

CONCLUSIONES

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la red CLACSO
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca> - biblioteca@clacso.edu.ar

DESDE LA INDEPENDENCIA hasta fines de la década del noventa, la política exterior argentina para los estados africanos mostró un patrón de relaciones marcado por la dinámica de los impulsos. Estos respondieron a un proceso inercial y no premeditado, que generó una relación espasmódica. Surgieron desde Buenos Aires, con objetivos político-diplomáticos, comerciales o estratégico-militares, pero con el descenso de su importancia en la política exterior argentina de la década del noventa llegaron desde el otro lado del Atlántico.

En el caso de los objetivos políticos, la aproximación a los estados africanos tuvo dos características. Inicialmente estuvo vinculada al desarrollo de una red institucional político-diplomática, encuadrada en el principio de la universalidad de las relaciones exteriores, que llevó a la creación progresiva de embajadas. Por estar localizadas en países que no figuraban en las prioridades externas, dichas embajadas quedaron a merced de la buena voluntad e iniciativa de los funcionarios a cargo, desperdiciándose ámbitos valiosos para promover el estrechamiento de las relaciones bilaterales. También se enviaron misiones diplomático-comerciales, que en tanto esporádicas no permitieron construir una relación. En los casos en que fueron sucesivas, no continuaron ni profundizaron los avances realizados por la anterior, diluyéndose los esfuerzos por falta de seguimiento. Los convenios firmados siguieron modelos regulares de la práctica diplomática para estados del mismo tenor, pero

cuando llegaba el momento de concretarse lo acordado las comisiones mixtas no se reunían, tanto por la falta de voluntad política como por la propia inestabilidad a ambos lados del Atlántico. El segundo rasgo de estos impulsos fue su condición de instrumental: la aproximación estuvo vinculada a sumar votos para defender la posición argentina en la cuestión de las islas Malvinas, y eventualmente a unir esfuerzos con el fin de constituir un grupo de países que pudiese ejercer alguna presión para lograr un orden internacional más equitativo.

Los objetivos comerciales estuvieron presentes en casi todos los impulsos, producto de la necesidad argentina de conseguir nuevos mercados. Sin embargo, las misiones enviadas no se encuadraron en estrategias o políticas de promoción comercial, motivo por el cual se superpusieron, mostrando una marcada desconexión y pérdida de esfuerzos. Las altas y bajas en la relación comercial fueron el resultado de la acción de actores privados, no pudiéndose establecer una relación directa entre los impulsos con objetivos diplomático-comerciales y las fluctuaciones del comercio exterior argentino-africano.

Los objetivos estratégicos se encuadraron en el esquema de la Guerra Fría, y fueron impulsados por los diferentes gobiernos militares que priorizaron la relación con Sudáfrica sin cuestionar el *apartheid*.

Los cambios entre gobiernos civiles y militares contribuyeron a la inestabilidad de la política exterior argentina y promovieron la política por impulsos, pero la orientación del régimen no incidió fuertemente en el contenido de estos, predominantemente comerciales, salvo durante el gobierno de Alfonsín y el primer impulso con la presidencia de Frondizi, en que se combinaron con los objetivos políticos.

Lamentablemente, este conjunto de acciones no se vio reflejado en la generación de una masa crítica que promoviera el diseño de estrategias para los estados de África, porque los impulsos fueron aislados, discontinuos, respondiendo a iniciativas puntuales. No se trató de una política incrementalista como la de Brasil, pues las acciones políticas brasileñas, aun cuando podrían ser consideradas impulsos, fueron acumulativas, permitiendo la construcción de una política africana.

La utilización de Brasil como caso testigo contribuyó a clarificar mi idea y caracterización de los impulsos en el caso argentino, en especial al analizar el lugar que África tenía reservado en los respectivos diseños globales de política exterior. En el caso de Brasil, las acciones políticas hacia los estados africanos se insertaron en un proyecto de política exterior que le otorgaba un lugar a esa relación en el marco de la cooperación con el Tercer Mundo, lo cual explicaría la diferencia en los modos de vincularse y en la forma de hacer política exterior.

