

La política exterior macrista hacia la Cuestión Malvinas y la reapertura del paraguas de soberanía menemista

Francisco Castaño

Resumen:

El objetivo principal de este trabajo es analizar la política exterior del gobierno de Mauricio Macri con respecto a la Cuestión Malvinas y el vínculo con el Reino Unido, a través del examen de los discursos de funcionarios nacionales y de las acciones implementadas, con el fin de identificar similitudes y diferencias con respecto a la política y a los réditos obtenidos al respecto durante las presidencias de Carlos Menem. Para ello, se examinarán las políticas exteriores de ambos gobiernos en clave contextual, partiendo de la delimitación del escenario internacional y de las raíces teórico-ideológicas sobre las cuales ambas administraciones sustentaron su accionar, para delimitar e interpretar las bases que sostuvieron las suscitadas políticas.

Palabras clave: política exterior argentina – Cuestión Malvinas – Macri – Menem

Abstract:

The purpose of this paper is to analyze the foreign policy of the government of Mauricio Macri regarding the Malvinas Issue and the link with the United Kingdom, through the examination of the speeches of national officials and the actions implemented, in order to identify similarities and differences regarding the policy and the revenues obtained in this regard during the presidencies of Carlos Menem. For this, the foreign policies of both governments will be examined in a contextual key, based on the delimitation of the international scenario and the theoretical-ideological roots on which both administrations supported their actions, to delimit and interpret the bases that sustained the aforementioned policies.

Key words: Argentine foreign policy – Malvinas Issue – Macri – Menem

INTRODUCCIÓN

La “Cuestión Malvinas”, entendida como la disputa de soberanía entre Argentina y el Reino Unido por las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, estuvo

presente en la política exterior argentina desde la ocupación ilegal británica en 1833 (Herrero & Morasso, 13/10/2017). Desde entonces, los gobiernos argentinos han realizado, con diverso ímpetu, reclamos bilaterales y multilaterales para buscar una solución y recuperar la soberanía sobre las islas.

La resolución 1514 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (en adelante, AGNU), aprobada en 1960, se inspiró en el anhelado propósito de poner fin al colonialismo en todas partes y en todas sus formas, en una de las cuales se encuadra el caso de las Malvinas. Con base en aquella normativa, y secundada por una activa diplomacia argentina en el Comité de Descolonización de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1965 la AGNU aprobó por amplia mayoría la resolución 2065, la cual insta a Argentina y el Reino Unido a solucionar pacíficamente la controversia, teniendo en cuenta las disposiciones y objetivos de la Carta de la ONU y de la resolución 1514, así como los intereses de la población de Malvinas.

La postura argentina ha sido la de sostener que el problema de soberanía de las islas es una disputa bilateral sustentada en el principio de integridad territorial y no en el de autodeterminación, ya que reconocerles esta última a los isleños sería consagrar el despojo colonial británico, en la medida en que la actual población isleña fue implantada luego de la expulsión de la población argentina de las islas en 1833. Por lo tanto, una amplia mayoría de académicos y diplomáticos argentinos han coincidido en que no hay lugar para los “deseos” de los isleños –porque ello abriría la puerta al reconocimiento del principio de autodeterminación y consagraría el colonialismo británico ante un Estado independiente, como lo era el argentino en aquel entonces– y sí para los “intereses” de los mismos –tal como lo estipula la resolución 2065–, referidos a su modo de vida como idioma, cultura, etc.

La resolución 2065 marcó un hito en la Cuestión Malvinas, en la medida en que el Reino Unido se vio obligado a cambiar su postura tradicional de negarse a dialogar y entabló negociaciones con Argentina para resolver la disputa soberana. Sin embargo, la guerra de 1982 desatada por la dictadura argentina significó un enorme retroceso diplomático y el diálogo que existía con el Reino Unido se interrumpió. A partir de entonces, los sucesivos gobiernos nacionales tuvieron que afrontar un obstáculo común debido a que el conflicto bélico marcó una ruptura con el proceso de negociación porque los británicos no han vuelto a querer discutir el tema de la soberanía, obligando a la Argentina a partir de cero en ese proceso (Simonoff, 2017). Los británicos consideraron su victoria militar razón suficiente para dar por terminado el diferendo y retroceder la situación a antes de 1965, y, desde entonces, su política fue negarse a retomar las negociaciones y ponderar el principio de libre determinación de los isleños (Herrero & Morasso, 13/10/2017), contrariando las resoluciones de la ONU.

La presidencia de Raúl Alfonsín abrió paso al vigente período de gobiernos democráticos en Argentina, en donde se intentó volver a la situación anterior a la guerra de Malvinas; aunque dicho objetivo fue compartido por todos los gobiernos, existieron cambios entre las distintas administraciones nacionales (Simonoff, 2007). En efecto, desde 1983, los gobiernos argentinos intentaron volver a la situación anterior a la guerra y aplicaron políticas que comprendían desde el tratamiento bilateral, el acercamiento con el Reino Unido y el solapamiento del reclamo soberano sobre Malvinas hasta la confrontación discursiva, la penalización jurídica de actividades económicas y una marcada impronta multilateral para impulsar el cumplimiento de lo estipulado por diversas resoluciones de organizaciones internacionales (Castaño, 02/04/2019).

