

## CAPÍTULO III

# LA POLÍTICA DE LA “NO POLÍTICA” (1989-1999)

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](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

ALGUNOS DATOS del escenario internacional y de la problemática de los países africanos ayudan a situar los cambios en las relaciones argentino-africanas durante el primer gobierno del presidente Menem. Entre las décadas del ochenta y del noventa, el marco internacional sufrió modificaciones, que repercutieron negativamente sobre el contexto africano en general y positivamente sobre las transformaciones internas de Sudáfrica.

En la década del ochenta todavía se podía pensar en una posible alianza con los países del Sur –y entre ellos los africanos– como instancia para conseguir espacios de poder relativos, a partir de políticas cooperativas y de concertación. Por entonces se pensaba que los éxitos del Tercer Mundo de la década del setenta –shock petrolero, creación del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), y aprobación de la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los estados por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1974– eran recuperables, y que la crisis de la deuda externa podía manejarse a través de políticas de concertación multilateral. Pero este optimismo inicial se desvaneció con la evolución de los acontecimientos. La deuda externa negociada bilateralmente entre los acreedores y los estados deudores, el fin de la Guerra Fría, y las políticas de ajuste impuestas por el Fondo Monetario Internacional, mostraron los límites a una acción coordinada Sur-Sur. Por su parte, los países africanos, sumidos en crisis internas político-

económicas y étnico-religioso-sociales, el llamado “afro-pesimismo”, perdieron la posibilidad de utilizar el chantaje Este-Oeste, debiendo resolver sus propios problemas con escasa ayuda externa.

### LA POLÍTICA EXTERIOR DE MENEM

Los cambios operados en el sistema internacional con el fin de la Guerra Fría y las necesidades económicas internas condicionaron las formas de pensar la política exterior argentina de la administración de Menem. Las relaciones político-diplomáticas fueron diseñadas en clave económica, en tanto las cuestiones estratégico-militares fueron percibidas en el marco de una concepción de seguridad más comprensiva y ampliada, que incluía la idea de seguridad cooperativa. En este contexto, el primer ministro de Relaciones Exteriores, Domingo Cavallo, refiriéndose a los puntos centrales de la nueva política exterior argentina, expresó:

Es el realismo. Nuestro país ha ido perdiendo posiciones no sólo económicas sino de presencia política en el mundo. Fundamentalmente, por razones de su fracaso económico, de su inestabilidad, su estancamiento, y en mi opinión, nuestra política exterior no fue realista [...] no hemos enderezado adecuadamente nuestra política exterior a facilitar la solución de los problemas económicos y sociales que aquejan a los argentinos. Yo creo que la nueva política exterior va a contrastar con esta tendencia del pasado, se nos va a ver menos presentes en la discusión a nivel mundial de temas de nuestra propia problemática y se nos va a ver más preocupados por conseguir que la relación con el resto del mundo facilite la integración económica de la Argentina a la economía mundial, la obtención de capitales y la simplificación de los problemas gravísimos que aquejan a nuestra gente (Cavallo, 1989: 275).

En la misma línea, su sucesor, Di Tella (1996: 384-385), afirmaba:

otro aspecto que hemos fomentado es el aspecto comercial, económico o financiero de la política exterior [...] La política exterior no es 90% de política y 10% de economía. No diría lo contrario, pero una proporción de más de la mitad está al servicio de la política económica [...] La incorporación del Servicio Comercial Exterior a la Cancillería muestra un nuevo énfasis totalmente pragmático en las relaciones exteriores [...] Yo diría que la política exterior es una condición necesaria pero no suficiente para los objetivos de política económica.

En este marco se inscribe la ruptura con el diseño implementado durante la gestión de Alfonsín para mejorar las relaciones con los estados del continente africano y la elección de Sudáfrica como socio preferencial en

el continente, temas que serán abordados de acuerdo con el esquema de análisis de las tres dimensiones de la política exterior propuesto.

### DESCENSO DEL PERFIL POLÍTICO DE ÁFRICA EN EL PRIMER GOBIERNO DE MENEM

Al reordenar las prioridades en la agenda de política exterior, y a diferencia de la administración anterior, se decidió el descenso del perfil de la participación argentina en los organismos multilaterales como la Asamblea General de Naciones Unidas –donde la política burocrática de la Cancillería tradicionalmente había desarrollado una diplomacia tendiente a conseguir votos en favor de los reclamos argentinos por la soberanía de las islas Malvinas– para priorizar la negociación directa con Gran Bretaña y destrabar el acceso de los productos argentinos al mercado europeo. En ese contexto también se optó por el abandono de los No Alineados, el 19 de septiembre de 1991, por considerarlos una instancia multilateral obsoleta en el mundo de la post Guerra Fría. Sin embargo, Argentina continuó participando del Grupo de los 15, una estructura nacida en la Novena Cumbre de Yugoslavia, en 1989, como instancia de consulta y evaluación entre países en vías de desarrollo sobre temas económicos<sup>1</sup>.

Inicialmente el gobierno de Menem mantuvo cierta continuidad con la administración radical en torno al compromiso argentino con los No Alineados. A pesar de adscribir al grupo moderado, que reclamaba una actualización de las posiciones, acorde con las nuevas realidades internacionales, el gobierno argentino fue reduciendo progresivamente el perfil de su participación. Con la llegada de Di Tella a la Cancillería, a fines de enero de 1991, comenzaron a implementarse una serie de medidas encaminadas a completar el “giro” en la política externa iniciada con el ex canciller Cavallo, entre ellas la decisión de abandonar el Movimiento No Alineado (Arbilla, 1997). Las primeras insinuaciones en relación a una eventual retirada argentina fueron realizadas por Di Tella en abril de 1991, pero la decisión se tomó después de la Reunión del Movimiento en Accra en septiembre del mismo año. Aunque en el transcurso de ese año la participación argentina en los No Alineados fue tema de debate, tanto en el interior del partido gobernante como en

---

<sup>1</sup> De tal modo, entre el 5 y el 7 de noviembre de 1995 Buenos Aires fue sede de la Quinta Reunión Cumbre del Grupo, en la cual el canciller Di Tella intercambió opiniones con representantes de los países africanos que lo integran: el presidente Mugabe de Zimbabue, el primer ministro Habib Thiam de Senegal, Nigeria y Argelia. Del encuentro surgió un comunicado conjunto, “Cooperación Económica Internacional para el año 2000 y más allá”, y se efectuó el lanzamiento del Comité de Inversiones, Comercio y Tecnología para promover una mayor aproximación entre las quince economías.

la oposición, en esta cuestión predominó la posición del canciller; pues el perfil de la delegación argentina que asistió a la reunión ministerial de Accra fue muy bajo, preanunciando la futura desvinculación.

Es interesante notar que Di Tella anunció el retiro argentino, previo a su partida hacia Nueva York para asistir a la Asamblea General de las Naciones Unidas, como un claro mensaje de alineamiento con las naciones del primer mundo. Según sus palabras (1996: 389),

cuando decidimos retirarnos del movimiento de países No Alineados porque consideramos que había perdido sentido como consecuencia del acuerdo Este-Oeste, podríamos haberlo hecho bajando el nivel de la representación, mandando al embajador más cercano o tratando de mirar para otro lado, dejando que el tema se diluyera y que dentro de diez años no se supiera si estamos o no con este grupo de países [...] Hemos sido tajantes, hemos tratado de no ser ofensivos pero hemos sido muy claros, marcando dónde estaban nuestros intereses primarios.

Para el canciller, Argentina discrepaba con el proyecto de informe final de la reunión de los No Alineados en puntos esenciales:

Ese texto refleja una posición confrontacionista incompatible con nuestros constructivos objetivos para el Movimiento. En realidad, expresa una añoranza de la guerra fría que es francamente contraria a los superiores intereses de la humanidad [...] Esta actitud conduce a la confrontación con el mundo desarrollado, a la vez que es la antítesis de la cooperación que propiciamos para el movimiento y que es la base de nuestra propia política (*La Nación*, 1991a).

De este modo se argumentó que en la reunión de ministros en Accra habían sido rechazadas las enmiendas presentadas por Argentina en relación a derechos humanos, pluralismo político y libertad de prensa. En ese sentido, según la nueva posición argentina, la preservación de esos valores ya no podía ser subordinada a los principios de soberanía y no intervención (*Clarín*, 1991). Sin embargo, el NOAL había realizado en esos años un esfuerzo importante de actualización. La Reunión Ministerial de Accra dejó dos documentos, el primero de los cuales, "Un mundo en transición, de una menor confrontación a una mayor cooperación", rescataba en dieciséis puntos muchos de los argumentos sustentados por Argentina.

Por todos estos argumentos puede sostenerse que Argentina se retiró de los No Alineados más como una actitud de hacer cosas para Washington que porque ese gobierno lo hubiese solicitado. Quizás una disminución del perfil hubiera sido suficiente para garantizar la coherencia de la política exterior, sin necesidad de asumir los costos del retiro (Busso, 1993).

Consecuentemente, en este marco de políticas, también descendió en importancia el rol de los estados africanos en la política exterior, por considerar a estos países marginales en la toma de decisiones a nivel global y sin capacidad financiera para invertir en el proceso de privatizaciones que comenzaba a llevarse a cabo en la Argentina. Asimismo fueron interpretados como inútiles los esfuerzos del gobierno anterior en pos de incrementar las relaciones multilaterales con los países africanos porque no habían traído aparejados réditos económicos, lo cual en realidad no fue cierto, ya que la balanza comercial con África resultó superavitaria para la Argentina en toda la década del ochenta. Sin embargo, se decidió abandonar las instancias políticas multilaterales y focalizar la relación selectivamente en aquellos países con posibilidades de incrementar vínculos comerciales.