En Argentina los impulsos fueron el producto de una política exterior cuyo diseño e implementación sufrió variaciones, las cuales son más perceptibles en áreas no prioritarias de la agenda, como lo fue

la relación Sur-Sur, y en este caso, con los países africanos. El resultado fue una relación errática, acompañada de la sensación de poco confiable. Salvo raras excepciones, los estados de África no formaron parte de ningún diseño y tuvieron un lugar marginal, correspondiéndoles el ámbito de la rutina burocrática de la Cancillería, en el marco de la universalidad de las relaciones internacionales promovida como principio general de la política exterior argentina.

Cuando estos países ascendieron en las prioridades fue por cuestiones coyunturales y entonces participaron de la agenda global con características instrumentales vinculadas a un interés específico, como defender los derechos humanos o mejorar la inserción internacional en el caso de Alfonsín, o permitirle al presidente exhibir su afán de protagonismo internacional en el caso de Menem.

Cuando hubo mayor intensidad en el impulso se debió a su vinculación con otras situaciones concretas de la agenda global y no a un ascenso del tema africano *per se*, como pudo observarse en la participación argentina en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en África. De este modo, puede afirmarse que hay una relación directa entre el nivel del impulso y su incidencia en un conjunto de intereses extra-regionales.

Los impulsos también se explican por la discontinuidad en los modos de inserción de Argentina en función de variables de orden doméstico, como la inestabilidad política interna, que provocó modos de inserción súbita o anémica. En consecuencia, la discontinuidad en los proyectos se trasladó con más fuerza a las áreas de rutina y bajo perfil, contribuyendo a la política por impulsos.

En la evolución de las *relaciones argentino-africanas* pueden destacarse dos rasgos característicos: la existencia de una política por impulsos para la consecución de mercados y votos, y de una política ambigua si se trataba de definir una elección entre África o Sudáfrica, hasta la ruptura de relaciones diplomáticas con el gobierno racista sudafricano. Ello explica por qué durante un primer período los sucesivos gobiernos argentinos mantuvieron una política “de equilibrio” aparente entre los países de la llamada “África Negra” y Sudáfrica, cuando en la realidad existían fuertes lazos con el gobierno blanco, particularmente durante el último gobierno militar. El equilibrio, en todo caso, estaba dado por las esporádicas misiones enviadas al continente africano, en particular a los países de África del Norte o a los países de la costa occidental.

A pesar de estas características generales, las *relaciones argentino-sudafricanas* no se correspondieron exactamente con el patrón de vinculaciones que predominó en las relaciones argentino-africanas. Aunque Sudáfrica fue objeto de impulsos originados en Argentina, en particular los de contenido comercial, manteniéndose siempre como

un importante socio en ese ámbito, hubo variaciones en la dimensión política y mayor intensidad en el ámbito estratégico-militar. Asimismo, la relación se caracterizó por impulsos mutuos debido a la insistencia sudafricana en conseguir nuevos socios en América Latina a medida que su aislamiento internacional se acentuaba.

Durante los sucesivos gobiernos militares en Argentina, a pesar de la política del *apartheid* implementada por el gobierno de Pretoria, la combinación de la dimensión ideológica con los aspectos estratégicos dio como resultado buenas vinculaciones bilaterales y un crecimiento de la relación comercial, fomentado por la diplomacia económica de ese período. Hasta el gobierno de Alfonsín, las políticas adoptadas en relación a Sudáfrica variaron de acuerdo con los intereses en juego y la orientación ideológica de los grupos que controlaban el gobierno en los diferentes períodos considerados. Fue una política dual, porque no había coherencia entre las posiciones a nivel multilateral y la relación bilateral.

La orientación del régimen condicionó moderadamente el perfil de las relaciones bilaterales. La política dual se mantenía con los militares por las razones ya apuntadas, y se atenuaba con los democráticos, que tomaban algunas medidas políticas bilaterales contra el gobierno blanco, sin prohibir los contactos privados ni los militares.

El gobierno de Alfonsín marcó un quiebre en la evolución de las relaciones argentino-africanas, produciéndose un impulso intenso. Si se hubiera continuado con otras acciones de carácter político, este impulso podría haber generado la construcción de una política africana, aunque fuese tardío, pues las variables contextuales se estaban modificando para incidir negativamente en los acercamientos a África.

Durante la década del ochenta los estados africanos tuvieron un lugar en las estrategias de reinserción internacional de Argentina en el marco más general de las relaciones Sur-Sur y de los No Alineados. El canciller Caputo había iniciado el diseño de una política africana.

