

ARGENTINA Y ÁFRICA
EN EL ESPEJO DE BRASIL

GLADYS LECHINI

Lechini, Gladys
Argentina y África en el espejo de Brasil : ¿política por impulsos
o construcción de una política exterior? - 1a ed. - Buenos Aires :
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2006.
288 p. ; 23x16 cm.

ISBN 987-1183-43-7

1. Política Exterior. 2. Relaciones Bilaterales. I. Título
CDD 327.3

Otros descriptores asignados por la Biblioteca Virtual de CLACSO:
Relaciones Sur Sur / Política Exterior / Relaciones Bilaterales /
Relaciones Exteriores / Servicio Diplomático / Historia /
Relaciones Internacionales / África / Brasil / Argentina

COLECCIÓN SUR-SUR

**ARGENTINA Y ÁFRICA
EN EL ESPEJO DE BRASIL**
**¿POLÍTICA POR IMPULSOS O CONSTRUCCIÓN
DE UNA POLÍTICA EXTERIOR?**

GLADYS LECHINI



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Sur-Sur

Director de la colección Atilio A. Boron, Secretario Ejecutivo de CLACSO

Coordinadora del Programa de Cooperación Sur-Sur Gladys Lechini

Asistentes del Programa Silvia Tordoni - Victoria Mutti

Área de Difusión y Producción Editorial de CLACSO

Coordinador Jorge Fraga

Edición

Responsable: Florencia Enghel | *Equipo:* Ivana Brighenti - Mariana Enghel - Virginia Feinmann

Diseño editorial

Responsable: Miguel A. Santángelo | *Equipo:* Marcelo Giardino - Lorena Taibo

Divulgación editorial

Responsable: Marcelo F. Rodríguez | *Equipo:* Sebastián Amenta - Daniel Aranda - Carlos Ludueña

Arte de tapa Marcelo Giardino

Impresión Gráficas y Servicios SRL

Primera edición

Argentina y África en el espejo de Brasil

¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?

(Buenos Aires: CLACSO, mayo de 2006)

[ISBN-10] 987-1183-43-7 | [ISBN-13] 978-987-1183-43-2

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Av. Callao 875 | piso 3º | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | e-mail <clacso@clacso.edu.ar> | web <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

*A mis hijos Ramiro y Jimena,
por su paciencia y cariño.
A Edgardo, mi compañero de caminata,
por su comprensión, apoyo y amor.*

INDICE

| | | |
|---|--|-----|
| AGRADECIMIENTOS | | 11 |
| PRÓLOGO | | 13 |
| INTRODUCCIÓN | | 17 |
| CAPÍTULO I | | |
| UNA APROXIMACIÓN A LAS RELACIONES ARGENTINO-AFRICANAS (1960-2000) | | 29 |
| CAPÍTULO II | | |
| DE LOS IMPULSOS AL ESBOZO DE UNA POLÍTICA (1960-1989) | | 49 |
| CAPÍTULO III | | |
| LA POLÍTICA DE LA “NO POLÍTICA” (1989-1999) | | 71 |
| CAPÍTULO IV | | |
| LA IMAGEN EN EL ESPEJO: LA POLÍTICA AFRICANA DE BRASIL (1960-2000) | | 103 |
| CAPÍTULO V | | |
| ARGENTINA Y SUDÁFRICA: POLÍTICA DUAL Y RELACIONES AMBIGUAS (1960-1983) | | 139 |

| | | |
|--|--|-----|
| CAPÍTULO VI | | |
| LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS FRENTE A SUDÁFRICA: EL GOBIERNO DE ALFONSÍN (1983-1989) | | 153 |
| CAPÍTULO VII | | |
| MENEM Y SUDÁFRICA: ENTRE EL PROTAGONISMO PRESIDENCIAL Y LA VUELTA A LOS IMPULSOS (1989-1999) | | 171 |
| CAPÍTULO VIII | | |
| LA POLÍTICA DE BRASIL PARA SUDÁFRICA: EL ACERCAMIENTO POST-1994 Y SUS RESULTADOS | | 189 |
| CONCLUSIONES | | 215 |
| BIBLIOGRAFÍA | | 225 |
| Anexo I | | |
| GLOSARIO DE SIGLAS | | 241 |
| Anexo II | | |
| CUADROS Y GRÁFICOS | | 245 |

AGRADECIMIENTOS

ESTE LIBRO surge como producto de la revisión que efectuara de la tesis doctoral oportunamente presentada ante la Universidad de San Pablo, Brasil. El tema central del libro y de la tesis ha sido objeto de una larga construcción –a veces explícita, otras subyacente– que fue creciendo a lo largo de mi trayectoria como investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina y como profesora de la Universidad Nacional de Rosario, instituciones a las cuales tengo mucho que agradecer por su contribución a mi formación profesional.

La preocupación por el carácter inestable e impulsivo de la política exterior argentina es el telón de fondo de este libro, resultante de una convergencia de vertientes e impulsos que lo fueron moldeando con el pasar de los años y que reflejan los distintos espacios geográficos que marcaron las sucesivas etapas de su elaboración. Por eso mi agradecimiento profundo a los colegas y amigos argentinos –del CERIR de Rosario y de Buenos Aires; a los de Brasilia, Río de Janeiro y San Pablo en Brasil; y a los de Sudáfrica y España, quienes en variados momentos leyeron mis notas y, a través de discusiones y comentarios, contribuyeron en buena medida a esclarecer mis dudas.

Esta mención general responde al hecho de que aun con un rastreo cuidadoso de los innumerables aportes recibidos a lo largo de estos años, seguramente quedaría en deuda con más de uno. Por ello me

limito tan sólo a agradecer explícitamente el paciente trabajo de Julieta Cortés, Gisela Pereyra Doval y Carla Morasso, quienes en diferentes períodos contribuyeron con el proceso de redacción de este libro y de edición de los cuadros y gráficos.

También quiero expresar mi reconocimiento al Programa Sur-Sur de CLACSO, espacio de contención y a la vez de reproducción de una serie de temas y cuestiones que al no formar parte del discurso dominante de las ciencias sociales hubieran quedado relegados, tildados de marginales e impertinentes. Por último, deseo agradecer a la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) por sus aportes y por el respaldo brindado a la investigación social crítica en América Latina y el Caribe, así como al desarrollo de nuevas líneas de pensamiento en el marco de la colaboración académica Sur-Sur.

PRÓLOGO

SI EL ESTUDIO de las relaciones internacionales es un área poco desarrollada en las ciencias sociales latinoamericanas, el examen de las vinculaciones de diverso tipo entre nuestros países y los del continente africano revela déficits aún mucho más preocupantes. De ahí que, desde mediados de la década del noventa, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) comenzó a promover una serie de iniciativas tendientes a modificar este recíproco desconocimiento entre dos continentes unidos por importantísimos lazos de sangre y cultura. Fue el presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva quien dijo que su país, Brasil, albergaba el segundo contingente de afrodescendientes del planeta, y que esta cifra, que se empinaba por encima de los ochenta millones, sólo era superada por la población que residía en el país más grande de África, Nigeria. Con sus palabras, el presidente Lula reafirmaba la vigencia de un histórico planteamiento de Brasil y subrayaba, una vez más, la continuidad de las grandes directrices de la política exterior de ese país, en abierto contraste con el carácter errático y zigzagueante que ha caracterizado a Argentina.

En dicho contexto, los estudios africanos en América Latina y el Caribe constituyen una rara excepción. Atacar este problema ha sido precisamente la motivación fundamental de CLACSO al lanzar su Programa de Colaboración Académica Internacional Sur-Sur, destinado a promover estudios e investigaciones sobre la realidad africana y las

relaciones afro-latinoamericanas en América Latina y el Caribe y a facilitar el contacto entre los académicos de nuestra región y los del mundo africano. Es en el marco de estos esfuerzos que debe inscribirse la publicación del libro de Gladys Lechini, cuyos méritos son muchos y de muy diverso tipo. En primer lugar, adentrarse en un territorio muy poco explorado como el de las relaciones argentino-africanas, ofreciendo un aporte llamado a cubrir un vacío que preocupa no sólo por lo que dice de la calidad de nuestra vida académica sino, peor aún, porque desnuda la incoherencia y la improvisación que ha guiado la política exterior argentina en relación a un continente de la importancia de África. En segundo lugar, haber abordado este estudio desde una enriquecedora perspectiva comparativa al establecer un didáctico contrapunto entre la política exterior africana de Brasil y la sucesión de políticas y aproximaciones ensayadas por Argentina.

La autora, profesora de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, investigadora del CONICET, y coordinadora del Programa Sur-Sur de CLACSO, es una de las más importantes africanistas de América Latina y el Caribe, con una dilatada trayectoria en la docencia y la investigación y un conocimiento de primera mano de buena parte del continente africano. El libro que hoy tenemos el agrado de presentar se originó en la tesis doctoral que Lechini presentara ante la Universidad de San Paulo, en Brasil, texto que luego fue revisado para alcanzar su formato final, que es el que el lector tiene en sus manos.

El libro comienza con una discusión general sobre la política exterior argentina, cuyo rasgo más característico –y ciertamente paradójal– es la persistencia, desde la segunda mitad del siglo pasado, de su imprevisibilidad, su carácter tradicionalmente errático y zigzagueante, y su siempre titubeante estrategia de inserción internacional. Son muy pocos los países como Argentina que, en el lapso de unos pocos años, pasó de desdeñar al Movimiento de los No-Alineados a adherir a él con entusiasmo una vez estallada la Guerra de las Malvinas, para luego pasar, poco tiempo después, a proclamar sin ambages su alineamiento incondicional con Estados Unidos en la tristemente célebre doctrina de las “relaciones carnales” con la potencia hegemónica. Obviamente, en estos alocados vaivenes, la política exterior hacia África estaba condenada a ser una víctima privilegiada de las marchas y contramarchas de la política oficial.

Con la reconstrucción democrática y el advenimiento del gobierno de Raúl Alfonsín, la relación con los países africanos pasó a ocupar un puesto mucho más relevante en la agenda exterior de la Argentina. El rasgo más notorio de este período, sin duda, fue la ruptura de relaciones con el gobierno racista de Sudáfrica, que no por casualidad había sido objeto de un tratamiento especial por parte de la dictadura militar durante el período 1976-1983. No obstante, la debilidad de la “apertura afri-

cana” del Palacio San Martín, limitada a gestos e iniciativas meramente diplomáticas –es decir, carentes de un sustento en términos de intensificadas relaciones comerciales, políticas y culturales– hizo que, con la rectificación del rumbo de la política exterior promovida por el gobierno de Carlos S. Menem, los países africanos prácticamente desaparecieran de la agenda de la cancillería argentina.

El libro de Lechini demuestra el contraste existente con Brasil, país en el cual desde los años sesenta se adoptó y mantuvo una política incrementalista de profundización de los lazos comerciales, políticos y culturales con los países africanos. Y si bien ya en los noventa, y pese a su retórica “primermundista”, Menem estableció relaciones diplomáticas con el nuevo gobierno de transición de De Klerk en Sudáfrica, lo cierto es que ni ese país ni el resto de las naciones africanas lograron atraer la atención y el interés de la Casa Rosada. Desde un punto de vista histórico, la autora demuestra que la relación argentino-sudafricana a partir de los años sesenta transita por tres períodos: el primero, que transcurre entre 1960 y 1983, en el cual dicha relación obedeció a impulsos esporádicos dictados más que nada por consideraciones estrictamente comerciales y, hacia el final de esa etapa y en el marco de la dictadura militar, por cuestiones estratégico-militares. Un segundo período se inicia con la ruptura de relaciones con el régimen racista de Pretoria y perdura hasta que en 1991 el gobierno argentino reconoce a su nueva contraparte africana. Sin embargo, como bien se señala en el libro de Lechini, este reconocimiento no produjo un replanteo de la importancia de Sudáfrica y, más generalmente, de todo el continente africano para los circunstanciales ocupantes de la cancillería argentina. Hacia finales de dicho período el contraste con Brasil es sumamente marcado, e igualmente ilustrativo de las debilidades de la estrategia internacional de Argentina. Si la postura brasileña no está exenta de problemas y dificultades –por su selectiva focalización en algunos países africanos y el abandono de otros–, la argentina en cambio ni siquiera ha sido planteada. Sencillamente, no figura en la agenda de los decisores de política exterior.

Tal vez sería más correcto concluir, al finalizar la lectura de este libro, que nuestro país todavía no ha sido capaz de elaborar una agenda seria, realista y responsable de política exterior. Y esto no sólo para África sino también para otras regiones de igual o incluso superior importancia económica y estratégica, como el Medio Oriente, Asia Pacífico y el Extremo Oriente. Estas falencias se pagan, y muy caro. La improvisación, las constantes oscilaciones, las imprevisibles redefiniciones de alianzas estratégicas y de socios privilegiados, no pueden sino debilitar la capacidad de Argentina para encontrar su lugar en el mundo, dejando de lado sueños “primermundistas” que terminaron en la catástrofe de 2001 y la ruidosa pero inconsecuente retórica “tercer-

mundista” de que hicieron gala algunos gobiernos, con los resultados consabidos. Este libro nos ayudará a encontrar, entre tantos escollos, algunos de los caminos posibles para la elaboración de una política exterior que de verdad responda a los intereses nacionales.

Atilio A. Boron
Secretario Ejecutivo de CLACSO
Marzo de 2006

GLADYS LECHINI*

INTRODUCCIÓN

EN MIS PRIMERAS APROXIMACIONES a los estudios sobre las relaciones de Argentina con los estados africanos, siempre aparecía como referencia comparativa la existencia de una política africana desarrollada por Brasil. Su implementación a partir de la independencia de los estados africanos, con diseños y estrategias exitosas, contrastaba con las llamadas “oportunidades perdidas” por Argentina en África.

Aunque inicialmente parecía que Argentina no había tenido diseño ni acciones y que Brasil había desarrollado una política africana coherente, con el correr de la investigación pude observar que las cosas no eran tan lineales. Argentina también había abierto embajadas en los estados africanos, enviado misiones y desarrollado cierto intercambio comercial con África. En la década del ochenta –una década más tarde que Brasil– definió una política africana, rompió relaciones con Sudáfrica, avanzó en la cooperación técnica y concretó, de alguna manera, los anhelos planteados en la década del sesenta por el primer plan de

* Doctora en Sociología en la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de San Pablo, Brasil. Master en Ciencias Sociales con mención especial en Ciencia Política de FLACSO. Directora del Doctorado en Relaciones Internacionales de la UNR. Coordinadora del Programa Sur-Sur de CLACSO. Investigadora Independiente del CONICET. Directora de Proyectos del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.

presencia argentina en África. Todo esto llevó a que un académico brasileño, de manera muy informal, expresase que aun sin mucha samba, Argentina consigue festejar el carnaval.

Pero esta situación se revirtió en la década del noventa al descender el perfil de África en la agenda externa argentina. No obstante, los cambios positivos que se estaban desarrollando en Sudáfrica permitían prever que allí se concentraría esta vez la atención de Buenos Aires. En este caso podía suponerse que Brasil y Argentina estaban posicionados en similares condiciones para iniciar un acercamiento que prometía ser fructífero. Pero también en esta oportunidad, Brasil volvió a gestar una diplomacia activa, y Argentina tuvo un despliegue formal, con contenido poco consistente.

En este contexto comenzaron a surgir una serie de preguntas que orientaron la investigación que aquí se presenta: ¿por qué, aunque desde la independencia de los estados africanos Argentina desarrolló una serie de acciones en África, estas parecen datos menores, pasando desapercibidas en cualquier lectura de la política exterior argentina? ¿Por qué fue necesario un gesto tan significativo, cual la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, para mostrar las intencionalidades argentinas para con los estados africanos? ¿Por qué el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Pretoria fue tan precipitado y no generó los resultados esperados? ¿Por qué Brasil, que había desarrollado una política africana, no rompió relaciones con Pretoria y con el acceso a la democracia en Sudáfrica inició una ofensiva diplomática que apuntaba a un incremento de las relaciones?

En este marco, la tendencia inicial y metodológicamente lineal hubiera sido avanzar en una clásica tarea comparativa de política exterior entre Argentina y Brasil, en la línea de los estudios realizados en la década del ochenta por el programa de Relaciones Internacionales para América Latina (RIAL). La tentación de utilizar la comparación con Brasil, un Estado vecino, socio en el MERCOSUR, es fuerte, no solamente en los análisis académicos sino también entre los hacedores de políticas y los *practitioners* de la política exterior argentina.

El avance en la investigación me posibilitó reconocer que tal emprendimiento no resultaría el más adecuado para mi pretensión de concentrar los esfuerzos en las causas, desarrollo y resultados de la política exterior argentina para los estados africanos y en particular hacia Sudáfrica, que era el centro de mis interrogantes.

Sin embargo, marginar a Brasil me hubiera privado de contar con un marco referencial teórico conceptual que actuase como herramienta refleja y que contribuyera a esclarecer el nudo central de mi trabajo. Por tanto coloqué a Brasil como “caso testigo”, facilitando así un examen sistemático para realizar el control de las hipótesis centrales (Skocpol y Somers, 1980). La pretensión de incluir a Brasil de modo referencial

me llevó a utilizar la imagen del espejo, sin adjudicarle a su política exterior para África una connotación de ejemplaridad o tipo ideal.

Este reposicionamiento del lugar de Brasil en mi investigación me permitió “recolocar” la política exterior argentina hacia los estados de África, para discutir no sólo *qué* se hizo, sino también *el modo* en que se hizo lo que se hizo. El objetivo fue “repensar” la política exterior argentina con algún criterio ordenador que me permitiese describir y explicar los acercamientos hacia los estados africanos, los cuales caractericé como “impulsos”, porque las cuestiones Sur-Sur tuvieron un bajo perfil en la agenda de política exterior y porque la inestabilidad política interna afectó la continuidad en las prioridades y estilos de inserción internacional. En consecuencia, las acciones implementadas fueron escasamente agregativas, produciendo un modelo de relación que más allá de sus altas y bajas puede caracterizarse como espasmódica.

Entre tanto, aun cuando las características de la nueva Sudáfrica hubieran justificado un cambio hacia un modelo de relación especial, la política exterior argentina hacia Pretoria continuó moviéndose por impulsos, presa del tradicional formato de las relaciones externas argentino-africanas.

APROXIMACIONES TEÓRICAS AL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Siendo entonces la unidad de análisis la política exterior argentina para los estados africanos –y referencialmente la de Brasil–, busqué orientación en los enfoques teóricos de las relaciones internacionales que ofrecían instrumentos útiles para abordar la política exterior.

Las teorías “macro” de relaciones internacionales generalmente dan cuenta del sistema internacional, pero se revelan insuficientes para explicar la política exterior de los estados, sus procesos decisorios y la incidencia de variables internas, sobre todo si el Estado objeto de estudio no es la potencia hegemónica que marca el ritmo del sistema o un actor en condiciones de modificarlo. Por su parte, los enfoques “micro” ofrecen varias herramientas teóricas para analizar las políticas exteriores latinoamericanas. Por ejemplo, el enfoque de política burocrática ha sido útil para explicar decisiones importantes de política exterior de países como Argentina y Brasil. Asimismo, las variables de liderazgo probablemente se explicitan más claramente en América Latina que en otras áreas del mundo occidental, explicando así el protagonismo de los presidentes y de las cancillerías en los procesos decisorios.

Puig (1975, 1980), desde una perspectiva sistémica, había logrado establecer un equilibrio entre factores internos y variables contextuales, efectuando aportes teórico-metodológicos significativos para la comprensión de la política externa y el contexto en el que se tomaron las decisiones. Desde el punto de vista analítico, la distinción entre

fuentes internas y externas es útil, a pesar de que los temas internos se están internacionalizando y los factores externos están asumiendo una creciente influencia sobre la política doméstica, particularmente en América Latina, en la década del noventa, de la mano de los dictámenes del Consenso de Washington.

Siguiendo a Van Klaveren (1992) se podrían distinguir cuatro elementos internos: las características del sistema político, las políticas económicas de los países –esta variable parece especialmente relevante para explicar el comportamiento de política exterior en el área de las relaciones económicas internacionales, pero también permea los temas de orientación más política en los países latinoamericanos–, las estrategias de desarrollo –que pueden ser útiles para explicar las actitudes de los países latinoamericanos para, por ejemplo, los procesos de integración regional o sus posiciones en el GATT/OMC– y, finalmente, los factores históricos, culturales y sociales.

Por otro lado, los procesos de modernización y de democratización en los países latinoamericanos ampliaron el proceso de toma de decisiones, tradicionalmente restringido a pocas personas. Los altos niveles de centralización y concentración de poder habitualmente asociados a los presidencialismos latinoamericanos no impidieron la emergencia de batallas burocráticas entre entidades rivales con percepciones y valores propios. Entonces, el presidente asume el papel de árbitro.

Asimismo, dentro del Ejecutivo existe un número creciente de ministerios, agencias y otras entidades que buscan influir en áreas de la política exterior en defensa de sus propios intereses, y lo mismo sucede con los *lobbies* y los grupos de presión. En Argentina, los militares también fueron actores esenciales en temas de política exterior vinculados a los intereses de seguridad nacional, muchas veces considerados tan amplios que incluían todos los temas. Por su parte, los actores no estatales, como los partidos políticos, las asociaciones empresariales, la prensa, las ONGs y los grupos financieros, entre otros, han aumentado su participación en la toma de decisiones en la política exterior.

En la década del noventa en Argentina, los aportes teóricos realizados por Carlos Escudé con el “realismo periférico” son interesantes pero no demasiado útiles para analizar relaciones “con cierto nivel de horizontalidad”, ya que gran parte de su trabajo se refiere a cómo diseñar y conducir la política exterior argentina en sus relaciones con la potencia hegemónica (Estados Unidos), teniendo en cuenta un análisis de costos y beneficios. Sin embargo, me parece muy útil a los fines del estudio de la relación de Argentina con Sudáfrica la distinción que realiza entre relaciones bilaterales “macro” y “micro” (Escudé, 1992). La “macro”-relación constituye el marco global de las vinculaciones con otro Estado, en conexión con el conjunto de valores ligados a la política exterior que

pueden compartirse y que actúan como cimientos de la relación, en tanto las “micro”-relaciones se articulan en torno a una pluralidad de problemas puntuales que están a cargo de una multitud de actores individuales públicos y privados y de pequeños núcleos burocráticos.

Por tanto, con todos estos elementos presentes, considero a la política exterior como el resultado de una combinación de variables internas e internacionales, que influyen en los comportamientos externos de los estados y en el proceso decisorio. El sistema internacional es una variable que afecta a las políticas exteriores colocándoles límites u ofreciéndoles oportunidades. Además, en función del avance del proceso de globalización, especialmente en sus aspectos financieros, el sistema internacional condiciona la política interna, lo que se refleja también en la política exterior o, en otras palabras, en los modos de inserción internacional de los países. Pero a su vez, situaciones domésticas, vinculadas a la orientación del régimen, la estabilidad política y las percepciones de los gobernantes sobre los modos de inserción internacional, son también factores importantes.

Se pretende reflejar entonces la compleja interrelación existente entre los factores endógenos y exógenos para la formulación e implementación de la política exterior. Esto es, la vinculación entre lo interno y lo internacional, la variable “intermística” (concepto acuñado por Manning, 1977), es decir, un contexto internacional –que impone restricciones a la acción estatal o hace que ciertas repuestas sean más probables que otras– y circunstancias domésticas –que tornan más factibles un cierto tipo de respuestas.

En este marco, se reconoce la incidencia de dos variables contextuales o referenciales en las relaciones con los estados africanos, y en particular con Sudáfrica, la variable sistémica: la Guerra Fría y los cambios ocurridos en el sistema internacional con el fin de esta, y la variable “régimen político” para Argentina y para Sudáfrica. En el primer caso, da cuenta de la inestabilidad política argentina y su incidencia en los modos de inserción internacional; en el segundo, da cuenta del sistema de *apartheid* y del proceso de democratización sudafricana a partir de las elecciones multirraciales de 1994.

Hechas estas consideraciones, estimo necesario a continuación definir algunos de los conceptos claves que aparecerán en el desarrollo de esta investigación, tales como política exterior, proceso de toma de decisiones, ajuste y cambio.

Política exterior es una política pública que abarca tres dimensiones analíticamente separables (político-diplomática, económica y estratégico-militar) y que se proyecta en el ámbito exterior frente a una gama amplia de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como en el plano multilateral (Russell, 1990). La distinción de estas dimensiones es a los efectos de clarificar

el análisis, ya que se sabe que en la práctica del accionar externo de un Estado generalmente se combinan en función de los intereses en juego, y en muchos casos de las pujas intra-burocráticas.

Esta desagregación analítica se explicaría, en tanto, como indica Dallanegra (1998: 10): “los tres pilares de las relaciones mundiales están constituidos por el eje *económico*, que provee a las necesidades materiales que tiene una sociedad y tiene ‘poder material propio’, otorgado por las finanzas, el comercio, la industria y la capacidad científica tecnológica; el eje *estratégico-militar* que provee la defensa y la seguridad necesarias y que también tiene poder material propio, dado por las armas, los ejércitos, las estrategias y las alianzas; y el eje *político*, que tiene el poder de la influencia pero no posee poder material propio. Para obtener poder material y llevar a cabo sus objetivos, debe vincularse con alguno de los otros dos ejes. No obstante, el eje político es el eje planificador, que establece las reglas y pautas con las que se maneja el sistema, los valores y creencias, y es el relacionado con el proceso de toma de decisiones que tiene que ver con la formulación de la política exterior”.

En consecuencia, para el presente trabajo prioricé la dimensión político-diplomática, en consonancia con la hipótesis formulada, aunque no dejé de lado el análisis de otras dimensiones en la medida en que, de acuerdo con las cuestiones bajo estudio, las mismas se han combinado fuertemente. Por tanto, en los aspectos referidos a la dimensión comercial mostraré cómo fue creciendo el comercio con África y los vaivenes de la relación con Sudáfrica, así como su participación en el intercambio comercial de Argentina y Brasil con el mundo. No me detuve a explicar las variaciones en el intercambio, por escapar la misma a los objetivos del presente trabajo y porque los requerimientos específicos de ese tipo de investigación demandarían otras metodologías empíricas, que darían como resultado otra tesis diferente.

Las dimensiones mencionadas se explicitan tanto en el marco de las relaciones bilaterales como multilaterales de un actor estatal. Para el caso del presente estudio fueron priorizadas las relaciones bilaterales –y como ya mencioné, las político-diplomáticas–, aunque se consideraron ámbitos multilaterales donde participaron los estados africanos, por ejemplo la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, la Comunidad de Países de la Lengua Portuguesa, y la Comunidad de Desarrollo de África Austral, entre los más importantes.

Otro aspecto significativo a incorporar en el análisis es el relativo a los niveles del discurso y las acciones. El nivel del discurso está basado en aquello que los representantes de la sociedad política dicen que sustentan como política exterior, argumentando

y justificando sus acciones. Allí se anuncian los ejes estructurantes, vinculados al *para qué* de la política exterior. Incluye las orientaciones sobre las cuales las elites gobernantes planean los modos de inserción del Estado en el escenario internacional y elaboran la agenda de la política exterior, determinando así sobre qué bases se estructura la proyección internacional de un país en un momento dado (Miranda, 1988).

Como apunta Gelson Fonseca Jr. (1998: 267-268), “podemos encontrar en el discurso oficial material suficiente para delinear lo que llamamos pensamiento. De hecho, por su propia naturaleza, la política exterior se sustenta, tal vez más que otras políticas de Estado, en procedimientos explicativos, ya que vive también de actitudes simbólicas que buscan expresar ideológicamente la globalidad de los intereses nacionales. La fragilidad propia de los mecanismos de legitimidad y legalidad en el plano internacional obliga a los estados a ‘justificar’ sistemáticamente sus elecciones”.