Paralelamente, durante la primera gestión del presidente Menem se desarrollaron nuevas modalidades de participación multilateral argentina en el continente africano, en misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y a través de los Cascos Blancos.

Estas actividades fueron justificadas como novedosas formas de diplomacia acordes con las nuevas modalidades de inserción y activismo internacional post Guerra Fría, pero también pueden ser leídas en el esquema del nuevo protagonismo internacional junto a los países desarrollados que planteara el presidente Menem, y no como una estrategia de presencia en África *per se*. Muy diferente fue el caso de Brasil, como se verá en el próximo capítulo.

Por tanto, durante este período se observa la ausencia de una estrategia argentina que intente diagramar alguna política dirigida a África, en función del bajo perfil en la reformulación de políticas para el llamado Tercer Mundo y los No Alineados, abandonando en este sentido las líneas de la administración de Alfonsín. El hecho de que los estados del continente africano no merecieran atención puede interpretarse como la “política de la no política”. Esto es, en el marco de las “relaciones carnales” con EE.UU., planteadas unidireccionalmente desde Buenos Aires, una buena relación con el hegemón podía implicar tanto no hacer cosas que eventualmente pudieran molestar a Washington, como señalar claramente la elección de los aliados. En este sentido, no tener política hacia los estados africanos era otro indicador más para mostrar la nueva orientación de la política exterior argentina, diferenciándola a su vez de la gestión anterior.

Asimismo, también se observa un cambio de énfasis en las escasas relaciones bilaterales, de un enfoque más político llevado adelante por la administración de Alfonsín a un enfoque en clave económica, donde al declive de la importancia de los estados africanos en términos generales se le agrega un selectivismo comercial. De este modo, cambiaron las prioridades, los medios y las estrategias.

La relación diplomática se restringió a aquellos países con los cuales Argentina mantenía una vinculación comercial constante y montos importantes, o a estados con grandes potencialidades, como Nigeria, Sudáfrica u otros estados de la región de África Austral. Así, se mantuvo una vinculación directa entre el perfil político-diplomático y el enfoque pragmático de las relaciones externas, señalándose una balanza comercial favorable a la Argentina.

#### ÁFRICA EN EL DISCURSO

Teniendo en cuenta la irrelevancia de estos países en la agenda externa, sólo pueden encontrarse referencias muy puntuales en discursos específicos, en los cuales los países africanos podían asociarse a las posibilidades comerciales. Por ejemplo, cuando a fines de mayo de 1990, en un viaje hacia Kuala Lumpur para asistir a la reunión del Grupo de los 15 el presidente Menem y su primer canciller Domingo Cavallo realizaron una escala informal en Kenia, discutieron con las autoridades locales la posibilidad de incrementar la relación comercial bilateral, informándose a la prensa que “el continente africano es una veta muy interesante para nuestro país porque presenta un mercado de productos agroindustriales, del área de salud, farmacéuticos y posibilidades de transferencia de tecnología media” (*La Nación*, 1992a).

En ese mismo sentido, al autoevaluar su gestión y cuando Argentina aún no se había retirado de los No Alineados, Cavallo expresaba, refiriéndose a África Subsahariana:

los países de esta región merecieron una atenta consideración en cuanto constituyen un área política y geográfica que ofrece perspectivas de nuevos y mejores vínculos. Particularmente en los aspectos económicos se otorgó relevancia a la posibilidad de incrementar el comercio bilateral y con ese propósito se fijaron nuevas pautas para que la gestión diplomática en la región permitiera una mejor identificación de los canales adecuados para lograr un crecimiento de las exportaciones argentinas y de la participación de empresas nacionales en los proyectos de desarrollo e infraestructura allí puestos en marcha (Cavallo, 1993: 27).

En consonancia con esta postura, en 1990, la Dirección de África Subsahariana proponía, entre los objetivos de la política exterior argentina en la región, promover el desarrollo de relaciones bilaterales y de oportunidades comerciales en aquellos países con perspectivas de crecimiento económico a corto plazo, para facilitar la participación de empresarios argentinos en proyectos de desarrollo e infraestructura en el área. Para activar esas metas se insistió

particularmente en una tarea de análisis y evaluación de las posibilidades económicas y comerciales (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1990).

En esa misma línea se colocó el segundo canciller del presidente Menem, doctor Guido Di Tella, quien cuando fue inquirido sobre las relaciones con África Subsahariana, respondió:

la relación no hay que enfocarla como principio genérico sino como interés concreto. Con algunos países africanos podemos tener intereses muy concretos, pero no creemos que esos intereses sean conseguir el voto en las Naciones Unidas. Creo que la respuesta a su pregunta es más bien difusa, porque depende de los países con los cuales tenemos o podemos tener una relación comercial sustantiva. Nos interesa Nigeria, por ejemplo, país con el que existen posibilidades de intercambio (*La Nación* 1991b).

Esta respuesta contenía una crítica implícita a la política africana del ex canciller Caputo, especialmente sobre un aspecto que fue cuestionado por la oposición: su “actividad proselitista” para conseguir la presidencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 1988.

#### ÁFRICA EN LAS ACCIONES

Sin embargo, estas consideraciones a nivel del discurso referidas a los “intereses concretos” de Argentina quedaron reducidas a opiniones formales al compararlas con las acciones. En el nivel de las políticas bilaterales se percibe una estrategia de reducción de los vínculos diplomáticos con la decisión de cerrar cinco embajadas en África, argumentando motivos estrictamente presupuestarios. El 10 de enero de 1991 el Ejecutivo anunció, a propuesta de la Cancillería, el cierre de las embajadas en Tanzania y Etiopía. Tres meses más tarde, el 19 de abril, lo hizo en Costa de Marfil. Según información brindada por la prensa, durante el primer semestre de 1992, las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores analizaban la posibilidad de cerrar antes de fin de año veinticinco representaciones en el extranjero, entre ellas ocho embajadas y dieciséis consulados. En el ámbito africano se estaba considerando a las de Gabón, Libia, Senegal, Túnez y Zimbabwe (*La Nación*, 1992), aunque por entonces sólo se clausuraron las de Zaire (1992) y Gabón (1993). Así, la región de África Austral quedó cubierta por las embajadas en Zimbabwe y en Sudáfrica, y el resto de África Subsahariana por las misiones diplomáticas de Senegal, Nigeria y Kenia. África Nordsahariana mantuvo sus embajadas en Marruecos, Túnez, Argelia, Libia y Egipto.

Este cierre de embajadas implicó una disminución de lazos político-diplomáticos, que no parece el criterio más acertado para un

continente con 53 países<sup>2</sup>. Aun cuando pueda considerarse baja su importancia política en la escena internacional, no es aconsejable mantener una estructura diplomática por debajo del mínimo indispensable para un apropiado manejo de las relaciones externas. Si bien es cierto que con la incorporación del avance tecnológico en las comunicaciones algunas funciones tradicionales de las representaciones diplomáticas en el exterior podrían devenir obsoletas, también es cierto que una embajada bien conducida, con los recursos indispensables, puede hacer mucho por el incremento de las relaciones bilaterales y del comercio entre dos países. Si bien las posibilidades de exportar dependen entre otras cuestiones del tipo de cambio y de la convertibilidad de las monedas, así como de decisiones de actores privados nacionales y transnacionales, a nadie escapa la importancia que reviste la labor desempeñada por los representantes en el exterior en la tarea de promover las exportaciones<sup>3</sup>.

Pero a este declive del perfil político en los países de África Negra debe contraponerse un dato no menor: el reestablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, el 8 de agosto de 1991, y la consiguiente reapertura de la embajada argentina, que muestra claramente una elección del gobierno de Buenos Aires en sus relaciones con el continente africano (lo cual será tema central del Capítulo 7). Por consiguiente, y a pesar de las aparentes “buenas intenciones” del discurso, la relación bilateral con los países de la región fue escasa durante la administración de Menem, sobre todo considerando el cierre de las embajadas mencionado anteriormente y la ausencia de misiones argentinas que estimularan las vinculaciones. La percepción generalizada de que todos los estados africanos eran marginales y con conflictos permanentes llevó a que sólo ocuparan un lugar en la “diplomacia formal”, cuasi “inexistente” en los diseños, y residual en las acciones.

África Nordsahariana tuvo mayor atención que la región subsahariana, lo cual puede explicarse por el “alineamiento automático” con EE.UU. y por la implicancias de la región en el conflicto de Medio Oriente, tema relevante para Menem en su búsqueda de protagonismo internacional. Dado que había que priorizar a los aliados de Washington en el área, Argelia descendió de perfil, y ascendieron en la agenda Marrue-

---

2 Eritrea fue el último país africano en acceder a la independencia, el 24 de mayo de 1993, siendo reconocido inmediatamente por el gobierno argentino.

3 Un claro ejemplo se observa en la actividad desarrollada por el entonces embajador argentino en Nigeria y los éxitos obtenidos, lo cual llevó al canciller a decir que a Argentina le interesaba Nigeria.

cos y Egipto. En ese contexto, el presidente realizó dos giras por Medio Oriente, ambas en 1992: en la primera visitó Túnez e hizo una escala en Egipto por invitación del presidente Mubarak, y en la segunda, dirigida a los países que participaron en la alianza de la segunda guerra del golfo, incluyó a Egipto.

En relación con África Subsahariana, con excepción de Sudáfrica, sólo cabe anotar el viaje del entonces director de la Dirección África Subsahariana, en agosto de 1993, a países de África Austral, en cumplimiento de la visita anual ordinaria que deben realizar los directores a las regiones que tienen a su cargo<sup>4</sup>. Aunque se firmaron algunos convenios durante ese período, no se reunieron las comisiones mixtas encargadas de implementarlos, quedando los mismos por tanto en el ámbito de lo formal y declarativo.