La prioridad fue mejorar las relaciones políticas con los estados de África tanto en los ámbitos multilaterales como bilaterales, pero también existieron expectativas para incrementar el intercambio comercial bajo el paraguas de la cooperación Sur-Sur, concebida como una complementación de los canales ya establecidos de cooperación Norte-Sur. En ese contexto, la política africana de Caputo no pudo escapar a las tradicionales prácticas del proceso decisorio. Aun cuando su diseño fue elaborado *por lo alto*, se produjeron pujas intra-burocráticas que mostraron diferentes percepciones respecto al papel y a la importancia otorgada a los estados de África en las áreas política y económica del gobierno, y también entre los decisores de políticas y los cuadros intermedios.

El dato más significativo por su alto perfil como gesto político fue la ruptura de las relaciones diplomáticas con Sudáfrica, que marcó una inflexión en las relaciones políticas argentino-africanas. La decisión no fue un hecho aislado ni súbito. No fue aislada porque estaba inserta en las cuestiones de la agenda global: constituyó una respuesta argentina en relación a dos temas, recomposición de las relaciones con los No Alineados y derechos humanos, en los cuales se pretendía revertir las posiciones sustentadas por el gobierno anterior. No fue súbita porque se inscribió en un proceso cuya decisión final tomó un cierto tiempo. La ruptura de relaciones diplomáticas, hecho inédito en la política exterior argentina, pretendía llamar la atención del mundo africano y de los No Alineados sobre la existencia de un profundo cambio en la actitud argentina, y de esta forma borrar sus históricos lazos con el gobierno de Pretoria y la ausencia de los estados africanos en la política exterior argentina. Se buscaba así mejorar la inserción argentina en un ámbito que formaba parte de los diseños de la política exterior del gobierno de Alfonsín, y donde se pretendía encontrar apoyo, entre otros temas, a la reivindicación de la soberanía sobre las islas Malvinas, la politización de la deuda externa y el desarme nuclear. Un dato notable es que la decisión política no tuvo incidencia en las relaciones comerciales argentino-africanas, para mejorarlas, o argentino-sudafricanas para empeorarlas, demostrando así la desarticulación entre los actores privados que *hacen el comercio exterior* y los actores políticos.

Con Menem, los cambios sistémicos y los irresueltos problemas argentinos y africanos provocaron una notable caída del perfil de África en la política exterior, transformando los pasos dados por Caputo en un nuevo impulso. De este modo, en la década del noventa se observa la ausencia de una estrategia argentina para los estados de África en función del bajo perfil de los No Alineados en la nueva reformulación de políticas, abandonando en ese sentido las líneas de la administración Alfonsín. Asimismo se produjo un cambio de énfasis en las disminuidas relaciones bilaterales, de un enfoque más político llevado adelante por la administración Alfonsín, a un enfoque en clave económica. Cambiaron las prioridades, los medios y las estrategias. Aunque la administración de Menem orientó su política exterior en clave económica, y en consecuencia enfocó la relación con los países africanos en función de esas prioridades, no se detecta una clara política o estrategia de promoción comercial, a pesar de cierta coherencia en las acciones selectivas. La densidad en la relación político-diplomática está en relación directa con el nivel de las transacciones comerciales, siendo digna de señalar la balanza comercial favorable a Argentina, con montos crecientes tanto en las exportaciones como en las importaciones.

De manera acorde con el bajo perfil, las relaciones político-diplomáticas formaron parte de las situaciones de rutina de la política buro-

crática de la Cancillería, y las acciones se debieron a las iniciativas de funcionarios interesados en promover la aproximación con esos países. El primer dato que llama la atención de una administración que estaba disminuyendo el perfil de las relaciones con el Tercer Mundo fue la rápida recomposición con Sudáfrica, y la consiguiente intensificación de contactos a partir de la asunción de Mandela. Este hecho político llevó a pensar en la posibilidad de una opción selectiva, al estilo de la brasileña, ya que estaban dadas las condiciones para que ocurriese una aproximación para desarrollar políticas de concertación. El gesto político de realizar un viaje presidencial a Sudáfrica también permitió suponer que este país tendría un lugar en la agenda de política exterior argentina, al estilo de las asociaciones estratégicas de Brasil. Pero esta aproximación política fue la resultante del deseo del presidente Menem de ser protagonista de la historia. Como máximo, quedó inserta en la orientación pragmática de la política exterior argentina de la época: atraer inversiones y subsidiariamente incrementar el comercio.