En tanto, el nivel de las acciones es el resultado concreto y visible de la acción estatal, el *qué* de la política exterior. El material de la dimensión de las acciones es aquel eminentemente empírico, que puede ser singularizado, situado y datado; es aquel que puede ser metodológicamente objetivado. La comparación entre ambos niveles es importante porque puede haber, y de hecho muchas veces lo hay, un desfase entre ellos. En consecuencia, en el ámbito del discurso, he consignado las posiciones propuestas por los presidentes, ministros de relaciones exteriores y funcionarios con vinculación directa con la problemática a estudiar. En el nivel de las acciones, me remití a las misiones diplomáticas enviadas y recibidas, a la firma de acuerdos y convenios, y en general a todo documento, conducta, señal diplomática o dato donde percibir o inferir la concreción de una política hacia un Estado de África.

Como se sabe, toda política exterior es el resultado de un proceso de toma de decisiones, entendido como una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos internos y externos requiere la toma de determinada decisión, hasta que la misma es adoptada. En este proceso participan actores gubernamentales y no gubernamentales del país y del exterior, los cuales ejercen influencia por medio de diferentes mecanismos, aunque su grado de influencia varíe por país, épocas y temas. Para los estudios de casos, en este proceso es preciso distinguir entre formulación y ejecución de una decisión en materia de política exterior, porque en la etapa de ejecución también se produce un proceso de negociaciones intra-burocráticas y porque los objetivos iniciales pueden ser alterados al concretarse la decisión.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la decisión final es tomada por una estructura decisoria que Charles y Margaret Hermann (1989: 362) llaman “unidad última de decisión”. Esa estructura está integrada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que poseen la capacidad para comprometer los recursos de una sociedad y evitar que la decisión adoptada sea fácilmente revertida.

Por otra parte, la adopción de una decisión se inscribe en un marco decisorio que alimenta y condiciona el proceso y que puede desagregarse analíticamente en los estímulos y los condicionantes externos y domésticos, el contexto macropolítico interno –que abarca las características del sistema político del país estudiado y los rasgos particulares de su política externa– y el contexto específico de la decisión particular (nivel micro de la decisión).

En su desarrollo, este proceso puede estar sujeto a cambios y ajustes. El *cambio* es el abandono o sustitución de uno o más criterios ordenadores de la política exterior y las variaciones en los contenidos o formas de hacer esa política. Puede haber cambios substanciales, o sea, en los criterios ordenadores o en el contenido, así como en los procedimientos, en las instituciones e instrumentos, en la estructura y en el proceso de toma de decisiones (Russell, 1990). El concepto de *ajustes* refiere a las variaciones producidas en la intensidad del esfuerzo (mayor o menor) y a las adecuaciones de los objetivos frente a una variada gama de cuestiones de la agenda política exterior. Los cambios son de naturaleza cualitativa, y los ajustes de carácter cuantitativo (Hermann, 1990).

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Al estudiar la política exterior argentina hacia los estados de África, focalicé la atención en la relación con los estados al sur del Sahara, o África Subsahariana. Estos forman un conjunto diferente de los estados de África del Norte, incluso en su tratamiento desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, donde se los agrupa junto a los estados de Medio Oriente. Los estados norafricanos sólo son considerados al abordar la dimensión comercial, en función de su importancia y participación en el comercio de Argentina con África.

Con respecto a las fuentes informantes, en los casos en que fue posible se realizaron entrevistas a diplomáticos y funcionarios, destinadas a orientar las investigaciones, indicar nuevas fuentes y caminos, y aclarar dudas. Se consultaron las memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (desde 1945 hasta 1981), las estadísticas del actual Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, y los informes del Palacio San Martín y de Itamaraty. En ambos

países me remití además a los discursos de los presidentes de la República, ministros de Relaciones Exteriores, directores del área África, funcionarios afines, así como a toda otra documentación pertinente, incluidos periódicos y publicaciones de difusión masiva.

Para ampliar las visiones y percepciones del otro lado del Atlántico, y obtener también información de primera mano, realicé varios viajes de estudio a los estados africanos y en particular a Sudáfrica, a partir de 1991. La investigación *in situ* me permitió contrastar mis hipótesis y reformular algunas ideas.

El trabajo se complementa con una serie de tablas y gráficos de producción propia que reflejan la densidad de las relaciones de Argentina y de Brasil con los estados de África, y en particular con Sudáfrica. Este relevamiento, no realizado anteriormente en ambos países, aspira a contribuir a una mejor lectura y comprensión de las relaciones bilaterales. Aun cuando puedan existir algunas omisiones involuntarias, constituye un material empírico inédito que podría ser completado con los aportes de otros investigadores y *practitioners* de las respectivas políticas exteriores. Al confeccionar las tablas de Argentina y de Brasil en paralelo, me encontré con limitaciones y restricciones en la recolección de datos. Su elaboración fue el resultado de un proceso de recopilación muy lento, no exento de dificultades variadas según si se tratara de información de Argentina o de Brasil.

Las tablas se agrupan en dos grandes áreas que corresponden a dos dimensiones analíticas: las relaciones bilaterales político-diplomáticas, y las relaciones bilaterales comerciales.

Con respecto a la *dimensión político-diplomática*, en los cuadros están reseñadas las *misiones enviadas y recibidas* por Argentina y Brasil a los estados de África Subsahariana cuyos máximos representantes fueron jefes de Estado o de gobierno o ministros de Relaciones Exteriores, clasificadas cronológicamente y según los gobiernos que se sucedieron en los países latinoamericanos.

En la medida en que realicé personalmente el seguimiento de las relaciones argentino-africanas desde la década del setenta, enumeré todas las que tengo por conocidas. Sin embargo, es de remarcar que la Dirección de África Subsahariana del Ministerio de Relaciones Exteriores no lleva registros, y que desde mediados de la década del ochenta no se publican las memorias anuales del Ministerio de Relaciones Exteriores. En cuanto a Brasil, fueron consideradas las enunciadas en la bibliografía específica, en cronologías de Relaciones Internacionales (García, 2000; Vizentini, 1998), o las más recientes, suministradas por la Dirección África II de Itamaraty. En relación a los acuerdos firmados con los estados de África Subsahariana, se consignaron los registrados en las páginas web del Ministerio de Rela-

ciones Exteriores de Brasil y del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina.

En cuanto a la *dimensión comercial*, los cuadros son el resultado de una elaboración personal a partir de fuentes oficiales. Las cifras del comercio exterior argentino-africano fueron obtenidas de los datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Al analizar el comercio argentino-africano en la década del noventa, fueron consignados como *principales países* aquellos con montos superiores a un millón de dólares, por lo menos durante dos años, en las exportaciones o en las importaciones.

En el caso de Brasil utilicé las estadísticas de la Cámara de Comercio Exterior (CACEX del Banco de Brasil) hasta los años noventa, y luego las de la Secretaria de Comercio Exterior del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior. Por principales países consideré a aquellos con montos superiores a los 10 millones de dólares, durante por lo menos dos años, en las exportaciones o en las importaciones. Como se observa, la elección de un millón de dólares para el caso argentino y de 10 millones para el caso brasileño está relacionada con los montos totales comercializados. De no ser así, en el comercio brasileño-africano aparecerían casi todos los estados de África, oscureciéndose el análisis.

En estos cuadros incluí también a los estados de África del Norte –Argelia, Egipto, Libia, Marruecos y Túnez– para mostrar su importante participación en el comercio total de Argentina y de Brasil con África, aunque no sean objeto especial de estudio en este trabajo.

LA METODOLOGÍA DE ABORDAJE

En el Capítulo 1 inicio la reflexión sobre la política exterior argentina hacia África, situándola en el contexto general de las relaciones externas argentinas de los últimos cuarenta años, marcado por la inestabilidad política interna que generó discontinuidad en los modelos de inserción internacional. Pero a su vez, en la década del noventa los cambios a nivel sistémico y el cambio de modelo económico interno también generaron modificaciones importantes en los diseños de la política exterior argentina. En este contexto histórico se explican los impulsos a los que me refería al comienzo de esta Introducción.

Tal como lo consigno en el Capítulo 2, hasta el gobierno de Alfonsín los acercamientos de Argentina a los estados africanos se dieron por impulsos surgidos principalmente desde Buenos Aires, con intencionalidades preponderantemente comerciales. Con el gobierno de Alfonsín se produjo un impulso con características diferentes: a la par que se incrementaban los acercamientos político-diplomáticos al continente africano, aunque no se descartara la vertiente comercial, se declaraba

la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica. Se iniciaba así un nuevo período en las relaciones argentino-africanas, que se truncó con el advenimiento de Menem, durante el cual, como detallo en el Capítulo 3, descendió abruptamente el lugar de los países africanos y de las relaciones Sur-Sur en la agenda de política externa.

Por su parte, en el caso de Brasil, aun cuando el continente africano no fuese una prioridad, se fue desarrollando una política incrementalista, resultando en una mayor densidad en las relaciones intra-sudatlánticas, en el marco de un diseño de inserción internacional que perduró hasta la década del noventa, como se explica en el Capítulo 4.

El estudio de un caso concreto (las relaciones con Sudáfrica) me permitió articular el desarrollo de mis trabajos de investigación, focalizando la atención en la década del noventa, teniendo en cuenta la transición democrática de Sudáfrica y el primer viaje oficial de un presidente argentino a un Estado de África Subsahariana, en el marco de la relación bilateral.

El quiebre analítico en la década del noventa se justifica por una conjunción de situaciones: los cambios a nivel sistémico¹ que incidieron en las dimensiones interna y externa de los estados, y los cambios producidos en la política exterior argentina en general. En cuanto a la relación con los estados africanos, implicó una disminución del perfil y un redimensionamiento de Sudáfrica en particular.

Analizando la relación argentino-sudafricana en los capítulos 6 a 7 pueden distinguirse tres períodos: el de la política dual y las relaciones ambiguas, entre 1960 y 1983, durante el cual la relación con la por entonces racista Sudáfrica se produjo por impulsos mutuos, con objetivos estratégico-militares y comerciales (Capítulo 5); el de la definición de una política para la Sudáfrica racista, con la ruptura de relaciones diplomáticas realizada por el gobierno de Alfonsín, paralelamente al inicio de un diseño para el resto de los estados del continente africano (Capítulo 6); y el del impulso “menemista” (Capítulo 7), que tiene su base de explicación más en las características e intereses personales del presidente que en un diseño de políticas.

Para terminar, retorno al espejo de Brasil (Capítulo 8). A inicios de la década del noventa, Brasil y Argentina estructuraron una aproximación con Sudáfrica en función del nuevo dato democrático y del peso de este país como una posible locomotora del desarrollo de la re-

¹ Se considera que este cambio está marcado por el final de un sistema de relaciones internacionales dominado por las reglas de juego de la Guerra Fría y el inicio de un nuevo período caracterizado por un orden internacional en transición dominado por el avance del llamado proceso de globalización/mundialización/transnacionalización.

gión meridional del continente africano, a pesar de la selectividad en la elección de los socios y del descenso del continente africano en las prioridades externas de ambos estados latinoamericanos. Pero a lo largo de la década, Brasil implementó una estrategia para Pretoria y Argentina quedó otra vez rezagada.

Una referencia general para el lector es la referida a la división por capítulos: si bien podría resultar antojadiza, no tiene otra pretensión que desglosar analíticamente la obra, buscando despejar sus nudos centrales. Por último, la extensa bibliografía utilizada –nunca total, por cierto– recorre las principales obras publicadas en el período bajo estudio, tanto en Argentina como Brasil, constituyendo así un aporte para la continuación de este tipo de trabajos a ambos lados del Atlántico.

CAPÍTULO I

UNA APROXIMACIÓN A LAS RELACIONES ARGENTINO-AFRICANAS (1960-2000)

UNA REVISIÓN DE LA EVOLUCIÓN de las relaciones argentino-africanas en las últimas cuatro décadas, desde la independencia de los estados del continente africano, muestra que África Subsahariana posee un bajo perfil en las prioridades externas de Argentina, con escasa densidad de relaciones y falta de continuidad entre los diferentes gobiernos argentinos tanto en el diseño de estrategias como en el accionar frente a la región. Factores propios de la inestabilidad política argentina, de la consiguiente orientación de su política exterior, las mudanzas en el sistema internacional y la particular situación de los países africanos actuaron como elementos condicionantes de la baja y errática vinculación externa de Argentina con estos países.

Por ello, en este capítulo me referiré a algunas características de la política exterior argentina durante el período bajo estudio que, sumadas a las prioridades de los sucesivos gobiernos, ayudan a comprender la escasa importancia asignada a los estados del continente africano en las relaciones externas. En este sentido, es posible entender el lugar de África para Argentina si se lo sitúa en el contexto de su participación en el Movimiento de Países No Alineados, ya que este espacio constituyó una parte significativa de la “mirada hacia el Sur”. En tanto, el acercamiento a los estados africanos en el ámbito bilateral tomó la forma de impulsos, resultado de una política espasmódica que en general se mantuvo tanto con gobiernos civiles como militares.

EL MARCO REFERENCIAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

Para avanzar en el análisis de las relaciones argentino-africanas consideré pertinente mostrar brevemente en qué marco de política exterior argentina se desarrollaron esas vinculaciones desde 1960 hasta la actualidad, y de este modo explicar su bajo perfil y discontinuidad en las acciones.

Un aspecto a tener en cuenta es la incidencia de las variables internas en la política exterior argentina. En consecuencia, se sostiene que la inestabilidad político-institucional que vivió Argentina durante los primeros veinte años del período bajo estudio fue una de las causas de la discontinuidad en los diseños y políticas implementados por los diferentes gobiernos que se sucedieron desde 1960, así como de las variaciones en el énfasis de prioridades. Sin embargo, aunque las variables internas fueron un factor importante, no habilitan a trazar una relación directa entre tipo de régimen y política exterior. La sucesión de gobiernos de facto y gobiernos constitucionales, que en forma casi pareja se repartieron el período, condicionó la política exterior argentina.

Siguiendo la conceptualización de Miranda (2001a: 174) se puede caracterizar a esta etapa de la política exterior argentina como el resultado de la combinación de un estilo de inserción anémica con inserción súbita¹. Adicionalmente, la inestabilidad política generó fluctuaciones de política exterior y al mismo tiempo creó las condiciones necesarias para el desarrollo de una diplomacia oscilante. El cambio precipitado de posturas le quitó solidez y coherencia internacional a las acciones externas.

Cuando se combinó la inestabilidad interna con los cambios externos, Argentina quedó más expuesta a la voluntad y objetivos de otros actores, porque disponía de pocas capacidades y recursos políticos para la negociación diplomática y comercial y porque registraba vulnerabilidad en la competencia internacional. Las consecuencias negativas de estas realidades fueron la desjerarquización diplomática, una escasa confiabilidad política, y la carátula de actor estatal azaroso en las relaciones mundiales (Miranda, 2001a: 186).

La percepción del mundo y los comportamientos diplomáticos tienen una relación directa e indirecta con situaciones de política

1 Miranda plantea tres estilos de inserción: excluyente, anémica y súbita. La anemia proviene de la ausencia doméstica de niveles de cohesión sociopolítica, facilitando así el impulso de objetivos e intereses de actores externos. Una política de inserción con inestabilidad convierte a la inserción en anémica. La inserción súbita se produce cuando las políticas se formulan en base a percepciones o sensaciones que llevan a una toma de decisiones apresurada, coyuntural, que generalmente incurre en contradicciones e imprevisibilidad, sobre todo en escenarios de cambio.

nacional. La inestabilidad político-institucional no sólo le restó credibilidad al discurso y a las acciones externas argentinas, sino que también llevó a los hacedores de política externa a realizar lecturas sesgadas o epidérmicas sobre las relaciones internacionales y las configuraciones del cambio.

Si se combina la inestabilidad política con el hecho de que muchas formulaciones de política exterior –y más concretamente las acciones externas– fueron el resultado de impresiones en torno a lo que sucedía en el mundo, se puede caracterizar también a la política exterior argentina de este período como imprevisible.

Al ser “impresionista”, la política exterior se vuelve contradictoria y puede generar resultados negativos. Se emiten discursos y se deciden acciones cuyos efectos confunden a terceros, llevando a una inserción inconsistente y fugaz, la cual paradójicamente se convierte en rutinaria.

La inestabilidad política ayuda a explicar la discontinuidad y las variaciones en los diseños de los diferentes gobiernos. Y si esta fue la situación en torno a los proyectos de inserción, menos claridad y más discontinuidad se encuentran en los enfoques referidos a áreas marginales de la política exterior argentina, como en este caso la africana, comprendiéndose así la idea de una política por impulsos.

Así como la inestabilidad política incidió sobre la discontinuidad que atravesó casi cuarenta años de política exterior argentina, también afectó las características del proceso decisorio. Este muestra una concentración en el Ejecutivo, con una fuerte influencia del poder político de turno que llevó a, o fue consecuencia de, la debilidad de la política burocrática de la Cancillería.

En Argentina existe una tradición política de aglutinar el poder decisional en el Ejecutivo, con un control presidencial de todos y cada uno de los tramos de la decisión. Y ese control presidencial –esto es, del poder político de turno– llegaba hasta la Cancillería, incidiendo en las tradiciones y en los principios de actuación, produciendo la tradicional politización de los asuntos externos. De este modo se explica la debilidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), y las dificultades para consolidar políticas y principios de acción a través de las sucesivas administraciones.

Puede agregarse a lo ya expresado que, aun cuando existe una cierta memoria institucional sedimentada a lo largo del tiempo y preservada por el cuerpo diplomático profesional, con cada cambio de gobierno fácilmente se producen redefiniciones conceptuales sustantivas, en la medida en que cada generación de funcionarios encuentra pocas inhibiciones institucionales (Arbilla, 1997).

Sin embargo, como explica Miranda (1994), los diseños externos peronista, desarrollista, radical, e incluso los militaristas, debieron

coexistir con algunos valores de lo que fuera la política exterior tradicional. Esto porque grupos sociales ligados directa o indirectamente a las funciones y a las responsabilidades de la Cancillería se habían apropiado de una cultura burocrática a la que los gobiernos debían prestar su atención para la conducción de los asuntos internacionales del país. Uno de esos valores fue el neutralismo diplomático, que se constituyó en el atributo máspreciado de la política burocrática del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En la misma línea, Paradiso (1993) sostiene que durante los regímenes de facto el rol de la Cancillería se vio severamente disminuido, pero la profesionalidad de muchos de sus miembros permitió “que las cosas resultaran menos graves de lo que podrían haber sido”. En esto coincide Russell (1996a) cuando afirma que, aunque la Cancillería tuviera un papel marginal, logró actuar como factor moderador en el proceso decisorio.

Por tanto, la política exterior argentina mantuvo algunos principios y valores –derivados de la tradición de la política burocrática del Ministerio que condecía o subyacía en el pensamiento de los gobiernos de turno. Ello le permitió cierta coherencia y regularidad en las posiciones defendidas, particularmente en los organismos multilaterales, hecho que podría explicar las posiciones sustentadas por Argentina tanto en el tema Malvinas como en algunos principios muy caros a los países africanos, cuestión que se abordará en el próximo capítulo.

Pero a pesar de esta concentración en las decisiones, en el devenir del proceso decisorio en muchos casos se plantearon problemas de competencia entre organismos estatales con incidencia concurrente en la definición de políticas. Esto fue muy claro entre los Ministerios de Economía y Relaciones Exteriores para el tratamiento de la política económica exterior o entre las áreas de las Fuerzas Armadas y la propia Cancillería en cuestiones de índole territorial y fronteriza. Así, por ejemplo, la búsqueda y apertura de mercados para la colocación de productos agropecuarios fue una orientación que se impuso en la política exterior económica de Argentina desde principios de la década del setenta, pues se necesitaba compensar la pérdida del Mercado Común Europeo, que logró su autoabastecimiento en productos agrícola-ganaderos. Estos mercados alternativos constituían un requerimiento fundamental para el sostenimiento de la economía y fueron un tema de la “agenda impuesta” por Economía a Cancillería. Esta última habitualmente desarrollaba una mayor actividad en los organismos internacionales, por las prioridades otorgadas a las cuestiones territoriales y su defensa por la vía jurídica.

Esta parcelación y disputa intra-burocrática pudo observarse claramente con la política exterior del régimen militar que se instauró en 1976 (Vázquez Ocampo, 1989). La política económica externa

o “diplomacia económica” fue el resultado coherente de los objetivos e intereses sectoriales subyacentes al plan económico de Martínez de Hoz². La política exterior fue una política gubernamental funcional a los intereses de grupos económicos locales –con un alto grado de concentración e integración vertical–, de empresas transnacionales diversificadas y asentadas en el país, y de los llamados capitales *golondrina* a la búsqueda de mercados financieros con altas tasas de interés (Vázquez Ocampo, 1989). En tanto, la política exterior del Proceso Militar estuvo orientada a defender los temas territoriales y los valores de Occidente en la disputa Este-Oeste bajo los supuestos de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Es en este marco que se explica tanto la discusión por el descenso del perfil de Argentina en los países No Alineados (muchos de los cuales eran percibidos como aliados de la URSS) y la posibilidad de su eventual retiro, como el acercamiento a los países africanos con el objetivo de conseguir nuevos mercados.

Asimismo, hasta la gestión del canciller Cavallo durante el primer gobierno de Menem, se mantuvo la mencionada puja entre sectores del Ministerio de Economía y la Cancillería. Esta disputa giró en torno al desarrollo e implementación de acciones externas vinculadas a la búsqueda de nuevos mercados o a la política de comercio exterior, lo cual derivó, en la mayoría de los casos, en desconexión intra-burocrática y superposición de acciones aisladas.

A partir de la decisión del ministro de trasladar al Palacio San Martín el área de Comercio Exterior, que funcionaba en el Ministerio de Economía, se produjo una concentración de los emergentes de política exterior en esa temática.

Retomando la cuestión de los condicionantes de la política exterior argentina, también es posible afirmar que, más allá de las variaciones producto de las variables internas, se observa cierta continuidad en el modelo de inserción externa de Argentina hasta 1990, habida cuenta de que se trata de la inserción de un país periférico en el marco global del mundo de la segunda posguerra, bajo el orden de la Guerra Fría. Esto es, la política exterior reflejó también los condicionantes externos o sistémicos y mostró márgenes de maniobra relativos.

Desde este punto de vista, consideré entonces pertinente recurrir a algunos de los modelos que explican esta inserción condicionada por una realidad signada por la disputa Este-Oeste y por la necesidad de

2 A principios de 1980, cuando la administración Carter impuso un embargo de cereales a Moscú en respuesta a la invasión soviética a Afganistán, las autoridades argentinas se negaron a acompañar la iniciativa norteamericana, alegando su desacuerdo con la utilización de acciones económicas como instrumento de represalia política. Aun siendo calurosos defensores de la alineación con Occidente, primaron los buenos negocios con Moscú.

poner en marcha una estrategia de desarrollo nacional, siguiendo las líneas en boga en América Latina en la década del sesenta bajo las ideas de Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina. Así, la inserción argentina giró a partir de las premisas del “paradigma globalista”³: el no alineamiento con EE.UU., que nunca implicó equidistancia entre los bloques; el alto perfil en los foros internacionales en defensa de la paz, el desarme y la distensión Este-Oeste; el rechazo a organismos y regímenes internacionales que procurasen congelar la distribución del poder mundial, particularmente en el desarrollo de tecnologías sensibles; la oposición al establecimiento de organismos supranacionales que coarten la autonomía y el desarrollo argentinos; el impulso a la integración latinoamericana, desde una perspectiva gradualista; la ejecución de una estrategia de desarrollo orientada a la sustitución de importaciones a nivel nacional y regional como vía principal para superar las vulnerabilidades del modelo tradicional basado en las exportaciones primarias; la introducción de reformas en el sistema económico y financiero internacional que contemplen los intereses de los países en desarrollo; la diversificación de los socios comerciales externos sin barreras ideológicas. Sin embargo, algunos gobiernos mostraron variaciones. A la derecha e izquierda del espectro político hubo intentos de favorecer paradigmas alternativos: el de la relación preferencial con EE.UU. (Revolución Libertadora 1955-1958, gobierno de José María Guido, y período pre-Malvinas de Leopoldo Galtieri), o el paradigma de autonomía heterodoxa⁴ en el breve período de Héctor Cámpora.

En el contexto de estas premisas generales se pueden derivar las preferencias de actores y temáticas. En el marco de un escenario internacional signado por la disputa Este-Oeste, se observa la elección de relaciones privilegiadas con EE.UU. y los estados desarrollados, y preocupaciones referidas al contexto regional y a América Latina, en tanto los demás países del Sur poseen un rol marginal y sólo aparecen en el marco de las cuestiones vinculadas al desarrollo.

Sin embargo, a los efectos de este trabajo resulta más pertinente analizar los espacios que durante este período ocuparon las relaciones

3 Término utilizado por Russell y Tokatlian (2002), quienes refieren a tres modelos de inserción internacional seguidos históricamente por Argentina: el de relación especial con Gran Bretaña (desde fines del siglo XIX hasta 1930), el paradigma “globalista” desde mediados de la década del cuarenta hasta el fin de la Guerra Fría, y la estrategia de “aquiescencia pragmática” iniciada a principios de la década del noventa hasta el presente.

4 Al decir de Juan Carlos Puig (1984:78), por entonces ministro de Relaciones Exteriores, “el autonomista heterodoxo no acepta que se impongan dogmáticamente, en nombre del ‘bloque’, apreciaciones políticas y estratégicas que sólo consultan el interés propio de la potencia hegemónica; interés que, en la inmensa mayoría de los casos, refleja en realidad las aspiraciones de determinados grupos de presión o factores de poder internos”.

Sur-Sur. En este contexto, el análisis se orienta al rol del Movimiento de Países No Alineados y de los países africanos, que se fueron incorporando a este movimiento a medida que se independizaban. Consecuentemente, desde la Tercera Posición, el tercermundismo, el desarrollismo o el no alineamiento, la política exterior argentina –aunque no tuvo una posición militante– cuestionó con diverso énfasis las asimetrías del orden internacional y las políticas intervencionistas de las grandes potencias, proponiendo reformas al orden económico internacional y dando prioridad a los vínculos horizontales con sus vecinos. A pesar de este discurso, hasta la década del ochenta estas intenciones fueron muchas veces superadas por los enfoques de políticas de poder que enfatizaban la competencia.

A partir de este marco general, efectuaré entonces una breve reseña del lugar que les correspondió a los países *del Sur* durante los gobiernos que se sucedieron entre 1960 y 2000 para situar, en consecuencia, *el lugar de África*.

Con Arturo Frondizi, la función de la política exterior argentina fue transformar el país agrario en industrial, sobre la base de una relación especial con EE.UU., fundamentalmente para reforzar la inversión extranjera. Aunque Argentina acompañó a EE.UU. en sus planteos estratégicos, tanto en el mundo como en la región, por diversas razones, las relaciones llegaron a ser antagónicas, pues para Frondizi la pertenencia a Occidente no implicaba renuncia a la universalidad (Puig, 1984). En consonancia con esta idea, el presidente trató de profundizar las relaciones con los países extra-hemisféricos: recorrió Europa y Asia; en la India enfatizó la tendencia neutralista; en las relaciones con Latinoamérica privilegió la vinculación con Brasil. Pero su política exterior, con inestabilidad institucional, demostró un alto grado de fragilidad, como se verificó en los acuerdos con Janio Quadros –en torno a coordinar una acción internacional común frente a los grandes centros de poder mundial como así también en los foros internacionales– o con la reunión que mantuvo con el Che Guevara.

Con Arturo Illia, Argentina intentó aprovechar el multipolarismo político y económico que se comenzaba a evidenciar en la década del sesenta y el surgimiento de nuevos estados independientes en el Sur; que mostraban la creciente desigualdad estructural en el mundo.