Sin embargo, se registraron algunas visitas africanas a Argentina como la del presidente de Guinea Bissau, Joao Bernardo Vieira, el 21 de octubre de 1991, durante la cual se firmaron convenios (ver Cuadro 2). El ex presidente tanzanio Julius Nyerere viajó a Buenos Aires a mediados de junio de 1991, en el marco de una gira por América Latina, para promover las recomendaciones del Movimiento de No Alineados en el informe denominado "Desafío al Sur". A pesar de que la personalidad del líder africano hubiese justificado una mayor acogida, la posición que sería tomada por Argentina con respecto al mencionado movimiento tres meses más tarde condicionó el carácter de la recepción. Estas y otras visitas, como efecto tardío, estuvieron más vinculadas a las acciones realizadas durante la gestión de Caputo, como por ejemplo las de las delegaciones de Senegal y de la República Centroafricana con el objeto de renegociar deudas por préstamos concedidos durante la administración de Alfonsín.

Pero hubo una excepción: como resultado de las gestiones del embajador argentino en Lagos, las relaciones con Nigeria tuvieron un cierto dinamismo. Esto se muestra al contabilizar los viajes de delegaciones nigerianas tanto políticas como empresariales a Buenos Aires entre 1990 y 1992 (ver Cuadro 1), y el incremento de la relación comercial y la cooperación técnica.

Por tanto, durante el primer gobierno de Menem se observa la priorización de las relaciones bilaterales con un criterio selectivo

---

4 La misma tuvo los siguientes objetivos: realizar contactos y conversaciones con las partes involucradas en el proceso sudafricano, visitar la delegación argentina que formaba parte de las fuerzas de paz en Mozambique (42 argentinos trabajaban en un hospital móvil provisto por la Fuerza Aérea Argentina, a 20 km de la capital, Maputo), realizar contactos oficiales con el gobierno de Zimbabwe, y participar en un seminario sobre minería en Sudáfrica.

“comercialista”, el redimensionamiento de Sudáfrica, y la reducción de las relaciones político-diplomáticas con África Subsahariana. Asimismo, desde la perspectiva de las acciones podrían establecerse algunas diferencias entre las gestiones de Cavallo y Di Tella, pues el segundo acentuó el “enfoque pragmático”, llevando el nivel de las relaciones con África Subsahariana al punto más bajo al cerrar embajadas y abandonar el Movimiento de Países No Alineados, foro de particular importancia para los países africanos.

Pero quizás Di Tella sólo fue el ejecutor de un paquete de medidas que habían sido resueltas durante la gestión anterior, en cuyo caso podría hablarse de continuidades y profundización de las tendencias. Esta opinión se sustenta en la escasa consideración que para el ministro Cavallo tenían los países africanos. Según informó a la prensa, “los países africanos no pueden ser una nación porque tienen cincuenta dialectos. Son tribus” (*Clarín*, 1993).

#### SEGUNDA ADMINISTRACIÓN DE MENEM (1995-1999)

A mediados de la segunda administración del presidente Menem se registraron algunas variaciones en las relaciones argentino-africanas en relación al primer mandato, principalmente en lo que se refiere a África Austral, a la cual se le puso un cierto énfasis, justificado por los cambios positivos que se estaban operando en la región.

Con respecto a África Nordsahariana, la relativa importancia otorgada a estas vinculaciones se debió al peso de una balanza comercial altamente favorable a Argentina (ver Cuadro 11). La diplomacia fue en apoyo de la opción comercialista, como lo prueban los temas tratados en las visitas mutuas de funcionarios gubernamentales del más alto nivel, como la de Menem a Marruecos (1996), la del presidente Ben Alí a Buenos Aires (1997), la del canciller Di Tella a Túnez (1994) y la de su par tunecino a la capital argentina (1997).

En cuanto a África Subsahariana, continuaron las acciones aisladas, con objetivos comerciales, en un accionar que aun pudiendo calificarse como selectivo siguió siendo errático y de bajo perfil. Incluso cuando durante los últimos años de la gestión de Menem reapareció cierto activismo en la aproximación a África Austral, nuevamente se debió a un impulso que surgió de la sinergia producida por el trabajo de algunos funcionarios de la Cancillería y no de decisiones provenientes de formulaciones tomadas a nivel del canciller o su grupo de trabajo. Aunque en un seminario organizado en Buenos Aires sobre el diálogo África Austral-MERCOSUR Di Tella dijera que se estaban repensando estrategias para los países africanos, fue un discurso preparado para una audiencia específica, carente de contenidos concretos, aunque con

la intención de no obstaculizar los movimientos que pudieran realizarse si no implicaban costos<sup>5</sup>.

Este segundo período de gobierno de Menem, sin embargo, merece algunas reflexiones, pues en el marco de una relación espasmódica y de muy bajo perfil pueden observarse algunos detalles que permitirían mostrar acciones selectivas, provenientes de criterios elaborados en los niveles medios de la Cancillería, esto es, la persistencia de algunos criterios tradicionales y la aparición de otros nuevos, más pragmáticos, vinculados a la dimensión comercial. Por ejemplo, se mantuvo algún tipo de vinculación con Nigeria, Senegal y Kenia (en estos tres estados Argentina poseía embajadas), con Guinea Ecuatorial y con los estados de África Austral.

El caso de Nigeria se justificaba por sus recursos petroleros y la importancia del mercado nigeriano para la oferta exportadora argentina. El de Senegal, pues los funcionarios del Palacio San Martín consideraban a este país un contacto importante en Naciones Unidas y en el Tercer Mundo en general, habida cuenta de que el sector multilateral de la Cancillería senegalesa es más importante que el bilateral. Kenia porque es sede, entre otros, del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); y Guinea Ecuatorial, porque es el único país africano de habla española donde Argentina podría oficiarse de intermediaria en sus relaciones con España, las cuales se habían deteriorado en los últimos tiempos.

En este contexto se proveyó ayuda técnica a Senegal<sup>6</sup> durante 1998, en el marco del FoAr, en áreas donde Argentina posee ventajas comparativas: agricultura, ganadería, salud, reforma del Estado y privatizaciones. Con Kenia, durante 1996, se realizaron gestiones para obtener el certificado sanitario requerido para exportar carne bovina fresca, carne bovina congelada y/o enfriada sin hueso, menudencias y equinos. Las relaciones culturales de Argentina con Guinea Ecuatorial se vieron estimuladas con un viaje a Bata y Malabo de representantes del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación para tramitar tanto una donación de libros como el otorgamiento de becas para cursar estudios universitarios en la Argentina para veinte estudiantes guineanos, a partir de 1996. Sin embargo, esta iniciativa, según se informó extraoficialmente, no surgió desde Buenos Ai-

---

5 Observaciones de la autora, quien participó del mencionado seminario en Buenos Aires, del 13 al 15 de mayo de 1998.

6 Debe tenerse en cuenta que en diciembre de 1993 fue cancelado el 75% de la deuda que este país tenía con Argentina, en beneficio de un programa de ayuda a niños senegaleses del que participaba UNICEF. Durante ese mismo año se firmó, el 6 de abril, un Convenio de Promoción Recíproca de Inversiones, y durante 1995 se iniciaron tratativas para la venta de ganado semental en pie.

res, sino que respondió a un pedido expreso de las autoridades españolas a las que Argentina pretendió complacer. Así, este acercamiento explica la visita a Buenos Aires, en septiembre de 1998, del embajador concurrente, Pastor Micha Ondo Bile, para presentar cartas credenciales<sup>7</sup>.

Las buenas relaciones mantenidas con Nigeria durante la primera gestión se vieron coyunturalmente resentidas en función de los acontecimientos internos de ese país, vinculados a un proceso de democratización lento y a la violación de los derechos humanos. El 10 de noviembre de 1995 el gobierno militar nigeriano ejecutó a Kenule Saro Wiwa –intelectual nigeriano y activista por los derechos humanos– junto a otros ocho ciudadanos de la etnia *ogoni*, luego de un proceso viciado de nulidad. A pesar de las demandas internacionales en su favor (la Commonwealth suspendió a Nigeria, y varios países occidentales llamaron a sus embajadores en Lagos), el gobierno de este país africano consideró la actitud internacional como una interferencia en sus asuntos internos.

La Cancillería argentina, en tanto, envió un comunicado de prensa con fecha 13 de noviembre de 1995 a través del cual expresaba su desagrado y anunciaba que

había citado al encargado de negocios de Nigeria en Buenos Aires, Rufus Akeyu, para informarle su punto de vista sobre los lamentables sucesos y solicitar que ese país se reencamine, sin demoras, en el respeto del Estado de Derecho, a través de un proceso de normalización institucional<sup>8</sup>.

Asimismo Argentina fue uno de los patrocinantes de la Resolución sobre Derechos Humanos en Nigeria que fue aprobada por amplia mayoría en la Asamblea General de Naciones Unidas. De tal manera, la situación política de Nigeria se constituyó en tema de conversaciones bilaterales de Argentina con sus pares del mundo, debido a los retrasos producidos en torno a su proceso de transición a la democracia. Sin embargo, los intereses en el área petrolera y en otros sectores económicos pusieron ciertos límites a las presiones externas<sup>9</sup>.

---

7 Fue recibido por el embajador Eduardo Airaldi, subsecretario de Política Exterior, y por el ministro de Justicia, Raúl Granillo Ocampo.

8 La condena de Argentina no conllevó el llamado de su embajador en Lagos, Norberto Basso, pues la Cancillería interpretó la conveniencia de seguir manteniendo las relaciones diplomáticas en los máximos niveles para presionar al gobierno de Abacha y acelerar el proceso de democratización. Probablemente otra hubiera sido la medida tomada si el hecho se hubiera producido durante la gestión de Alfonsín.