De este modo, los acercamientos políticos apuntaron a desarrollar una macro-relación que habilitase la intensificación de las micro-relaciones, en consonancia con el modelo interno desarrollado. Fue sólo otro nuevo impulso, que, a pesar de posibilitar el crecimiento de las relaciones comerciales, no se encuadró en un diseño de políticas, pues las prioridades pasaban por otras geografías. Así, las relaciones con Sudáfrica volvieron a constituirse en una sumatoria de acciones aisladas, con densidad creciente, dependiendo de la buena voluntad de los funcionarios diplomáticos, sin producir consecuencias políticas relevantes.

Dado que la política exterior en clave económica estuvo vinculada a una estrategia financiera y no a una estrategia exportadora, los altibajos en la relación comercial muestran la existencia de buenos negocios, pero discontinuos por falta de diseño. Los montos del comercio bilateral aumentaron por el creciente interés de actores privados nacionales y transnacionales. El tipo de productos comerciados puede explicarlo, en la medida en que su comercialización está en manos de grandes grupos empresariales que se independizan de las estrategias particulares de los estados, por lo menos en el Sur.

El caso de Brasil es diferente en sus relaciones tanto con los estados africanos en general como con Sudáfrica. Brasil fue implementando una estrategia político-diplomática hacia los estados africanos, con altas y bajas, a medida que crecía su conocimiento de las realidades al otro lado del Atlántico, generando una cada vez mayor densidad de relaciones. Este proceso fue consolidándose y adquirió continuidad porque estos países formaban parte de su agenda global en el marco del proyecto de inserción internacional de Brasilia. En la década del noventa, como en el caso de Argentina, los cambios sistémicos, las cri-

sis africanas, y el agotamiento del modelo económico, limitaron los medios para su actuación externa, y Brasil dio paso a la selectividad, priorizando a los socios africanos en función de sus intereses.

En ese contexto, la nueva Sudáfrica ofrecía condiciones para el desarrollo de una asociación mutuamente provechosa y para concertar acciones conjuntas en el plano multilateral. Pero puesto que Brasil había desarrollado una política africana y tenía otros socios en la región austral del continente, comenzó a promover, paralelamente a la intensificación de las relaciones bilaterales, una ingeniería más compleja, que incluiría una asociación entre los estados del MERCOSUR y la SADC, aunque finalmente se haya concretado con los estados de la SACU.

De este modo, las acciones externas de Brasil continuaron orientadas a la búsqueda de intereses convergentes, que al mismo tiempo que atienden su interés nacional apuntan a generar una masa crítica de condiciones que permitan a los estados del Sur un mejor posicionamiento frente a los riesgos de la globalización.

Entre las acciones a seguir, la tradicional apuesta de reforzar las relaciones bilaterales se podría combinar con la coordinación de políticas de los estados del Cono Sur latinoamericano con los estados de la región de África Austral, y así generar un camino de doble mano. Por eso, tal vez el primer paso podría ser el fortalecimiento de relaciones bilaterales trans-sudatlánticas entre los socios mayores del MERCOSUR, avanzando en el contexto de una renovada cooperación Sur-Sur.

Cuando hablo de cooperación Sur-Sur, me refiero a un concepto *aggiornado* de la tradicional cooperación Sur-Sur que se desarrolló en la década del setenta. En el marco de la distensión del conflicto entre las dos superpotencias, y de los éxitos de la concertación vinculada al *shock* petrolero de 1973, se percibía la existencia de nuevos márgenes de maniobra sistémicos que habilitarían a los estados del Sur con una capacidad de negociación política y económica hasta entonces impensable. En aquel momento se discutía la cooperación técnica entre países en desarrollo y el crecimiento del comercio Sur-Sur, y se pensaba como posible el consenso con respecto a cuestiones básicas de un nuevo orden internacional que los enfrentaba con los países del Norte. La realidad demostró que esta cooperación multilateral “contra” era inviable e impracticable en un orden internacional que, aunque injusto, era dominado por centros de poder político y económico localizados en el Norte.