La percepción del canciller Zavala Ortiz no sólo estaba anclada en el reconocimiento de los multipolarismos, sino también en la presunción de que esta categoría internacional resultaba ventajosa para los países en desarrollo. Con el acento puesto en América Latina (García del Solar, 1996) se intentaron aproximaciones al Sur: Argentina participó como observador en la Segunda Conferencia de No Alineados en El Cairo, en octubre de 1964; buscó coincidencias con los países pro-

ductores de materias primas en el marco de la UNCTAD y del Grupo de los 77; y privilegió la relación con los países del Cono Sur.

Sin embargo, como afirma Miranda (2001a: 184), su política exterior estuvo amenazada por el choque entre las tendencias a la ampliación de conductas autonomizantes y la presión de adscribir incondicionalmente a la relación con Occidente, no logrando separarse de la lógica que imponía la Guerra Fría. Así como desde 1958 Argentina no pudo desconectar dimensiones de su política exterior para remontar el proyecto de país industrial por impotencias internas, desde 1963 tampoco pudo ensanchar su base de vinculación internacional con nuevos interlocutores, por las mismas razones. Los niveles de inestabilidad institucional del país le restaron capacidades y por tanto posibilidades a la Argentina.

Los militares que tomaron el poder con el golpe de 1966 privilegiaron el objetivo de una Argentina comprometida con la seguridad continental y nacional a través de la llamada Doctrina de la Seguridad y Desarrollo, y tuvieron percepciones y métodos diferentes del gobierno radical en materia de política exterior, optando por el alineamiento con Occidente para contrarrestar la influencia marxista.

Sin embargo, la sucesión de gobiernos militares (1966-1973) no presentó una posición monolítica. Por una parte, como indica Puig (1984), hubo dos períodos bien definidos de política exterior. El primero, con la presidencia de Juan Carlos Onganía, mostró una clara alineación con EE.UU. y el llamado *mundo occidental y cristiano*. En el segundo, con Marcelo Levingston y Alejandro Lanusse, se observa un significativo intento de superar el aislamiento argentino a través del desarrollo de una política de tipo aperturista –que dejaba de lado las fronteras ideológicas (reunión de Lanusse con el presidente chileno Salvador Allende en 1971, reconocimiento del gobierno de la República Popular China y acercamiento a Latinoamérica)– y de una apertura comercial hacia los países del Este, en particular la URSS. Nótese que para entonces EE.UU. y la URSS ya habían iniciado la distensión, en tanto América Latina se dirigía hacia la Guerra Fría. Paralelamente, la política exterior argentina estuvo fragmentada en la política burocrática de la Cancillería y la específicamente referida al proyecto militar.

El tercer gobierno peronista (1973-1976) enfatizó las tendencias autonomistas del último gobierno militar, pero ahora como parte de una estrategia integral. Para Puig (1984: 149), entonces canciller del gobierno de Héctor Cámpora, “se implementó un nuevo proyecto autonomista heterodoxo”. El presidente Cámpora difundió su proyecto de política exterior en su mensaje al Congreso, sobre la base de la Tercera Posición elaborada por Juan D. Perón en la década del cuarenta. Se planteaba una diversificación de las relaciones internacionales, en el entendido de que ello ofrecería mayores márgenes de maniobra para

sostener la autonomía de Argentina. De este modo, la política exterior privilegió la relación con los países de la región; se mantuvieron relaciones normales con EE.UU., pero se restablecieron relaciones con Cuba y se iniciaron con la República Democrática Alemana, Corea del Norte y Vietnam del Norte. Se trató de dinamizar la relación con Europa y varios países afroasiáticos (Puig, 1984). Precisamente la vinculación con este último bloque hizo que se decidiera en septiembre de 1973, en la Reunión de Argel, el ingreso de Argentina como miembro pleno al Movimiento de Países No Alineados, cuando este se encontraba en el cenit de su prestigio.

Según la interpretación de Paradiso (1996: 171),

el enrolamiento en el No Alineamiento fue visto como un instrumento para disminuir la dependencia, favorecer el desarrollo y restaurar antiguos brillos nacionales. Reflejaba la idea de sumarse a un ámbito de acción solidaria para arrancarle a los países industrializados un orden económico internacional más justo. Constituía, por fin, la oportunidad para explorar las posibilidades de cooperación Sur-Sur; otro campo que en esos días se consideraba importante para salir del atraso.

Con la asunción de Perón se persistió en los lineamientos, pero se cambió el estilo (Vázquez Ocampo, 1989). En tanto su muerte llevó a la disminución progresiva del dinamismo de esta política, las prioridades fijadas en 1973 fueron olvidadas y el enfoque tercermundista se hizo cada vez más retórico, privilegiándose de manera poco clara las relaciones con algunos países árabes.

Jorge Videla y los militares que depusieron a María Estela Martínez de Perón en 1976 plantearon la búsqueda de buenas relaciones con EE.UU. –la doctrina de Seguridad Nacional continuaba vigente en este período– señalando su rechazo a posiciones de alineamiento automático con Washington (salvo con Galtieri, en la etapa pre-Malvinas), condicionados por las críticas a la violación de los derechos humanos realizadas por la administración Carter. Entre tanto, para el ministro Martínez de Hoz y su equipo la consolidación de una buena relación con EE.UU. y la ampliación y fortalecimiento de las vinculaciones transnacionales y transgubernamentales con ese país eran percibidas como una condición necesaria para el éxito del programa económico. Como el liberalismo del ministro de Economía debía conjugarse con el autoritarismo nacional del pensamiento militar, en la política exterior los dos sectores tuvieron injerencias preeminentes sobre problemáticas y temas, al grado de conformar parcelas relativamente autónomas de gestión y poder y quedar sujetos a pujas intra-burocráticas derivadas principalmente del rol de “super-ministro” de Martínez de Hoz.

En ese contexto se mantuvo un bajo perfil en el eje de coordenadas Norte-Sur. Los líderes del Proceso estimaban que Argentina era un país demasiado rico y demasiado blanco para ser incluido en el Tercer Mundo (Russell, 1996a). Las diferencias políticas, ideológicas, históricas y socioculturales trababan el acercamiento político a los países subdesarrollados en el plano multilateral, considerando la participación en el No Alineamiento como algo inapropiado y desaconsejable, a tal punto que se analizó la alternativa de retirar al país de ese grupo.

Estas posiciones se reforzaron aún más luego de la conferencia de La Habana en 1979, con la presidencia de Cuba. Pero muchos entendieron que el costo del alejamiento podía ser mucho mayor que el que podría derivarse de su permanencia en el mismo. Paradiso (1996: 177) sostiene:

ya desde antes de 1976 la Argentina venía con una “participación retaceada”, que la Cancillería administraba con bastante discreción y que tenía como propósito principal beneficiarse con el apoyo que los países miembros del Movimiento podían brindar en relación con la cuestión de las Malvinas, particularmente en el Comité de Descolonización de la ONU.

y agrega:

En el plano de los discursos y para diferenciarse de posiciones del tipo de las cubanas, la diplomacia argentina se había cuidado bien de censurar los intentos de “alinearse a los no alineados”, expresando su adhesión a las concepciones fundacionales del Movimiento, concepciones que, por otra parte muy pocos sabían apreciar en profundidad.

La necesidad de no profundizar el aislamiento internacional determinó que el gobierno decidiera quedarse en los No Alineados a pesar de su oposición ideológica a la filosofía y objetivos del movimiento. Tomando un perfil bajo, los militares limitaron su participación a obtener o asegurar el apoyo de sus miembros a algunos reclamos tradicionales de Argentina (tales como el derecho de soberanía de las islas Malvinas, la defensa del desarrollo nuclear autónomo y la independencia tecnológica) y a otros de carácter más coyuntural: las tesis argentinas sobre la utilización de recursos naturales compartidos (en razón del conflicto existente con Brasil por las represas hidroeléctricas), y muy particularmente la cuestión de los derechos humanos.

Con Roberto Viola y Oscar Camilión se produjo una reorientación de la política exterior, en otra fase del proceso: mejoramiento de las relaciones políticas con EE.UU. y Europa Occidental, promoción de relaciones fluidas con América Latina, una presencia más genuina en los No Alineados, y el mantenimiento del pragmatismo económico. En palabras de Oscar Camilión, “nuestra única política en materia comercial es la de vender al mejor postor” (*Clarín*, 1981a).

Cuando Leopoldo Galtieri consiguió desplazar a Viola de la presidencia, anunció la decisión de poner fin a las zonas grises de la política exterior y alinearse sin rodeos a los objetivos estratégicos globales y regionales de la administración Reagan, disminuyendo el ya bajo perfil en los No Alineados. Pero la decisión de la Junta de invadir las islas Malvinas⁵ echó por la borda este esbozo de política exterior, viéndose obligada a replantear las alianzas y recurrir a quien le pudiese brindar apoyo. Por tanto, paradójicamente, cuando los militares parecían más dispuestos a abandonar a los No Alineados, lo convirtieron en el foro privilegiado de una contraofensiva diplomática destinada a compensar la derrota militar en Malvinas. Este giro pudo observarse claramente en la reunión ministerial de los No Alineados en La Habana, el 3 de junio de 1982, donde el canciller de Galtieri, Nicanor Costa Méndez, comparó la lucha de Argentina por las islas Malvinas con la que habían librado Argelia, India, Cuba y Vietnam para lograr su independencia; comparó los casos de Guantánamo y de la isla Diego García con el de los archipiélagos australes; y condenó duramente a Sudáfrica e Israel (*Clarín*, 1982a).

La derrota de Malvinas llevó a una reorientación forzada de la política exterior argentina que no generó credibilidad. La declaración del presidente Reynaldo Bignone en la Séptima Conferencia de los No Alineados en Nueva Delhi –“Argentina se identifica plenamente con todos los ideales del movimiento, cuyo destino comparte y cuya presencia creciente en la política mundial constituye una de las mayores garantías para que se cumplan los objetivos de paz, justicia y desarrollo” (*La Nación*, 1983)– se hizo tan difícil de aceptar como la idea de Argentina participando del Sur desde una perspectiva política y estratégica⁶.

Con la vuelta a la democracia, la herencia del Proceso fue una variable fundamental para explicar y comprender el alto y diversificado perfil de la política exterior del gobierno de Raúl Alfonsín. A partir de 1983, la política exterior estuvo orientada a poner fin al aislamiento internacional del país, producto de la violación de los derechos humanos del gobierno militar y su derrota en el conflicto bélico de las islas Malvinas. Es decir, a recomponer la imagen externa del país y consolidar el proceso de transición democrática.

En ese contexto, Alfonsín cambió la mayor parte de las orientaciones de los gobiernos militares que lo precedieron: modificó parcialmente el per-

5 Los intentos de EE.UU. por enrolar a los militares argentinos en una alianza anticomunista dieron a los generales un sentido exagerado de su importancia para aquel país, que los llevó a hacer algunos cálculos muy costosos y errados respecto a las lealtades.

6 “La República Argentina y todos los miembros de este movimiento también pertenecen por razones geográficas, políticas, económicas y estratégicas al castigado Sur”. *Diario Clarín*, 11 de marzo de 1983.

fil de las relaciones con EE.UU., desplazándolo de los supuestos del modelo Este-Oeste; adoptó un alto perfil en América Latina de signo distinto al del Proceso; y mantuvo una posición pragmática en materia de relaciones económicas internacionales. Dada la pertenencia estructural del país al mundo en vías de desarrollo, reformuló la aproximación a los No Alineados y a las cuestiones englobadas en la problemática Norte-Sur; donde Argentina debía desempeñar un papel activo, junto con América Latina.

Uno de los supuestos fundamentales del gobierno de Alfonsín fue que Argentina debía transformarse en una potencia moral (Caputo, 1986). Para ello propuso desconectar al país de la tensión Este-Oeste, sostener el principio de no intervención, y ampliar la participación diplomática en los distintos foros multilaterales, destacándose el Grupo de los Seis (junto a Grecia, India, México, Suecia y Tanzania) para cuestiones de desarme. Pero más allá de los objetivos éticos había consideraciones prácticas, al sostener que el mantenimiento de profundas asimetrías económicas en el orden mundial amenazaba seriamente la seguridad global.

Según Russell (1996b) la política exterior se utilizó como malla protectora de la democracia interna. En ese contexto se inscribió la reorientación de la participación argentina en el No Alineamiento, desde una posición más genuina y no inspirada en oportunismos coyunturales. Para justificar el aumento de perfil se argumentó que su bandera principal era “unir esfuerzos para impedir que nuestros territorios se conviertan en escenarios de conflictos ajenos y especialmente de la confrontación estratégica entre las superpotencias” (*La Prensa*, 1985).

Contrariamente a los militares, que habían potenciado las diferencias de Argentina con los países del Sur, Alfonsín destacó las coincidencias objetivas emergentes de la propia condición de subdesarrollo y la percepción compartida sobre la falta de equidad del orden vigente. De este modo apuntó a fortalecer las relaciones Sur-Sur mediante el apoyo de diversos esquemas de cooperación, concertación e integración selectiva, para enfrentar problemas similares. Pero una vez más la debilidad gubernamental causada por la pérdida de consenso interno y la presión de los principales operadores económicos internacionales condicionó la realización de un nuevo “giro realista”, más cercano a EE.UU. (1987-1989), que deberíamos interpretar como “pragmático”.

Una serie de cambios⁷ en el orden externo –el fin de la Guerra Fría y la expansión del modelo de globalización económica y de la democracia como forma de gobierno– se produjeron paralelamente a la

7 En 1985, en Reykjavik se inició el fin de la Guerra Fría; en 1989 se produjo la caída del muro de Berlín y se elaboró el Consenso de Washington; en 1991 se puso fin al bipolarismo. Los cambios internacionales fueron profundos y pueden explicar la diferencia de visiones y consecuentes modos de inserción entre Alfonsín y Menem.

asunción de Carlos Menem (1989) a la primera magistratura. Aunque en el ámbito interno la democracia parecía recuperada y se observaba la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil, la crisis hiperinflacionaria de 1989, las demandas sociales y presiones políticas de todo tipo produjeron la entrega del poder anticipada de Alfonsín

En ese contexto, Menem definió el interés nacional en términos de desarrollo económico, y la política exterior argentina en clave económico-comercial. Las prioridades económicas determinaron la definición de un primer círculo de países preferenciales: EE.UU., los miembros de la Unión Europea (UE), y los integrantes del (MERCOSUR), Mercado Común del Sur, incluidos Chile y Bolivia.

La política exterior del gobierno de Menem⁸ estuvo fuertemente vinculada al cambio de modelo político-económico implementado a nivel interno⁹, e influenciada por el modo personal del presidente de atender los asuntos de Estado y diseñar e instrumentar las relaciones externas. Muchas veces, como lo sostienen Bologna y Busso (1994), los errores de estilo llegaron incluso a condicionar el contenido de la política exterior argentina por la sobreactuación y por la prioridad dada a las relaciones interpersonales –esto es, de presidente a presidente– con lo cual podría hablarse de confusión entre diplomacia y política exterior.

En cuanto a los contenidos del nuevo diseño, se abandonó el perfil confrontacionista con EE.UU., optando por un realineamiento acrítico, en función de los constreñimientos económicos internos y de una nueva lectura del sistema político y económico internacional resultante del fin de la Guerra Fría. En este sentido, el *linkage* entre la reforma económica interna y el acercamiento a EE.UU., para que apoyase a Buenos Aires en las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito y la banca privada de capitales, trajo como consecuencia la entrada de créditos y financiamiento internacional para el sector tanto público como privado. De este modo, la política exterior desempeñó el rol de asistir a los cambios domésticos en orden a la reestructuración económica y a la estabilidad de los mercados.

Durante los primeros años, la política exterior cumplió la función de obtener una excelente relación con Washington, subordinando a dicha relación gran parte de la agenda externa argentina. Desde fines de 1991, en el discurso se privilegiaron cuatro áreas: EE.UU., América Latina, Europa y Japón, planteando diferentes plazos en las estrategias de acercamiento. El “multilateralismo del Sur” fue considerado inapropiado e irrelevante en los nuevos escenarios de la post Guerra Fría.

8 Para un análisis exhaustivo de este período consultar las obras editadas por el CERIR (1994, 1998, 2001).

9 Aplicación estricta del Consenso de Washington de 1989.

Entre los cambios más notables figuran la relación con EE.UU., la cuestión Malvinas, la ruptura de la tradicional neutralidad argentina (con el envío de naves y tropas al Golfo Pérsico), el giro en la política nuclear y la aproximación a posiciones sobre no proliferación (avanzando con Brasil y ratificando Tlatelolco), la política misilística, con la desactivación del proyecto Cóndor II (mostrando los costos del alineamiento), el retiro abrupto de los No Alineados en 1991 (aunque no del Grupo de los 15) y la modificación de los votos en NU, alineándose más con las posiciones norteamericanas (sobre todo en sus críticas a la violación de los derechos humanos en Cuba).

En las relaciones con América Latina se muestran las mayores continuidades, profundizándose la política de concertación en pos de la defensa democrática y de los derechos humanos a nivel regional. A su vez, se avanzó en el proceso de integración subregional, con la constitución del MERCOSUR, a partir del 1 de enero de 1995, formando una Unión Aduanera imperfecta. Este proceso presentó una primera etapa que, vinculada a la coyuntura expansiva de la economía argentina y brasileña, se caracterizó por la aceleración y ambición en los objetivos. Promediando la década, con las consecuentes crisis de ambas economías y la presión norteamericana por un proyecto alternativo en torno al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la integración ingresó en una etapa de estancamiento. Así, los socios comenzaron a estar más pendientes de la generación de mecanismos de defensa ante las crisis de sus vecinos que de la redefinición de las metas del MERCOSUR a futuro.

Llegado este punto, y tomando en consideración otros ámbitos de inserción internacional, se torna pertinente hacer algunos comentarios respecto a la abrupta salida argentina de los No Alineados en septiembre de 1991, teniendo en consideración la relevancia otorgada por el gobierno de Alfonsín y el cambio de orientación dado por Menem. Esta decisión sólo puede entenderse como un gesto político con un claro carácter simbólico, sin atribuirla a una cuestión de intereses (económicos o políticos) o a presiones externas. El grupo no constituía, en la post-Guerra Fría, una fuente de preocupación para EE.UU., y la participación de Argentina era materia de razonable consenso en los partidos políticos mayoritarios¹⁰.

En la plataforma electoral del partido justicialista que llevó al poder a Menem se anunciaba que “la Argentina debe mantener invariable su adhesión al Movimiento de los No Alineados” (Paradiso, 1996: 198).

10 Un extenso tratamiento del tema, con el cual coincido ampliamente, se encuentra en Arbilla (1997).

Pero cuando el presidente asistió a la cumbre del Movimiento en Belgrado, en septiembre de 1989, en su discurso ya anunciaba el cambio de posiciones, al hacer suyos los argumentos con que habitualmente las potencias del Norte desestimaban las razones del Sur, esto es, “que las penurias de los países periféricos eran el resultado de sus propios errores”. La misma argumentación sostuvo el canciller Di Tella (1996) al justificar la salida del movimiento.

En conclusión, los cambios y las continuidades en la política exterior de Menem se desarrollaron de manera acorde con el nuevo modelo político y económico y el abandono del modelo basado en la sustitución de importaciones. Así se ligaron las políticas domésticas con la política exterior; recurriendo aquí también al pragmatismo como modo de acción política.

Russell y Tokatlian (2002: 15-17) definen a este período como el de “aquiescencia pragmática”, pero diferencian claramente los pragmatismos de Brasil y de Argentina¹¹.

Consideran que el pragmatismo responsable en la formulación de 1974 del canciller Azeredo da Silveira fue muy distinto de la aquiescencia pragmática de Menem. Brasilia optó por una estrategia de gradual desalineamiento respecto a Washington, mientras que Buenos Aires escogió un alineamiento acrítico. Brasil adoptó una conducta moderada y flexible, mientras que Argentina privilegió la sobreactuación y la rigidez. Brasilia pretendió una mayor proyección en los ámbitos multilaterales con un espíritu más ecuménico, en tanto Argentina adoptó una posición firmemente pro-occidental. Brasil persistió en otorgarle un rol crucial al Estado y a su fortalecimiento, mientras que Argentina confió en que el mercado, casi mecánicamente, le asignaría al país un lugar significativo en los asuntos mundiales. Russell y Tokatlian concluyen que, aun siendo pragmática, la política exterior argentina de la década del noventa fue tan ideológica como cualquier otra, y los costos orientados a eliminar la condición de Argentina como país de riesgo político no se correspondieron con los beneficios no políticos que el gobierno esperaba cosechar.

EL BAJO PERFIL DE LAS RELACIONES CON ÁFRICA

En consecuencia, los modos en que los diferentes y sucesivos gobiernos diseñaron la política exterior, y la poca y variable relevancia otorgada a

11 De este modo afirman “que la idea de pragmatismo en política exterior encierra variadas connotaciones: desde la existencia de una política carente de principios o ajena a la defensa de principios básicos, una política *ad hoc* movida por circunstancias cambiantes, una política práctica, instrumental o utilitaria, una política centrada en razones de conveniencia, una política orientada al ‘*problem solving*’, una política que confía en que lo que se impone es verdadero, etc.”.

las relaciones Sur-Sur, moldearon el bajo perfil de las relaciones argentino-africanas tanto a nivel del discurso como de las acciones¹².

Con todo, esta relación errática se vio permanentemente asediada por el fantasma de las buenas vinculaciones de los diferentes gobiernos argentinos con el gobierno racista de Sudáfrica, ancladas en variables de orden estratégico y comercial, que trataré más adelante.

Por ello, a partir de la definición de las relaciones con Sudáfrica, con la ruptura de relaciones diplomáticas durante el gobierno de Alfonsín, se llegó al momento más importante de las relaciones argentino-africanas, que trajo aparejado la consiguiente aproximación a los estados africanos y el inicio de un diseño para la región.

Es interesante el panorama caracterizado por Moneta (1978: 91), quien sostiene que la percepción del papel de África en la política exterior argentina

resulta confusa, estereotipada y unidireccionalmente orientada. Su manejo se restringe a un reducido número de funcionarios diplomáticos y económicos, a un número también limitado pero importante de capital nacional y transnacional, y a altos oficiales de la Armada. Existe internamente cierta polarización en los sectores comercial y diplomático en cuanto a sus preferencias. Los primeros, si bien desean comerciar con todo el continente, si son enfrentados con una opción ineludible, se dividen en partidarios de África Negra o de Sudáfrica. En cuanto a los diplomáticos, mantienen actitudes favorables a los nuevos países africanos, a excepción de los que han actuado en Sudáfrica, que retornan convertidos en entusiastas agentes de proselitización en favor de Pretoria.

El escaso interés por África tiene una base explicativa en las fuertes vinculaciones verticales con Europa y EE.UU. Argentina tenía una fuerte tradición de relaciones con Gran Bretaña, y luego de la Segunda Guerra Mundial con los países europeos y con EE.UU., variable interviniente en las cuestiones hemisféricas, que condicionaron tanto la concepción eurocéntrica de la política exterior argentina como su relativo aislamiento.

El bajo perfil de las relaciones de Argentina con los estados africanos puede asimismo extenderse a otros vínculos bilaterales, por ejemplo con Japón, China, los estados de Europa Oriental y Central, de Medio Oriente y del Sudeste Asiático, donde también es posible observar ausencia de diseños, desarrollo de acciones rutinarias y mar-

12 Asimismo, y consecuentemente con el bajo perfil, son prácticamente inexistentes las referencias a las vinculaciones con los estados africanos en la literatura académica sobre política exterior argentina.

ginales, miradas sesgadas y predominio de acciones puntuales en función de intereses específicos¹³.

Sin embargo es interesante notar que, a pesar de este “mirar hacia el Norte”, un repaso de la historia colonial de Argentina muestra que existieron relaciones intra-sudatlánticas a fines de los siglos XVIII y principios del XIX, tanto con el tránsito de esclavos como con las vinculaciones administrativas entre las entonces colonias españolas. Como documenta Rizzo Romano (1991), desde el recién creado Virreinato del Río de la Plata se administraron por algunos años, en nombre de España, las islas de Fernando Poo y Annobon –hoy parte del actual territorio de Guinea Ecuatorial, ex colonia española–, las cuales habían sido cedidas por Portugal por el Tratado de San Ildefonso del 1 de octubre de 1777, en trueque con la Colonia del Sacramento y con la isla de Santa Catalina en Hispanoamérica¹⁴.

Por otro lado, la población de origen africano en Argentina es en la actualidad casi inexistente¹⁵, contribuyendo a la negación de los aportes negro-africanos en su cultura. Esto se debió al predominio de “modelos civilizatorios europeístas”, sumado al hecho de presentar una escasa “visibilidad”, tanto por su disminución como por su mestizaje con aborígenes, “criollos” e inmigrantes.

Aun cuando al momento de la declaración de la independencia (1816) la población de Buenos Aires de origen africano mostraba números relevantes¹⁶, estos fueron diluyéndose con el pasar de los años,

13 Como lo marcan las autoras de los trabajos que reflejan las relaciones de Argentina con los estados y regiones mencionadas (CERIR, 2001).

14 Según transcribe el autor “en los legajos de la ‘División Colonia, Sección Gobierno, Isla Fernando Póo’, constan cinco voluminosos paquetes de documentos correspondientes al período 1778 al 1794, referidos a la Administración, desde Buenos Aires, de estos territorios africanos (lista de tropa, negros libres contratados, recaudaciones, aprobación de cuentas por el Tribunal Mayor y Audiencia Real de Cuentas del Virreinato)”.

15 En el presente, entre los afroargentinos que se encontraban en el país –no siempre visibles por su color– pueden distinguirse los descendientes de los antiguos esclavos, que habitan en pequeñas comunidades en Chascomús, Santa Fe, en los alrededores de la ciudad de Buenos Aires (Palermo, Munro, Morón, Liniers) y en La Plata. Luego están los caboverdeanos, que llegaron entre fines del siglo XIX y principios del XX, radicados en la provincia de Buenos Aires, en Avellaneda, La Boca y Ensenada y finalmente, a partir de 1990, una reciente e incipiente corriente inmigratoria proveniente principalmente del África Occidental. Dan cuenta de esta realidad, la reciente compilación realizada por Picotti (2001) y las sucesivas publicaciones de Maffia (1986, 1994, 1995, 2000) sobre caboverdeanos en Argentina. Esta última autora, en una entrevista realizada en La Plata en noviembre de 2001, declaró tener registrados aproximadamente ocho mil caboverdeanos, incluyendo los nacidos en Cabo Verde y cinco generaciones de descendientes.

16 Según Francisco Morrone (2001), de acuerdo al relevamiento de la población ordenado a finales del siglo XVIII por el virrey Vertiz en una extensión equivalente al actual territorio argentino, vivían en el Nordeste argentino un 45% de hombres africanos, en

las epidemias, las guerras de independencia¹⁷ y finalmente la corriente migratoria europea, que llegó por oleadas desde mediados del siglo XIX hasta principios del XX. Estos datos justifican la escasa relevancia del componente africano en la historia argentina, marcando una diferencia sustancial con el caso brasileño. A pesar de ello, desde la década del sesenta hubo tentativas de aproximación al estudio de África desde los ámbitos académicos¹⁸ que de algún modo coincidieron con los flujos y reflujos del interés argentino en África.

LA POLÍTICA POR IMPULSOS

Junto a esta breve revisión conceptual y contextual, caracterizo a la política exterior hacia África como una política “por impulsos”, que varió de intensidad según los períodos, gobiernos y proyectos de inserción internacional. Consecuentemente con la ausencia de estrategias visibles hacia la región en los diseños de política exterior argentina, los estados africanos no aparecen mencionados en los discursos de política exterior y sólo existen referencias puntuales en coyunturas específicas, los impulsos, que serán desarrollados a continuación.

Entiendo por *impulsos* las acciones externas, generalmente discontinuas, que explicitaron momentos de acercamiento a los estados del continente africano, por períodos cortos. Estos impulsos estaban vinculados a una necesidad u oportunidad contingente, directa o indirecta, que era el sustento del acercamiento.