9 El gigante angloholandés Shell, que extrae la mitad de su producción diaria de petróleo de Nigeria, expresó su profundo malestar por las ejecuciones pero no alteró sus operaciones en la zona.

En el caso particular de Argentina, y en el marco de una política exterior en clave económica, se realizaron gestiones para ingresar productos al mercado nigeriano<sup>10</sup>, seguidas de otras acciones en función de las nuevas oportunidades en materia económico-comercial tanto en el área de la cooperación agrícola-ganadera como en la formación de *joint-ventures* entre empresarios argentinos y nigerianos para insertarse en el mercado nigeriano. Con este motivo, entre el 31 de mayo y el 4 de junio de 1998 una delegación de la Oficina Presidencial de Empresas Públicas de Nigeria visitó Argentina. Al año siguiente, en octubre, viajó a Buenos Aires el vicescanciller de Nigeria, Duben Onyila, reuniéndose con el subsecretario de Negociaciones Económicas Internacionales, oportunidad en la que se le entregó un Proyecto de Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones. Asimismo, en 1999 se firmó un Acuerdo de Cooperación Bilateral sobre Drogas y de Cooperación Judicial en Materia Penal.

En tanto, en función de la situación crítica que vivía Sierra Leona<sup>11</sup> y como apoyo a la restauración de la democracia, Argentina efectivizó el 14 de junio de 1999 ayuda alimenticia por un millón de dólares a través del Programa Mundial de Alimentos. La intención fue tanto contribuir a paliar las necesidades alimenticias a corto plazo, como mostrar las capacidades argentinas para satisfacer a más largo plazo otros requerimientos para el desarrollo del país.

En ese contexto fueron los africanos quienes enviaron algunas visitas de nivel, pero que al provenir de estados irrelevantes desde la perspectiva de la política exterior argentina de entonces –salvo el caso de Nigeria– se enmarcaron en los niveles de la rutina burocrática de la Cancillería. Dado que durante los primeros años de la década del noventa la Cancillería argentina había bajado tanto el perfil de las relaciones con África en contraposición con el período de Alfonsín, y no hubo impulsos, estas visitas africanas podrían interpretarse como efecto tardío de las políticas del gobierno anterior. También puede notarse que hasta el gobierno de Alfonsín, que comenzó a pergeñar un “diseño africano”, pocos fueron los viajes de representantes africanos de alto nivel a Buenos Aires en contraste con la densidad de visitas a Brasil, que

---

10 Durante 1996 se efectuaron trámites para obtener el certificado sanitario para exportar carne bovina fresca, carne bovina congelada y/o enfriada sin hueso, menudencias y equinos, y para vender harina de hueso a granel y huevo líquido, yema y albúmina líquida pasteurizada, enfriada y congelada.

11 En mayo de 1997 se produjo un golpe de Estado que depuso al presidente Ahmad Cava, elegido democráticamente en 1996. La gravedad de la situación llevó a la intervención de una fuerza de paz conformada por países de África Occidental y encabezada por Nigeria. En 1998 se repuso al presidente constitucional.

sí estaba construyendo una política africana. A partir de Alfonsín, los funcionarios africanos que cruzaban el Atlántico comenzaron a visitar Brasilia y Buenos Aires, y esta dinámica podría haber subsistido como efecto residual durante la administración de Menem.

Pero quizás también sea válida otra interpretación. Para esa época, Argentina aparecía como una “alumna ejemplar” en la ejecución de las reformas estructurales enunciadas en el Consenso de Washington, y así también era considerada por EE.UU. Como tal, ofrecía “su experiencia” al resto de los países que siguieran ese camino: el objetivo expuesto en algunas visitas africanas así lo demuestra.

De este modo, Argentina contó con la presencia del presidente de Mali<sup>12</sup>, Alpha Konare, quien mantuvo reuniones con el presidente de la Nación y con el subsecretario de Política Exterior, así como con autoridades del Poder Legislativo y Judicial, entre el 13 y el 14 de julio de 1998. Como resultado, en junio de 1999 se remitieron a la embajada de Bamako en EE.UU. los textos de dos proyectos sobre promoción y protección recíproca de inversiones y sobre cooperación económica y comercial<sup>13</sup>.

También se recibió la visita del ministro de Reconstrucción de la República del Congo, Lekoundzou Itihi Ossetouma, el 5 de junio de 1998, quien en reunión con el vicepresidente Ruckauf entregó una carta de su presidente, general Dennis Sassou N’Guesso y mantuvo una reunión de trabajo en la Subsecretaría de Política Exterior de la Cancillería. Tres meses antes, entre el 6 y el 11 de marzo, una misión comercial presidida por la señora Amira Yoma había viajado a ese país con el objeto de participar en el proceso de privatizaciones iniciado luego de finalizada la guerra civil.

Los cambios políticos en el ex Zaire<sup>14</sup> se vieron reflejados con la presencia del director adjunto del gabinete del presidente de la República Democrática del Congo, Georges Buse Falay, el 1 de noviembre de 1998, para entregar una carta del presidente Laurent Kabila. La relación con este país se articulaba en torno a los tratados firmados en la década del ochenta, cuando el entonces presidente Mobutu vino a Argentina.

Aunque las relaciones con África Subsahariana continuaban mostrando acciones aisladas, con ausencia de diseño, que podrían interpretarse desde la perspectiva de una política comercialista selecti-

---

12 Argentina no tiene sede de embajada, y el comercio bilateral es mínimo.

13 En ese mismo año, entre el 24 y el 26 de junio, viajó a Argentina el primer ministro de Mali, Ibrahim Keita, para asistir en Buenos Aires a la Cumbre Internacional Socialista.

14 Durante 1997 Zaire pasó a denominarse República Democrática del Congo por decisión de su nuevo presidente, Laurent Kabila, quien tras siete meses de guerra civil reemplazó a Mobutu Sese Seko.

va, la región de África Austral y, en particular el país más importante, Sudáfrica, merecieron atención.

#### ÁFRICA AUSTRAL: UN ÁREA CRECIENTEMENTE RELEVANTE

A mediados de la década del noventa, la otrora convulsionada región de África Austral comenzó a ganar estabilidad como resultado de la independencia de Namibia, de la consolidación de la democracia multi-racial en Sudáfrica, del fin de la guerra civil en Mozambique y del difícil proceso de pacificación en Angola. Esta nueva situación, junto a las potencialidades económicas, generó expectativas de un desarrollo económico que posicionó a estos países como posibles socios de Argentina, aumentando las operaciones comerciales.

Según el clásico criterio geográfico-regional, África Austral está compuesta por los siguientes estados: Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe. Pero como en esta región se fusionan la historia, la economía y la política, tanto interna como internacional, cualquier clasificación resulta insuficiente para dar cuenta de las nuevas realidades de fin de siglo. Por ello, a los efectos de este trabajo tuve en cuenta el espacio geopolítico y económico más amplio que abarca la Comunidad de Desarrollo del África Austral (la SADC por sus siglas en inglés), la cual incluye junto a los estados anteriormente mencionados a Tanzania, Mauricio y Seychelles –de la región de África Oriental– y a la actual República Democrática del Congo (ex Zaire) y Angola –de África Central.

Este espacio regional, que de aquí en adelante denominaré África Austral/SADC, comenzó a mostrar cierta unidad y tomar forma después del fin del régimen del *apartheid* en Sudáfrica, el cual había marcado una gran línea divisoria, un clivaje regional, entre amigos y enemigos. Esta región sufrió agudas crisis políticas vinculadas por un lado al proceso de descolonización, y por otro al juego de fuerzas desatado entre las dos superpotencias en la búsqueda de esferas de influencia. La política del *apartheid* llevada a cabo por el gobierno blanco sudafricano constituyó el eje en torno al cual se dirimían las alianzas.

En la década del noventa, el fin de la Guerra Fría y el fin del *apartheid* en Sudáfrica –y junto con él el fin de los años de desestabilización y guerra orquestados por el régimen racista de Pretoria– acarrearón profundas transformaciones socioeconómicas y políticas. Los países de la región comenzaron a transitar del autoritarismo y el afro-marxismo posterior a la independencia al liberalismo económico (aplicando programas de ajuste estructural) y la democracia (a través de un proceso de reformas políticas), intentando nuevas formas de cooperación.

Para ese entonces la cooperación en África Subsahariana no parecía gozar de muchas oportunidades de éxito, debido a las disparida-

des y desequilibrios económicos existentes entre los estados africanos y a la natural tendencia a resolver los problemas en forma individual. Pero el nuevo modelo económico también trajo consigo el desarrollo de nuevas formas de cooperación, las cuales, bajo el paradigma del “regionalismo abierto”, ofrecían el camino de la integración como alternativa para alcanzar la reinserción económica en el sistema internacional de fin de siglo. La región de África Austral/SADC parecía estar en condiciones, por su historia y sus potencialidades, para combinar sus capacidades, competir internacionalmente, y traer bienestar a sus pueblos.

En este contexto temático se revela pertinente efectuar una breve referencia a los procesos de integración de la región, ya que históricamente África Austral se vio comprometida en diferentes experiencias de integración, que sufrieron los vaivenes de la inestabilidad política regional y que fueron pensadas por o contra Sudáfrica. La *Southern Africa Customs Union* (SACU) es el único proceso que contó con la participación de la Sudáfrica racista.

En el espíritu de los otros acuerdos estaban claros la exclusión de Sudáfrica y el interés por luchar tanto contra el sistema de dominación racial que esta impulsaba como contra la dependencia real de Sudáfrica que padecía la mayoría de las economías de los países de la región<sup>15</sup>.