La década del ochenta fue testigo de la desarticulación de las estrategias multilaterales de los actores del Sur. Pero con el advenimiento de gobiernos democráticos, América Latina demostró que era posible desarrollar políticas de concertación regional que trajeran alguna luz de esperanza frente a los desafíos a enfrentar. Sin embargo, esta concertación avanzó en el terreno político y no consiguió articularse en el

terreno económico, donde frente al serio problema de la deuda externa se optó por soluciones individuales.

La década del noventa y la transición sistémica producto del fin de la Guerra Fría permitieron imaginar nuevas alternativas de cooperación Sur-Sur selectiva en términos de actores y de temas, e inclusive, en algunos casos, triangulando con actores del Norte. Como aclara Mourão (1994: 142), una cooperación “Sur-Sur para y no contra”, partiendo del principio de que los espacios regionales no deben tender a la exclusión de terceros. En ese marco, es posible avanzar en la cooperación funcional en campos como el comercio y las inversiones, en la búsqueda de consensos con respecto a cuestiones medioambientales y de seguridad, en áreas de transporte y pesca, entre otras, para aprovechar todas las oportunidades en el ámbito de las relaciones bilaterales y en la concertación multilateral.

Las prioridades, y la esquizofrenia temática en la cual se desarrollan las acciones externas de los estados, impiden muchas veces pensar en acciones alternativas que, sin requerir demasiados costos, podrían permitir avanzar en espacios de vinculaciones mutuamente beneficiosos y no explorados. Esta cooperación Sur-Sur podría implementarse a partir de la coordinación de acciones conjuntas de Brasil y Argentina para la región de África Austral y Sudáfrica, con un probable efecto futuro de *spill-over*. Aquí la cuestión sería avanzar en la decisión política de aprovechar los ámbitos de negociación intra-MERCOSUR para acordar actividades de concertación que podrían incluir aprovechamiento conjunto de las embajadas en África, envío de misiones conjuntas, asociación en *joint-ventures*, entre otras.

En este nuevo siglo, el modelo de vinculación automática y exclusiva con los países centrales está mostrando sus fallas, y se hace ineludible la discusión acerca de los modos de elaborar, en Argentina y en la región, un nuevo modelo de desarrollo que contribuya a superar buena parte de nuestros males. El modelo impuesto en la década del noventa generó, por lo menos en Argentina, una direccionalidad muy marcada en los trabajos académicos en relaciones internacionales, marginando a su vez opciones tales como la africana con el mote de ociosas, impertinentes, débiles o inútiles. Dos factores contribuyeron a consolidar esta tendencia: un esquema de vinculación entre conocimiento y poder; esto es, “produzcamos conocimiento para los espacios de poder vigentes”, y la condicionalidad de las principales líneas de financiamiento, dirigidas a ese tipo de estudios. Con esta particular orientación se cerraron las puertas para habilitar nuevos modos de pensar la inserción internacional en Argentina.

La crisis del modelo de la década del noventa abrió un nuevo abanico para ampliar los temas abordados en la producción de conocimiento en materia internacional, por su condición de necesarios. Por

tanto, este no es un trabajo que pretende cerrar un capítulo poniendo en evidencia las debilidades de estos temas en la política exterior argentina (y particularmente en la década del noventa), sino que por el contrario busca repositionar un núcleo temático que abra perspectivas para el desarrollo de nuevas líneas de investigación de geometría variable, aprovechando los escenarios internacionales donde ocurren los procesos de regionalización y de globalización.

Los estados abordados en este trabajo pertenecen a diferentes espacios propios que están hoy en construcción: Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP), Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS), Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC), Comunidad Económica de Estados del África Central (CEEAC) y Unión Aduanera del África Austral (SACU), entre otros. La interrelación de varios espacios regionales puede proporcionar nuevos nichos de oportunidades complementarias a las tradicionales relaciones Norte-Sur, a partir de la construcción de redes de variado tenor y alcance que permitan ir construyendo un modo de pensar común. Para Argentina y América Latina en general, la ingeniería internacional de la década del noventa está hoy cuestionada, y es imperativo armar otra. Se propone, por tanto, como mínimo su reformulación, y en el mejor de los casos su sustitución. Con estudios de las características del aquí desarrollado, se pretende aportar un elemento más a la construcción del conocimiento desde estos nuevos enfoques.