Como se deriva de ello, el objetivo pretendido terminaba convirtiéndose en el contenido de la acción política. Así, se podría hablar de impulsos con contenido marcadamente ideológico, político o comercial, según la oportunidad y necesidad de los ejecutores de las acciones de esos momentos. Los objetivos políticos procuraban conseguir los votos africanos en las Naciones Unidas en torno a la disputa por las islas Malvinas, y en la década del ochenta, mejorar la inserción argentina en los No Alineados. Los objetivos económicos buscaban mercados para las exportaciones argentinas, y los estratégicos, establecer una alianza para combatir el comunismo.

Tucumán y en Santiago del Estero un 64% respectivamente, y en Buenos Aires, al momento de producirse las invasiones inglesas (1806-1807), un 30,1%. Pero el dato más interesante lo muestra el segundo censo nacional de fines del siglo XIX (1895), que señala que la población negra se reducía al 0,13%. Sobre la población de origen africano en el siglo XIX consultar Andrews (1990); los trabajos de las historiadoras Marta Goldberg y Silvia Mallo (1994); Guzmán (2000).

17 Es de destacar el protagonismo de los esclavos y libertos en el ejército, desde su incorporación a las milicias –creadas en 1590, a sólo treinta años de fundada Buenos Aires– hasta finalizar el siglo XIX, cuando el hombre negro participó de todos los combates.

18 El primer relevamiento lo realizó Anglarill (1983), y recientemente Vela (2001).

Acorde con los estados africanos seleccionados se deducen dos criterios orientadores de los impulsos: que el país en cuestión tuviese peso específico en la región, o que ofreciese oportunidades comerciales. Por ello merecieron especial atención los estados de África del Norte, algunos de la costa atlántica, Etiopía por ser sede de la OUA, y Sudáfrica.

De un modo concreto, los impulsos pueden medirse en función de un grupo de indicadores tales como la apertura de embajadas, el envío y recepción de misiones diplomáticas o comerciales, la firma de convenios, o las variaciones abruptas de la balanza comercial con un país determinado, temas a ser abordados en el capítulo siguiente.

Esta política por impulsos, espasmódica, refleja un particular proceso decisorio. La baja prioridad de los estados africanos en las políticas implementadas por los sucesivos gobiernos, tanto civiles como militares, llevó a que las decisiones que se plasmaron en impulsos fueran tomadas a nivel del funcionamiento de “rutina” del Palacio San Martín.

Asimismo, en función del bajo perfil, muchas de las iniciativas de aproximación bilateral o multilateral (en el marco de los No Alineados y de las Naciones Unidas) se debieron en general a la buena voluntad e imaginación de los funcionarios a cargo del área, tanto en la Cancillería¹⁹ como en la entonces Secretaría de Industria y Comercio Exterior del Ministerio de Economía –quienes lograban un espacio de maniobra para promocionar una acción o misión pero, en el marco de una estructura desagregada, no necesariamente actuaron en forma coordinada y menos aún como parte de un diseño organizado sobre la base de elementos racionales y oportunidades a largo plazo. También se debieron a las recomendaciones de representantes argentinos en las Naciones Unidas, a la energía de algunos embajadores argentinos destinados en los países africanos –quienes muchas veces debían luchar contra la inercia de Buenos Aires– o a la presión y el activismo de algún empresario con posibilidades de hacer negocios en África.

En este contexto, y al no figurar los estados africanos en las prioridades externas, los vacíos producidos en los espacios de maniobra marginales permitieron canalizar iniciativas que fueron aisladas, tanto porque el sistema de rotación de los funcionarios de la Cancillería²⁰ impidió el seguimiento y la continuación de las acciones de “bajo perfil”,

19 Al presente, entre las “instancias burocráticas” se encuentran: la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, la Dirección de Relaciones Económicas Bilaterales, la Dirección de Servicios de Apoyo a la Promoción de Exportaciones, la Dirección de África del Norte y Medio Oriente, la Dirección de África Subsahariana, la Dirección Organismos Internacionales, la Fundación ExportAr, y el Fondo Argentino para la Cooperación Técnica (FoAr).

20 De acuerdo al Decreto-Ley 2.707 del 10 de abril de 1963, por el cual se creó el Instituto del Servicio Exterior de la Nación y se reglamentó su funcionamiento.

como por la inestabilidad política y económica de los probables socios del otro lado del Atlántico.

Como consecuencia se observa un cierto “personalismo” en el proceso decisorio²¹, que se fue gestando por la insistencia de funcionarios de diversos niveles y pudo seguir su curso hacia arriba en la pirámide decisoria en la medida en que la acción no fuese “costosa” en términos políticos o económicos. Dentro de esa lógica ocurrió que muchos valiosos informes y recomendaciones de funcionarios acreditados en los estados africanos o en Buenos Aires se perdieron en los vericuetos burocráticos del Palacio San Martín.

De esta manera podría afirmarse que los impulsos reflejan, con escasas excepciones, las iniciativas de aproximación a los estados del continente africano. La intensidad de estos estuvo condicionada por el contenido-objetivo, y a su vez, eso determinó su posicionamiento en la pirámide decisoria. Si el contenido del impulso se inscribía en la política del gobierno, se incrementaba la intensidad y la decisión era tomada en los más altos niveles. Si el impulso o interés era menor, la decisión era tomada por el nivel medio de la burocracia. La relación entre intensidad del impulso y niveles decisorios estuvo dada en relación al lugar que le correspondía al tema en cuestión a nivel del diseño general.

De ahí que la mayoría de las decisiones entraran en la dinámica de la rutina. La excepción más notable fueron la ruptura y el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, que muestran que esas decisiones se enmarcaron en el diseño general de políticas y por tanto fueron tomadas al más alto nivel. Sin embargo, el objetivo no fue Sudáfrica *per se*, sino su efecto demostración para alcanzar otros objetivos en cuestiones relevantes.

21 Personalismo entendido como compromiso personal.

CAPÍTULO II

DE LOS IMPULSOS AL ESBOZO DE UNA POLÍTICA (1960-1989)

LOS IMPULSOS CARACTERIZARON el acercamiento argentino a los estados de África en el marco de una política exterior discontinua, en la cual la importancia de las relaciones Sur-Sur y el rol de los estados africanos fueron marginales y desparejos, determinando su bajo perfil. De este modo se explica la ausencia de diseños o estrategias explícitas en las formulaciones generales de política exterior. Por ello, en este capítulo abordaré los variados impulsos desarrollados desde Buenos Aires a través de las tres dimensiones interconectadas de la política exterior, que a efectos analíticos han sido desagregadas en: político-diplomática, económico-comercial, y estratégico-militar.

LA DIMENSIÓN POLÍTICO-DIPLOMÁTICA

Una de las primeras referencias de la Cancillería con respecto a África data de 1951, cuando se reestructuró internamente ese Ministerio creando la “Subdirección Commonwealth Británico, Asia y África”. Dentro del área se consideraba África al Sur del Sahara, en tanto que África del Norte estaba incluida dentro de Europa y Oriente Próximo. Sin embargo, en 1962 se creó el departamento de África y Oriente Próximo, abarcando todos los países recientemente independizados del continente africano.

El primer antecedente que mostró una voluntad política de aproximación fue el envío en 1960 del entonces embajador argentino ante las

Naciones Unidas, Mario Amadeo, al festejo de las independencias de Zaire (1 y 2 de julio) y de Somalia (5 al 8 de julio)¹. De este modo se comienza a gestar el *primer impulso africano* con la elaboración del “Plan de presencia argentina en África”, que aconsejaba ya en 1961 (cuando sólo 27 estados africanos eran independientes) orientar la mirada argentina hacia el continente. Los fundamentos eran los siguientes:

- el interés de nuestro país por continuar su tradición de universalidad en sus relaciones exteriores con la comunidad internacional y en especial con los países nuevos que llegaban a la independencia;
- la influencia que las nuevas naciones tendrán en el futuro en los organismos internacionales, donde el voto de su bloque será decisivo y por lo tanto hará necesario el mantener las más cordiales relaciones con ellos si nuestro interés es el de acceder a posiciones de prestigio en los organismos especiales de la organización internacional;
- las posibilidades económicas que el mercado africano ofrece para nuestro país no sólo como mercado de producción de materias primas complementarias de nuestra producción natural, sino también como mercado para nuestros productos, tanto naturales como manufacturados. Ya que si bien la economía de esos países continúa en gran parte ligada íntimamente a las naciones europeas y en especial a la de aquellos países bajo cuyo dominio se encontraron, también es cierto que en la natural tendencia de los nuevos estados a ampliar sus áreas de comercialización ha de encontrar la exportación argentina un amplio campo de acción en África (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1961).

La importancia de este plan radica en el hecho de que estos objetivos, presentados tan temprano, pueden considerarse subyacentes en casi todos los impulsos, en el marco de una relación errática. Asimismo, estos objetivos mencionados inspiraron la misión del doctor Juan Llamazares, quien desde el 14 de marzo al 24 de mayo de 1962 recorrió 8 países africanos². Esta misión especial tuvo como objetivo principal

1 Según entrevista realizada por la autora con el embajador Mario Amadeo en Buenos Aires en 1978, este diplomático también realizó una visita en forma privada a Addis Abeba, Jartún y El Cairo.

2 Fue la primera misión oficial enviada a pedido del presidente Arturo Frondizi para expresar el interés de Argentina en una mayor aproximación política y económica con los países africanos, así como para estudiar las posibilidades y conveniencia de una eventual instalación de representaciones diplomáticas. Entrevista con Juan Llamazares, embajador a cargo de la misión, en Buenos Aires, 20 de mayo de 1990.

una acción de promoción comercial y difusión, expresando a las autoridades y sectores representativos de los países que visite, el interés de la Nación Argentina para un mayor acercamiento político y económico con los países africanos y difundiendo el conocimiento de la producción de nuestro país y las características de la misma. La misión especial deberá tener en cuenta que ella instrumenta una política general reiteradamente señalada por el Excelentísimo Señor Presidente de la Nación en el sentido de intensificar y ampliar nuestro comercio con todos los países del mundo [...] Igualmente deberá exponer ante las autoridades de los países que visite la posición Argentina sobre autodeterminación de los pueblos, contra el colonialismo y por la igualdad jurídica de los estados (Llamazares, 1962).

El *segundo impulso* se produjo en 1965, durante el gobierno de Arturo Illia, cuando por Decreto 1.226, del 17 de enero de 1965, se designó al embajador Carlos Alberto Leguizamón para presidir otra misión especial al continente africano. Al analizar estas dos iniciativas de la década del sesenta no se observa otro criterio para la selección de los estados a visitar que la elección de aquellos países percibidos como potencialmente importantes en África (ver Cuadro 1). En ese sentido y contexto se inscribió la creación de varias embajadas en Sudáfrica (en 1960, donde existía una legación desde 1950), Marruecos (1961), Nigeria (1963), Ghana (1963), Argelia (1964), Senegal (1964), Liberia (1964) y Etiopía (1968)³.

Pero estas iniciativas quedaron como intentos aislados hasta que en 1974, durante la presidencia de Juan Domingo Perón, la Secretaría de Estado de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Economía envió una misión comercial a cargo de los consejeros Ramiro Arias⁴ y Rodolfo Potente, *el tercer impulso*⁵. La participación argentina como miembro pleno del Movimiento de Países No Alineados a partir de la Cuarta Conferencia de Argel en 1973, junto al pensamiento de la "Tercera Posición" del presidente citado, enmarcaron esta decisión. Asimismo, a principios de 1974, el entonces ministro de Bienestar Social, José López Rega, había presidido una misión a Libia con objetivos

3 Las embajadas en Ghana y Liberia fueron cerradas en 1968 y 1977 respectivamente.

4 El entonces consejero Ramiro Arias, en su carácter de representante de la Secretaría de Estado de Comercio, había acompañado al embajador Llamazares en la mencionada misión de 1962.

5 Según el informe realizado por los consejeros, "los resultados de las gestiones pueden considerarse satisfactorios; permitirán sin duda una ampliación importante de nuestras relaciones económicas y comerciales con los países visitados; existen buenas perspectivas para la celebración de convenios comerciales y de cooperación económica y técnica con la mayoría de los gobiernos de los países comprendidos en la gira" (Arias y Potente, 1974).

puramente comerciales, continuada por otra, al año siguiente, durante la presidencia de María Estela Martínez de Perón, en el marco del llamado “Proyecto Libia”, posteriormente muy cuestionado⁶.

Durante el gobierno militar, autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), se produjo el *cuarto impulso*, con el envío de misiones comerciales que firmaron los primeros acuerdos de cooperación con países de África Negra –con la excepción de Gabón que tenía acuerdos desde 1977– en el marco de una preocupación dominante en la política exterior argentina de la época: el cierre de los mercados tradicionales por las políticas proteccionistas de subsidios de la Comunidad Económica Europea. África fue así percibida como un mercado alternativo⁷. Prueba del creciente interés comercial fue el Decreto 2.126/79 por el cual se autorizaba la apertura de consejerías económicas en Sudáfrica, Argelia, Costa de Marfil, Egipto, Kenya, Libia, Marruecos y Nigeria.

Estas varias misiones (1978, 1979, 1980, 1981) focalizaron la atención en los países árabes norafricanos y en los de la costa occidental. Esta aproximación se desarrolló en el contexto de la llamada diplomacia económica, diferente de la diplomacia burocrática y de la militar, que se desarrollaron entre 1976 y 1983, como ya señalara en el Capítulo 1.

En este período, la más importante tanto por sus objetivos generales, políticos, económicos y estratégicos como por sus resultados fue la Misión Curá, llevada adelante entre el 9 de octubre y el 1 de noviembre de 1980. Integrada por representantes de la Cancillería, el Ministerio de Economía y el Banco Central, tuvo como objetivo

tender un puente entre el Río de la Plata y el Golfo de Guinea, un puente que sirviera para ir desparramando todas las formas posibles de cooperación que pudiera ofrecer nuestro país [...] este puente permitiría consolidar vínculos de amistad existentes y desarrollar un rol político, a la vez que comercial, cultural y tecnológico [...] Pero además de los eventuales mercados, que se abrirían, está de por

6 Los contratos por la venta de productos agropecuarios y automotores y la compra de petróleo libio “encubrían un sobreprecio que fue transferido ilegalmente a los fondos privados de López Rega y otros miembros de su grupo. Con excepción de la compra de petróleo, la mayor parte de las restantes operaciones no fueron cumplidas o se las concretó parcialmente” (Moneta, 1977: 47).

7 Por ejemplo, en 1978, el viaje del subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería tuvo como objetivo explícito “incrementar las relaciones económicas con los países del área con referencia a la colocación de productos argentinos en esos mercados” (*La Nación*, 1978a). “El continente africano ofrece perspectivas de real interés en lo que al campo económico-social se refiere. La ocasión es propicia para que Argentina pueda ganar valiosos mercados consumidores, colocando en ellos no solo bienes agrícola-ganaderos, sino diversidad de productos manufacturados” (*La Capital*, 1978).

medio el prestigio que la asistencia y cooperación técnica y cultural, además de la financiera, pueden reportar a nuestro país en un área hasta la fecha poco aprovechada y hasta marginada de los canales normales comerciales y de cooperación⁸.

Según el informe final sobre la misión, el balance fue evaluado como altamente positivo en variados aspectos. Desde la perspectiva política, por mostrar una presencia en países de África Negra que habían sido descuidados o donde existían vínculos muy débiles, “los cuales constituyen la contracara natural atlántica de América del Sur y revisten una importancia estratégica indudable para el equilibrio del área sur de este océano” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1978). Desde los aspectos económicos, porque se establecieron bases sólidas para incrementar las relaciones comerciales, la cooperación científica, tecnológica, financiera y cultural. Durante la visita africana se firmaron varios convenios de carácter comercial, de cooperación científica técnica, cultural y de cooperación general (ver Cuadro 2).

Sin embargo, a pesar de las recomendaciones emitidas en el mencionado informe sobre los cursos de acción a desarrollar, entre los que se aconsejaba encarar un seguimiento eficaz y constante de todas las acciones a emprender o ya emprendidas, el esfuerzo realizado se diluyó por la falta de coordinación entre las diferentes agencias del Estado. También hubo dispersión de esfuerzos porque las sucesivas misiones no continuaron ni profundizaron lo hecho por la anterior. Esta afirmación pudo constatarse cuando, en el mismo año, fue enviada una segunda misión presidida por el director nacional de Promoción Comercial junto a representantes del sector público, privado y académico⁹ (ver Cuadro 1).

En 1982, con la crisis de Malvinas, los estados de África, que hasta entonces habían sido considerados marginales en la política exterior argentina, recibieron varias misiones políticas de buena voluntad e invitaciones a los jefes de Estado para visitar Buenos Aires, a los efectos de lograr su apoyo en la Asamblea General de las Naciones Unidas cuando se tratara el asunto Malvinas¹⁰. Este *quinto impulso* convirtió a los estados africanos en objeto de “uso diplomático”.

8 Entrevista con Mario Quadri Castillo, ministro de la Cancillería argentina, integrante de la Misión Curá, realizada en Buenos Aires, 10 de noviembre de 1980.

9 La discontinuidad y desconexión entre ambas visitas fue observada por la autora, quien integrara el equipo de la segunda misión realizada entre el 23 de noviembre y el 7 de diciembre de 1980. Nótese que, aunque esta última tuvo carácter eminentemente comercial, por primera vez se incluyó a representantes de universidades argentinas.

10 Entrevista con el embajador Iván Villamil Morel, quien en agosto de 1982 realizara una misión de buena voluntad a varios estados africanos para informarles la posición a sustentar por Argentina en la ONU sobre el tema Malvinas. Realizada en Buenos Aires en abril de 1983.

El mencionado bajo perfil quedó demostrado no solamente por estas acciones aisladas, sino por el hecho de que, hasta la llegada de la democracia en 1983, Argentina no envió a los países africanos representantes de alto nivel (presidente o ministro de Relaciones Exteriores)¹¹, en tanto la contraparte africana pudo mostrar los viajes del presidente de Gabón, Omar Bongo en 1977 y de altos funcionarios de Nigeria, Guinea Ecuatorial y Gabón (ver Cuadro 1).

Así como la práctica diplomática regular muestra que votos africanos y mercados aparecen subyacentes a los impulsos, existe otro tema que podría ser considerado una constante –que trataré por separado por su contenido específico– y que se mantuvo hasta la década del ochenta: es lo que llamo *política dual* para Sudáfrica y *política ambigua* para con los países africanos en relación al régimen del *apartheid* en Sudáfrica (Lechini, 1995: caps. III y IV).

La política dual consistió en mantener un discurso y una acción multilateral condenatorios del *apartheid* y buenas relaciones bilaterales con el gobierno blanco sudafricano. La política ambigua procuraba no tomar actitudes radicales en relación a Pretoria y esquivar las demandas africanas de ruptura de todo tipo de relaciones con el gobierno blanco sudafricano –tema siempre presente en sus agendas externas.

EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE ALFONSÍN (1983-1989)

En la década del ochenta el proceso de democratización proporcionó un marco propicio para el redimensionamiento de las relaciones con los estados africanos, produciéndose así el impulso más intenso y fructífero, que implicó un intento más o menos sistemático de esbozo de un diseño de políticas. A partir de 1983, tanto el gobierno del presidente Raúl Alfonsín como el del presidente Carlos Menem optaron por estructurar –desde perspectivas opuestas– una política más definida frente a Pretoria por una parte, y frente a los países africanos por otra. Hasta la ruptura de relaciones diplomáticas con el gobierno racista sudafricano, el 22 de mayo de 1986, los sucesivos gobiernos argentinos habían mantenido una política “ambigua”, “de equilibrio” aparente entre los países de la llamada África Negra y Sudáfrica, cuando en realidad existían fuertes lazos con el gobierno blanco, particularmente durante el último gobierno militar. El equilibrio, en todo caso, fue dado por las esporádicas misiones enviadas a los países de África del Norte o a los países de la costa occidental africana.

11 Aunque fueran señaladas las escalas técnicas en Kenya en 1980 y en 1983 de los entonces presidentes Jorge Videla y Reynaldo Bignone en sus respectivos viajes a China e India, las mismas no pueden considerarse visitas oficiales, ya que no implican una actitud política de aproximación.

Durante la administración de Alfonsín se produjo un período de mayor aproximación a África Subsahariana, vinculado a una recomposición de las líneas de política exterior argentina y al redimensionamiento del papel de los No Alineados. El gobierno argentino creía que era posible una alianza con los países del Sur –y entre ellos los africanos– como una instancia para conseguir espacios de poder relativos a partir de políticas cooperativas y de concertación.

Aunque en las prioridades de la política exterior argentina de entonces EE.UU., América Latina y Europa aparecían en primer orden, también se consideró como objetivo importante el fortalecimiento y ampliación de las relaciones internacionales con los países en desarrollo y la participación activa en los temas de la problemática Norte-Sur. Esta decisión surgió como consecuencia de definir a Argentina como un país “occidental, no alineado y en vías de desarrollo, tres elementos básicos de nuestra realidad nacional a partir de la cual construimos nuestra vinculación con el mundo” (Caputo, 1986). Según Ricardes (1986), Argentina había perdido influencia en la comunidad internacional y necesitaba del apoyo del mundo en desarrollo para ampliar sus bases de legitimidad jurídica, moral y política en defensa de sus propios objetivos e intereses, pues cuanto más débil es un Estado, más necesita un ejercicio activo de su diplomacia multilateral.

Los militares en el poder habían mantenido un bajo perfil en las relaciones con los países subdesarrollados y en los temas Norte-Sur y Sur-Sur de la agenda de política externa. Con motivo del conflicto por las islas Malvinas, a fin de conseguir el apoyo de estos países, se intentó cambiar de posición en foros multilaterales que se habían ignorado, pero el discurso resultó poco creíble. Este nuevo viraje hizo más difícil al gobierno democrático la tarea de probar la existencia de verdaderos cambios en la percepción argentina sobre el rol de los No Alineados en el ámbito de la problemática Norte-Sur. Cuando un Estado es percibido como imprevisible, o poco confiable, en general no se toma en consideración qué tipo de gobierno tiene.

El gobierno de Alfonsín había propuesto una participación activa en el Movimiento de Países No Alineados “porque compartimos plenamente los principios que lo inspiran”, un no alineamiento que “debe recuperar sus ideas y sus concepciones fundamentales [...] activo, cuyo objetivo sea evitar que el conflicto global invada las sociedades nacionales” (Caputo, 1986). En consecuencia, y en ese contexto, se comenzó a redimensionar el rol de los países africanos y a considerar la necesidad de elaborar una estrategia de aproximación permanente, apoyada en la cooperación científico-tecnológica.

EL LUGAR DE ÁFRICA: DISCURSO Y ACCIONES

Al reorientar la política exterior el gobierno de Alfonsín se propuso elevar el perfil de la participación argentina en África, especialmente en la región

Austral, y avanzar en el diseño de una política africana. Durante este período, la Cancillería realizó sustanciales progresos en el mejoramiento de las relaciones políticas con el continente africano.

Aunque estos países no estaban en las prioridades de la agenda externa –como lo prueban los discursos sobre política exterior global, en donde no son mencionados– tenían un lugar en el marco de las estrategias de reinserción internacional de Argentina. El creciente interés del gobierno por África puede demostrarse a través de los discursos específicos y de las acciones.

En el ámbito multilateral, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 1984, el presidente Alfonsín¹² declaró:

África es un continente hermano de América Latina, cuyas aspiraciones y reclamos compartimos [...] por ello Argentina muestra su preocupación por la gravísima situación económica actual de algunas regiones de África, provocada por una persistente sequía y por la carencia de recursos indispensables para lograr un crecimiento y desarrollo autosostenido. África debe recibir el apoyo solidario de toda la comunidad internacional para superar esta crisis de imprevisibles consecuencias [...] Hoy no podemos dejar de expresar nuestra profunda preocupación por la situación de África meridional, en la que subsisten estructuras coloniales y de discriminación racial, en violación del derecho y la moral internacional [...] Namibia debe ser independiente de una vez y para siempre. El injusto sistema del *apartheid* debe ser eliminado definitivamente. Quienes lo sufren, seguirán contando con el apoyo del mundo civilizado (*La Nación*, 1984a).

Asimismo, con motivo de la visita del presidente de Zaire, Alfonsín afirmó: “el África representa para los argentinos un desafío [...] por ello nuestro gobierno se ha empeñado en modificar ese estado de cosas y en ese esfuerzo se inscriben los pasos emprendidos en estos últimos años por la Argentina” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1987a). Respecto a la posición argentina frente a Sudáfrica, el presidente manifestó que “la eliminación del colonialismo en todas sus formas y del régimen del *apartheid*, son claros objetivos de la política internacional argentina, participando en forma activa dentro de la comunidad internacional para el logro de dichos fines” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1987a).

Su canciller, Dante Caputo, había comenzado el diseño de una política africana que tuviese en cuenta las características peculiares de

12 Alfonsín fue el segundo presidente argentino que expuso la política internacional de Argentina en el plenario de la Organización Mundial. El presidente Arturo Frondizi había participado en la Asamblea General el 27 de septiembre de 1961.

la región, otorgando relevancia al crecimiento de las relaciones políticas, tanto en los ámbitos multilaterales como bilaterales, como condición necesaria para un crecimiento selectivo de las relaciones comerciales¹³. Este interés también se explicitó en una entrevista periodística en diciembre de 1986. Al preguntarle sobre algún defecto en el cumplimiento de su gestión, el canciller manifestó que hubiese deseado aplicar un mayor énfasis en las relaciones con África, advirtiendo que en el futuro pondría todo su empeño en el estrechamiento de relaciones con ese continente (*La Nación*, 1986a). Al año siguiente reiteró que “la política exterior argentina pondría énfasis en sus relaciones con África Subsahariana” (*La Nación*, 1987a; 1987b).

En paralelo al mejoramiento de las relaciones políticas con África, aumentaron las expectativas de lograr un incremento en las relaciones comerciales en el marco de la cooperación Sur-Sur, que aparecen claramente diseñadas por el entonces director del Área de África y Oriente Próximo:

Nuestra política responde a la consecución de tres objetivos fundamentales: mantener relaciones de amistad y cooperación con todos los países, expandir los mercados para la colocación de nuestros productos tradicionales y no tradicionales y coordinar nuestras posiciones con esos países en los foros internacionales en todas aquellas cuestiones donde tenemos intereses en común¹⁴.

La voluntad gubernamental de dar una imagen acorde con el nivel discursivo se explicitó particularmente en la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, definiendo una postura largamente reclamada por los africanos y los No Alineados. Pero además se mostró interés por desarrollar acciones diplomáticas, como las misiones enviadas a África, la apertura de nuevas embajadas¹⁵, la firma de convenios, la donación de alimentos¹⁶ y las actividades de cooperación científica y tecnológica (ver Cuadros 1 y 2).

En el ámbito de las visitas argentinas a nivel presidencial y ministerial, debe mencionarse el viaje del presidente Alfonsín a Argelia en octubre

13 Según un informe interno de la Dirección África de la Cancillería de 1986, “África ofrece una amplia gama de posibilidades para los sectores productivos de la Argentina”.

14 Entrevista con Vicente Espeche Gil, embajador a cargo del Área de África, Buenos Aires, abril de 1987.

15 Durante este período se creó la embajada argentina en Zimbabwe (1985) y se proyectó la apertura de la de Angola con la intención de mantener una presencia más activa en África Austral, aunque ello nunca se concretó por la guerra civil en ese país. También en 1986 se establecieron relaciones diplomáticas con Seychelles.