Con el acceso de este país a una democracia multi-racial en 1994, la situación comenzó a revertirse y se generaron expectativas respecto de su inclusión en la región, habida cuenta de su rol como locomotora del desarrollo. Pero aunque Sudáfrica es el mayor socio y su participación puede ser beneficiosa, también existen temores respecto a la continuación de los patrones de subordinación económica preexistentes.

Entre las mencionadas iniciativas de cooperación figuran:

- la SACU, integrada por Botswana, Lesotho, Swazilandia y Sudáfrica (1969);
- la SADCC, formada en 1980 por Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe, bajo la idea “Hacia la liberación económica”, a la cual se incorporó Namibia en 1990, una vez independiente de Sudáfrica;

---

15 Tradicionalmente estas economías estuvieron conectadas debido a la histórica dependencia que estos países mantuvieron y aún mantienen con el polo de desarrollo que es Sudáfrica, a través del comercio, infraestructura, comunicaciones y migración de mano de obra.

- y la Zona de Comercio Preferencial del África Austral y Oriental (PTA), firmada en 1981 por Comores, Etiopía, Kenia, Malawi, Mauricio, Somalia, Uganda, Djibuti y Zambia<sup>16</sup>.

Durante la década del noventa, y acorde con la revalorización del papel de los regionalismos, estos dos últimos procesos sufrieron *aggiornamenti* según las modalidades de los nuevos tiempos. En 1992, como resultado de la conferencia consultiva anual de la SADCC reunida en Maputo, se elaboró una serie de recomendaciones para la adopción de la integración económica como instrumento adecuado para el desarrollo de los países miembros, reunidas en un documento titulado "SADCC: hacia la integración económica". Sobre esta base se creó en Windhoek la *Southern Africa Development Community* (SADC), sucesora de la SADCC, e integrada también por Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe. Se adhirieron a esta organización en 1994 Sudáfrica, en 1995 Mauricio, y en 1997 Seychelles y la República Democrática del Congo<sup>17</sup>.

Por otra parte, en 1993 los países del este y el sur de África firmaron el tratado de creación del Mercado Común para los Países del Este y el Sur de África (COMESA), reuniendo a 15 de los 18 países que integraban el Área de Comercio Preferencial.

Aunque las disparidades y asimetrías entre los miembros y el abandono de algunos de ellos han conspirado contra el logro de resultados significativos, el tema central en África Austral/SADC ha sido y será el papel de Sudáfrica, tanto desde la perspectiva de las intencionalidades del gobierno sudafricano como desde las percepciones de sus socios regionales.

Una de las cuestiones más complicadas a resolver es el síndrome del "Gran Hermano" (*Big Brother*)<sup>18</sup>, pues el rol de Sudáfrica en la región ha generado controversias y opiniones divergentes tanto en los estados de África Austral/SADC como en aquellos que se plantean algún tipo de

---

16 Para 1986 se habían incorporado Angola, Burundi, Lesotho, Mozambique, Ruanda, Swazilandia, Sudán, Tanzania y Zimbabwe. Este proceso, generado principalmente por los estados de África Oriental (inicialmente sólo participaban Malawi y Zambia, de África Austral), fue ampliando su número de miembros hasta incluir los países de ambas regiones.

17 Sus objetivos son: implantar un proceso de integración autosustentado por la utilización de los recursos de la región; instaurar la cooperación y la armonización de las políticas de los estados miembros en las áreas de seguridad alimenticia, tierras y agricultura, infraestructura y servicios, industria, comercio, inversiones y finanzas; desarrollo de los recursos humanos, ciencia y tecnología, recursos naturales y medio ambiente; bienestar social, información y cultura; política, diplomacia, relaciones internacionales, paz y seguridad.

18 Léase el temor fundado a la hegemonía sudafricana en una región con economías muy vulnerables.

aproximación, como Argentina y Brasil. En ese contexto surgen preguntas del siguiente tenor: ¿hasta qué punto Sudáfrica plantea posiciones hegemónicas? ¿No será un gigante con pies de barro? ¿Por qué no optar por mejorar la relación con Angola y la República Democrática del Congo, que tienen grandes potencialidades si se resuelven sus crisis internas?

En el caso de Argentina, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Pretoria y la visita del presidente Menem trajeron consigo una mayor aproximación a los países de la región. Los sudafricanos ofrecen su país como puerta de entrada a toda África sobre la base de que el continente africano es el principal destinatario de sus exportaciones, lo cual demuestra que saben cómo vender y que tienen los canales acciados. Pero la mayoría de los africanos sugiere evitar esta triangulación por parte de Pretoria, alegando que les genera dependencia.

Quizás teniendo en consideración lo anteriormente dicho, la incipiente aproximación argentina no se canalizó exclusivamente vía Sudáfrica, pudiendo observarse un cierto paralelismo entre la focalización de esfuerzos en la nueva democracia y en otros países de la región. Incluso es de notar que la misión multisectorial que visitó África no incluía a Sudáfrica en la agenda.

El caso de Brasil parece más claro aún, habida cuenta de la importancia de Angola en la política brasilera. Como menciona Mourão (2000: 299), “la creciente preeminencia de Angola en el escenario regional de África Central, que retoma su importancia, no puede dejar de ser registrada”. Esta, “inserta también en la Comunidad de los Estados de África Central (CEEAC) principalmente en el Consejo de Paz y Seguridad de África Central (COPAX, 2000), juega o puede llegar a jugar un rol regional importante” (Mourão, 2002: 8).

Asimismo, para Melo (2000a: 315, 317),

nuestra política hacia África no necesita intermediarios [...] nuestro punto principal de intercambio con África es Angola y no una Sudáfrica que hace 24 años que ayuda a Savimbi [...] Dejemos que el comercio con Sudáfrica lo hagan las multinacionales, como ha sido hecho en todos los tiempos. Pero debemos tener una política comercial para incrementar el comercio con los vecinos de Sudáfrica.

El tema sudafricano será objeto de una mención especial en los próximos capítulos. Aquí me dedicaré a las relaciones de Argentina con los estados de la región austral, la cual recibió el único impulso de la política exterior argentina en los dos períodos de gobierno de Menem.

#### ARGENTINA Y ÁFRICA AUSTRAL/SADC

Durante el último quinquenio de la década del noventa se incrementaron los contactos con Angola, Mozambique y Zimbabwe. Aunque Ar-

gentina no poseía embajada en Luanda, Angola, las relaciones que se fueron gestando desde la embajada en Zimbabwe dan muestra de la importancia creciente de este país. En ese contexto, el 20 de noviembre de 1994 el jefe de misión en Harare asistió, en carácter de observador –por ser Argentina en ese momento miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas– a la firma del Protocolo de Lusaka, junto al representante de Brasil. Este documento establecía el cese del fuego entre el Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA) y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), y la reconciliación nacional<sup>19</sup>.

Las demoras en el proceso de pacificación interna fueron factores que impidieron el avance del acuerdo de cooperación científico-técnica, económica y cultural vigente desde 1992. Sin embargo, durante 1995 se pudieron concretar algunos importantes negocios privados relacionados con exportaciones no tradicionales. Tal fue el caso de una empresa argentina impresora de cheques y billetes que realizó una venta por un valor próximo a los 40 millones de dólares, desplazando a tradicionales proveedores alemanes. Fue en el marco de esta operación que en el mes de agosto el ministro de Economía y Finanzas, Augusto da Silva Tomás, y una delegación integrada por el secretario del Consejo de Ministros, el viceministro de Relaciones Exteriores y otros altos funcionarios, realizaron una visita privada a Buenos Aires. A pesar del carácter de la misma, fueron recibidos por el presidente Menem, quien invitó a su par angoleño, el presidente Dos Santos, a visitar Argentina en fecha a combinar. Quedó así de manifiesto el interés recíproco en desarrollar la relación bilateral en los campos político, económico, cultural y científico.

A fines de noviembre de 1995 se produjo un nuevo viaje de representantes angoleños de alto nivel<sup>20</sup> para discutir cómo avanzar en la cooperación que Argentina podía ofrecer en las áreas diplomática, informática y agrícola. Los años siguientes muestran un relativo declive de la actividad política diplomática: en 1996 se registra solamente el viaje del vicescanciller angoleño, João Miranda, como enviado especial del presidente Dos Santos. Sin embargo, durante mayo de 1999 una misión multisectorial argentina visitó Luanda, haciendo contacto con funcionarios, empresarios y académicos.

---

19 Sin embargo, fue sólo en 1997 que este acuerdo dio frutos concretos, cuando el 12 de marzo asumió el Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional (GURN) bajo la presidencia de José Eduardo dos Santos (MPLA) y la incorporación de cuatro ministros de la UNITA.

20 El vicescanciller Miranda, el secretario del Consejo de Ministros Feijó y otros tres funcionarios, que esta vez fueron recibidos por el embajador Guillermo González y el secretario de la presidencia Alberto Kohan.

En el marco de la participación argentina en la Operación de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ) a comienzos de noviembre de 1994, el canciller Di Tella efectuó un breve viaje a la ciudad de Maputo, el primero de un miembro del gabinete nacional a Mozambique, para visitar el hospital móvil de la Fuerza Aérea argentina. Mantuvo entrevistas con el presidente Joaquín Chissano y con el ministro de Relaciones Exteriores, Pascoal Mocumbi, tratando la cooperación técnica y agrícola en particular.

