas se estaba tratando la transferencia de soberanía, iniciaron una fuerte campaña enviando representantes a Londres para inducir a los miembros del Parlamento y a la prensa a defender su posición. La dura presión generada en estos ámbitos a favor del principio de autodeterminación de los isleños fue decisiva y el gobierno laborista no quiso enfrentar el costo político derivado de sostener una posición compulsiva.

La tesis principal de la obra de Martín González sostiene que la coacción impuesta por el proceso de descolonización que se llevaba adelante en el marco de la ONU había creado un abismo entre las posiciones argentina y británica que impidió el acuerdo, hecho que precedió al lobby isleño. Los documentos revisados para nuestro trabajo, por el contrario, conceden una mayor incidencia a la oposición parlamentaria y de la prensa. Incluso la misión británica ante la ONU abogó por la aceptación del documento.

La decisión de no firmar el Memorándum se tomó en una reunión del gabinete británico dos días después de que el gobierno argentino comunicara su consentimiento a firmar el documento pero con una condición inaceptable para la posición británica. No se entiende entonces que la negativa del gobierno del Reino Unido haya tomado de sorpresa a los argentinos (Lanús, 1986, pp. 197-198; Lanús, 2016, p. 57), cuando esa condición británica y el rechazo argentino a aceptarla venían siendo expresados desde las reuniones de octubre en la ONU. La respuesta del gobierno argentino a la propuesta del 21 de noviembre se demoró unos días pero debido a las opiniones en el gabinete y a las ausencias de lord Chalfont y Stewart probablemente tampoco hubiera tenido una respuesta positiva en caso de haber sido presentada antes.

Costa Ménd

En enero de 1999 lord Chalfont confesó ante la BBC que la decisión de poner un freno a la negociación por las islas fue “uno de nuestros grandes errores políticos” pero agregó que, si se hubiera intentado llegar a una solución contrariando los deseos e intereses de los isleños, “la oposición nos hubiera masacrado” (El futuro de Malvinas, 1999).

REFERENCIAS

- Cari (1985). Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur. t. 1, Buenos Aires: CARI.
- Cisneros, A., Escudé, C. (Dirs.). (1999). Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. t. 12, Buenos Aires: CARI/Nuevo hacer.
- Colombo, R., D'Elía, D. (2019). “Caso Malvinas: el estrepitoso fracaso del Memorándum de Entendimiento de 1968”, Boletín del Centro Naval, 850.
- Costa Méndez, N. (1993). Malvinas. Esta es la historia, Buenos Aires: Sudamericana.
- González, M.A. (2015). La génesis del enfrentamiento por las Islas Malvinas. Buenos Aires: Lajouane.
- Hastings, M, Jenkins, S. (1984). La batalla por las Malvinas. Buenos Aires: Emecé.
- Hoffmann, F.L., Hoffmann, O.M. (1992). Las Malvinas/Falklands, 1493-1982, Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Lanús, J.A. (1986). De Chapultepec al Beagle. t. 2. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Lanús, J.A. (2016). Repensando Malvinas: una causa nacional. Buenos Aires: El Ateneo.
- U.K. The National Archives
 (“El futuro de Malvinas”, Clarín, 2/1/1999).