Habiendo asumido la presidencia solo seis meses después de finalizada la guerra de Malvinas, el gobierno de Alfonsín ensayó primero una vía de negociación bilateral que terminaría fracasando ante los condicionamientos puestos por la contraparte británica, para pasar luego a tratar la Cuestión en espacios multilaterales. El gobierno de Carlos Menem implementaría una política de acercamiento con los

británicos para tratar la Cuestión a partir de la firma de los Acuerdos de Madrid, recomponiendo las relaciones bilaterales y estableciendo una vinculación en la que ambas partes solaparon el reclamo soberano sobre el archipiélago en pos de desandar un camino diversificado que permitiera el desarrollo de actividades económicas y logísticas de la administración colonial de las islas.

Desde entonces, los gobiernos posmenemistas tendieron a abandonar lo estipulado en los Acuerdos de Madrid y a profundizar el reclamo soberano por la vía multilateral, lo cual se tradujo en el rechazo de los británicos y el aumento paulatino de tensiones bilaterales debido a cuestiones políticas, militares, económicas y geoestratégicas. Con la llegada de Mauricio Macri a la presidencia en 2015, se retomó la metodología menemista, recomponiendo el vínculo bilateral con los británicos y otorgando diferentes concesiones en pos de generar confianza en su contraparte, reabriendo y desempolvando el paraguas de la soberanía que se había cerrado hacía 16 años.

EL MENEMISMO Y EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

Con el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos se erigió como la única superpotencia en el orden internacional con superiores atributos de poder económicos, militar-estratégicos y político-diplomáticos. En este reordenamiento del poder internacional hacia un incipiente unipolarismo, el gobierno de Menem concibió la política exterior argentina a partir de la adscripción a los postulados de la teoría del *realismo periférico* de Carlos Escudé. Dicha doctrina partía del supuesto de que el vínculo estrecho con la potencia hegemónica permitiría el desarrollo económico y la estabilidad política en un país periférico, y que el alineamiento permitiría “maximizar” los beneficios resultantes de la no confrontación y la distancia en el terreno diplomático, dando por supuesta la irrelevancia económica y estratégica de Argentina en el sistema internacional (Rapoport, 2009).

Como consecuencia, se produjo una “occidentalización” de la política exterior, entendiendo el gobierno de Menem que el porvenir solo pasaba por Occidente (Miranda, 2012), lo que lo llevó a establecer una alianza con dicho bloque y a desarrollar una política de gestos y concesiones hacia el hegemón, tanto por *motu proprio* como por las presiones intensas de Washington¹.

En este marco, Europa fue vista como el otro pilar de Occidente y no tanto como un eje de compensación al poder de Estados Unidos (Russell, 2010). A su vez, el primer canciller de Menem, Cavallo, sostenía que era indispensable restablecer las relaciones comerciales y diplomáticas con el Reino Unido para poder ingresar al mercado europeo y contar con el financiamiento de capitales de ese origen² (Biangardi Delgado, 2017), que terminó siendo clave en materia de inversiones directas y de mercado en los 90 (Russell, 2010). Partiendo de esta base, el vínculo con el Reino Unido –socio histórico del

1 Entre las diversas acciones implementadas, cabe destacar el retiro del Movimiento de los No Alineados en septiembre de 1991, lo que *a posteriori* tuvo serias implicancias para sumar apoyo internacional a la causa Malvinas. Esto último hizo palpable la magnitud de los “riesgos de costos eventuales” que eran ignorados en la política de alineamiento del menemismo (Miranda, 2012: 93).

2 Esta estrategia fue posibilitada por la recomposición de las relaciones bilaterales a través de los Acuerdos de Madrid. El punto 7 del primer Acuerdo sostenía que “el gobierno británico convino en facilitar el restablecimiento de vínculos de cooperación entre la Argentina y la Comunidad Europea”. Ello posibilitó la inmediata firma, en abril de 1990, del Acuerdo Marco de Cooperación Comercial y Económica entre la Comunidad Económica Europea y Argentina. Dos años más tarde, ambas partes suscribirían el Convenio para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones. En el ámbito birregional, la recomposición de las relaciones sirvió como base para la firma de los acuerdos de cooperación entre el Mercosur y la UE en 1992 y 1994, los cuales fueron el embrión de lo que sería el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación suscrito entre ambos bloques en 1995.

hegemon— se vislumbraba mucho más cercano desde la guerra de 1982, lo que abría un panorama diferente en lo concerniente a la relación bilateral y la Cuestión Malvinas.

LA POLÍTICA EXTERIOR MENEMISTA EN CLAVE MALVINENSE

La forma en que el gobierno de Menem encaró el vínculo con el Reino Unido significó un cambio de rumbo con respecto a la manera de tratar la Cuestión Malvinas del gobierno de Alfonsín, dando fin a una política multilateral para pasar a tratar el tema *vis à vis* —acompañado por el cambio de postura británico—. En efecto, como señala Alejandro Simonoff (2007), a pesar del tono belicista de la campaña electoral, la gestión menemista decidió, por un lado, instrumentar la negociación bilateral que se venía esbozando por la mediación norteamericana que tuvo lugar durante el gobierno de Alfonsín y, por el otro, abandonar la estrategia multilateral del radicalismo.