Como contrapartida, en 1997 la Argentina recibió la visita de Leonardo Santos Simão, ministro de Relaciones Exteriores y Cooperación de Mozambique, junto a otros funcionarios gubernamentales<sup>21</sup>. Ya en marzo una delegación de ese país había visitado Buenos Aires para interiorizarse del proceso de privatizaciones argentino. También se avanzó en la negociación de convenios, pues el 12 de marzo de 1999 ese país presentó una contrapropuesta del proyecto "Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones" enviado por Argentina. Asimismo llegó a Maputo la mencionada misión multisectorial que en 1999 se dirigió a Angola, siendo recibida por el ministro Santos Simão.

En cuanto a Zimbabwe, cabe destacar que en noviembre de 1994 el subsecretario para la Cooperación Regional e Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y otros tres funcionarios asistieron en la Cancillería de Buenos Aires a un curso para desarrollo, instalación y ejecución de sistemas informatizados y capacitación de funcionarios. Como consecuencia, la Cancillería de Zimbabwe adoptó en 1995 el sistema informático creado por Argentina, concretándose durante 1996 la segunda fase con el envío de especialistas argentinos<sup>22</sup>. También llegó a Buenos Aires, entre el 12 y el 15 de septiembre de 1999, el presidente de Zimbabwe<sup>23</sup>, Robert Mugabe, en gira por Latinoamérica, firmándose acuerdos en materias económico-comercial, científico-técnica y de cooperación veterinaria.

Finalmente, durante 1999 viajaron a Buenos Aires el gobernador del *Reserve Bank of Zimbabwe* y dos delegaciones de Tanzania, para estudiar las privatizaciones de ferrocarriles y el sistema de puertos.

---

21 Filipe Chidumo, director nacional de Organismos Internacionales y Conferencias, y Alberto Augusto, encargado de la División América de la Cancillería mozambicana.

22 También está en discusión un proyecto sobre cooperación en el ámbito agrícola en el que participarían técnicos del INTA.

23 Argentina tiene embajada en Harare, pero el comercio es muy bajo. Por otra parte Mugabe, presidente desde la independencia de Zimbabwe en 1980, se mantiene en el poder en condiciones de legitimidad dudosas.

## EL NUEVO IMPULSO

Como pudo observarse, los contactos con Angola, Mozambique y Zimbabwe apuntaron a una mayor aproximación con los estados de la región tanto en el ámbito de los intercambios comerciales como en el nivel de la cooperación científica y tecnológica, y en general se debieron al interés africano, probablemente promovido por la actividad desarrollada por las embajadas en Harare y Pretoria.

Las vinculaciones político-diplomáticas formaron parte de las situaciones de rutina de la política burocrática de la Cancillería, y las acciones se debieron a las iniciativas de los funcionarios interesados en promover el acercamiento con estos países. En ese contexto merecen anotarse las gestiones exitosas del embajador argentino en Pretoria para el establecimiento de relaciones diplomáticas con dos países africanos de la región. Así, el 11 de marzo de 1999 se firmó con Malawi, en Nueva York, una Declaración Conjunta entre los respectivos representantes permanentes ante Naciones Unidas, y con Lesotho, el 19 de mayo, un comunicado conjunto suscripto por nuestro embajador en la República de Sudáfrica y por el Alto Comisionado del Reino Unido de Lesotho en Sudáfrica.

Sobre el final de una gestión caracterizada por el bajo perfil político y el desarrollo de la cooperación y el comercio sólo en función de resultados concretos, va a producirse un nuevo impulso desde Buenos Aires, con la participación en dos seminarios en África y el envío de una misión multisectorial. En mayo de 1998 funcionarios argentinos de alto nivel participaron en Harare de un seminario sobre reforma del Estado y privatizaciones para África Austral, que incluía a Angola, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Zambia y Zimbabwe. Aprovechando el viaje, para esa misma fecha, entre el 17 y el 19 de mayo, asistieron en Windhoek, Namibia, al *Southern Africa Economic Summit*, una iniciativa conjunta del *World Economic Forum* y la Secretaría de la SADC. El objetivo fue ofrecer un punto de encuentro entre la comunidad empresarial de la región y la internacional, organizaciones internacionales y representantes gubernamentales.

Por otra parte, con la creación de la Fundación ExportAr, las actividades de promoción comercial de las secciones comerciales de las embajadas tuvieron un cierto respaldo institucional desde Buenos Aires, pues en el marco del plan de actividades de la mencionada institución se incluyeron propuestas de los embajadores en Zimbabwe y en Sudáfrica. Entre las mismas merece atención la concreción de una misión comercial multisectorial que, aunque programada para 1998, sólo pudo realizarse en mayo de 1999. Su importancia radica no tanto en los logros como en las intenciones, por constituirse en el único impulso de estas características dirigido hacia África Subsahariana durante toda

la administración de Menem. La misión visitó Angola y Mozambique y también Costa de Marfil, y fue presidida por el subsecretario de Negociaciones Económicas Internacionales, embajador Eduardo Sadous. La misma contó también con la presencia de empresarios argentinos del área alimenticia, farmacéutica y de transporte marítimo, y académicos de las universidades nacionales de Quilmes y de Rosario<sup>24</sup>.

Es de notar que estas iniciativas, los dos seminarios y la misión multisectorial, que conformarían un impulso hacia la región, fueron gestadas como un proyecto cuasi personal del embajador Sadous en Buenos Aires en cooperación con los embajadores en Zimbabwe y Sudáfrica, y no recibieron oposición del canciller. Por otra parte, también merece una aclaración la participación de empresarios en la misión multisectorial, pues asistieron tanto aquellas empresas que ya tenían alguna experiencia con el mercado africano y pretendían incrementar su radio de acción y explorar nuevas posibilidades, como las que buscaban nuevos horizontes frente a las dificultades coyunturales que les presentaba el mercado brasileño con la devaluación del real. Por tanto, considero que fueron producto de este impulso y no sus causas las declaraciones de la titular de la Dirección de África Subsahariana durante su presentación en el seminario internacional "Sociedad, Política y Economía en el África Subsahariana" (realizado en Buenos Aires el 20 y 21 de abril de 1998 y organizado por el CEI-UCA, CERIR, CINU y ACNUR), según las cuales el canciller Di Tella había dado instrucciones precisas para redimensionar las acciones externas en la región de África Austral en función de los cambios positivos que allí se estaban operando.

Asimismo, "estos cambios positivos" merecen una lectura *ad hoc*, en el sentido de ser interpretados como una "ventana de oportunidades" para hacer negocios con los estados de la región, ya que habían sido detectadas áreas o productos de interés que requerirían, en la mayoría de los casos, del *know how* argentino. Entre ellas se mencionan: privatización de la economía y reforma del Estado, en particular modelo de estabilización económica, reforma monetaria y privatizaciones (Angola, Mozambique, Zambia); exploración de gas y petróleo (Angola y Mozambique); proyectos de reconstrucción vial, sanitaria y comunicacional (Angola); comunicaciones, transporte, puertos (Mozambique); rehabilitación de líneas eléctricas (Mozambique) y de redes ferroviarias (República Democrática del Congo); desarrollo agrícola, maquinaria

---

24 Esto es, junto a las reuniones oficiales con los funcionarios políticos, se desarrollaron encuentros sectoriales con empresarios y autoridades universitarias. En mi calidad de representante de la Universidad Nacional de Rosario pude observar el creciente interés africano por avanzar en la cooperación interuniversitaria, discutiéndose proyectos de convenios que están en negociación.

agrícola (Angola, Botswana, Zambia); sistemas de irrigación (República Democrática del Congo); inseminación artificial y mejoramiento de la raza bovina (Angola); privatización de líneas ferroviarias (Mozambique) (Insausti de Aguirre, 1998).

## CAMBIOS EN LAS DIMENSIONES ESTRATÉGICAS Y DE SEGURIDAD

Con el fin de la Guerra Fría, el tradicional enfoque de la seguridad restringida a los aspectos ideológico-militares se fue ampliando progresivamente hasta abarcar aspectos vinculados a la estabilidad democrática, el desarrollo económico y un medio ambiente seguro. Como se mencionara al inicio de este capítulo, durante el gobierno de Menem las relaciones estratégico-militares se inscribieron en un nuevo concepto de seguridad cooperativa, que apuntaba, en el caso de las vinculaciones con África Subsahariana, a fortalecer las relaciones en el Atlántico Sur. Según palabras del canciller, “estamos convencidos de que ha llegado la hora en que todos los países interesados establezcamos mecanismos concretos de cooperación en este importante espacio marítimo. El Atlántico Sur es una de las pocas áreas del mundo sobre la que no existen acuerdos específicos” (Di Tella, 1992: 76). Es en este contexto que se inscribió la participación multilateral argentina en las misiones de paz, en los Cascos Blancos y en la ZPCAS.

### LAS MISIONES DE PAZ EN ÁFRICA Y LOS CASCOS BLANCOS

El objetivo primordial de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de las Naciones Unidas era detener los conflictos armados o prevenir su recurrencia y crear un medio ambiente seguro para las negociaciones que llevarían a la resolución del conflicto. El fin de la Guerra Fría estableció nuevos parámetros y alejó muchas tensiones políticas que habían limitado el ámbito de aplicación de esas operaciones. También trajo consigo la disminución de los conflictos interestatales y el crecimiento de los intra-estatales. Así comenzó a surgir una nueva generación de operaciones militares de las Naciones Unidas para cumplir con los compromisos de un Consejo de Seguridad más consensuado. Las mismas desempeñan ahora funciones más variadas, que incluyen desde las misiones convencionales de observadores y fuerzas de prevención y mantenimiento de la paz, pasando por la supervisión del cese del fuego entre fuerzas irregulares, asistencia para el mantenimiento de la ley y el orden, protección a la entrega de ayuda humanitaria y garantía de derecho de tránsito, hasta el control de la aplicación de sanciones (Mackinlay, Chopra, 1997: 180).