16 El gobierno argentino efectuó las siguientes donaciones de trigo: en 1985, a Mozambique; en 1986, a Botswana, Lesotho y Zambia; y en 1987, a Mozambique, Zambia y países de la SADCC.

de 1984 –que se constituyó en la primera visita oficial de un jefe de Estado argentino a África– y su asistencia a la cumbre de los No Alineados en Zimbabwe (Harare, septiembre de 1986). También, Caputo fue el primer canciller que realizó un viaje por África Subsahariana en 1988, del 8 al 23 de abril, en el marco del cual visitó Angola, Costa de Marfil, Ghana, Gabón y Cabo Verde. El canciller otorgó relevancia política a los países africanos tanto en las instancias bilaterales como en las multilaterales. Visitó Argelia (diciembre de 1984) y Marruecos (1985), y estuvo en Angola en 1985, en la reunión preparatoria de la cumbre de los No Alineados, y en Harare (1986). Asimismo habló en nombre del Grupo de los Ocho en Addis Abeba, en el aniversario de la creación de la Organización para la Unidad Africana (OUA), el 25 de mayo de 1988, frente a todos los representantes del continente africano. Si bien estos dos últimos viajes estuvieron muy relacionados con su candidatura a la presidencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas, no dejaron de ser sustancialmente positivos en el ámbito del mejoramiento de las relaciones argentino-africanas¹⁷.

Como contraparte, visitaron Buenos Aires cinco presidentes: de Argelia, Chadli Benjedid (1986); de Zaire, Mobutu Sese Seko (1987); de Cabo Verde, Arístides Pereira (1987); de Mozambique, Joaquin Chissano (1988); y de Mali, Moussa Traoré (1989). Asimismo, se recibieron las visitas del secretario general de la OUA (1988), el alto dirigente de la Organización del Pueblo del África Occidental (SWAPO por sus siglas en inglés) Adimba Toivo ia Toivo (1985), ministros de Asuntos Extranjeros, y otros funcionarios de alto rango (ver Cuadro 1).

A nivel institucional, y teniendo en consideración la complejidad y la diversidad de los problemas del continente africano, en 1987 se reestructuró en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto la Dirección de África y Cercano Oriente, transformándola en Dirección de África del Norte y Medio Oriente (DANMO) y Dirección de África Subsahariana (DIASA). Además, en ese mismo ministerio se creó la Subsecretaría de Cooperación Internacional, con la idea de fomentar la cooperación Sur-Sur. Esta cooperación, concebida como una complementación de los canales ya establecidos de la cooperación Norte-Sur, habilitaría la posibilidad de desarrollar las vinculaciones entre los países de América Latina y de África. El objetivo era activar la cooperación técnica con los países de África a fin de viabilizar aproximaciones para la apertura de

17 Estas dos visitas a África realizadas por Caputo en 1988, y no la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, como algunos analistas suponen, tuvieron como objetivo sumar votos para obtener la presidencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 1988. Sin embargo, por el sistema de votaciones propio de esa elección, no pueden confirmarse, si no sólo suponerse, las posiciones de algunos países africanos.

mercados no tradicionales e incentivar el intercambio de tecnologías en campos no explorados (Weiner, 1986).

En consecuencia, la Cancillería argentina firmó un convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el marco del cual envió y recibió misiones de cooperación científica y tecnológica:

considerando la necesidad de promover, desarrollar y fortalecer la cooperación técnica y económica entre Argentina y los países africanos en el marco de la cooperación técnica entre los países en desarrollo, y también considerando que el gobierno democrático de Argentina, que llegó al poder en diciembre de 1983, ha establecido como uno de los objetivos principales de su Política Exterior fortalecer sus lazos de cooperación técnica y económica con otros países en desarrollo, y que desde esta perspectiva, la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) es considerada como una parte integral de la política exterior del Estado, y no sólo como un mecanismo adicional para encauzar la cooperación técnica (PNUD, 1986).

Para ponerlo en práctica, se enviaron y se recibieron misiones de cooperación científica y tecnológica. En 1986 se dirigieron a los estados africanos dos misiones de cooperación, cinco en 1987, y dos en 1988. Entre 1987 y 1988 se realizaron en Argentina –con eje en Buenos Aires, pero incluyendo diversas regiones del país– cuatro seminarios argentino-africanos para incentivar la cooperación técnica en áreas específicas, contando con el apoyo de organismos nacionales altamente capacitados como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). Estos seminarios fueron organizados con la idea de ofrecer cooperación técnica horizontal con objetivos puntuales. El primero apuntaba a la cooperación agropecuaria, destinado a países angloparlantes y a funcionarios de la Conferencia de Coordinación del Desarrollo del África Austral (SADCC por sus siglas en inglés) –incluyendo así a Angola y Mozambique. El segundo, también de desarrollo agropecuario, fue orientado a países francófonos¹⁸. Un tercero¹⁹, destinado a difundir el uso y mantenimiento de maquinaria agrícola, convocó a países hispa-

18 El objetivo de ambos era lograr que funcionarios de alto nivel de los ministerios de Agricultura y Agencias de los países africanos conocieran la tecnología disponible en las instituciones públicas y privadas argentinas vinculadas con la producción agropecuaria así como los organismos dedicados a la investigación y extensión rural.

19 Para que conocieran la tarea del gobierno y de las instituciones privadas argentinas respecto a la investigación, el uso, el mantenimiento y los servicios de extensión vinculados con la maquinaria agrícola y tuvieran una primera impresión de la industria del sector. Asimismo para mejorar la capacidad de técnicos africanos dedicados al entrenamiento de personal de extensión en el uso y el mantenimiento de maquinaria agrícola.

no-lusoparlantes, los cuales también participaron del último, referido a técnicas demográficas²⁰. Fueron invitados funcionarios de máximo nivel, con capacidad de decisión sobre proyectos de cooperación técnica y de desarrollo en materia agropecuaria y forestal.

Es de lamentar que con el cambio de gobierno en 1989 y los consecuentes cambios de prioridades externas se abandonara el seguimiento de este tema, diluyéndose así esta interesante iniciativa.

Para cerrar el análisis de esta dimensión vale recordar que la política africana de Caputo no escapó a las tradicionales prácticas en el proceso decisorio. Aunque su diseño fue elaborado “por lo alto”, no se observaron coincidencias básicas entre el Ministerio de Economía (Secretaría de Industria y Comercio Exterior y Banco Central) y la Cancillería respecto a prioridades, selección de países y financiamiento para las exportaciones a África. Hubo desconexión intra-burocrática, la cual también se reflejó en la ausencia de fluidez en las relaciones verticales y horizontales entre todas las agencias con algún tipo de competencia en el asunto africano (aunque esta situación no es propia del área, ya que se reproduce en gran parte en la estructura decisional argentina). Por tanto, se perciben diferentes grados en cuanto al rol y la importancia de África en las áreas política y económica del gobierno, y también entre los decisores de políticas y los cuadros intermedios. A esto debe agregarse que tanto las estrategias como las acciones estuvieron condicionadas por el perfil que le correspondía al continente africano en el marco de las prioridades externas de aquel momento.

LA DIMENSIÓN MULTILATERAL DE LA POLÍTICA

En el ámbito multilateral, la posición argentina en el período bajo estudio se enmarcó en las líneas generales del llamado “paradigma globalista”, en cuyo contexto mantuvo una postura acorde con cinco principios básicos: la universalidad de las relaciones diplomáticas, el respeto a la autodeterminación de los pueblos, la no injerencia en asuntos internos, el apoyo a los procesos de descolonización, y el rechazo a toda forma de discriminación racial. En esta dimensión no existieron impulsos, privativos de las relaciones bilaterales.

En consecuencia, sin pretender realizar un análisis detallado, y a modo referencial, a continuación comentaré brevemente las posiciones argentinas en la Asamblea General de las Naciones Unidas en algunos

20 Para capacitar a los participantes en el manejo de los conceptos básicos y en la aplicación de técnicas apropiadas de análisis demográfico, para aprovechar la información sociodemográfica existente en los países y/o posibilitar el desarrollo de nuevas fuentes que se adecuaran a la organización social de los países representados.

temas importantes para los estados africanos –sobre los cuales estos requerían apoyo– y en la cuestión Malvinas –asunto sobre el cual Argentina buscó la colaboración africana y mantuvo hasta el gobierno de Menem un reclamo permanente por su soberanía. Utilizo este caso testigo por la relevancia de dicho ámbito multilateral como espacio político y de encuentro permanente con los representantes de los estados africanos. Asimismo, porque en ese foro mundial se discutió y trabajó para resolver –no siempre con éxito– los problemas que afectan al continente africano: colonialismo, racismo y subdesarrollo²¹.

En la Asamblea General la posición argentina se encuadró en las líneas generales seguidas por el grupo latinoamericano en asuntos que hacen al colonialismo y al subdesarrollo. Este grupo ha jugado un importante papel de apoyo al grupo afroasiático, no sólo respaldando los procesos de liberación nacional, sino también actuando como puente o vínculo de entendimiento entre las potencias coloniales y África. Los africanos muchas veces han descansado en el papel de América Latina para partir de posiciones más extremas que las que hubieran tomado de no existir este factor de entendimiento entre sectores fundamentalmente alejados (Ruda, 1967).

Con respecto al colonialismo, durante los primeros años de funcionamiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) Argentina apoyó explícitamente la admisión de nuevos miembros, particularmente aquellos que iban adquiriendo su independencia como consecuencia de la labor positiva del Consejo de Administración Fiduciaria. Alegaba que “los nuevos estados en proceso de consolidación, en la conquista de la total soberanía política e independencia económica tienen derecho a participar en la organización internacional en igualdad soberana” (Naciones Unidas, 1953: 189).

En la década del sesenta, con la Resolución 1.514 sobre Descolonización de la Asamblea General, Argentina “se enorgullece de su tradición contraria al colonialismo, tradición cuyas raíces se hunden en los orígenes mismos de su independencia” (Naciones Unidas, 1956: 234). Pero muestra una posición moderada en su condena a las potencias coloniales, habida cuenta de las tradicionales vinculaciones especiales con los estados de Europa. Si bien se presentaba como defensora del principio de libre autodeterminación de los pueblos y contra el colonialismo, “expresa su reconocimiento por la noble actitud de Francia y del Reino Unido

21 Para la política de Argentina con respecto a África en la ONU se han considerado los discursos de los señores ministros de Relaciones Exteriores y Culto y de los representantes Permanentes ante las Naciones Unidas, o jefes de delegación, en las Sesiones Plenarias de la Asamblea General, utilizando la siguiente documentación: Misión Permanente ante Naciones Unidas (1946-1980); y Naciones Unidas (1946-1978).

que facilitaron con su conducta ecuánime la adopción de esas fórmulas” (Naciones Unidas, 1956: 17). Esta idea se mantuvo cada vez que se discutió el proceso de descolonización, reconociendo que las metrópolis se habían preocupado por solucionar los problemas que se les planteaban a los nuevos estados al iniciar una vida independiente, ya que

se hallaban ante un esqueleto de organización administrativa y social, ante el gravísimo problema de la carencia de dinero, de técnicos y funcionarios capaces, pues junto a la emancipación suele producirse una fuga de capitales, de antiguos residentes, de funcionarios metropolitanos temerosos todos del caos, que suele a veces acompañar estos movimientos emancipatorios (Naciones Unidas, 1962: 174).

Asimismo sostuvo una posición conciliatoria entre colonia y metrópolis –separándose de cualquier posición de crítica extrema– cuando se pronunció “contra aquéllos que usan la ocasión del acceso del nuevo país a la vida independiente o su incorporación a Naciones Unidas, para lanzar una violenta diatriba contra el régimen colonial, en general o contra la antigua potencia metropolitana de ese país”, porque “el tránsito del colonialismo a la independencia se opera sin la oposición o más aún, con la estrecha cooperación de las potencias dominantes, ya que el desarrollo económico y técnico del país dominante requiere, muchas veces, que los vínculos amistosos entre unos y otros continúen” (Naciones Unidas, 1960: ítem 145).

Desde su posición como miembro no permanente del Consejo de Seguridad y en la Asamblea General, alabó la intervención de las Naciones Unidas en la Operación Congo, un tema álgido y muy discutido en el organismo internacional, pero “abriga la esperanza de que ese tipo de cuestiones pueda ser resuelto en el futuro dentro del ámbito estrictamente regional, para que de ellas quede excluido todo intento de injerencia ajena a los legítimos intereses del continente africano” (Naciones Unidas, 1960: ítem 142).

Del mismo modo, y ya con el proceso de descolonización muy avanzado, los representantes argentinos destacaron con mayor fuerza tres casos particulares, las colonias portuguesas de Angola, Mozambique y Guinea Portuguesa (actual Guinea-Bissau), por ser situaciones coloniales que no evolucionaban favorablemente hacia la independencia. Probablemente este énfasis tenía relación con el bajo perfil de la relación con Portugal y con la crítica internacional general elevada contra Lisboa y los últimos resabios del colonialismo. Entre estos se incluía también al régimen ilegal de Rodhesia²² y el

22 Donde la mayoría estaba oprimida por la minoría y cuyo gobierno había sido desconocido internacionalmente, incluso por la ex metrópoli. Esta situación se resolvió en 1980, con la independencia de Rodhesia, desde entonces Zimbabwe.

mantenimiento en Namibia de una administración al margen de las resoluciones de la Asamblea General, “que ocupa ilegalmente dicho territorio” (Naciones Unidas, 1968: 12), habiendo informado el gobierno argentino a Sudáfrica que “la República Argentina oficialmente no reconoce ninguna autoridad de Sudáfrica respecto de Namibia” (Naciones Unidas, 1971: 5).

De esta manera se intentaba dejar explícito que:

esta solidaridad activa de la República se ha evidenciado en distintos foros internacionales y ha determinado el reconocimiento de nuevos estados y el establecimiento de relaciones diplomáticas con numerosos países en todas las latitudes. Ello es testimonio elocuente de nuestra voluntad de expandir al máximo nuestro panorama internacional y de crear un diálogo constructivo con todos los ámbitos geográficos y políticos, superando definitivamente esquemas ideológicos y parcializaciones u omisiones del pasado (Naciones Unidas, 1975).

En cuanto al racismo²³, el gobierno argentino ve como verdadera rémora que la comunidad internacional aún no haya podido erradicar la discriminación racial de cualquier tipo que sea y en cualquier forma que se presente. El discurso “anti-discriminación racial” va entonces a convertirse en uno de los temas mencionados por todos los cancilleres en la Asamblea General, mostrando una real preocupación por las situaciones en África meridional –Namibia, Rodhesia y Sudáfrica– ya que:

las prácticas del *apartheid* en África meridional incorporan al colonialismo una de sus expresiones más condenables: la de un racismo inhumano y perimido al que se le ha asignado jerarquía de institución. De esta manera, el gobierno de Sudáfrica menosprecia los más elementales derechos humanos que esta organización mundial de naciones ha consagrado desde sus comienzos.

Por tanto,

el gobierno argentino se solidariza con los millares de seres humanos víctimas del *apartheid* y con quienes luchan para erradicarlo y dará evidencia en toda instancia apropiada, de su voluntad de cooperar activamente en el esfuerzo internacional dirigido a poner término a esta situación (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1973: 144).

23 La posición específica frente al tema sudafricano será tratada en los Capítulos 5 y 6.

Con referencia a la cuestión Malvinas, no fue fácil para los sucesivos gobiernos argentinos conseguir en la Asamblea General los votos africanos a favor de sus reivindicaciones.

Aunque hasta 1973 las abstenciones provinieron de los países europeos occidentales, cuando Gran Bretaña inició la etapa conflictiva con su primer voto negativo en 1976, los países africanos –con vinculaciones fuertes con su ex metrópoli– comenzaron a abstenerse.

Sin embargo, hasta el conflicto armado de 1982, sólo se habían presentado cinco abstenciones africanas (Gambia, Kenia, Malawi, Sierra Leona y Zaire) y ningún voto negativo. En cambio, a partir de entonces se incrementó el número de abstenciones, ausencias y votos negativos de los estados africanos, quienes argumentaron en general su oposición al colonialismo, pero también al uso de la fuerza. Detrás de estas afirmaciones pueden percibirse las presiones de Gran Bretaña y los miembros de la entonces Comunidad Económica Europea(CEE). La abstención más significativa fue la de Mauricio, en tanto este país sufre una similar situación colonial, pues en 1968 los habitantes del Archipiélago de Chagos fueron trasladados por la fuerza por los británicos para arrendar la isla de Diego García a EE.UU. para la instalación de una base militar.

LOS ASPECTOS COMERCIALES

Las posibilidades de ampliar mercados no estuvieron ausentes en la aproximación a los estados africanos, como puede deducirse de las misiones comerciales enviadas. Aunque su organización tuviese mucho de improvisación y no se realizaran demasiadas actividades para la promoción de las exportaciones, se reconocía que las políticas agrícolas proteccionistas de la CEE debían llevar a Argentina a explorar nuevas oportunidades para colocar su producción agropecuaria. Sin embargo, no se puede establecer una relación directa entre los impulsos con objetivos diplomáticos o comerciales y las fluctuaciones del comercio exterior argentino-africano, que respondieron más a necesidades u oportunidades puntuales y al grado de activismo de actores privados nacionales o transnacionales. Por ejemplo, aunque la crisis energética de la década del setenta no afectó sustancialmente a Argentina por ser un país productor de petróleo, se produjeron compras a los estados africanos proveedores de hidrocarburos, pues la producción africana brindaba un tipo de petróleo no extraído en el país.

Las primeras experiencias comerciales argentinas con estados africanos se iniciaron con los países de África del Norte y con Sudáfrica, extendiéndose posteriormente a los otros estados de África Subsahariana a medida que accedían a la independencia, razón por la

cual la década del sesenta no muestra cifras significativas²⁴. Durante la década del setenta las exportaciones argentinas a África tuvieron un promedio de casi un 4% del total exportado al mundo, con un punto máximo de 6,23%, en 1975. Si se toma como base el año 1970, es notable el crecimiento sustentado en la década, ya que de 19 millones de dólares se pasó a 296 millones; es decir, se multiplicó por 15 (ver Cuadro 5). En lo que se refiere a las importaciones, estas presentaron un promedio de 3% respecto a los totales, con un pico en 1974 de casi 8%. Aunque mucho más erráticas que las exportaciones, si se considera el año 1970 con 11 millones de dólares, los montos ascendieron en 1974 hasta 278 millones, descendieron en 1977 hasta 63 millones, y terminaron en 1979 con 290 millones (ver Cuadro 6).

Para la década del ochenta las exportaciones a África promediaron un 4% de las totales, con un pico de 5,4% en 1983, manteniéndose los montos más o menos constantes. Las importaciones, en tanto, descendieron, no llegando al 1% de promedio, con un máximo del 1,40% en 1980 y con montos mucho más erráticos. El impulso africano de Alfonsín no se vio reflejado en incrementos sustanciales de los montos comerciados.

La evolución de las relaciones comerciales de Argentina con los estados africanos durante este período permite señalar una serie de apreciaciones. En primer lugar, la incidencia del comercio argentino-africano en el comercio total de Argentina fue mínima, con tendencia ascendente. Con montos fluctuantes, muestra una relación incipiente, con bajo valor absoluto y con un nivel y dinamismo bastante inferiores a los del intercambio Brasil-África. En segundo lugar, la balanza comercial, equilibrada durante las dos primeras décadas, fue más favorable a Argentina en la década del ochenta. Se exportó más a África del Norte que a África Subsahariana, y se importó más de Sudáfrica que del resto de los países africanos. En cuanto a las exportaciones, carnes y preparados constituyeron junto con los cereales los sectores más importantes, aunque se observa un tímido avance vinculado a la industria agroalimenticia, esto es, ventas de cámaras frigoríficas, maquinaria agrícola, panificadoras mecánicas, etcétera. Los montos de las exportaciones muestran puntos de discontinuidad marcada, pero cuando se

24 Las cifras del comercio exterior argentino-africano han sido obtenidas de los datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Por principales países consideré aquellos con montos superiores a un millón de dólares, durante por lo menos dos años, en las exportaciones y en las importaciones. Aunque en el caso argentino en las estadísticas de las exportaciones a África se consignan las destinadas a "territorios vinculados a Gran Bretaña, a España y a Francia" durante la década del sesenta, estas no fueron consideradas por no encontrarse especificado el destino final.

analizan como porcentaje de las exportaciones totales de Argentina, las variaciones no son tan bruscas. Hasta la década del ochenta, las importaciones de África estaban dominadas por el petróleo (casi en un 80% de Gabón, Congo, Angola y Nigeria) y minerales metalúrgicos (principalmente de Sudáfrica, Túnez, Zaire –hoy República Democrática del Congo– y Zimbabwe), y en menor porcentaje por la madera (Camerún, Congo, Costa de Marfil, República Centroafricana y Zaire); Sudáfrica se ha mantenido como el principal vendedor africano. Por último, existe gran diferencia entre los mayores vendedores africanos y el resto, mostrando importantes altibajos, en general derivados de las fluctuaciones en la importación de petróleo y aluminio.

A pesar de que Argentina no ha tenido un impulso comercial con la fuerza y el respaldo de Brasil, entre 1970-1980 aparecieron una serie de informes, principalmente de actores privados, que intentaban dar cuenta de los problemas presentados en la aproximación comercial con los estados africanos. Estos no diferían mucho de las dificultades planteadas en Brasil, producto de los escasos contactos Sur-Sur. Así, se mencionaban como obstáculos los fuertes nexos verticales con las ex metrópolis, basados en la competitividad de las exportaciones europeas, la eficiencia y regularidad en las líneas de transporte norte-sur y las posibilidades de financiamiento; la ausencia de una apropiada información comercial y el desconocimiento mutuo; la inconvertibilidad de las monedas; las dificultades en las comunicaciones; y la competencia con Brasil.

También en esos mismos años, unas pocas empresas argentinas se aproximaron a los países africanos para brindar servicios de consultoría y asistencia técnica, a pedido de instituciones oficiales de los países africanos y solicitando financiamiento de organismos internacionales (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –BIRF–, Banco Africano de Desarrollo –BAD–). El caso más conocido es el de la consultora LATINOCONSULT, que luego de una importante experiencia en América Latina decidió incursionar en África a partir de la década del setenta, realizando informes de factibilidad y puesta en marcha de estructuras ganaderas y explotaciones agropecuarias en Costa de Marfil, Senegal, Zaire, Liberia y Guinea, la instalación y gestión de un matadero frigorífico en Nigeria, y el sistema de abastecimiento de agua potable y provisión de energía eléctrica en Zaire. El emprendimiento de mayor envergadura fue la realización del anteproyecto, proyecto ejecutivo y dirección de obra del Hospital Central de Abidján, el cual, por razones de política interna de Costa de Marfil, no pudo finalizarse (el anteproyecto fue financiado por el Banco Central de la República Argentina).

Durante esos años se sostenía que Argentina –por aprendizaje y por adaptación a los requerimientos y a las condiciones económicas y culturales propias– tenía un acervo de conocimientos técnicos que habilitaba a muchas empresas para aportar capacidad de producción

y servicio a otros países²⁵. Para acompañarlas, el gobierno argentino acordó en 1975 la adhesión al Fondo Africano de Desarrollo (FAD) (*La Capital*, 1975) en ocasión de un viaje a Buenos Aires del presidente del BAD, Abdelwahab Labidi, pero esta sólo se efectivizó en 1978, cuando el Ministerio de Economía dispuso la partida necesaria para su inclusión plena²⁶.

LA VARIABLE ESTRATÉGICO-MILITAR

Las cuestiones de seguridad adquirieron un peso sustancial durante los gobiernos militares que se sucedieron en el período bajo análisis, y en particular entre 1976 y 1983 con el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, cuando se produjo una militarización de la política exterior argentina (Lechini, 1995: 24) a través de la llamada diplomacia militar, basada en el anticomunismo extremo. En ese contexto, geopolítica y anticomunismo ayudaron a darles nombre y apellido a aliados y enemigos de adentro y afuera (Russell, 1996: 79). La ideología, nacionalista y anticomunista, fue utilizada para legitimar la relación entre los medios empleados y los fines. El mundo fue percibido como el lugar donde se desarrollaba una guerra global y sin fronteras entre dos sistemas de vida y de valores irreductibles.

El Atlántico Sur fue percibido como un espacio donde podía dirimirse la disputa Este-Oeste, escenario principalísimo para alcanzar la hegemonía mundial por su vital importancia geo-vial y su extraordinario valor económico. Lo que ocurriese en los países africanos de la costa oriental no podía desatenderse, tal como lo revelan las palabras del canciller Montes en los ámbitos externo e interno. Así, en la Asamblea General de Naciones Unidas anunciaba:

Esta posición universalista se ve finalmente reforzada por el hecho que compartimos con el continente africano no sólo problemas co-

25 Esta acumulación de tecnología intermedia fue el resultado de la asimilación de conocimientos aportados por la radicación de empresas extranjeras, la incorporación de tecnologías originadas en países desarrollados, empresarios innovadores, y cuadros y mano de obra calificada con capacidad técnica elevada e ingeniosa. Sin embargo, en las operaciones desarrolladas en África Occidental se detectó “la ausencia e insuficiencia de canales de comercialización, transporte y financiamiento”, destacándose además que esa actividad no era comparable con el desempeño de Brasil en la región (CARI, 1980: 25).

26 Fue autorizado el ingreso de Argentina al FAD por la Ley 21.787 de mayo de 1978 con un aporte de 2.222.222 dólares por “razones geopolíticas, comerciales y financieras, que hacen conveniente e impostergable el ingreso de nuestro país al mencionado organismo para evitar, por un lado, las consecuencias desfavorables emergentes de la no participación en el mismo y, por el otro, para aprovechar al máximo las ventajas que supone el ingreso a esa institución” (*La Nación*, 1978b).

munes, sino un océano que es ruta obligada de nuestro potencial económico, siendo por ende un objetivo de nuestra política exterior preservarlo de todo conflicto ya que lo que ocurra en África no puede dejarnos indiferentes (Naciones Unidas, 1977: 68-70).

En tanto, en Buenos Aires, expresaba:

la cambiante situación en ese continente sin duda puede afectar un ámbito geopolítico de sensible interés para Argentina, como es el océano Atlántico. De allí que nuestros esfuerzos estén dirigidos a alentar, por todos los medios a nuestro alcance, que las nuevas naciones africanas se robustezcan y consoliden, ante las aspiraciones hegemónicas de potencias extracontinentales (Montes, 1977).

En consecuencia, la idea de un pacto de seguridad en el Atlántico Sur para contener la amenaza comunista y con la inclusión de Sudáfrica fue una cuestión muy acariciada por los militares en el poder, en particular cuando la Marina –en una división de las áreas de influencia– estuvo a cargo de la Cancillería. Sin embargo, esta idea nunca llegó a concretarse, fundamentalmente por la negativa brasileña. Pero la relación con Sudáfrica gozó de instancias muy fructíferas, tanto a nivel de las relaciones bilaterales político-diplomáticas como comerciales, tema que se abordará específicamente en el Capítulo 5.

Brasil no sólo rechazó la idea de un pacto de seguridad en el Atlántico Sur, sino que en la década del ochenta logró concretar su propuesta de declarar el Atlántico Sur como Zona de Paz y de Cooperación por la Resolución 41/11 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 27 octubre de 1986. Como señala Mourão (1987: 1),

la resolución es, sin duda, un acto de voluntad de la diplomacia brasileña que apunta, a largo plazo, a la implementación de un sistema de cooperación horizontal que contribuya al equilibrio y a la paz en la región y, en el plano marítimo propiamente dicho, a la eventual firma de tratados específicos.

La Zona de Paz pertenece a ciertos regímenes comprensivos que, aunque no han sido totalmente definidos por el derecho internacional, pueden ser conceptualizados como:

una región geográfica –concebida con la misma elasticidad y relativismo que el concepto de región utilizado en materia de proscripción zonal de las armas nucleares– en que los estados que se incluyen en ella, habida cuenta de las características de la región, reafirman su compromiso de no recurrir al empleo de la fuerza para resolver los conflictos que puedan existir, de acuerdo con los principios de la Carta de Naciones Unidas y el Derecho Internacional actual, en que se conviene desacelerar la carrera armamentista, en que se prohíbe

el uso bélico de la energía nuclear y de otras armas de destrucción masiva y en que las potencias externas a la región se comprometen a no servirse de esa Zona para sus objetivos bélicos o armamentistas, de manera directa ni indirecta, en especial mediante la eliminación de las bases militares y de toda otra actividad que signifique una presencia armada permanente (Gros Espiell, 1988: 7).