Con el objetivo de volver a la situación anterior a la guerra de 1982, se fijó una política que decidió privilegiar la negociación bilateral en lugar de la multilateral, negociando con los británicos en clave política y económica. Desde el primer punto, el gobierno adoptó lo que se denominaría como “estrategia de seducción”: se manifestó que se tendrían en cuenta los “deseos” de los isleños en lugar de los “intereses”, con lo cual se cambiaba la postura tradicional argentina.

En consecuencia, el gobierno buscó persuadir a los isleños para que aceptaran la soberanía argentina a través de prestaciones y muestras de amabilidad. Por su parte, en el ámbito multilateral se decidió congelar el debate en la AGNU, pero se lo continuó en el Comité de Descolonización y en la Asamblea General de la OEA (Soibelzon & Crilchuk, 2010). Como derivación de esta política de renuncia a la defensa de los derechos sobre las Malvinas y de concesiones al Reino Unido, se admitía a los isleños como parte del conflicto y se abdicaba a postulados jurídicos favorables a Argentina y reconocidos internacionalmente (Rapoport, 2016b).

En octubre de 1989, Argentina firmó el primer Acuerdo de Madrid, que fue complementado con otro suscrito en la capital española en febrero de 1990. Ambos Acuerdos permitieron la recomposición de las relaciones consulares y diplomáticas bilaterales y el establecimiento de lo que se conocería como la fórmula del “paraguas de soberanía”: se soslayaban los reclamos soberanos de ambas partes en torno al archipiélago para vincularse directamente en temas económicos y logísticos como comercio, inversiones, pesca y vuelos a las islas³.

Esta mejora de los lazos bilaterales, si bien permitió la suscripción de un conjunto de acuerdos económicos y logísticos⁴, no se tradujo en un mejoramiento de la posición negociadora argentina. En efecto, el Reino Unido prosiguió con la explotación pesquera e hidrocarburífera en los alrededores de las islas, negando el pago de cánones a Argentina y excluyendo a YPF en la explotación petrolera. De esta forma,

3 Cabe destacar el punto 6 del primer Acuerdo de Madrid, en donde se destaca: “Las delegaciones intercambiaron puntos de vista y propuestas sobre medidas para crear *confianza* y evitar incidentes en la esfera militar” (la cursiva es propia). En el mismo punto, también se destaca el compromiso británico para “fortalecer la *confianza* mutua” (la cursiva es propia). Este énfasis en la utilización del término “confianza”, como se verá más adelante, sería retomado por los funcionarios macristas en sus alocuciones hacia la contraparte británica en torno a la Cuestión Malvinas.

4 Se destaca la firma de Declaraciones Conjuntas sobre conservación de recursos pesqueros (1990), sobre hidrocarburos (1995) y sobre visitas de ciudadanos argentinos, vuelos y la construcción del cementerio argentino en Malvinas (1999). Estos pactos, sumados a los acuerdos de cooperación y comercio mencionados anteriormente, permitieron el establecimiento de condiciones a favor de la seguridad jurídica para las inversiones en el área de disputa, algo que el Reino Unido consideraba clave para lograr la sustentabilidad económica de las islas (Simonoff, 2007).

la estrategia desplegada por la administración de Menem empezó a evidenciar sus limitaciones en 1996, cuando el gobierno argentino decidió volver a los foros internacionales a discutir la Cuestión Malvinas (Soibelzon & Crilchuk, 2010).

En consecuencia, la fórmula del paraguas de soberanía y la estrategia de seducción se vislumbraron como un fracaso dada la necesidad de recurrir a foros internacionales ante la firme postura británica. A ello se le suma que las diversas propuestas oficiales para solucionar el tema de la soberanía terminaron naufragando por la negativa de los isleños.

Como corolario, a pesar de que Menem cumplió con el requisito teórico del alineamiento con el hegemón y ello significó la obtención de poder, el mismo fue un poder prestado por Estados Unidos (Miranda, 2012), y ello, sumado al fracaso de la estrategia oficial sobre las Malvinas, significó que no se produjo un mínimo avance en el objetivo de entablar negociaciones en torno a la soberanía de las islas. En efecto, la implementación del *realismo periférico*, la alianza con el hegemón y las concesiones argentinas hacia los británicos no se tradujeron en avances en la postura nacional debido a la férrea negativa británica de modificar su postura. Este fracaso sería tomado como base por los siguientes gobiernos, que impulsaron un importante revisionismo de la política malvinense menemista.

LINEAMIENTOS NODALES DEL GOBIERNO DE MACRI

Uno de sus principales ejes en política exterior del gobierno de Macri estaba sustentado en la premisa de que Argentina se encontraba excluida del mundo, afirmando: “Queremos volver a ser parte del mundo y cortar con el aislacionismo” (Casa Rosada, 19/09/2016). Por ello, en esta idea de “reinsertar” al país, se fundamentó el compromiso de “establecer (...) con el mundo relaciones maduras, inteligentes, de mutuo beneficio” (Casa Rosada, 24/02/2016).

Sin embargo, ese “mundo” al cual estaba dirigida la inserción del país eran los países del G7 –especialmente Estados Unidos y Europa Occidental–, buscando distanciarse así del perfil internacional implementado con posterioridad a la crisis de 2001 que, de acuerdo a Simonoff (2014), fue de alineación con las naciones de la periferia. Es decir, con la búsqueda de la reinsertión en el mundo, el macrismo retomaba consideraciones análogas a las esgrimidas durante el menemismo, con la diferencia de que el mundo había cambiado y que el incipiente escenario unipolar de la inmediata pos Guerra Fría había mutado a un sistema multipolar en donde a Estados Unidos, Europa y Japón se asoman China, Rusia y otros países emergentes (Rapoport, 2016a).