NOTAS

- [1] Investigadora independiente. Mail: leonor.devoto@gmail.com
- [2] Los antecedentes de esta resolución se pueden ver en Lanús, 2016, pp. 37-45.
- [3] Todos los documentos británicos pertenecen a estos archivos.
- [5] Con el cambio de gobierno Carlos Ortiz de Rozas quedó como encargado de negocios en Londres. El funcionario del FO Henry Hohler le transmitió en forma confidencial la intención de su gobierno de tratar la cuestión de las islas. Véase Ortiz de Rozas, 2011, pp. 158-159; Cisneros y Escudé (Dirs.), 1999, p. 52. Las negociaciones durante 1966 se encuentran detalladas en Colombo y D'Elía, 2019, pp. 82-83.
- [6] El CO era reacio a contemplar un período menor a 30 años.
- [7] Brown sucedió a Stewart en agosto de 1966.
- [8] Presentes: Hon. G.M. Thomson, M.W. Atkinson, Dr. J. M. Ruda, H. E. Señor Brigadier don Eduardo F. McLoughlin, Sr. Enrique J. A. Candiotti.
- [9] Las fórmulas alternativas expuestas en párrafos 3 y 4 estaban basadas en un texto elaborado por la misión británica ante la ONU en el curso de las recientes conversaciones anglo-argentinas. Lord Caradon las había discutido en términos generales, sobre una base puramente personal, con el canciller argentino, quien había indicado que un anuncio sobre esas líneas podría ser aceptable a su gobierno (ibidem).
- [10] Diggines negó la validez de la vinculación en Diggines a Beith y Barker, 21/11/1967 (ibidem).
- [11] CO sostuvo que no se podía asumir ningún otro compromiso en el estado delicado de las negociaciones con la Argentina en ese momento (Diggines a Beith y Baker, 21/11/1967, ibidem).
- [12] La organización de la visita llevó varias comunicaciones (Haskard a Creswell, 8/11/1967; BA a FO, tel. n° 690, 29/11/1967; FO a BA, tel. n° 946, 1/12/1967, FCO 7/235).
- [13] Thomson asumió este nuevo cargo en agosto de 1967.
- [14] La declaración publicada por el gobernador está en Haskard a CO, tel. n° 39, 23/2/1968, FCO 7/235.
- [15] El documento llevaba la firma de A.G. Barton, R.V. Goss, S. Miller y G.C.R. Bonner.
- [16] El Appeal llevaba las firmas de Barton, Goss, Miller y Bonner. Véase también Cisneros y Escudé (Dirs.), 1999, p. 53.
- [17] Véase también Llewellyn Chanter [Commonwealth correspondent], "Falkland Islanders Want Visit by British Minister", The Daily Telegraph, 18/3/1968, copia en FCO 7/235.
- [18] Este escrito se encuentra a continuación de una traducción de la declaración unilateral propuesta por la Argentina (Misión del Reino Unido en Nueva York al FO, 10/10/1968, ibidem).
- [19] Stewart esperaba tener la minuta para las próximas conversaciones autorizada en el futuro inmediato, aunque no necesariamente antes del 30 de octubre.
- [20] A partir del 17 de octubre de 1968 el FO y CO fueron fusionados en un solo ministerio, quedando Stewart a cargo del mismo.
- [21] Costa Méndez estuvo de acuerdo en mantener una conversación oficiosa con lord Chalfont que no estaría abierta a ninguna negociación (BA a FCO y HMS Endurance, para lord Chalfont, 22/11/1968, FCO 7/1078).
- [22] Las declaraciones de lord Chalfont a los isleños se pueden ver en Cisneros y Escudé (Dirs.), 1999, p. 56.
- [23] También fue enviado un pormenorizado análisis de lord Chalfont donde, luego de evaluar los pros y contras de la cuestión, aconsejaba no firmar el Memorandum. No obstante advertía que la decisión, entre otros factores, aumentaría la amenaza de seguridad de las islas y la necesidad de refuerzos (FCO a Madrás, tel. n° 122, 6/12/1968, FCO 7/1079).
- [24] Lord Chalfont repitió lo informado por la misión ante la ONU en su telegrama a Stewart (FCO a Madrás, 6/12/1968, FCO 7/1079).

[4] El secretario Stewart aclaró que en otras circunstancias un mensaje real hubiera sido más apropiado, pero en ese momento podría ser señalado como un signo de aprobación a un gobierno de facto que el acto de reconocimiento no implicaba. Por esa razón, y teniendo en consideración sus tratos con el presidente Illia en enero, había decidido no enviar dicho mensaje (ibidem, tel. n° 428).

[25]“La negociación de la década del sesenta se había conocido en 1982. Londres corroboró a McLoughlin”, La Nación, 3/1/1999; “Londres quiso un arreglo en 1967”, La Nación, 2/1/1999