Por tanto, con la creación de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS)²⁷ se apuntaba a reunir a los países del Atlántico Sur para prevenir la creciente militarización de la región, porque a comienzos de la década del ochenta el Atlántico Sur fue escenario de algunos conflictos que contaron con la participación de potencias extra-regionales. En la costa occidental, en 1982 la histórica disputa entre Argentina y Gran Bretaña por las islas Malvinas se transformó en un conflicto armado de grandes proporciones. En la costa africana, la guerra civil angoleña mostraba el involucramiento directo y encubierto de las dos superpotencias. La presencia en Sudáfrica del gobierno blanco racista –sospechoso de tener capacidades nucleares– e intransigente –para otorgar la independencia de Namibia y producir cambios hacia un proceso de democratización interna– también constituía focos de permanente inestabilidad, que se conjugaban con el temor al posible expansionismo soviético en el Atlántico Sur.

La declaración respaldaba la posición de mantener el Atlántico Sur fuera del marco de la confrontación Este-Oeste a través de la no militarización de la región, y exhortaba a los estados militarmente importantes a la reducción eventual de la fuerza militar, la eliminación de la presencia nuclear y la definición de mecanismos para intensificar la cooperación, la seguridad, la paz y el desarrollo, considerando que estas cuestiones están relacionadas y son inseparables. En este marco, el fin de la discriminación racial y la independencia de Namibia eran percibidas como condiciones esenciales para garantizar la paz y la seguridad del Atlántico Sur.

A partir de la aprobación de la Resolución se realizaron reuniones a pedido de la Secretaría General de las Naciones Unidas a fin de avanzar en las múltiples posibilidades de cooperación y de dar un contenido preciso a la resolución original. Paralelamente, la Asamblea General fue adoptando resoluciones que incorporaban las decisiones de las reuniones. De este modo, Brasilia acogió la siguiente reunión

27 Los estados-miembros son Argentina, Angola, Benin, Brasil, Camerún, Cabo Verde, Congo, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Namibia, Nigeria, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Togo, Uruguay y Zaire.

en 1988. Argentina, por su parte, ya con el gobierno democrático de Alfonsín, acompañó la iniciativa brasileña tanto en la propuesta como en las votaciones.

Finalmente, para cerrar este período, se puede concluir que a pesar del bajo perfil de los estados africanos en los diseños de política exterior, los sucesivos gobiernos argentinos tomaron algunas iniciativas que por ser aisladas no construyeron una estrategia que pudiera generar una relevante masa crítica de vinculaciones. Estos impulsos se gestaron en general desde Buenos Aires, tanto durante gobiernos civiles como militares, con objetivos político-diplomáticos, comerciales o estratégico-militares.

En los objetivos políticos, el acercamiento a los estados africanos estuvo vinculado a sumar votos para defender la posición argentina en la cuestión de las islas Malvinas o aunar esfuerzos para constituir un grupo de países que pudiera ejercer alguna presión en términos de un reordenamiento internacional más equitativo, que tuviera en cuenta los intereses de los países en desarrollo. Hubo decisiones políticas –enmarcadas en el principio de la universalidad de las relaciones externas– que llevaron a la creación progresiva de embajadas, las cuales, por estar en países que no figuraban en las prioridades externas, quedaron a merced de la buena voluntad e iniciativa de los funcionarios a cargo, desperdiándose ámbitos valiosos para promover el estrechamiento de las relaciones bilaterales.

Los objetivos comerciales estuvieron presentes en casi todos los impulsos, producto de la necesidad argentina de conseguir nuevos mercados, pero las misiones enviadas no se enmarcaron en estrategias o políticas de promoción comercial, por lo cual se superpusieron, mostrando una marcada desconexión y pérdida de esfuerzos. Los altibajos en la relación comercial fueron el resultado de la acción de actores privados y no de una política comercial establecida. Los objetivos estratégicos se enmarcaron en el esquema de la Guerra Fría, y fueron promovidos por los diferentes gobiernos militares que priorizaron la relación con Sudáfrica sin cuestionar el *apartheid*.

El impulso más intenso con objetivos político-diplomáticos y comerciales se produjo durante la presidencia de Alfonsín, elaborándose esta vez un diseño que comenzó a implementarse pero se desvaneció por la falta de continuidad durante la administración de Menem.

CAPÍTULO III

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

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 económicos¹.

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

1 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 países². 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 exportaciones³.

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 cargo⁴. 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 costos⁵.

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 officiar de intermediaria en sus relaciones con España, las cuales se habían deteriorado en los últimos tiempos.

En este contexto se proveyó ayuda técnica a Senegal⁶ 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 credenciales⁷.

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 institucional⁸.

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 externas⁹.

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 nigeriano¹⁰, 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 vicedecano de Nigeria, Duben Onyia, 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 Leona¹¹ 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 Mali¹², 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 comercial¹³.

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’Gusso 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 Zaire¹⁴ 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 reinsertión 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 región¹⁵.

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 Zambia¹⁶.

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 Congo¹⁷.

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*)¹⁸, 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 nacional¹⁹.

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 nivel²⁰ 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 gubernamentales²¹. 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 argentinos²². También llegó a Buenos Aires, entre el 12 y el 15 de septiembre de 1999, el presidente de Zimbabwe²³, 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 Rosario²⁴.

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 Argentina²⁵.

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 1995²⁶. 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 origen²⁷.

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 presupuestarias²⁸. 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 reuniones²⁹.

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 desarrollo³⁰. 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 MERCOSUR³¹, 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 Malvinas³². 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 Exterior³³. 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 erráticos³⁴. 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 argentinas³⁵.

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.

CAPÍTULO IV

LA IMAGEN EN EL ESPEJO: LA POLÍTICA AFRICANA DE BRASIL (1960-2000)

A PARTIR DE la década del sesenta Brasil fue construyendo lentamente una política africana, con altos y bajos, que se enmarcaron en su estrategia global de inserción en el mundo. Contrariamente a Argentina, Brasil contaba con una historia colonial común plena de contactos intrasudatlánticos¹. Sin embargo, durante el siglo XIX, de acuerdo a los términos del Tratado de Independencia de 1825, que tenía como garante a Inglaterra, Brasil fue impedido de desarrollar vinculaciones o aceptar cualquier posibilidad de controlar los territorios portugueses en África. Esta fue una imposición de Portugal, que temía un avance de Brasil sobre sus colonias africanas.

A pesar de ello, la herencia africana se constituyó en parte del *corpus* social brasileño, tal como se describe, entre otros numerosos trabajos, en las obras de Rodríguez (1961) y Costa e Silva (1989). Como menciona Mourão (1994: 150), “la influencia africana en Brasil es sumamente relevante desde el punto de vista étnico, cultural y lingüís-

1 Saraiva y Gala (2001: 1) sintetizan así este período: “en la formación del mundo moderno, entre los siglos XV y XIX, los dos lados del ‘mar tenebroso’ fueron envueltos en la lógica del comercio atlántico de esclavos, bienes e ideas. África pasó a ocupar un papel central en la formación de la sociedad y de la economía de Brasil. La esclavitud de los africanos en Brasil, para la gran mayoría de los historiadores brasileños, fue el corazón que hizo latir la organización social de la colonia portuguesa en los trópicos americanos y se tornó la amalgama de la organización del Estado imperial en el siglo XIX”.

tico... En el caso que se agregasen el legado amerindio y la herencia europea, se mostraría la tridimensionalidad de la cultura brasileña”.

Como puede observarse, la independencia implicó para Brasil un alejamiento involuntario de África, el cual comenzó a revertirse en el siglo XX, a partir de la década del cuarenta, cuando se inició un proceso de recomposición gradual de sus relaciones con los vecinos del Atlántico. Finalmente, junto a la independencia de los estados africanos, el gobierno de Quadros inauguró la etapa de mayor aproximación, la cual, a pesar del intervalo de los posteriores dos primeros gobiernos militares, posibilitó la construcción de una política africana.

La aproximación con África se inició casi paralelamente en Brasil y Argentina, pero las características que fueron tomando sus acercamientos las diferencian. Argentina demostró capacidad de iniciativa durante la presidencia de Frondizi, con el diseño del primer plan de presencia argentina en África y el envío de la misión Llamazares, pero luego tuvo una política espasmódica, por impulsos, en el marco del bajo perfil de las relaciones Sur-Sur y del continente africano en las prioridades de su agenda externa. Los impulsos estuvieron principalmente vinculados a la necesidad de obtener nuevos mercados más que a la construcción de un acercamiento que permitiera encontrar intereses convergentes para defender posiciones comunes.

Mourão y Oliveira (2000: 332) consideran que “en lugar de hablar de un proyecto africano preferimos hablar de un proceso a lo largo del tiempo, durante el cual, con más o menos énfasis, se fue formulando una acción política y una acción diplomática”. A pesar de que los citados autores creen que no existió “una extrema racionalidad”, este proceso difuso –como ellos lo caracterizan– adquiere mayor coherencia al compararlo con los impulsos argentinos.

Aun cuando en el caso de Brasil también pudiera utilizarse la idea de impulsos para analizar su política africana, estos fueron acumulativos. Con el paso de los años, la sumatoria de acciones político-diplomáticas fue generando una importante densidad de relaciones a ambos lados del Atlántico, que habilita a hablar de una política incrementalista. Contrariamente a Argentina, donde los impulsos surgieron muchas veces de los niveles intermedios de la Cancillería, en Brasil el acercamiento político-diplomático estuvo vinculado a las estrategias presidenciales de inserción del país, donde África tenía un lugar, y fue menor la incidencia del poder político de turno sobre las decisiones de Itamaraty, que mantuvo mayor continuidad en los diseños externos. Paralelamente, en Argentina hubo mayor inestabilidad política, duplicándose para el mismo período los cambios político-institucionales.

El principal agente que contribuyó a la formulación e implementación de las acciones externas de Brasil hacia los estados africanos fue el Ministerio de Relaciones Exteriores conjuntamente con la Presiden-

cia de la República², aunque también ha habido participación variable de la corporación militar, así como contribuciones de empresarios, parlamentarios y académicos³.

En el caso brasileño, como señala Arbilla (1997: 102-103),

las características peculiares del cuerpo diplomático, en particular su fuerte identidad como corporación y una orientación institucional propia perpetuada a través de la socialización de sus funcionarios y del monopolio de los puestos en Itamaraty, estimuló la continuidad de los puntos de vista y los conceptos elaborados y sedimentados a lo largo del tiempo.

En función de un “estilo diplomático” que enfatiza la prudencia y la continuidad como medidas de excelencia de la corporación, las innovaciones conceptuales tienden a ser filtradas o traducidas en formas más compatibles con el llamado “acervo diplomático del país”, de forma tal que “Itamaraty se ha convertido en depositaria de la tradición diplomática”.

En este capítulo, por tanto, me ocuparé del análisis de las tres dimensiones de la política exterior de Brasil hacia los estados africanos y marcaré las diferencias y similitudes con el caso de Argentina (sin pretender realizar un trabajo de políticas exteriores comparadas, que ameritaría otra metodología).

LA DIMENSIÓN POLÍTICO-DIPLOMÁTICA

Más allá de los matices que los diferentes ejecutivos le imprimieron a la política externa brasileña, puede observarse continuidad en cómo se diseñaron e implementaron los modos de inserción de Brasil en el sistema internacional en conexión con el proyecto de desarrollo interno (desarrollo nacional por sustitución de importaciones)⁴. Como apuntan Mourão y Oliveira (2000: 314), “debemos ver a la política exterior como un proceso lento que refleja no sólo las condiciones internacionales sino también las condiciones internas”.

En este contexto, los estados del continente africano tenían reservado un lugar aunque variaran los países en función de las circunstancias, otorgándosele contenido y cierta continuidad a una política

2 Según Mourão (1986), “el acompañamiento atento de la evolución de las relaciones internacionales entre Brasil y los países africanos muestra claramente que el cuadro de los entendimientos registrados en nuestro siglo, es sin duda fruto de una actividad del Poder Ejecutivo, especialmente del Ministerio de Relaciones Exteriores”.

3 Como señala Gelson Fonseca Jr. (1998: 263), “en Brasil, las instituciones oficiales dominaron, en medida significativa, por lo menos hasta la década de 1970, las formulaciones centrales sobre política externa [...] Tanto Itamaraty como las Fuerzas Armadas “piensan” en función de intereses, de una determinada visión de su papel como burocracias permanentes”.

4 Al respecto es esclarecedor el análisis realizado por Cervo y Bueno (1992).

africana que fue construyéndose a lo largo de los años, con altos y bajos, resultantes de su propia evolución. La aproximación con África, o mejor, la reaproximación, como la califican Mourão y Oliveira (2000), fue consecuencia de un proceso, con momentos emblemáticos. Ocurrió en un contexto de dificultades tanto internas como externas, y comenzó a partir de países africanos de lengua inglesa y francesa, lo que permitió un cierto aprendizaje en la conducción de esas relaciones hasta que finalmente abarcó a los países de lengua portuguesa.

Brasil tuvo para África diseños y acciones políticas concretadas en acciones políticas. Esto es, hubo una mayor densidad de acciones, marcadas por el perfil y cantidad de visitas enviadas⁵ y recibidas y por la firma de muchos y variados convenios de cooperación (ver Cuadros 3 y 4). En consecuencia, Itamaraty envió a África a grandes diplomáticos como Alberto Costa e Silva, Ovidio Andrade de Melo, Geraldo Heráclito Lima y Affonso de Ouro Preto, entre otros. No era un “destino-castigo” al estilo argentino, cuyos diplomáticos en general preferían las capitales de los países desarrollados.

Hubo construcción diplomática, y existieron políticas donde antes no las había. A medida que la construcción avanzaba se utilizó el discurso culturalista y el comercio para movilizar a la sociedad y justificar las acciones diplomáticas, ya que no existía información sobre África. Puesto que Brasil había estado separado del continente africano por más de un siglo, se debió fomentar el conocimiento de la realidad africana y de sus culturas a través de la creación de centros de investigación⁶. La existencia de raíces comunes y la herencia africana en Brasil no habilitaban el conocimiento de las realidades africanas de la segunda mitad del siglo XX, sobre las cuales los funcionarios diplomáticos poseían pocas referencias concretas salvo por algunos contactos en la ONU. Sin embargo, fueron utilizadas en el acercamiento a los estados del continente.

Para Mourão (1994: 152), formaron parte de la *diplomacia cultural* como un “vector sustantivo en el campo de las aproximaciones diplomáticas”, habida cuenta de la importancia de los factores culturales en

5 También a tener en cuenta la antecendencia en el tiempo: la primera misión oficial de un canciller brasileño a los países del continente africano fue en 1972, mientras que la de su par argentino fue en 1988. La primera visita de un presidente brasileño fue en 1983, en tanto que el primer viaje de un jefe de estado argentino fue en 1986, para asistir a la cumbre de los No Alineados, esto es, a una reunión multilateral que eventualmente se organizaba en África; por tanto, la primera visita oficial fue sólo en 1995.

6 El Instituto Brasileño de Estudios Afroasiáticos (IBEAA) en Río de Janeiro, en 1961; el Centro de Estudios Afro-Orientales (CEAO) en Bahía en 1959; en 1963, en São Paulo, el Centro de Estudios y Cultura Africana, transformado en 1968 en Centro de Estudios Africanos (CEA); en 1973, el Centro de Estudios Afroasiáticos en Río de Janeiro (CEAA). Para conocer la evolución de los centros académicos, ver Beltrán (1987).

las relaciones internacionales. Saraiva (1996: 89), por su parte, incorpora otro ingrediente a la explicación civilizacional de Honorio Rodríguez (1961), con fuente freyreana⁷: la utilización del discurso culturalista que enfatizaba la familiaridad y la historia común a ambos lados del Atlántico⁸. Pero no obstante la presencia africana en la formación de la cultura brasileña, las aproximaciones al continente africano fueron las más de las veces el resultado de una percepción feliz de los diplomáticos. Fue Itamaraty quien dio continuidad y sustento a estas aproximaciones, tanto con los gobiernos democráticos como con los militares.

En cuanto a la dimensión interna, aunque en principio pudiera pensarse lo contrario, la existencia de regímenes militares en Argentina y Brasil durante gran parte del período bajo estudio no trajo aparejada una similitud de percepciones respecto al escenario internacional o al rol de los países africanos. Los militares argentinos, o mejor dicho la diplomacia económica implementada durante buena parte de los gobiernos militares, buscaban nuevos mercados en África y por tanto pretendían incrementar la relación comercial. En tanto, en el caso de Brasil, como lo afirman Mourão y Oliveira (2000: 316), “la aproximación con los nuevos estados africanos fue, sin duda, un acto más de naturaleza política”.

En las cuestiones Sur-Sur, Brasil se consideraba del Tercer Mundo sin ser tercermundista. Fue por ello que nunca intentó ser miembro de los No Alineados –aunque los representantes brasileños asistían a las reuniones como observadores– ni instaló algún aspecto de su política exterior en el marco del Movimiento, como en ciertos momentos lo hiciera Argentina, tanto con gobiernos militares como civiles. Su política exterior se articulaba en torno a “las tres D” –desarme, desarrollo económico y descolonización–, como lo anunciara el entonces ministro João A. De Araujo Castro en la Decimoctava Sesión de la Asamblea General de la ONU, en 1963 (FUNAG, 1995: 163). Las elites brasileñas aspiraban a participar del multipolarismo emergente, aumentando sus responsabilidades internacionales, bajo la idea subyacente de Brasil como potencia media. En ese marco, acercarse a los países africanos fue una cuestión de principios, para promover el desarrollo de la solidaridad entre los países “del Sur”. Pero también con la idea de garantizar una presencia internacional que aumentase

7 Gilberto Freyre, en su esquema culturalista, fue el primero en formular la idea de Brasil como parte de un mundo atlántico en el cual África es un componente indeleble, percibiendo así la fuerza de la presencia africana en la formación social de Brasil.

8 Nótese que esta retórica de la africanidad brasileña tuvo una dimensión externa y una interna. Externamente, Brasil se presentaba como un país occidental africanizado, como la mayor nación africana fuera de África. Internamente, la sociedad brasileña presentaba contradicciones, al no otorgarles un lugar muy claro a las desorganizadas comunidades afro-brasileñas que reclamaban por la discriminación interna. Esto motivó críticas de los países africanos que sostenían que la tan mentada miscigenación racial no había creado equidad racial.

la capacidad de influencia del país en cuestiones globales, a partir de una mayor diversificación de sus relaciones externas y de alianzas –tanto políticas cuanto económicas– con los nuevos estados del Sur.

De este modo, podría señalarse que las relaciones de Brasil con África se inscribieron en un proyecto diplomático que conservó una relativa continuidad desde el inicio de la década del sesenta hasta mediados de la del ochenta. Así, África, del discurso a la praxis, ocupó principalmente la posición de compañera política para reforzar el peso externo del país y del propio continente en las cuestiones globales. Por otra parte, como opina Oliveira (1987: 318), la manutención y continuidad de una política africana parecen haber sido reforzadas por las dificultades para establecer un proyecto común con América Latina, debido a las rivalidades regionales, principalmente con Argentina.

Dado que la política africana de Brasil fue una política de lo posible, tuvo importantes condicionantes externos, especialmente en la vinculación con las colonias africanas de Portugal, país con el cual Brasil mantenía una relación especialísima. Por ello hubo ambigüedades en las relaciones con las colonias portuguesas en África, y también hubo ambigüedades con Sudáfrica, dado que las oscilaciones de Brasil traducían intereses, como se observará en el Capítulo 8.

A continuación desarrollaré cómo fue construyéndose una política africana a través de los diferentes gobiernos que se sucedieron en Brasil –dos democráticos, cinco militares⁹ y uno de transición democrática– hasta la década del noventa, en la cual por una serie de condicionantes externos e internos se continuó con la misma pero de manera más selectiva, en función de un nuevo modelo de inserción y de recursos más limitados.

La atención especial otorgada a la década del noventa se justifica pues ella es el marco referencial del período que se eligió como caso testigo en el análisis de la política exterior argentina

LOS AVANCES EN LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA AFRICANA

En marzo de 1961, Jânio Cuadros, en el marco de la llamada “Política externa independiente”, formuló la política africana de Brasil en su mensaje al Congreso Nacional. La colocó en manos de Itamaraty y creó la División África, incorporando en los informes del Ministerio un capítulo para los asuntos africanos. La nueva unidad administrativa incluiría a los diplomáticos brasileños involucrados en los asuntos africanos en las Naciones Unidas durante la década del cincuenta¹⁰. A pesar del corto gobierno de

9 Vizentini (1998) se ocupa de este período de manera muy especial.

10 Entre tanto, los profesores de Río Branco comenzaron a formar nuevas generaciones de diplomáticos en la perspectiva del nuevo interés brasileño por África.

Quadros, por primera vez surgió una estrategia política global para África. Fue él “sin duda, el responsable por el establecimiento de un nuevo perfil en las relaciones diplomáticas con África” (Mourão-Oliveira 2000: 313) que incluyó la apertura de embajadas en Accra (Ghana), Lagos (Nigeria) Nairobi (Kenia) y Dakar (Senegal). Pero tanto él como Goulart después encontraron serias limitaciones para su política de aproximación a África, provenientes de la escasa permisibilidad de un sistema internacional condicionado por el conflicto Este-Oeste y de la propia dimensión doméstica de la nueva política exterior. Por ejemplo, los militares que presentaban cierta resistencia al nuevo enfoque pudieron desarrollar sus ideas con el golpe militar de Humberto Castello Branco (1964-1967, política de alineamiento automático con EE.UU.). Por entonces, Itamaraty perdió peso en relación a los militares vinculados a la Escuela Superior de Guerra y tuvo en este período una línea dominante de diplomáticos asociados al proyecto liberal y con un occidentalismo exacerbado. Sin embargo, había otros diplomáticos vinculados a la División de África y a la División de Cooperación Comercial que preferían una lectura menos ideológica y más pragmática del lugar de África en la política exterior de Brasil, y que consiguieron enviar las primeras misiones exploratorias a los nuevos estados africanos (ver Cuadro 3).

Sin embargo, esta línea “occidentalista” no duraría mucho tiempo. Con Arthur Costa e Silva (1967-1969), Itamaraty se tornó conductor de los objetivos de *la diplomacia de la prosperidad*, y la política africana fue redefinida. En octubre de 1967, la División África, que se vinculaba a la Subsecretaría General para Europa Oriental, fue incluida en la nueva Subsecretaría de África y Oriente Próximo. El gobierno de Costa e Silva fue la transición desde la falta de certezas hacia nuevas convicciones que moldearon la política externa de Brasil a lo largo de la década del setenta. En ese contexto se mantuvo la relación diplomática con las jóvenes naciones africanas, incrementándose la presencia brasileña con la apertura de embajadas en Abidján y Kinshasa.

Con Emilio Garrastazu Médici (1969-1974, diplomacia del interés nacional) se redefinió el concepto de seguridad nacional para dar énfasis al de interés nacional. Paralelamente comenzó a declinar la percepción geopolítica del Atlántico y se redimensionó la política africana, manteniéndose la influencia brasileña a través del comercio. Los académicos que analizaron el período coinciden en que no había consenso sobre el rol de África en las definiciones estratégicas, en el marco de disputas intra-burocráticas. Para el poderoso ministro de Hacienda, Delfim Netto, el área natural de cooperación debía ser Sudáfrica. Asimismo, había que reforzar los acuerdos con Portugal, para a través de ellos poder acceder a las colonias portuguesas en África y al mercado europeo. Para el ministro de Relaciones Exteriores, Gibson Barboza, la política exterior debía considerar la inclusión gradual de los países de África Negra, sin negar la importancia estratégica de las relaciones con

Sudáfrica. Para poner a prueba su posición, Barboza presidió en 1972 la primera misión que visitó varios países africanos de la costa occidental, constituyéndose en fundacional para el posterior desarrollo de la política africana¹¹. En el viaje participó una gran comitiva que abrió un intenso diálogo con los países africanos, siendo el canciller una figura clave al pronunciar cerca de ochenta discursos. Esta primera misión sirvió también para conocer las reacciones de los líderes africanos en torno al acercamiento que Brasil estaba iniciando, y tantear cómo estos percibían las relaciones de Brasil con Lisboa sobre las entonces colonias africanas de Portugal. De este modo, Brasil pasó a conocer mejor África y sus aspiraciones, fortaleciendo un contacto diplomático directo con las nuevas naciones.

En términos generales, tanto Médici como su sucesor Geisel mantuvieron una política exterior destinada a reducir el grado de dependencia de Brasil por medio de la redefinición de su papel internacional y de la diversificación de sus relaciones externas, sin fronteras ideológicas. Fue una política exterior cada vez más flexible y más pragmática. Por entonces, el pragmatismo formulado conceptualmente con Ernesto Geisel (1974-1979, pragmatismo ecuménico y responsable) se tornó un instrumento para la acción externa de Brasil. En Itamaraty, el activismo de Italo Zappa, jefe del Departamento de África, Asia y Oceanía, contribuyó a la construcción de este nuevo momento emblemático en la política africana de Brasil, cuyo punto más alto fue la definición de una postura frente a la independencia de las colonias portuguesas.

Tras un período ambiguo, donde el gobierno de Brasil se debatió entre las presiones internas de la comunidad portuguesa y externas de Lisboa para no apoyar el proceso de descolonización de las entonces colonias portuguesas y las demandas internas de grupos pro África y externas de los países africanos y árabes para tomar posiciones a favor, Itamaraty definió el reconocimiento de la independencia de Angola (el 11 de noviembre de 1975) y de las otras colonias¹². Se rompió así un ciclo de alineamiento automático de las posiciones portuguesas y brasileñas en África, iniciándose una relación privilegiada con la Angola independiente.

11 Esta misión fue descrita detalladamente por el propio ministro en su libro (Barboza, 1992), editado veinte años después. De su lectura se desprenden la sintonía y las marcadas coincidencias subyacentes a ambos lados del Atlántico entre la cultura brasileña y la africana, posibilitando ámbitos de entendimiento impensables entre los respectivos funcionarios.

12 Guinea Bissau accedió a la independencia el 18 de julio de 1974; Mozambique, el 25 de junio de 1975; Cabo Verde, el 5 de julio de 1975; y Santo Tomé y Príncipe el 12 de julio de 1975.

Según refieren Camargo y Vázquez Ocampo (1988: 48-50), “el reconocimiento del gobierno de Agostinho Neto por parte de Brasil fue inmediato y fruto de una decisión difícil, tomada en la cúpula por el presidente de la República en conjunto con Itamaraty y los jefes militares y civiles reunidos en el Consejo de Seguridad Nacional”. La Cancillería brasileña evaluó la situación que sería más favorable a los intereses comerciales y políticos de Brasil¹³, recibiendo presiones internas y externas contrarias, en particular de EE.UU. Un reciente trabajo del embajador retirado Ovidio Andrade de Melo (2000b) da cuenta de su gestión en Luanda y del proceso de reconocimiento de Angola. Esta obra constituye un aporte significativo para la comprensión de los altos y bajos de la política africana de Brasil y del papel que Melo tuvo “como ejecutor fiel de una política trazada por la presidencia y por Itamaraty” (2000b: 345), donde el canciller Antonio Azeredo da Silveira cumplió un rol protagónico.

Llegado este punto es posible, salvando las distancias, efectuar una reflexión sobre tal decisión de reconocer la independencia de Angola y la ruptura de relaciones diplomáticas de Argentina con Sudáfrica, pues ambos fueron actos político-diplomáticos claros y relevantes, con valor similar en intensidad política, que marcaron un momento importante en sus respectivas relaciones con los estados africanos¹⁴.