En este marco, las relaciones con Europa fueron uno de los pilares de la reinsertión planteada por el gobierno de Macri, canalizando los vínculos tanto desde el punto de vista bilateral, a partir de numerosas visitas de Estado recíprocas, como también regional, a través de la vinculación del Mercosur con la UE y con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, en inglés).

Ahora bien, para alcanzar la reinsertión planteada, la primera canciller, Susana Malcorra, consideraba estratégico “desideologizar la política exterior (...). Los vínculos de inserción y proyección en Argentina tienen que estar conducidos por los ejes de los intereses de nuestro país, que van más allá de la ideología en términos prácticos. Por eso es que (...) estamos abiertos a hablar con todos [y a] incluir todos los temas sobre la mesa” (HSNA, 04/05/2016).

En este marco de desideologización y pragmatismo discursivos, las relaciones con el Reino Unido se concibieron a partir de la búsqueda de la recomposición del vínculo, desempolvando y volviendo a abrir el paraguas de soberanía sobre el archipiélago del Atlántico Sur e impulsando una vinculación

bilateral donde se privilegia la matriz económica. En una entrevista que le hicieron días antes de la asunción de Macri, Malcorra había argumentado que:

“Pensar que la relación con Gran Bretaña se limita al tema Malvinas es, cuanto menos, una sobresimplificación de las relaciones. Tenemos un área en la que disentimos (...). Pero eso no quiere decir que cancelemos todo el diálogo con el Reino Unido. El presidente quiere ver el tema del Atlántico Sur en su globalidad porque allí hay muchos temas que preocupan y que, bien abordados, pueden ser de *win-win* (...). No vamos a negar nuestros reclamos, pero lo haremos en el contexto de que ese es un tema de las relaciones con Gran Bretaña, pero que no lo es todo” (Dinatale & Liotti, 07/12/2015).

Por su parte, Macri argumentó en su discurso de asunción: “Es necesario superar el tiempo de la confrontación. Por supuesto que sostendremos todos nuestros reclamos soberanos y nuestros valores, sin que eso impida un normal relacionamiento con todos los países del mundo” (Casa Rosada, 10/12/2015). De esta manera, era la primera vez que el presidente hacía mención a la Cuestión Malvinas y la disputa con el Reino Unido –aunque en forma indirecta–, ya que durante su campaña electoral nunca se refirió al tema de la usurpación británica de las islas (Biangardi Delgado, 2017).

En el marco de esta estrategia, en el Foro Económico de Davos que tuvo lugar en enero del 2016, Macri se reunió con el primer ministro británico David Cameron y luego habló de una “nueva etapa” en la relación bilateral, en donde llamó a abrir la agenda de trabajo y sostuvo que “las diferencias ideológicas no pueden ser un obstáculo” y que “el mundo no se traba por un conflicto” (Galvalizi, 21/01/2016). En el mismo sentido, Malcorra sostuvo unos días después: “Centrar nuestra relación con el Reino Unido solo en Malvinas es como quedarnos con el vaso medio vacío (...). Empezar a hablar de otros temas nos ayudará a empezar a encontrar salida al tema Malvinas”, y cerró con que “hay múltiples capas, algunas se pueden resolver más rápido que otras y solo a través del diálogo” (Obarrio, 21/01/2016).

Por su parte, en su primer discurso en la apertura del 134° período de sesiones del Congreso de la Nación –40 días después de Davos–, Macri aseveró: “En el caso del Reino Unido (...) dialogar no implica renunciar a nuestro reclamo por la soberanía de las islas Malvinas. Al contrario, el aislamiento y la retórica vacía alejan cualquier posibilidad de encontrar una solución (Casa Rosada, 01/03/2016).

Por otro lado, como parte de una línea discursiva abocada en la generación de confianza en los interlocutores para producir, invertir y comerciar en y con Argentina⁶, el gobierno nacional ha trasladado esa retórica a la intención de generar confianza en la contraparte británica para poder forjar las condiciones para negociar bilateralmente una solución a la disputa soberana por Malvinas. Al respecto, Malcorra afirmó: “A largo plazo se puede encontrar una solución. Pero mientras tanto, podemos y debemos ser respetuosos y encontrar maneras de abrir oportunidades para crear medidas de confianza” (Infobae, 08/09/2016). El nuevo canciller, Jorge Faurie, continuaría con la misma estrategia, argumentando: “Las negociaciones se hacen cuando el interlocutor suscita confianza. El diálogo en confianza es imprescindible, y esto es lo que estamos trabajando en estos dos años de gestión de Macri” (Mathus Ruiz, 22/06/2018).

5 Malcorra afirmaría en una entrevista a *The Guardian* que el gobierno argentino “desea considerar retomar los vuelos desde y hacia las Islas y un *joint venture* argentino-británico de exploración de petróleo alrededor de las islas Malvinas” (Infobae, 8/09/2016).

6 A modo de ejemplo, en un discurso en la Expoagro, Macri aseguró que “gobernar es generar confianza (...) ustedes tienen que confiar en lo que son capaces de hacer” (Casa Rosada, 09/03/2016). Mientras que en un Foro Económico en Ámsterdam, Macri destacó que “para lograr inversión hay que generar confianza” (La Prensa, 27/03/2017).