Para esta segunda generación de tareas de mantenimiento de la paz se requirió una ampliación del grupo de países cooperantes, entre los cuales se ofreció Argentina<sup>25</sup>.

También en el espíritu de este nuevo protagonismo se incluyó la Iniciativa Cascos Blancos, propuesta por el presidente Menem en 1993 y aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1994, con el apoyo de los países africanos. Los Cascos Blancos tienen por objetivo combatir la pobreza y asistir a las poblaciones en emergencia, multiplicando los recursos humanos y materiales disponibles. En ese marco, la Argentina se comprometió a participar activamente en diferentes operaciones en el mundo promovidas por las Naciones Unidas, entre las que se encuentran, en el continente africano, los casos del Sahara Occidental, Ruanda, Angola, Mozambique y Guinea Ecuatorial.

En el Sahara Occidental, Argentina integró la Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO). Participó desde 1991 con siete observadores militares, pero a mediados de 1995 los redujo a dos y en 1996 a sólo uno. Sin embargo, el dato más interesante lo constituye la intervención argentina en el conflicto del Sahara Occidental bajo la supervisión de la Cruz Roja Internacional. Allí formó parte de una llamada misión humanitaria para liberar a 185 prisioneros de guerra marroquíes en poder del Frente Popular de Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente POLISARIO), en la localidad argelina de Tindouf. Este rescate fue gestado secretamente por los embajadores argentino y norteamericano ante las Naciones Unidas durante una misión a Argelia realizada en junio de 1995<sup>26</sup>. El mismo se concretó en noviembre, con un Boeing 707 de la fuerza aérea argentina y un Hercules C-130 de bandera norteamericana.

Asimismo, participó con un observador militar en la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda (UNAMIR por sus siglas en inglés) desde noviembre de 1994 hasta diciembre de 1995. En 1996, ante la crisis producida en el entonces Zaire como resultado del conflicto en la Región de los Grandes Lagos, el presidente Menem manifestó su disposición a contribuir con efectivos a la fuerza multinacional propuesta por el Consejo de Seguridad. Pero puesto que el tipo de operación se cambió de fuerzas de intervención a ayuda humanitaria, el 4 y 5 de diciembre de 1996, en respuesta a un llamado del Alto Comisionado de Naciones

---

25 "Las operaciones de mantenimiento de la paz se han convertido en uno de los principales instrumentos de la comunidad internacional [...] la República Argentina ha decidido por su parte, como elemento significativo de su política exterior, acompañar activamente esta evolución con personal militar y recursos materiales" (Di Tella, 1992: 74)

26 Entrevista con el embajador ante Naciones Unidas, Emilio Cárdenas, realizada en Buenos Aires en marzo de 1998.

Unidas para los Refugiados (ACNUR) en ese país, se envió a Ruanda una aeronave de la Fuerza Aérea argentina para ayuda de emergencia, consistente en frazadas, pastillas potabilizadoras de agua y galletitas secas. Viajó a este país el embajador Frigerio, titular de la comisión Cascos Blancos, acompañado por una delegación de la comisión, visitando los campos de refugiados en Kigali y Karese. Frigerio mantuvo en Kigali reuniones con el representante del ACNUR, evaluando la participación de los Cascos Blancos en un proyecto de construcción de viviendas para los refugiados y en un proyecto sobre observación de su reinserción en los lugares de origen<sup>27</sup>.

Con respecto a Angola, Argentina participó en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM por sus siglas en inglés) I, II y III. En la primera misión, de 1988 a 1991, con seis observadores militares; en la segunda fase, UNAVEM II, con dos observadores militares y tres oficiales de gendarmería. UNAVEM III fue aprobada por la Resolución 976 del Consejo de Seguridad el 8 de febrero de 1995. Argentina envió dos oficiales del ejército que integraron el contingente brasileño –durante ese año se suspendió el anunciado envío de tres lanchas rápidas y de hombres del ejército por cuestiones presupuestarias<sup>28</sup>. También en el período 1996-1997 fue enviado a Angola un equipo de Cascos Blancos para ayudar en un proyecto con co-financiamiento alemán destinado a la desmovilización y reinserción de grupos vulnerables víctimas de la guerra civil. Los Cascos Blancos coordinaron el registro y las tareas logísticas de las zonas de acuartelamiento de Jamba y sus alrededores, de Mavinga y Cavaleca, y el reasentamiento de los grupos vulnerables de Jamba. Durante el período 1997-1998, los Cascos Blancos asistieron técnicamente a una de las brigadas anti-minas regionales y supervisaron las tareas de remoción de minas de los zapadores angoleños (Jefatura de Gabinete de Ministros, 1998).

También en Mozambique Argentina estuvo presente en una Operación de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas, ONUMOZ, con observadores militares y una unidad hospitalaria móvil dotada de cuarenta efectivos desde abril de 1993 hasta principios de 1995, fecha en que concluyó la misión. De la misma forma, Buenos Aires envió observadores al proceso electoral que culminó exitosamente en noviembre de 1995.

Finalmente merece destacarse la mencionada cooperación con Guinea Ecuatorial, planteada en el marco de la Iniciativa Cascos Blancos, para

---

27 En este marco, y aunque de carácter privado, merece también mencionarse la actividad humanitaria desarrollada por una ONG argentina, Médicos en Catástrofes, que trabaja en Ruanda, en un campo de refugiados operado por el ACNUR.

28 En el mes de mayo de ese mismo año, el comandante Aguirre de la Gendarmería fue objeto de un atentado fatal cuando patrullaba las calles de Luanda con personal de las Naciones Unidas.

brindar asistencia y asesoramiento a las autoridades educativas en la constitución de un cuerpo estable de docentes, capacitándolos en los nuevos métodos de enseñanza y proveyéndolos de material educativo básico.

#### LA COOPERACIÓN EN EL ATLÁNTICO SUR

Como se mencionó en el Capítulo 2, en 1986, durante el gobierno de Alfonsín, Argentina había apoyado a Brasil en su iniciativa de creación de la ZPCAS. Desde entonces y hasta finales de la década del noventa, se sucedieron cinco reuniones de los estados miembros: en Brasilia (1988 y 1994); en Abuja, Nigeria (1990); en Sommerset West, Sudáfrica (1996); y en Buenos Aires (1998). Paralelamente la Asamblea General fue adoptando resoluciones que incorporaban las decisiones de las reuniones<sup>29</sup>.

La ZPCAS pasó por dos períodos, resultado tanto de los cambios sistémicos como de los procesos políticos y económicos domésticos que vivían los países a ambos lados del Atlántico. El quiebre más importante se produjo luego de la reunión de Nigeria, con el fin de la Guerra Fría. Los cambios en el escenario internacional y el fin del conflicto Este-Oeste alejaron las principales motivaciones que habían dado origen a la creación de la zona.

Como el Atlántico Sur había perdido la relevancia estratégico-militar que sostuviera durante la Guerra Fría y la zona carecía de un marco legal institucional, la iniciativa fue prácticamente abandonada.

Pero en 1992 le cupo nuevamente a Brasil revitalizar la idea, modificando las prioridades y objetivos. Los cambios en la región, tales como la conclusión exitosa del proceso de independencia en Namibia, las negociaciones en Sudáfrica hacia una sociedad democrática y no racista, los esfuerzos coordinados para finalizar el conflicto angoleño, y la normalización de las relaciones diplomáticas entre Argentina y Gran Bretaña, crearon condiciones propicias para estimular la cooperación entre los países de la zona.

El cambio de percepciones –que las amenazas marítimas no eran más las tradicionalmente militares– ya había comenzado a reflejarse en la Resolución de Naciones Unidas de 1990, que re trabajó los objetivos iniciales de la ZPCAS reafirmando que la paz y la seguridad estaban interrelacionadas con el desarrollo<sup>30</sup>. Por su parte, los sudafricanos, debido a su posición geoestratégica, propusieron la idea de “construir

---

29 Res. 41/11 del 27/10/86 (se declaró ZPCAS a la región del Océano Atlántico situada entre África y América del Sur); Res. 45/36 del 27/11/90 (se reafirmó la cooperación en materia política, económica, científica, técnica y cultural); Res. 47/74 del 14/12/92; Res. 48/23 del 24/11/93; Res. 49/26 del 02/12/94 (ingreso de Sudáfrica); Res. 50/18 del 27/11/95; Res. del 14/11/96 (117 votos a favor y una abstención: EE.UU.).

30 Ver Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 45/36 del 27/11/1990.

puentes en el Atlántico Sur”, a través del incremento de lazos entre los miembros de la ZPCAS y los países de la cuenca del Indico, de la SADC y del MERCOSUR<sup>31</sup>, ampliando así la agenda sudatlántica hacia el marco más general de la cooperación Sur-Sur.

Aunque Argentina había acompañado a Brasil tanto en la iniciativa como en la revitalización de la ZPCAS, sólo al promediar los noventa comenzó a mostrar un compromiso mayor, vinculado al curso de las negociaciones con Gran Bretaña por el tema Malvinas<sup>32</sup>. De tal forma, en la sesión inaugural de la Quincuagésimo Primera Asamblea de la ONU el 23 de septiembre de 1996, el canciller Di Tella abogó por el inicio “de una nueva era en el Atlántico Sur” basada en la cooperación y en la eliminación de tensiones, aludiendo a las dilaciones en la resolución de la disputa de soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y sus espacios marítimos circundantes. Di Tella puso énfasis en

el natural interés de la Argentina en el Atlántico Sur que se refleja en la participación en la zona de paz y cooperación de la región [...] Los estados miembros de la zona nos hemos comprometido a respetar la soberanía e integridad territorial y a fomentar la democracia, los derechos humanos y las libertades civiles, así como a aunar esfuerzos en pro de la no proliferación y la desnuclearización y a cooperar en la lucha contra el narcotráfico [...] La Argentina está firmemente convencida de que debe iniciarse una nueva era en el Atlántico Sur, como área libre de tensiones, lugar de encuentro de culturas diversas comprometidas con los ideales humanistas y con el deseo común de progreso y bienestar (*Clarín*, 1993).