En las dos situaciones las decisiones fueron tomadas para mejorar las relaciones con los estados africanos. En el caso argentino se pretendió borrar la desconfianza africana por la política bilateral que Buenos Aires había desarrollado con Pretoria. El caso de Brasil podría ser similar debido a las relaciones previas de Brasil con Portugal y a la política ambigua que Brasilia había sostenido con relación al proceso de independencia de las entonces colonias portuguesas. Melo (2000b: 347) así lo expresa al justificar sus actividades como representante especial en Luanda por

la escasez e insuficiencia de los conocimientos que teníamos sobre el África negra y especialmente sobre Angola, la desconfianza que tanto el MPLA como el FRELIMO naturalmente sentían para con la política brasileña, por el apoyo que no muy veladamente durante años le habíamos dado a Portugal.

13 Al respecto son esclarecedores los comentarios realizados por el ex canciller Ramiro Saraiva Guerreiro (1992: 188-190), por entonces secretario general de Itamaraty.

14 La cuestión angoleña fue estudiada por Saraiva (1985) en su tesis de maestría, actualizada en 1998.

La decisión que tomó Brasil con respecto a Angola también podría influir en sus relaciones con el resto de África. En palabras de Melo (2000b: 384),

según decían los angoleños, las relaciones con Mozambique y hasta con África dependían de la actitud firme que ahora tuviese Brasil en la defensa del reconocimiento de Angola independiente. Y tanto fue así, que la actitud de Brasil ante Angola permitió el establecimiento de relaciones diplomáticas con Mozambique el 15 de noviembre de ese año.

Como afirmó también Abreu (1988: 78), “fue sin ninguna duda una victoria de las posiciones de Itamaraty. De esta manera se podría reducir la desconfianza de los líderes africanos respecto de Brasil, lo cual se había constituido en condición *sine qua non* para reforzar los lazos con los países del continente negro”.

Pero también es cierto que entre los dos casos existen importantes diferencias, pues Brasil reconoció tempranamente y casi en solitario al gobierno de Angola, en tanto quería desarrollar relaciones con esta joven nación y recuperar el tiempo perdido, mientras que Argentina optó por interrumpirlas. A su vez, la decisión tuvo costos para Brasil por las presiones recibidas, y prácticamente ninguno para Argentina, que fue aplaudida, pues estaba en sintonía con la tendencia internacional. Finalmente cabría agregar que para Argentina la decisión estaba incluida como tema de la agenda global, en tanto para Brasil formaba parte de su agenda regional.

Retornando a la presidencia de Geisel, puede afirmarse que a partir de ella se iniciaron diez años de muy buenas relaciones con los estados africanos. Como afirman Mourão y Oliveira (2000: 326-327), su política exterior “se sitúa como un momento de un proceso en el que se dio la inserción definitiva de Brasil en el África Austral”. Para entonces la fase de aprendizaje en las relaciones con los países africanos estaba ya superada. Itamaraty pasaba a contar con una masa crítica conocedora de los asuntos africanos, y la sociedad pasó a tener relativamente más interés por los asuntos africanos, hecho que favoreció el aumento de los flujos comerciales, principalmente con Angola.

En este período prolífico en contactos, la densidad de las relaciones político-diplomáticas se vio reflejada en la apertura de nuevas embajadas, en el alto nivel de las visitas y de las misiones enviadas a través del Atlántico, y en la concreción de acuerdos bilaterales de cooperación comercial y técnica (ver Cuadros 3 y 4); a su vez, aumentaron las rutas de comercio en el Atlántico y las inversiones en proyectos de desarrollo.

Durante el gobierno de Geisel existió una concentración de funciones en manos del Estado asociada a una internacionalización

creciente del sistema productivo. El llamado “Esquema de promoción comercial” desarrollado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1973 fue un elemento central en la estrategia de entrelazamiento de exportadores, gobierno y representaciones diplomáticas en África. Como mencionó el canciller Antonio Azeredo da Silveira (1976),

las relaciones entre los pueblos van mucho más allá de las relaciones entre las cancillerías. Estas pueden ayudar a trazar un escenario más o menos favorable para el desarrollo de tales relaciones. Pero no pueden sustituir a los agentes mismos de estas relaciones: empresarios, políticos, representantes de la cultura y de la técnica nacionales. Solamente con la cooperación de tales sectores será posible colocar a las relaciones de Brasil con África a la altura de sus potencialidades.

Sin embargo, a partir de la década del setenta comenzaron a observarse los primeros ataques al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, producto, en parte, de las crisis petroleras de 1973 y 1979 y de la crisis de la deuda externa de 1982. En la década del ochenta hubo un acento mayor en los aspectos económico-financieros de las negociaciones internacionales. Itamaraty comenzó a absorber funciones que tradicionalmente no eran de su competencia, y se propuso asumir explícitamente no sólo la conducción de las negociaciones políticas y de comercio exterior, sino también las negociaciones económicas de Brasil con el sistema internacional (Camargo y Vázquez de Ocampo, 1988).

No obstante, aún con João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) se mantuvo el énfasis en la política de aproximación al continente africano, derivada de los principios básicos del “universalismo” implementado por el canciller Saraiva Guerreiro. Con los conceptos de doble inserción en Occidente y en el Tercer Mundo vía la cooperación Sur-Sur, la idea subyacente era sumar estrategias y no excluir campos antagónicos. En el mensaje al Congreso Nacional en 1980 el presidente dejó clara su posición: “En lo concerniente al continente africano, cuyos pueblos tienen con los brasileños tantas y tan importantes afinidades, se está abriendo una nueva etapa de nuestras vinculaciones... Ahora, debemos rápidamente operacionalizar nuestras relaciones” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1980: 4).

Según señala el propio Saraiva Guerreiro (1992: 191), “en el gobierno de Figueiredo, continuamos y expandimos las relaciones con ese continente y creo que hemos disipado las últimas desconfianzas”. Asimismo, el entonces jefe del Departamento de África, Asia y Oceanía de Itamaraty defendió la idea de que sería a través de su acción en África, más que en América Latina, que Brasil podría “cambiar de nivel” en la jerarquía del poder mundial (Pereira, 1985: 83).

Todo esto permite afirmar que las relaciones políticas de Brasil con África durante el gobierno de Figueiredo ascendieron a un nivel de

densidad relevante. Las visitas del ministro Saraiva Guerreiro a los países de la "Línea de Frente" en 1980, a Nigeria y Senegal (1981), Costa de Marfil, Gabón y Guinea Bissau (1983), y Congo y Zaire (1984), tenían el objetivo básico de reiterar los principios que guiaban la política africana de Brasil y preparar el futuro viaje del primer mandatario. El primer viaje de un presidente brasileño y sudamericano a África abarcando países lusófonos, francófonos y anglófonos se realizó entre el 14 y el 21 de noviembre de 1983, constituyéndose en el mejor aval del interés brasileño en los países africanos, y un momento muy alto en la construcción de la política africana. Esta visita fue importante no sólo por ser interpretada como legitimadora de esa política, sino también porque, según el ministro Saraiva Guerreiro, representó una respuesta para los sectores que debido a la crisis argumentaban que había que abandonar, aunque fuera en forma temporaria, las relaciones con el continente africano (Oliveira, 1987).

En este período Brasil recibió innumerables visitas de cancilleres y jefes de Estado de África, demostrando el interés recíproco afro-brasileño (ver Cuadro 3). Tanto es así que para fines del gobierno de Figueiredo se mantenían relaciones diplomáticas con 43 de los 52 países africanos, con 21 embajadas residentes en África, y con 13 embajadas de países africanos en Brasilia.

Para Mourão y Oliveira (2000: 328), la política exterior del gobierno de Figueiredo fue una continuación de la política externa de Geisel, una "profundización cualitativa de las relaciones de Brasil con África". Según una entrevista que dichos autores mantuvieron con Saraiva Guerreiro, las relaciones fueron "predominantemente políticas y no económicas, de ahí la existencia de una cierta dificultad para explicar las aproximaciones con África [...] Lógico que estamos siempre interesados en ampliar el comercio. Pero esos son países también pobres".

El período del presidente José Sarney (1985-1990, diplomacia para resultados), beneficiado por el ambiente democrático instaurado por la Nueva República, siguió los trazos de la política africana delineados anteriormente dentro de los límites impuestos por la negociación de la deuda externa y por la inestabilidad económica interna. La continuidad conceptual y práctica de la política africana de Brasil en la década del ochenta fue, por lo tanto, la expresión de la propia continuidad de la política exterior del nacional-desarrollismo.

Pero dado que la coyuntura internacional comenzó a cambiar, las relaciones con África disminuyeron, tornándose más selectivas en función de los recursos modestos. En este contexto, Selcher (1984) afirmaba que el caso de Brasil-África mostraba las posibilidades generadas por las relaciones intercontinentales entre los países del Hemisferio Sur; pero asimismo señalaba sus limitaciones de modo patente pues, estos estados eran muy vulnerables a las tendencias negativas de la economía interna-

cional. Pero aun cuando esas limitaciones se mostraron más claras durante el gobierno de Sarney, su ministro Sodré incluía entre los objetivos de su gestión la “intensificación de las relaciones con África, a la par de nuestro repudio al sistema del *apartheid*” (Sodré, 1996: 289).

El mayor acercamiento a Angola y a los países de África Austral, sumado al incremento de la tensión en Sudáfrica, llevaron al presidente a tener una posición más crítica frente a Pretoria tanto a nivel del discurso en la ONU como en la práctica, tomando medidas concretas como por ejemplo el llamado decreto Sarney, que será tratado en particular en el Capítulo 8. Pero también los viajes del presidente a Cabo Verde y Angola y del ministro Sodré a cinco países africanos en 1986 confirmaban la legitimidad de la política africana de Brasil, que tuvo como respuesta una serie de visitas significativas, muchas de las cuales también pasaron por la Argentina de Alfonsín (ver Cuadros 1 y 3).

LA DÉCADA DEL NOVENTA: EL AVANCE DE LA SELECTIVIDAD

Ya en el segundo lustro de la década del ochenta se observa un descenso del perfil de África en las prioridades externas de Brasil. Entre otros factores influyeron variables internas de naturaleza económico-financiera, vinculadas al modelo de desarrollo económico y a las modalidades de inserción internacional. Estas cuestiones incidieron en una relativa pérdida de influencia de Itamaraty en el diseño de la política exterior. Como se sabe, el problema central era para entonces la negociación de la deuda externa, impulsada por los expertos del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, curiosamente fue un diplomático, el embajador Jório Daulster, el principal negociador y no un funcionario de economía. Asimismo, los cambios en el nivel del sistema internacional (fin de la Guerra Fría y triunfo del modelo de economía liberal) y problemas económicos internos (tanto africanos como brasileños) provocaron un descenso del perfil de las relaciones de Brasil con los estados africanos¹⁵.

El incremento de su vulnerabilidad externa llevó a Brasil a realizar ajustes para acomodarse con medios ahora más limitados. El objetivo continuó siendo la diversificación de las relaciones internacionales para conseguir mayor protagonismo y participación en la escena mundial; lo que varió fue el escenario, trasladándose del Tercer Mundo y de África a otros contextos, entre ellos América Latina y el MERCOSUR y las organizaciones multilaterales, particularmente las comerciales, como la

15 Estos cambios afectaron el papel del Estado, que se redujo y comenzó a obrar como gerenciador. La política exterior comenzó a estar más condicionada por variables económicas vinculadas al escenario económico-financiero mundial. Muchas de las empresas con negocios en África dejaron de estar “protegidas” por el Estado.

Organización Mundial del Comercio (OMC). Así, Brasil dio respuestas a los cambios sistémicos.

Este cambio se explica porque las alianzas, como instrumentos legítimos para aumentar el poder de un país, son contingentes, en función de las cuestiones en juego y de cómo estas pueden afectar los intereses brasileños. Así, Sardemberg (1980: 19-20) expresaba: “la política internacional no es un contrato de adhesión, sino un campo permanente de negociación y adaptación recíproca de posiciones”.

A este escenario debe añadirse el llamado “costo África”, esto es, la recurrente inestabilidad política y económica de la mayoría de los países africanos¹⁶, que debilitó el interés por el continente, separando a los países africanos de las rutas de los capitales. Se observa una disminución de los diplomáticos en África, declive del comercio, problemas de convertibilidad de las monedas, dificultades en las formas de pago, y un dato no menor: los países africanos dejaron de pagar sus deudas a Brasil. Los sueños cooperativos dieron lugar al afro-pesimismo. En consecuencia, la política africana continuó, pero de manera selectiva, con prioridades y objetivos orientados por las necesidades internas y el “proyecto de país”, esto es, el interés nacional. A pesar de continuar utilizándose la diplomacia cultural¹⁷, las relaciones bilaterales comenzaron a ser puntuales, con aquellos países en condiciones de responder a las necesidades brasileñas, incluyéndose, en los casos en que era políticamente necesario, la idea de cooperación entre asociaciones regionales. La cooperación Sur-Sur de las décadas del setenta y ochenta se transformó en “asociaciones estratégicas” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998: 10).

Las opciones de Brasil en el continente africano son el resultado de su experiencia de treinta años de relaciones con los estados africanos, y en los noventa evidenciaban la permanencia de una política africana recortando el enfoque a pocos países y temas: importancia creciente de Sudáfrica, Angola y Nigeria, y cooperación con los países de la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC) en algunos casos específicos bajo el paraguas del MERCOSUR, de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), y de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS).

Para Pimentel (2000: 17), la selectividad en la política africana está presente: “la natural atracción ejercida por Sudáfrica, Angola y Nigeria no excluyó la cooperación con otros países en general estable-

16 Un breve pero completo análisis de las crisis políticas y los conflictos de los estados del continente africano en los años noventa puede verse en Mourão (1994).

17 En 1996, Lampreia anunció a los embajadores africanos: “nuestro compromiso con las relaciones Brasil-África es firme. África es un espacio privilegiado e insustituible de la diplomacia brasileña” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1996).

cida sobre un proyecto-ancla o una idea fuerza”¹⁸. El entonces director General del Departamento de África y Oriente Próximo de Itamaraty lo justificaba al decir que “también en África cumple aplicar nuestros recursos con criterio. Selectividad no significa desinterés por las grandes causas comunes a todos los africanos... Denota pragmatismo en el destino de recursos limitados” (Pimentel, 2000: 6-7).

Consecuentemente, los viajes presidenciales y las visitas de alto nivel muestran la dirección de las opciones: en septiembre de 1991, Collor de Mello visitó cuatro países de África Austral: Namibia, Angola, Mozambique y Zimbabwe. El ministro de Relaciones Exteriores de Itamar Franco, Celso Amorim, asistió a la toma de posesión del presidente Mandela. El ministro Lampreia visitó Sudáfrica en tres oportunidades (1995, 1996 y 2000) y fue a Angola (1998) y a Mozambique para la Tercera Reunión de la CPLP (2000), acompañando al presidente. El viaje del presidente Cardoso a Sudáfrica y Angola, en noviembre de 1996, contó con un notable apoyo diplomático, comercial y académico.

Del lado africano, las visitas a Brasilia confirman las preferencias brasileñas. Con respecto a Sudáfrica, Mandela visitó Brasil en 1991 durante un viaje por países latinoamericanos para promover la lucha anti-*apartheid*. Con el gobierno de la nueva Sudáfrica democrática se inició a partir de 1994 un proceso de reinserción en el mundo. En ese marco, en octubre de 1995 el canciller Alfred Nzo devolvió la visita de Lampreia y fue recibido por Cardoso. En septiembre de 1997 el vicepresidente Thabo Mbeki viajó a Brasilia y Buenos Aires, acompañado del ministro de Comercio e Industria, Alec Erwin. Mandela regresó a América del Sur en 1998, visitando Brasilia y Buenos Aires y asistiendo a una cúpula presidencial del MERCOSUR en Ushuaia. Finalmente, ya como el nuevo presidente sudafricano, Thabo Mbeki estuvo en Brasilia en diciembre de 2000. Asimismo, a nivel de jefes de Estado, visitaron Brasilia el presidente de Guinea Bissau, João Bernardo Vieira, en 1997, y en 1999 el presidente electo de Nigeria, Olusegun Obasanjo¹⁹; el presidente de Zimbabwe, Robert Mugabe, quien viajó a Brasilia y Buenos Aires; y el presidente de Namibia, Sam Nujoma²⁰. Por otra parte, merecen atención la presencia asidua en Brasil del presidente angoleño José

18 Camerún, Gabón, Ghana, Congo Brazzavile, Guinea Ecuatorial, Mali y Namibia.

19 Esta visita poco antes de asumir muestra el interés recíproco en un momento en que Nigeria volvía a la vida democrática. Debido a los abusos de Abacha, que habían incentivado la corrupción y el narcotráfico, la empresa aérea Varig había suspendido el vuelo Río de Janeiro-Lagos. Sin embargo, en 1998 Braspetro había asignado dos contratos de riesgo para la prospección de petróleo en el delta del Níger.

20 Siendo la tercera visita a este país: las anteriores habían sido en 1987 y 1995.

Eduardo dos Santos, cuya primera visita oficial fue en 1995, y los viajes de los cancilleres de Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, Cabo Verde, Namibia y Kenia (ver Cuadro 3).

La firma en la década del noventa de convenios y acuerdos con Sudáfrica, Namibia, Angola, Mozambique, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe y Nigeria marca ciertas preferencias por consolidar los vínculos con esos estados (ver Cuadro 4). O, como en el caso de Sudáfrica, donde la relación previa había sido prácticamente nula, muestra con hechos concretos la voluntad política de desarrollar y fortalecer vínculos.

En cuanto a las acciones multilaterales, como se analizará más adelante, Brasil participó de Operaciones de Mantenimiento de Paz en África, revitalizó con nuevos objetivos e impulsó la ZPCAS, y contribuyó a la formación y construcción de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa creada en 1996 como un mecanismo de cooperación que comprende a los países luso parlantes.

Pero cabe aquí preguntarse: ¿en qué contexto se produjo esta disminución del énfasis en la política africana y el avance de la selectividad? En la década del noventa, con Collor de Mello, para responder a los retos de la Tercera Revolución Industrial, se inició un programa de modernización liberal que apuntaba a reforzar los lazos con el Primer Mundo y reorientarse hacia América Latina y el MERCOSUR, con la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991. En este marco, África tenía un lugar muy reducido. Para algunos académicos brasileños, como Saraiva (1996), el MERCOSUR sustituyó el sentido estratégico-económico que las relaciones con África habían tenido en las décadas del setenta y ochenta.

Con Itamar Franco el neoliberalismo se atenuó, retornándose a los conceptos vinculados al desarrollo nacional y a la profundización de las “asociaciones estratégicas”. Este proceso se dio en el marco de un intenso debate entre “nacionalistas” y “neoliberales” en torno a las orientaciones de la política exterior brasileña, que por entonces fue calificada como de “indefinida” (São Paulo, 1993)²¹. Bajo su gobierno hay una vuelta tímida a la política africana, pero ya se percibe la selectividad: se van a priorizar los países africanos de lengua oficial portuguesa y la región de África Austral, con eje en una Sudáfrica ahora democrática y multirracial.

21 Ver también *Folha de São Paulo* (1994): con el subtítulo “A diplomacia brasileira entra na era da globalização econômica e começa a trocar o terceiro-mundismo pelo discurso internacionalista” se presentaron las opiniones del presidente electo Cardoso, de los embajadores y funcionarios de Itamaraty Italo Zappa, Flecha de Lima, Celso Amorim, Roberto Abdenur, Jorio Dauster, Ronaldo Mota Sardenberg, de investigadores, entre ellos Guillon Albuquerque y de periodistas especializados.

En su carácter de canciller, Cardoso había anunciado que

es preciso ampliar el debate sobre la política externa brasileña, no sólo en cuanto a sus participantes, sino sobre todo en cuanto a su objetivo [...] La nueva coyuntura internacional estimula el pluralismo de socios y de modelos económicos [...] Las políticas exteriores buscan ser la expresión fiel de la multiplicidad de intereses nacionales en las diversas áreas de la convivencia internacional (Cardoso, 1993a).

En pleno período de revisión de conceptos, opinaba que Brasil había errado al apostar por África durante el gobierno de Geisel, a pesar de que en su discurso expresase “tenemos en África intereses importantes y lazos afectivos y culturales de gran relevancia, sobre todo con los países de habla portuguesa” (Cardoso, 1993b).

Frente a este “reposicionamiento” del rol de África surgieron algunas críticas provenientes tanto del interior de Itamaraty –principalmente del embajador Italo Zappa²²– como de algunos empresarios, académicos y embajadores africanos acreditados en Brasilia²³, cuestionando las declaraciones del canciller. A raíz de estas críticas el ministro debió retractarse, y en una publicación donde elaboró un discurso de revalorización de África comenzó a marcar la selectividad:

En África, nuestra presencia ya asumió rasgos de tradición, de la cual no podemos retroceder so pena de arruinar el inestimable capital de buena voluntad acumulado por nuestra experiencia en aquella región. [...] Hace 18 años realizamos una opción clara por África y esta opción no ha sido y no debe ser desvirtuada. La dimensión africana de la política externa brasileña ha sido, en ese sentido, de una continuidad admisible, a pesar de las conocidas dificultades internas para obtener financiamiento y otros medios operacionales. [...] Las acciones más recientes de la diplomacia brasileña demuestran que continúa viva la atención

22 Italo Zappa, diplomático ejecutor y defensor de la política africana, criticó que “está de moda hablar de política externa como un instrumento de promoción del comercio de los países: la diplomacia no es para vendedores [...] Los funcionarios de Itamaraty deben defender los intereses globales del país. Los empresarios saben muy bien cuidar de sus propios negocios”. Respecto a la intención del canciller Cardoso de cerrar varias de las embajadas brasileñas en África, Zappa argumentó: “esto es pésimo para Brasil porque se parte de una idea muy pobre, de que sólo el comercio justifica la presencia de embajadas [...] La función principal del Ministerio de Relaciones Exteriores es auxiliar al presidente de la República en la formulación de la política externa y en su ejecución” (Gryzinski, 1993).

23 Embajadores de quince países africanos reunidos en Brasilia demostraron preocupación por el hecho de que África no constara en las prioridades de la política externa brasileña. Las quejas se referían también a la falta de realización de las comisiones mixtas y de financiamiento para las exportaciones brasileñas. Los embajadores demandaban que Brasil asumiese sus responsabilidades históricas con África (*Gazeta Mercantil*, 1993).

que dedicamos a África [...] La política africana de Brasil ya llegó a una edad adulta y sabrá, por eso mismo, adaptarse a las variaciones de un contexto internacional que presenta una carga inédita de desafío y oportunidad. Adaptación no significa retroceso, sino profundización –a partir de una reflexión para la cual nos respaldan la continuidad y la madurez de nuestra experiencia en aquel continente (Cardoso, 1993c).

Acompañando la línea de argumentación del canciller, los diplomáticos de Itamaraty sostenían que Brasil había dado innumerables pruebas de su opción africana al defender las disputas de los países africanos en la ONU²⁴, al haber mantenido abiertas sus diecisiete embajadas cuando los países europeos habían cerrado sus misiones, y al haber dado continuidad al proceso de establecimiento de relaciones diplomáticas con Madagascar, Chad, Comores y República Centro-africana.

Fue durante el gobierno de Itamar Franco, en el contexto de esta selectividad, que surgió la idea de una Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), asociando a Brasil con Portugal y las ex colonias portuguesas en África. Aunque el entonces canciller Cardoso no estaba muy de acuerdo con la idea del embajador brasileño en Portugal, José Aparecido de Oliveira, debió avanzar en las negociaciones con los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOPS)²⁵.

En su discurso, el ministro Cardoso (Cardoso, 1993c) afirmaba: “la política exterior brasileña para África presenta como particularidad una preocupación constante por los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa”. La CPLP como iniciativa del presidente Itamar Franco confirma

la diversidad de opciones de nuestra diplomacia, dentro de su tradición universalista [...] Foros y mecanismos de cooperación no son por lo tanto excluyentes y sí complementarios. No hay incompatibilidad entre el estímulo político a la cooperación que deriva de la identidad común forjada en la lengua y en la cultura y las obligaciones económicas y comerciales derivadas de los vínculos con otros agrupamientos [...] La CPLP tiene una vocación clara de mecanismo de concertación y consulta política, destinado a dar a nuestros países un instrumento adicional para la coordinación de sus posiciones en torno de temas de la agenda internacional (Cardoso, 1993d).

Con esta posición, el canciller justificaba el espacio privilegiado otorgado a los PALOPS en las atenciones dedicadas al continente africano y la preferencia por Angola, al remarcar la “expresiva presencia brasileña en Angola –traducida por obras de peso, como la construcción de la

24 Aludiendo a la gestión del entonces embajador Sardemberg.

25 Guinea Bissau, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe, Angola y Mozambique

presa hidroeléctrica de Capanda y la explotación de petróleo y diamantes, además de importantes proyectos de infraestructura”²⁶.

Durante la presidencia de Cardoso y en ocasión del viaje del canciller Lampreia a Luanda, el jefe de la División África II de Itamaraty (*Jornal do Brasil*, 1999) informaba: “Brasil quiere mantener a Angola en la agenda internacional y la recomendación del presidente Fernando Henrique Cardoso es que Angola es un socio prioritario y que debemos continuar empeñados en la pacificación del país”²⁷.

Por su parte, Mozambique recibió en julio de 1994 la primera tropa brasileña de paz para participar en ONUMOZ, autorizada por el presidente Franco, con un costo aproximado de 40 millones de dólares. Asimismo, Brasil apoyó el proceso de democratización y pacificación del país y reforzó sus programas de cooperación técnica.

Según el entonces representante permanente ante la ONU, Ronaldo Mota Sardenberg,

Brasil ejerció un papel de particular relevancia en las discusiones sobre Angola y Mozambique. Las posiciones brasileñas, en línea con los profundos lazos históricos que nos ligan a estos dos países, fueron centrales para que el Consejo de Seguridad llegase a decisiones acordes con la realidad de ellos y con los intereses de la paz y de la democracia (Sardenberg, 1994).

En esta misma línea se mantuvo el segundo canciller de Franco, Celso Amorim, quien afirmó:

hemos procurado imprimir a nuestras relaciones con el continente africano un enfoque tan moderno como realista. Durante mucho tiempo esas relaciones respondieron a exigencias de la Historia y a un impulso generoso, pero no siempre bien focalizado en relación a las naciones que poseen fuertes afinidades étnicas y culturales con nosotros. [...] La

26 También la prensa informó que la empresa brasileña Avibrás vendería cohetes para el MPLA. Según *Vêja* (1993), un asesor directo del presidente Itamar Franco comunicó que “la venta de cohetes fue aprobada por el presidente después de recibir una opinión favorable de Itamaraty, del Ministerio del Ejército, del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y de la Secretaría de Asuntos Estratégicos”.

27 Angola era considerada un área estratégica para la ampliación de los intereses de Brasil en África por sus reservas de diamantes y de petróleo. En esa época, empresas públicas y privadas brasileñas tenían 1,2 billones de dólares invertidos en la ex colonia portuguesa. Braspetro, Furnas Centrais Elétricas y Odebrecht eran los mayores inversores, con negocios en las áreas de comercialización de petróleo y sistemas de transmisión de energía de la hidroeléctrica de Capanda, además de obras de infraestructura de saneamiento básico y habitación. Angola tiene aún una deuda de 1 billón de dólares con Brasil, de los cuales el 45% son anualmente renovados y pagados en petróleo.

idea de institucionalización de una Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa al mismo tiempo que representa una valorización de nuestros lazos con Portugal, hoy integrado a la poderosa Unión Europea, significa un desdoblamiento natural de la prioridad que siempre le atribuímos al continente africano [...] un nuevo espacio de concertación política. [...] A partir de ella y del eje geográfico que nos une al Atlántico Sur la diplomacia brasileña pretende también otorgar atención especial a los demás países que conforman la llamada África Meridional, donde se encuentra el mayor caudal de recursos naturales del continente, una bien dotada infraestructura de servicios y una significativa concentración de intereses económicos, comerciales y financieros (Amorim, 1994a).