Como corolario de los discursos analizados, queda en evidencia el deseo de la dirigencia política nacional de restablecer la estrategia de seducción pero en clave de “confianza”, utilizando reiteradamente ese término en consonancia con la idea primigenia de hacer negocios en el marco de una agenda política en clave económica. No obstante, el hecho más significativo está dado porque ese mismo término se retoma de los Acuerdos de Madrid, lo cual brinda un panorama acerca de las acciones que podían llegar a implementarse en la forma de abordar la Cuestión Malvinas.

ANÁLISIS DE LAS ACCIONES IMPLEMENTADAS EN TORNO A LA CUESTIÓN MALVINAS

Partiendo del análisis discursivo, se destaca el relanzamiento del vínculo bilateral con el Reino Unido y la idea de que la disputa sobre la soberanía de las Malvinas no impidiese el avance de las negociaciones en pos del comercio y la inversión con los británicos (Castaño, 2017), encarando dicha tarea tanto desde el ámbito interno⁷ como externo. Por su parte, Macri se reuniría bilateralmente con los primeros ministros británicos, David Cameron primero y Theresa May después; en todos los encuentros, se soslayó la discusión sobre la soberanía de las Malvinas, en virtud de lo que fue estipulado en el Comunicado Conjunto de septiembre de 2016.

Por su parte, el gobierno británico mostraría su beneplácito para trabajar conjuntamente con la nueva administración, tal como ocurrió durante el menemismo, y ha gestionado la realización de diversas misiones empresariales del Reino Unido en Argentina para conocer las oportunidades de negocios (Biangardi Delgado, 2017), en el contexto marcado por la reciente aprobación en el referéndum para la salida del Reino Unido de la UE⁸.

Sin embargo, no obstante las sobradas muestras unilaterales de generosidad argentinas, la posición británica fue firme y clara desde un principio, siendo la misma postura que mantiene desde 1982: negarse a establecer un diálogo sobre la disputa soberana y sostener la autodeterminación y los deseos de los isleños. Así lo comunicó el *Downing Street* luego del primer encuentro de Macri y Cameron en Davos: “El primer ministro dejó en claro que nuestra posición sigue siendo la misma y que en el reciente referéndum quedó absolutamente claro que los habitantes de las islas quieren seguir siendo británicos” (Obarrio, 21/01/2016).

EL COMUNICADO CONJUNTO Y LA FACILITACIÓN DE ACTIVIDADES DE LOS ISLEÑOS

El 13 de septiembre de 2016 se suscitó la medida política más importante en lo concerniente a la relación con los británicos en torno a Malvinas. En el marco de un foro de inversiones y negocios desarrollado en Buenos Aires, Argentina y Reino Unido firmaron un Comunicado Conjunto, que fue suscripto por el vicescanciller argentino Carlos Foradori y por Sir Alan Duncan, ministro de Estado del Foreign Office para Europa y las Américas.

⁷ Al respecto, se destaca la decisión de retirar la exposición de la Cuestión Malvinas en la agenda política interna, lo que respondió a una apreciación desarrollada por la gestión de Macri de rehabilitar las instancias de diálogo bilateral con el Reino Unido. Como consecuencia, se deshabilitó lo que se llamó como la “política del megáfono” desplegada por Daniel Filmus como Secretario de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, desjerarquizando dicho espacio al nivel de subsecretaría, la cual pasaría a estar a cargo de la embajadora María Teresa Kralikas (Gómez, 2016).

⁸ A su vez, la administración colonial de las islas teme que cuando se concrete el *brexit* se quede sin mercado para el calamar del Atlántico sur que vende a la UE como consecuencia de un plausible aumento de los aranceles en el comercio con este bloque (Ámbito, 16/10/2018).

El Comunicado fue firmado de conformidad con la fórmula de soberanía del Acuerdo de Madrid de 1989 e incluye breves capítulos que abogan por la cooperación bilateral en materia de lucha contra la corrupción y el crimen organizado, ciencia y tecnología, recursos humanos, cuestiones de género, seguridad internacional y defensa, arte, cultura, educación, deportes, comercio e inversiones. El punto más significativo fue el referido al “Atlántico Sur”, en el acordaron “establecer un diálogo para mejorar la cooperación en todos los asuntos del Atlántico Sur de interés recíproco” y que “la fórmula de soberanía del párrafo 2 de la Declaración Conjunta del 19 de octubre de 1989, se aplica a este Comunicado Conjunto y a todas sus consecuencias” (Cancillería, 13/09/2016). De esta manera, se desempolvaba el paraguas jurídico-ideológico que había sido cerrado en 1999 y que había suscitado tensiones bilaterales desde entonces.