Este renovado interés por el ámbito multilateral llevó a Argentina a ofrecerse para ser sede de la quinta Reunión Ministerial de la ZPCAS, realizada entre el 22 y 23 de octubre de 1998. Se reunieron en Buenos Aires representantes de alto nivel de Argentina, Brasil y Uruguay con los de los países de la costa oriental de África: Angola, Benin, Cabo Verde, Gabón, Ghana, Guinea Ecuatorial, Namibia, Nigeria, República Democrática del Congo, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica y Togo. En este marco fue de relevancia la presencia del ministro de Relaciones Exteriores de Sudáfrica, Alfred Nzo, quien entregó la presidencia *pro tempore* a Argentina y mantuvo paralelamente reuniones con la Subse-

---

31 Presentación sudafricana a la Asamblea General de Naciones Unidas, 14 de noviembre de 1996. Información suministrada por la Embajada de Sudáfrica en Buenos Aires.

32 En este sentido vale mencionar que aunque el tema Malvinas no es tratado en este trabajo, impregna directa e indirectamente todas las cuestiones sudatlánticas de la política exterior argentina.

cretaría de Política Exterior<sup>33</sup>. Las intenciones de Argentina apuntaron a una revitalización de los temas comunes a los países de la zona, vinculados a la paz y seguridad, protección del medio ambiente marino, conservación de los recursos vivos, promoción del comercio exterior, inversiones y cooperación económica, y cooperación en relación con delitos vinculados con el narcotráfico, incluido el lavado de dinero. En la reunión de Buenos Aires se acordaron una Declaración Final y un Plan de Acción que los contemplaban. En la declaración se destacó la voluntad de incrementar la cooperación en áreas de interés común, en tanto el plan de acción es un documento adoptado por primera vez en el marco de las reuniones ministeriales con el objetivo de llevar a la práctica las medidas acordadas en la declaración. Para implementarlas se esperaba contar con la tradicional dinámica de relaciones entre los países de la zona, esto es, que entre cada reunión ministerial las negociaciones avanzaran en el ámbito de los encuentros –formales e informales– de los representantes permanentes ante Naciones Unidas en Nueva York. Pero desde la reunión de Buenos Aires, y a pesar de los intentos realizados por los representantes argentinos, los acuciantes problemas de los estados a ambos lados del Atlántico han paralizado las negociaciones. Existen dificultades serias para pasar de las buenas intenciones a las acciones, sobre todo cuando la agenda de cooperación es tan amplia como la detallada en este apartado.

### LA DIMENSIÓN COMERCIAL

A pesar del bajo perfil político-diplomático, o de lo que he llamado “la política de la no-política”, en la década del noventa el comercio con los estados africanos creció notablemente en montos, alcanzando valores nunca antes registrados y llegando en algunos años a triplicar las más altas cifras de la década anterior: en las exportaciones se pasó de 421 millones de dólares en 1983 a 1.255 millones en 1997; en las importaciones, de 147 millones en 1980 a 445 en 2000 (ver Cuadros 5, 6 y 11). Si se comparan los saldos favorables del comercio argentino-africano (ver Cuadro 15) con el total de la balanza comercial de Argentina, se observa que algunos estados africanos aparecen como mercados nada despreciables para ayudar a equilibrar los desajustes provocados por las importaciones argentinas de otras regiones. Sin embargo, el volumen de las importaciones y exportaciones con África presenta fluctua-

---

33 A pesar del discurso “atlantista”, la ausencia del canciller mostró las prioridades de Argentina en la región.

ciones debido a los vaivenes de las economías africanas o a situaciones aisladas, como disturbios políticos o sequías.

Al analizar las relaciones comerciales de Argentina con África Subsahariana y considerar las exportaciones totales a los estados miembros de África Austral/SADC, las cifras muestran que estas son similares a las exportaciones argentinas a la región nordsahariana, denotando así una polarización de las ventas al continente africano. Aunque entre el principio y el final de la década del noventa las exportaciones se duplicaron, mantuvieron casi la misma participación que en la década anterior en el total exportado por Argentina (ver Cuadro 11), debido al incremento de las exportaciones globales. África del Norte concentró alrededor del 50% de las compras africanas, Sudáfrica un 25% y Nigeria un 4%, con montos muy erráticos<sup>34</sup>. Los principales compradores de la región norafricana fueron Egipto, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia, con una importante participación de la producción agrícola argentina (tortas y residuos de soja, maíz, aceite de soja, de girasol y de algodón, trigo, carne bovina, tabaco en rama, hortalizas, leche y nata) y una relativa incidencia de productos industriales (tubos y perfiles huecos, productos laminados de hierro y acero). Es de notar asimismo que el gobierno argentino ha tratado de mantener con estos compradores una razonable vinculación político-diplomática con el envío de variadas misiones diplomático-comerciales.

Las exportaciones a la región subsahariana constituyeron un poco menos de la mitad de las compras africanas, con una importante concentración en Sudáfrica (con montos más o menos constantes, entre el 22 y 28%), seguida por Nigeria, con alrededor del 4%. Sudáfrica compró tortas y residuos de soja, aceites de girasol y algodón, oro, trigo y pasta química de madera. Nigeria compró productos laminados planos de hierro o acero, tubos y perfiles huecos, trigo y polímeros de propileno. Las exportaciones a los otros países de la región no fueron constantes, variando significativamente durante el período entre Angola, Costa de Marfil, Mauricio y Kenia, que compraron harina de cereales, aceite de soja y girasol, maíz, chocolate, tubos y perfiles huecos y productos laminados planos de hierro o acero (ver Cuadro 9).

Con respecto a las *importaciones*, que presentaban montos relativamente bajos entre 1989 y 1990 (21 millones de dólares), se quintuplicaron al año siguiente, con 113 millones de dólares, iniciándose un

---

34 Aunque Nigeria quedó colocada como segundo comprador en la región de África Subsahariana, está a gran distancia del primer socio. En este caso puede observarse que a pesar del "ruido" en la relación bilateral político-diplomática, los resultados en la relación comercial fueron notables.

período de incremento sostenido hasta llegar al año 2000 con 445 millones de dólares. No obstante, la participación en el total de las importaciones argentinas se mantuvo igual que en la década anterior, en un 1% promedio (ver Cuadro 11). La política económica aplicada a partir de 1991 con la Ley de Convertibilidad y las medidas implementadas para abrir la economía, entre ellas la desregulación del comercio exterior y la disminución de los aranceles aduaneros de importación, produjo un incremento sostenido de las importaciones globales hasta 1998. Pero los productos a importar, principalmente bienes de capital, provinieron de los países desarrollados –Unión Europea y NAFTA– y de Brasil, principal socio del MERCOSUR. En este contexto, sólo Sudáfrica mostró porcentajes relevantes, pues las importaciones de África crecieron en paralelo al aumento de las importaciones globales argentinas<sup>35</sup>.

La concentración de las compras en pocos países africanos fue aún mayor que en el caso de las ventas. Pero se invierten las regiones: África Subsahariana vendió tres cuartas partes de las importaciones argentinas del total de África, con un socio principal, Sudáfrica, seguida a mucha distancia y con cifras erráticas por Nigeria y Costa de Marfil (ver Cuadro 11). Sudáfrica, que ocupa el primer lugar en las exportaciones argentinas a África Subsahariana, también mantuvo esa posición como vendedor, con casi la mitad de las importaciones del continente con montos constantes (combustibles, aceites minerales, fundición, hierro y acero, y papel y cartón).

Pero con excepción de Sudáfrica, las importaciones argentinas giraron en torno al petróleo. Nigeria presentó exportaciones absolutamente erráticas (petróleo). Costa de Marfil fue importante vendedora en el segundo quinquenio, con balanza negativa para la Argentina a partir de 1997 (pasta de cacao). Con Angola (petróleo) el comercio fue variable y errático. En tanto, las compras de Argentina a la región norafricana fueron petróleo y derivados, corcho, abonos minerales y aceite de oliva.

Lo anteriormente expuesto demuestra que, a pesar de que no existieron estrategias para el continente africano dado el bajo perfil en las prioridades de la política exterior argentina, el comercio bilateral aumentó por el interés de actores privados nacionales y transnacionales.

El tipo de productos comerciados –materias primas, principalmente agroalimentarias y petróleo– puede explicar este proceso, en la medida en que su comercialización es manejada por grandes corporaciones transnacionales que planifican sus estrategias de compras y ventas

---

35 Las importaciones de África se quintuplicaron entre 1990 y 1991 y se triplicaron entre 1991 y 1997. En los mismos períodos, las importaciones argentinas globales se duplicaron y triplicaron, respectivamente.

en términos globales, teniendo poca consideración por las fronteras nacionales y otorgándoles relevancia a las oportunidades de los mercados.

Si bien la administración de Menem planteó una política exterior en clave económica y en consecuencia enfocó la relación con los países africanos en función de estas prioridades, no se detecta una clara política o estrategia de promoción comercial a pesar de cierta coherencia en las acciones selectivas. Esto es, la densidad en la relación político-diplomática está en relación directa con el nivel de las transacciones comerciales. Los países del norte de África y Sudáfrica son tanto interlocutores y objeto de visitas oficiales y oficiosas recíprocas, como principales socios comerciales en el área estudiada. Así, la diplomacia fue en apoyo del pragmatismo, que en este caso amerita una lectura en términos comerciales.