En el Comunicado, los gobiernos acordaron “adoptar las medidas apropiadas para remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las Islas Malvinas, incluyendo comercio, pesca, navegación e hidrocarburos”. Asimismo, se acordó que “serían establecidas conexiones aéreas adicionales entre las Islas Malvinas y terceros países”, estipulándose “dos escalas adicionales mensuales en territorio continental argentino, una en cada dirección”⁹. Finalmente, las partes expresaron “su pleno apoyo al proceso de identificación de ADN con relación a los soldados argentinos no identificados sepultados en el cementerio de Darwin” (Cancillería, 13/09/2016). En un nuevo comunicado, la Cancillería argentina argumentó:

“El comunicado [conjunto] refleja la voluntad política de las Partes de reiniciar un diálogo sobre todos los temas del Atlántico Sur, sin exclusiones y bajo la fórmula del paraguas de soberanía acordada en 1989 (...). Confiamos en que este nuevo clima permitirá oportunamente el inicio de conversaciones entre ambas partes para resolver la disputa de soberanía, de conformidad con el mandato existente de las Naciones Unidas y otros foros internacionales” (Cancillería, 16/09/2016).

Caracterizado por el gobierno argentino como una “hoja de ruta” para dialogar y negociar con los británicos, el Comunicado fue muy criticado y atacado en el escenario doméstico (Gómez, 2017). En este sentido, la embajadora argentina en el Reino Unido, Alicia Castro, argumentó que “esto no es un Comunicado Conjunto o una ‘hoja de ruta’ (...). Si ustedes leen los Acuerdos de Madrid, también dicen ‘Comunicado Conjunto’, y son acuerdos. En el caso del Comunicado del 2016, lo mismo: en el texto dice 13 veces ‘las partes acuerdan’, y no ‘acordarán’ o ‘coincidieron en tratar’, como podría decirse si fuera realmente una hoja de ruta o un comunicado. Es, concretamente, un acuerdo que tiene validez dentro del Derecho Internacional” (*L’Ombelico del Mondo*, 07/04/2019).

Finalmente, es menester mencionar que el Comunicado soslaya la aprobación de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC) de recomendaciones sobre la presentación argentina del límite exterior de la plataforma continental que se dieron a conocer en los meses de marzo de 2016 y 2017, a partir de la cual se reafirman los derechos de soberanía argentinos sobre los recursos de su plataforma continental (Copla, 2017).

⁹ La Cancillería argentina afirmó que estos vuelos se realizarían en el marco de la Declaración Conjunta y el Canje de Notas suscriptos bajo fórmula de soberanía por Argentina y el Reino Unido el 14 de julio de 1999, que constituye la base legal para vuelos entre las Malvinas y terceros países. En esencia: “La posible nueva conexión aérea permitirá un contacto más fluido con las Islas, contribuyendo a generar un clima de *confianza* y acercamiento con sus habitantes, siendo este uno de los caminos que nos permitan alcanzar un mayor diálogo y entendimiento entre el continente y su territorio insular de las Islas Malvinas” (Cancillería, 16/02/2018) (la cursiva es propia).

GESTIONES CONJUNTAS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS SOLDADOS EN EL CEMENTERIO DE DARWIN

El otro punto que marcó el relacionamiento con los británicos en torno a Malvinas con el gobierno de Macri fue el acuerdo bilateral firmado el 20 de diciembre de 2016, el cual, basado en las gestiones iniciadas desde los Acuerdos de Madrid y continuadas por distintos gobiernos argentinos, estableció el comienzo de las tareas para identificar a los compatriotas caídos en las islas y sepultados allí sin identificación, en un proceso que se denominó como “Plan Proyecto Humanitario Malvinas”¹⁰. A partir de ello, el CICR y el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) realizaron un trabajo de exhumación de las tumbas no identificadas y de recolección de restos que fueron comparados con las muestras de ADN aportadas por familiares, logrando identificar hasta el momento un total de 114 cuerpos.

CONCLUSIÓN

La política exterior del gobierno de Macri con respecto a la Cuestión Malvinas y el vínculo con el Reino Unido ha significado una vuelta al paradigma que ha guiado las relaciones bilaterales durante las presidencias de Menem, basado en la estrategia de seducción hacia los británicos, abogando por la generación de confianza en la contraparte y reabriendo el paraguas de soberanía para cooperar en torno a otros ejes alrededor del archipiélago del Atlántico Sur.

Los encuentros de Macri con los primeros ministros británicos y el Comunicado Conjunto que omite la discusión de la soberanía representan la principal muestra de la importancia de los negocios y las inversiones en la concepción gubernamental actual y de la ideología mercado-céntrica, avanzando por encima de un reclamo histórico e imprescriptible. A su vez, desnuda la hipocresía del discurso presidencial en la ONU, donde ha reclamado en pos de los derechos soberanos de Argentina mientras que, a la hora de demostrarlo en los hechos, las acciones han tomado el rumbo contrario.

El pacto Foradori-Duncan avanza en contra de la política de aislamiento internacional hacia los isleños y de condena legal a las actividades económicas sobre la plataforma continental argentina. En esencia, fortalece la posición y presencia británica en el Atlántico Sur, cuando el camino ideal debería dirigirse a encarecer sus esfuerzos, profundizando a su vez la incipiente vulnerabilidad británica generada por un *brexit* inconcluso hasta el final del mandato de Macri.

El ímpetu por “volver al mundo” en búsqueda de inversiones y la aceptación del mundo desarrollado ha sido más fuerte que el cumplimiento de las leyes y resoluciones nacionales e internacionales¹¹ y las acciones emprendidas para abandonar la estrategia de seducción desde el fin del menemismo. Fundamentalmente, el hecho de que el gobierno argentino haya considerado como “obstáculos” en el Comunicado Conjunto a todas las medidas penales y diplomáticas encauzadas contra los británicos y las empresas que explotan en la plataforma continental constituye la prueba más cabal del desprecio

10 La iniciativa había sido propuesta por Argentina al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en 2012, y el Comunicado Conjunto de septiembre de 2016 sirvió de base para el acuerdo suscitado, en donde Argentina y el Reino Unido –bajo la fórmula de salvaguardia de soberanía– le otorgaban el mandato al CICR para que pudiese llevar a cabo la iniciativa para tratar de identificar a los combatientes enterrados en el Cementerio de Darwin bajo la leyenda “Soldado argentino solo conocido por Dios”.

11 Para una identificación de las mismas, véase a Biangardi Delgado (2016).

tanto a la política de Estado que Argentina ha intentado construir en gran parte de su historia democrática reciente. Asimismo, el fallo sobre la plataforma continental de la CLPC impone a la Argentina el imperativo de impulsar políticas públicas que consoliden la soberanía nacional no solo ya en lo que concierne a las islas Malvinas en particular, sino también hacia el Atlántico Sur en general.

En síntesis, la estrategia de seducción fue refundada en el macrismo por la táctica de la confianza, a partir de la cual se pretendía en el largo plazo que, una vez realizados sobrados gestos unilaterales por parte del gobierno argentino en beneficio de los británicos, teóricamente se sembrarían las bases para que estos últimos se sienten a dialogar sobre la soberanía de las mismas. Sin embargo, la historia ha dado sobradas muestras de la indisponibilidad británica para acatar las resoluciones de la ONU relativas a Malvinas cuando es contraria a sus intereses y de la inmutabilidad de su postura luego de 1982, lo cual se traduce en la esterilidad total de las maniobras del gobierno de Macri.

Es imperioso mantener una política de Estado coherente en el largo plazo. La estrategia de seducción de los 90 se ha vislumbrado como fracasada por más concesiones que se les otorguen a los británicos. Los nuevos gestos no solo avanzaron en sentido contrario a la normativa vigente, sino que se corre el riesgo de derribar una política de Estado que Argentina ha sabido construir.

Es dable afirmar que constituye una utopía el hecho de que el Reino Unido se sienta a negociar bilateralmente, como ha evitado hacer desde 1982. Sin embargo, el marco actual de vulnerabilidad que atraviesan los británicos con el *brexit* constituye una oportunidad histórica de encarecer los esfuerzos de una potencia colonial que raramente atraviesa por momentos de debilidad similares, cuestiones que agregan más elementos para encauzar una estrategia en favor del legítimo e imprescriptible reclamo nacional sobre la soberanía de las islas.

Como corolario, la política exterior del gobierno de Macri hacia Malvinas no puede entenderse sin las concepciones nodales de la administración actual sobre el papel que cree que Argentina debe desempeñar en el mundo, las cuales son análogas a las esgrimidas por el menemismo: el de un país periférico no confrontativo, que debe acoplarse al orden mundial vigente sin cuestionamientos y que privilegia una diplomacia económica-financiera. La traducción de esta concepción en una política exterior hacia la Cuestión Malvinas ha significado el peligro de derrumbar una política de Estado, la cual debe dirigir sus esfuerzos hacia la formación política y científica de los ciudadanos, la condena legal de las actividades sobre la plataforma continental argentina y la continuación de la activa diplomacia en espacios internacionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ámbito, 16/10/2018, “Temor ‘kelper’ al Brexit: si se van de la Unión Europea su producto estrella se queda sin mercado”. Recuperado de: <https://www.ambito.com/temor-kelper-al-brexit-si-se-van-la-union-europea-su-producto-estrella-se-queda-mercado-n4036637>.
- Biangardi Delgado, C. A. (2016), “Un grave error de la política exterior argentina que debe ser revertido en forma urgente”, *Opiniones en el IRI*, La Plata, septiembre.
- (2017), Cuestión Malvinas. A 35 años de la Guerra del Atlántico Sur, Buenos Aires: Dunken, 2ª edición.
- Cancillería, 13/09/2016, “Comunicado Conjunto”, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-9>.

- , 16/09/2016, “Comunicado – Cuestión Malvinas”. Recuperado de: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-cuestion-malvinas>.
- , 16/02/2018, “Gestiones por vuelos a Malvinas”. Recuperado de: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/gestiones-por-vuelos-malvinas>.
- Casa Rosada, 10/12/2015, “Palabras del Presidente de la Nación, Mauricio Macri, ante la Asamblea Legislativa en el Congreso de la Nación”. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35023-palabras-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-ante-la-asamblea-legislativa-en-el-congreso-de-la-nacion>.
- , 01/03/2016, “El presidente Macri inauguró las sesiones ordinarias del Congreso”. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/35650-el-presidente-macri-inauguro-las-sesiones-ordinarias-del-congreso>.
- , 09/03/2016, “Palabras del presidente Mauricio Macri en Expoagro”. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35725-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-expoagro>.
- , 20/09/2016, “Discurso del Presidente de la Nación Mauricio Macri en la 71° Asamblea General de las Naciones Unidas, Sala de la Asamblea General, Nueva York”. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/37344-discurso-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-en-la-71-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-sala-de-la-asamblea-general-nueva-york>.
- Castaño, F. (2017), “La inserción internacional argentina durante el gobierno de Macri”, VIII Encuentro del CERPI y VI Jornada del CENSUD: “Argentina y América Latina, frente al nuevo escenario internacional”, IRI-UNLP, La Plata.
- , 02/04/2019, “Malvinas con Macri: transitando viejos caminos”, *L’Ombelico del Mondo*, La Plata, Argentina. Recuperado de: <https://ombelico.com.ar/2019/04/02/malvinas-con-macri-transitando-viejos-caminos/>.
- Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (Copla) (2017), “El límite más extenso de la Argentina – Nuestra frontera con la humanidad”, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires.
- Dinatale, M. & Liotti, J., 07/12/2015, “Susana Malcorra: ‘Vamos a desideologizar la política exterior’”, *La Nación*, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/1852090-susana-malcorra-vamos-a-desideologizar-las-relaciones-exteriores-de-la-argentina>.
- Galvalizi, D., 21/01/2016, “Macri relanzó en Davos las relaciones con Londres y Washington y anuncia sus primeros acuerdos económicos”, *Télam*, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.telam.com.ar/notas/201601/133814-mauricio-macri-gobierno-nacional-argentina-participacion-cumbre-davos-reunion-david-cameron-joseph-biden-benjamin-netanyahu-maxima-de-holanda.html>.
- Gómez, F. M. (2016), “Anuario 2016: Cuestión Malvinas. Proceso de transición entre las gestiones de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri”, en, IRI, Anuario en Relaciones Internacionales 2016, La Plata, 6 pp.
- (2017), “Informe Anual sobre la Política Exterior argentina hacia la Cuestión Malvinas (enero 2016 a marzo 2017)”, en, IRI, Anuario en Relaciones Internacionales 2017, La Plata, 10 pp.
- Herrero, L. & Morasso, C. (13/10/2017), “Malvinas: ¿Retroceso en la diplomacia internacional?”, *El*

Ciudadano Global, Rosario, Argentina. Recuperado de: <https://www.elciudadanoweb.com/malvinas-retroceso-en-la-diplomacia-internacional/>.

Honorable Senado de la Nación Argentina (HSNA), 04/05/2016, "Malcorra presentó en el Senado los lineamientos de la política internacional", Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.senado.gov.ar/prensa/13819/noticias>.

Infobae, 08/09/2016, "Argentina quiere asociarse con Gran Bretaña para explotar el petróleo de las Islas Malvinas", Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2016/09/08/argentina-quiere-asociarse-con-gran-bretana-para-explotar-el-petroleo-de-las-islas-malvinas/>.

L'Ombelico del Mundo, 07/04/2019, "El gobierno de Macri no es neoliberal, es neocolonial", La Plata, Argentina. Recuperado de: <https://ombelico.com.ar/2019/04/07/el-gobierno-de-macri-no-es-neoliberal-es-neocolonial/>.

La Prensa, 27/03/2017, "Macri destacó que 'para lograr inversión hay que generar confianza'", Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.laprensa.com.ar/452139-Macri-destaco-que-para-lograr-inversion-hay-que-generar-confianza.note.aspx>.

Mathus Ruiz, R., 22/06/2018, "Malvinas: Faurie renovó en la ONU el reclamo de soberanía, pero destacó el acercamiento", *La Nación*, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/2146286-malvinas-faurie-renovo-en-la-onu-el-reclamo-de-soberania-pero-destaco-el-acercamiento>.

Miranda, R. (2012), "Des-inserción argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner", *Revista Enfoques*, Chile, v. XI, n° 17, pp. 85-103.

Obarrio, M., 21/01/2016, "Macri y Cameron hablaron en Davos de 'reforma económica, comercio e inversión y las Malvinas'", *La Nación*, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/1863999-macri-cameron-foro-de-davos-malvinas>.

Rapoport, M. (2009), "Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos", *Diplomacia, Estrategia y Política*, Brasilia, n° 10, pp. 26-50.

----- (2016a), "Introducción", en, Rapoport, M., *Historia oral de la política exterior argentina (1966-2016)*, Buenos Aires: Octubre, t. 2, pp. 7-14.

----- (2016b), "La política exterior argentina: conflictos internos y externos, 1966-2001", en, Rapoport, M., *op. cit.*, cap. 1, pp. 17-83.

Russell, R. (2010), "La Argentina del segundo centenario: ficciones y realidades de la política exterior", en, Russell, R. (ed.), *Argentina 1910-2010. Balance de siglo*, Buenos Aires: Taurus, pp. 227-307.

Simonoff, A. (2007), "Un cuarto de siglo de negociaciones por Malvinas (1982- 2007)", *III Encuentro del CERPI-I Jornadas del CENSUD*, IRI-UNLP, La Plata.

----- (2014), "¿Las segundas partes nunca fueron buenas? Caracterización preliminar del nuevo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (12/2011- 3/2013)", *estudios internacionales*, Minas Gerais, v. 2, n° 1, pp. 61-79.

----- (2017), "Construyendo la negociación hacia Malvinas: la sanción de la Resolución 2065 y su significado histórico", en, Consani, N.; Gómez, F. M. & Sánchez, L. E., *Malvinas y la construcción de un reclamo soberano: pasado, presente y futuro*, La Plata: Universidad Nacional de La Plata, pp. 258-269.

Soibelzon, M. F. & Crilchuk, G. (2010), "El neoliberalismo y el realismo periférico (1989-1999)", en,

Simonoff, A. (comp.), *op. cit.*, cap. XV, pp. 359-385.