Finalmente, con la presidencia de Cardoso, se sustituyó la tradicional visión “desarrollista” de la política exterior brasileña por un nuevo ideario neoliberal, no sin recibir las críticas de los sectores “nacionalistas”, que defendían al Estado-empresario y que representaban en ese momento una tendencia en baja. El nuevo presidente, a imagen y semejanza de Collor de Mello, planeó aproximar el país al mundo desarrollado. La óptica del Tercer Mundo fue vista como una tendencia obsoleta y anacrónica. El presidente también anunció su intención de involucrarse personalmente en la política exterior, inaugurando un período que fue calificado como de *diplomacia presidencialista* (Lampreia, 1995a).

Según su canciller Lampreia,

la función que el presidente reserva a la diplomacia deviene de su propia concepción del desarrollo brasileño y del papel que su mandato debe tener en la consolidación de la estabilidad económica y en la recuperación del crecimiento. En su paso por Itamaraty expresaba que no se puede disociar política externa de política interna, siendo necesaria una mayor integración con otras áreas del gobierno, con la sociedad civil, sindicatos y empresarios, para que todos tengan mayor participación en la formulación de la política exterior (*Jornal do Brasil*, 1995a).

De este modo, en las prioridades de la nueva administración²⁸ no aparece África, y sólo algunos estados son mencionados tangencialmente, mostrando elecciones precisas. Pero aunque África esté ausente en los discursos sobre política exterior, se encuentran referencias en coyunturas específicas; por ejemplo, cuando los embajadores africanos se reúnen en

28 “Entre nuestras prioridades ciertamente están el proceso de consolidación del MERCOSUR, las relaciones con nuestros vecinos latinoamericanos y el proceso de integración hemisférica, las relaciones con el centro de los tres polos de poder económico mundial, Asia Pacífico y los tres países continentales, la implementación de la OMC, derechos humanos y medio ambiente, la reforma de las Naciones Unidas y la protección de los brasileños en el exterior” (Lampreia, 1995b).

Brasilia para conmemorar el Día de África –25 de mayo, día de la creación de la Organización de la Unidad Africana– o durante las visitas presidenciales o ministeriales recíprocas. Así, pueden observarse el avance de la selectividad, una cierta distancia entre el discurso y las acciones, la continuación de la utilización de la diplomacia cultural, y una apelación al compromiso de sectores privados a ambos lados del Atlántico.

Lo antedicho se percibe claramente en las posiciones tomadas por el ministro de Relaciones Exteriores del presidente Cardoso, Luiz Lampreia, durante 1996, las cuales a mi entender resumen la posición de Brasil. Me permito dos citas extensas:

África es un espacio privilegiado e insustituible de la diplomacia brasileña. Somos un actor global de las relaciones internacionales y tenemos presencia sólida en África –de las más sólidas entre los países en desarrollo fuera de la región– y una agenda intensa para el continente [...] Estamos dotando más adecuadamente algunas de las misiones diplomáticas en África, reestructurando el cuadro de embajadas concurrentes para darles mayor eficiencia y estableciendo relaciones diplomáticas con siete países africanos con los cuales todavía no teníamos relaciones [...] Nos estamos aproximando a la OUA con la determinación de acompañar más de cerca la realidad política y de cooperación del continente y de conocer mejor las formas de interacción regional y subregional (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1996).

Una política africana de resultados en los planos político, económico y de cooperación parte de los muchos elementos de identidad entre Brasil y África y de la contribución cultural y étnica del continente africano en nuestra formación como nación soberana e independiente –para no hablar de la riqueza material creada por el trabajo africano [...] Nuestra acción diplomática expresa eso con hechos [...] A través de la Agencia Brasileña de Cooperación y con la participación de entidades del sector privado brasileño estamos empeñados en promover una cooperación más activa con algunos países africanos [...] Hemos brindado cooperación a los países africanos en la medida de las posibilidades –las cuales, francamente, difieren mucho de las que prevalecieron en la década del setenta e inicio de los años ochenta, cuando había condiciones objetivas de ofrecer créditos subsidiados a varios países africanos. Hoy las condiciones son otras en Brasil y en África. Es preciso trabajar con esa realidad. Nosotros queremos asociaciones que comprometan a las dos partes en un esfuerzo común, creativo, para desarrollar las relaciones; asociaciones que movilicen a los gobiernos y a los agentes económicos de ambos lados, porque las relaciones internacionales de hoy comportan necesariamente una fuerte dosis de iniciativa privada (Lampreia, 1996).

Pero a pesar del discurso prometedor del ministro Lampreia, las limitaciones económico-financieras de Brasil fueron un constreñimiento importante y restringieron las acciones hacia los estados africanos a unos pocos países, aprovechando los nichos de oportunidades. Fue por ello que Itamaraty intentó privilegiar la aproximación política, a partir de la propuesta de un tratado de desnuclearización y de protección del medio ambiente del Atlántico Sur, en el marco de la ZPCAS, como manera creativa y útil de mantener a África en su agenda de política exterior.

Paralelamente, la *diplomacia cultural* continuó permeando todas las manifestaciones oficiales. Un ejemplo claro son las palabras del ministro Lampreia en ocasión de la ceremonia del lanzamiento del sello conmemorativo del Día de África en mayo de 2000²⁹. En ese encuentro, el ministro reiteró que Brasil es “uno de los países con el mayor contingente de afrodescendientes en el mundo” y se ocupó de revalorizar las contribuciones recíprocas remarcando que “África es parte necesaria de nuestra historia, porque los africanos que vinieron a Brasil trajeron consigo un pasado que ahora es también nuestro y que nos explica como pueblo y nación”. El ministro ubicaba a las relaciones Brasil-África como

las dos dimensiones esenciales de un proyecto político permanente e insustituible: la interna, que refleja el creciente y justificado interés de la sociedad brasileña por África, al proyectar la valoración de las raíces y de la matriz cultural afro-brasileña; la externa, que nos lleva a actualizar y revitalizar, en los diferentes planos, las relaciones con los países africanos, del Atlántico al Indico, del Cabo a El Cairo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2000).

No obstante el recurso a la diplomacia cultural en el discurso, la gestión de Cardoso debió responder a constantes reclamos de diferentes sectores respecto a la ausencia de África en los diseños de política exterior. El 25 de mayo de 1995, en el seminario conmemorando el Día de África³⁰ organizado por el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, los participantes lamentaron la falta de perspectivas oficiales y privadas para la consolidación de intercambios entre brasileños y africanos (*Jornal de Brasilia*, 1995).

Por su parte, al año siguiente, los representantes africanos acreditados en Brasilia manifestaron al canciller Lampreia su preocupa-

29 En este marco debe señalarse el gesto político de crear un sello conmemorando los treinta y siete años de la Organización de la Unidad Africana y vincularlo al mismo mes de mayo en que Brasil celebra la abolición de la esclavitud.

30 Asistieron la senadora Benedita da Silva, el presidente de la Cámara de Comercio Brasil-Zaire, el jefe del Departamento de Organismos y Acuerdos Internacionales del Banco Central, y el presidente de la Cámara de Comercio Brasil-África.

ción porque se corría el riesgo “de confinar las relaciones a un cuadro muy estrecho, dejando de lado áreas de extrema importancia como la cultura, la transferencia de tecnología y hasta el deporte”³¹.

Sin embargo, la convocatoria a sectores privados para participar en las cuestiones externas y el retorno a la democracia en Brasil fueron cambios que favorecieron a las comunidades de afrodescendientes y de grupos pro África que con Sarney habían conseguido hacer oír su voz, pidiendo la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica. Prueba de ello son, después de una reunión del Grupo de Trabajo Interministerial para la valorización de la raza negra, como iniciativa del gobierno³², el surgimiento en 1996 del Colectivo de Empresarios Afro-brasileños (CEABRA), y en 1999 del Frente Parlamentario Brasil-África. De esta manera, y a pesar de la selectividad gubernamental, comenzaron a organizarse en la sociedad brasileña grupos con interés en la formulación de la política exterior para África, permitiéndole afirmar a Lampreia que “la formulación de la política exterior para África se democratiza y se extiende más allá de Itamaraty” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2000).

LA DIMENSIÓN COMERCIAL

Aunque la aproximación a África pudo haber sido una estrategia política, la dimensión comercial³³ no estuvo ausente, y fue de hecho la parte más visible. Según señala el embajador Saraiva Guerreiro (1992: 192), Itamaraty “siempre mantuvo con el continente africano excelentes relaciones, sin sobreestimar las potencialidades del intercambio económico con África”.

Como denota Oliveira (1987: 32), en el inicio de la década del sesenta cualquier relación comercial con el continente africano era un proyecto de futuro, teniendo en cuenta el prácticamente inexistente comercio con África³⁴. Hasta entonces, la corriente de exportación se dirigía hacia África del

31 Por entonces, el profesor Nunes Pereira afirmaba: “no recuerdo otro momento de nuestra historia en que haya habido, como actualmente, una total ausencia de política africana” (*Correio Braziliense*, 1996).

32 El CEABRA instaló al año siguiente en Dakar la *Maison Du Brésil* (Casa del Brasil) como oficina de negocios. “Esa asociación pretende buscar oportunidades y ser una referencia para empresarios que quieran expandir o iniciar su negocio” (*Correio Braziliense*, 1997).

33 Para un estudio general del comercio con África utilicé principalmente la obra de Altemani (1987) y las estadísticas suministradas por la CACEX y por la Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (SECEX). Los datos han sido complementados con Adesky (1985).

34 La estrategia de expansión comercial tomó forma cuando en julio de 1966 se atribuyó a Itamaraty la competencia para ejecutar en el ámbito externo la política de comercio exterior trazada por el Consejo de Comercio Exterior. En noviembre de 1966 el Decreto N° 59.067 distinguió dos áreas fundamentales de competencia del Ministerio de Relaciones

Norte y la República Sudafricana. Pero en esa década se observa un crecimiento relativo en la pauta de las exportaciones, permaneciendo África del Norte y Sudáfrica como los principales clientes. Este crecimiento se tornó aún más patente para el caso de las importaciones oriundas de África.

Para la década del setenta, África aparecía como un mercado potencial, en el marco de la cooperación Sur-Sur naciente y de la estrategia de inserción internacional de Brasil, caracterizada por la diversificación de sus relaciones interestatales y una mayor integración a la economía mundial³⁵.

En ese contexto, el comercio exterior asumió una importancia creciente en función del modelo de desarrollo económico aplicado, que requería importar petróleo y bienes de equipamiento. La vulnerabilidad energética brasileña fue un estímulo para la aproximación a los estados africanos productores de petróleo. Como resultado, las relaciones comerciales presentaron una concentración muy acentuada en pocos países, teniendo el comercio con los demás características aleatorias que no reflejaban un interés mutuo.

En esta década las exportaciones brasileñas para África mostraron un crecimiento significativo, de 60 millones en 1970 a 692 millones en 1979, lográndose un promedio del 4% en la participación de las exportaciones brasileñas totales (ver Cuadro 7). En el inicio del gobierno de Médici, las exportaciones se dirigían hacia África del Norte y Sudáfrica. Pero en el período de Geisel, esta última perdió importancia en las exportaciones, en tanto Gabón, Congo y Angola comenzaron a tener una participación especial. Asimismo se constata una profunda alteración en la pauta de las exportaciones para el continente africano, ahora dominada por las manufacturas, debido al interés brasileño en colocar las producciones industriales que superaban la demanda nacional³⁶.

Exteriores: la participación en la negociación de los actos internacionales relativos al comercio exterior, y la organización e implementación de la promoción comercial en el exterior. Así, al mantenerse y ampliar la actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores en este campo, se crearon condiciones para que las relaciones comerciales de Brasil fuesen gestionadas no sólo con un enfoque económico o comercial, sino que también estuvieran presentes en las negociaciones los intereses políticos y diplomáticos.

35 Brasil procuró mostrarse diferente de las potencias industrializadas y presentarse como un socio ventajoso, con un modelo económico a imitar y con un proceso de industrialización tropical que ofrecía una tecnología intermedia apropiada, y técnicas a ser compartidas y culturalmente más próximas a la experiencia africana (Selcher, 1984).

36 En este contexto, un tema poco estudiado, por ser información restringida, fue la venta de armas. Brasil fue uno de los grandes proveedores de armas al continente en la década del setenta y parte del ochenta. Nigeria fue la más importante compradora, pero también –como apunta Saraiva (1996)– se exportaron armas a Gabón, Marruecos, Sudán, Togo, Alto Volta y Zimbabwe.

También en esta década, y especialmente durante el gobierno de Médici, las importaciones adquirieron una significación superior a las exportaciones por la participación de África en las importaciones de petróleo (Argelia, Libia, Nigeria): de 77 millones de dólares importados en 1970 se llegó a 679 millones en 1974 (ver Cuadro 8). Durante estos diez años, la balanza comercial mostró saldos favorables para Brasil sólo en 1973, 1977, 1978 y 1979 (ver Cuadros 7 y 8).

El aumento del intercambio no se dio únicamente en los aspectos puramente comerciales, sino también en lo que se refiere a la venta de servicios, tecnología y bienes de capital destinados a obras de infraestructura: construcciones de represas hidroeléctricas, autopistas, transportes ferroviarios, obras de saneamiento, telecomunicaciones, agropecuarias, e incluso entrenamiento de personal técnico.

El Departamento de Promoción Comercial de Itamaraty y la Cámara de Comercio Exterior (CACEX) desempeñaron una actividad remarcable en Angola y Nigeria. La creación de la Cámara fue también un instrumento para respaldar la política africana con la posibilidad de hacer negocios del otro lado del Atlántico. En 1978, la Cámara de Comercio Afro-Brasileña había registrado 243 compañías brasileñas vinculadas con África. Para facilitar las operaciones de financiamiento de las exportaciones, el Banco de Brasil se estableció en Nigeria, Costa de Marfil, Senegal, Gabón y Angola. Además, desde 1977, en asociación con la Unión Europea de Bancos Suizos, adquirió el 48 % de las acciones del Banco Internacional del África Occidental (BIAO), con agencias en toda la región. En 1978, el Banco Real de Brasil instaló una agencia en Abidján (Oliveira, 1987).

Para la década del ochenta, a pesar de los primeros embates registrados en contra del modelo de desarrollo brasileño, y posiblemente como resultado de las acciones realizadas, las cifras siguieron en ascenso, mostrando un promedio del 5% para las exportaciones (con un máximo de 6,7% para 1985) y de 6% para las importaciones (con un máximo de 13,2 % en el mismo año).

Entre 1979 y 1980 las ventas a África se duplicaron y continuaron ascendiendo hasta el pico máximo de 1985 con 1.778 millones de dólares, para luego descender hasta la mitad para fines de la década. Las importaciones desde África mostraron similar desempeño, triplicándose también hasta 1985, para luego descender bruscamente³⁷ (ver Cuadros 7 y 8). Pereira (1985: 88) resalta el hecho de que para ese en-

37 Otro dato interesante lo apunta Pereira (1985) cuando analiza la incidencia del crecimiento del comercio brasileño-africano en el marco del total del comercio exterior de Brasil. Entre 1979 y 1984 el aumento fue del 170,6%, en tanto con EE.UU. fue del 61,9%; con Europa Oriental del 46,4%; con Asia del 40,3%; con Oriente Medio del 14,8%; con Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) del 6,1%; y con la CEE del 1,3%.

tonces África se había transformado en un mercado para la prestación de servicios –que impulsa y consolida la venta de mercaderías y propicia la prueba real de transferencia de tecnología–. Remarca además como otra novedad del período la “introducción del *countertrade*” con Nigeria y Angola, esto es, el intercambio de petróleo africano por mercaderías o servicios de Brasil, sobre todo servicios de ingeniería y del área agrícola. Por esos años se contó con el apoyo financiero del programa Finex del Banco Central, administrado por la CACEX. La contribución brasileña al Fondo Africano de Desarrollo (FAD)³⁸ permitió que el empresariado brasileño participase en licitaciones y proyectos financiados por el BAD o por ambas entidades.

Como se observó, hasta el gobierno de Figueiredo, el comercio exterior con los estados de África presentó un crecimiento significativo, con porcentajes mayores que en el quinquenio anterior y una balanza comercial positiva para Brasil, con excepción de 1981. Pero con la Nueva República se observa una retracción, tanto en las exportaciones (que descendieron a niveles menores al 3% en 1988 y 1989) como en las importaciones (llegando también al 3% en 1989). La vulnerabilidad del modelo de desarrollo brasileño, y la crisis de la deuda externa, que afectó no solamente a Brasil sino también a los estados africanos, se reflejaron en el comercio con África. Con la caída de los valores del comercio Brasil-África en los últimos años, la política africana de Brasil comenzó a ser cuestionada y vinculada a un tercermundismo sin resultados (Pereira y Borges, 1992).

Fasciolo (1998) sostiene que para tratar de compensar la caída en los niveles del intercambio comercial se impulsaron proyectos de cooperación, asistencia técnica y prestación de servicios, pero paralelamente hubo retracción en el financiamiento, los fondos y el destino de la cooperación³⁹. La selectividad se hizo más evidente cuando, con la creación en 1987 de la Agencia Brasileña de Cooperación como órgano ejecutor de la política de cooperación técnica de Itamaraty, se eligieron acciones programadas en proyectos integrados y se establecieron prioridades –los países PALOP y los de África Austral.

Todos los esfuerzos realizados no fueron suficientes para evitar la disminución gradual de las relaciones comerciales a lo largo de la segunda mitad de la década del ochenta, y más particularmente en la década del noventa. Entre las dificultades a enfrentar merecen mencio-

38 Como señala Amegavil (1975), Brasil fue uno de los países fundadores, con su participación inicial establecida en 1975.

39 Como apuntan Pereira y Borges (1992: 13-16), el Programa de Estímulo a las Exportaciones (PROEX), que substituyó al FINEX (programa de financiamiento de exportaciones) no era tan “generoso”, en su carácter de organismo técnico.

narse las relaciones privilegiadas de los estados africanos con Europa (Convenciones de Lomé), determinando la orientación de las rutas de transporte⁴⁰; el desconocimiento brasileño de las características básicas de las economías africanas; la inconvertibilidad de las monedas africanas; las dificultades en la balanza de pagos de la gran mayoría de los países africanos; el carácter oligopolístico de la estructura de importación de dichos países; la diversidad de mercados y la variable capacidad de consumo en África; y el bajo nivel de industrialización. La propia estructura del comercio Atlántico, es decir, el intercambio de materias primas y petróleo por productos manufacturados, mostraba una relación desigual no exenta de críticas, por su fase típicamente colonial⁴¹.

Durante la década del noventa disminuyó la participación del intercambio comercial con África en el total del comercio de Brasil con el mundo, con un promedio de 3,05% para las exportaciones y de 3,55% para las importaciones (ver Cuadro 14).

Pero este descenso –que muestra en la década porcentajes constantes– no se correspondió con los montos exportados: luego de haber sufrido una baja entre 1985 y 1986, estos fueron recuperándose hasta llegar a los valores de principios de la década del ochenta (ver Cuadro 14), mostrando además un alto grado de concentración en los socios (Sudáfrica, Nigeria, Egipto y Marruecos), en tanto Angola muestra cifras erráticas.

Dos regiones se presentan activas en las relaciones comerciales: África del Norte y África Subsahariana. En el primer caso se observa una concentración de las compras africanas en Egipto, con un promedio del 17,6%, aunque la región fue disminuyendo su participación en el total africano a partir de 1996, con el 40,53% en 1990 y el 13,42% en 2000 (ver Cuadro 12).

En cuanto a África Subsahariana, Sudáfrica, Nigeria y en menor medida Angola concentraron más del 30% de las compras a Brasil. En el total de las exportaciones, los productos industrializados significaron más de un 80% del total vendido a África. Las importaciones desde África disminuyeron su participación en las compras totales de Brasil a casi la mitad, y los porcentajes oscilan más que en las exportaciones, que se

40 El transporte fue un obstáculo muy grande hasta el establecimiento de rutas regulares, aéreas y marítimas. En junio de 1962 el Lloyd Brasileño creó una línea directa para África (Lagos) por solicitud de Jânio Quadros, y en 1968 inauguró un vínculo marítimo regular con Dakar, Monrovia, Tema, Takoradi, Lagos, Luanda y Lobito. En la década del setenta había líneas a Sudáfrica, Angola, Mozambique y África Occidental. Sin embargo, la falta de carga de retorno hizo más costoso el flete.

41 Calcagnotto (1980: 78-79) presenta ese intercambio comercial como una reproducción de las relaciones Norte-Sur, siendo Brasil únicamente un intermediario de los intereses del Norte.

mantuvieron más constantes. Pero a pesar de que la participación africana en el total de las importaciones brasileñas disminuyó, no sucedió lo mismo con los montos, produciéndose una recuperación del descenso de los últimos cuatro años de la década del ochenta. Si se toma como base el año 1990, se observa que los valores se quintuplicaron a lo largo de la década (ver Cuadro 13). Asimismo hay una mayor concentración de vendedores que en el caso de las exportaciones. Los socios son prácticamente los mismos –Argelia, Sudáfrica, Angola y Nigeria–, con porcentajes también más erráticos. Al igual que en el caso de las exportaciones, los estados de África del Norte disminuyeron a partir de 1996 su participación en el total importado a lo largo de la década, con el 42,72 % en 1990 y el 5,27% en 2000.

Por otra parte, al analizar el comportamiento de los países de la CPLP, se observa que salvo para el caso de Angola y sus exportaciones de petróleo, el intercambio comercial fue muy bajo. Este es un dato interesante, pues en la década del noventa estos países fueron objeto de una diplomacia de concertación multilateral y cooperación política por parte de Brasil sin objetivos económico-comerciales.

En cuanto a los estados de la SADC, cuya probable asociación con el MERCOSUR formó parte del discurso brasileño y sudafricano casi hasta finales de la década, las cifras no fueron significativas, con excepción de las ya mencionadas para Sudáfrica y Angola. La región fue más relevante como compradora que como vendedora, con cifras erráticas y relativamente importantes para Mozambique, Mauricio, Zimbabwe, Tanzania y República Democrática del Congo.

Para concluir me parece interesante retomar las palabras del embajador José Vicente de Sá Pimentel al referirse a las dificultades para incrementar el comercio con los estados de África. Para Pimentel existen problemas genéricos, enfrentados por las empresas de todos los países, y problemas específicos de las empresas brasileñas en su esfuerzo por competir con firmas extranjeras (Pimentel, 2000). Los primeros se vinculan a la recurrente inestabilidad política y económica de la mayoría de los países africanos, esto es, el “costo África”⁴². Las dificultades específicas del empresariado brasileño están ligadas a cuestiones subjetivas tales como desconocimiento mutuo y preferencia africana por

42 Refiere al monto extra de inversión requerido para superar deficiencias estructurales tales como falta de seguridad, precariedad de los sistemas financieros, de salud y de transporte y comunicaciones, baja productividad de los recursos humanos locales, y elevados niveles de corrupción. A eso se suma la disminución de la ayuda externa –incapaz de responder a las necesidades de inversión en aquel continente– y la carga de la deuda externa –imposible de pagar, entre otras razones, por la caída de los ingresos por exportaciones tradicionales debido al deterioro de los precios de los *commodities*.

las empresas europeas y sus productos, escasez de conexiones directas entre Brasil y África, prácticas indebidas (proteccionismo, subsidios y reserva de mercados) en detrimento de empresas brasileñas, y deficiencias en los mecanismos de crédito y seguros para exportaciones de bienes y servicios brasileños.

Al respecto, es interesante destacar que las dificultades mencionadas por el entonces director general del Departamento de África y Oriente Próximo, Pimentel, son las mismas ya señaladas antes de la década del noventa. Esto demuestra que las cosas no han cambiado mucho en las relaciones con África, y que el comercio no parecería ser el único *leit motiv* de la aproximación brasileña. Sin embargo, un área crecientemente relevante en las vinculaciones intra-sudatlánticas, como la venta de servicios, constituye un aspecto no demasiado estudiado, quizás por la imposibilidad de encontrar estadísticas que lo reflejen en toda su dimensión.

Llegado este punto se pueden realizar algunas comparaciones con Argentina, cuyos impulsos apuntaron principalmente al incremento de las exportaciones. Con respecto a los montos comerciados con los estados africanos, se destacan importantes diferencias entre Brasil y Argentina entre 1960 y 1990, aunque la década del ochenta muestre las cifras más altas para ambos. Sin embargo, estas diferencias no son tan relevantes si se mide la participación de África en el comercio global de ambos países.

Con respecto a las exportaciones, los montos brasileños fueron más elevados e incluso más erráticos en la década del ochenta. Desde 1973 a 1985 el crecimiento fue constante, multiplicándose casi por diez y mostrando las cifras más elevadas entre 1980 y 1985 (ver Cuadros 5 y 7). Las exportaciones argentinas fueron menos fluctuantes, iniciándose un marcado crecimiento en 1974 –coincidiendo con Brasil– y sosteniéndose a lo largo de la década del ochenta. El período de mayores montos coincide con el de Brasil. Sin embargo, la diferencia entre Brasil y Argentina en los valores importados es mucho mayor que en los exportados. El crecimiento de las importaciones en Brasil coincide con el crecimiento de las exportaciones. Las importaciones argentinas fueron bajas y muy erráticas, con algunas cifras destacables entre 1974 y 1981.

Una distinción relevante se refiere al tipo de productos comerciados. Brasil compró a África principalmente petróleo, y vendió en forma creciente productos manufacturados, en tanto Argentina compró y vendió materias primas (petróleo y minerales metalúrgicos en el primer caso, y principalmente carnes y cereales en el segundo).

Finalmente, en la década del noventa puede notarse que el comercio de Brasil y Argentina con los estados africanos creció en valores, aunque en el caso de Brasil no lo haya hecho en términos de porcentajes de su comercio mundial. El desempeño de las exportaciones

fue más o menos parejo, en tanto Brasil se alejó de Argentina en los montos importados (ver Gráficos 1 y 2), lo cual se tradujo en la balanza comercial. Brasil muestra un saldo crecientemente negativo a partir de 1996, en tanto el de Argentina es positivo (ver Cuadro 15). Con Sudáfrica se observa un comportamiento similar, con saldo negativo para Brasil durante la mitad de la década, aunque revertido en los dos últimos años. Argentina sólo muestra saldo negativo en 1993.

Los socios africanos han sido prácticamente los mismos para Brasil y Argentina, pero África del Norte fue más importante como vendedora para Brasil (por el petróleo de Argelia), y como compradora para Argentina. Dicho de otro modo, Sudáfrica fue más importante como vendedora para Argentina que para Brasil, en el marco del comercio con África, más allá de los montos, que son mayores en Brasil (ver Gráfico 4).

En ambos casos hay mayor concentración de socios en las importaciones que en las exportaciones. En las exportaciones brasileñas, África del Norte compra un 30% y el resto se reparte entre Nigeria y Sudáfrica (con porcentajes alrededor del 17%). Argentina vende un 50% a África del Norte, y el resto a Sudáfrica (25%) y Nigeria (3%). En las importaciones brasileñas Argelia tiene una participación relevante, entre 30 y 40%, y el 40% restante está dividido entre Angola, Nigeria y Sudáfrica, en tanto Argentina compra principalmente a Sudáfrica.

LA DIMENSIÓN ESTRATÉGICA Y DE SEGURIDAD

Junto al nacimiento de la política africana de Brasil, la dimensión de seguridad tuvo un lugar en la política externa independiente. La presencia brasileña en la costa atlántica de África podría contrabalancear la influencia soviética en la región, y sería una oportunidad única para que Brasil ocupase el vacío dejado por las potencias coloniales (Saraiya, 1996: 65). Pero con el golpe de Estado de 1964, la particular visión de la corporación militar, y especialmente de la Marina, puso el énfasis en la dimensión geopolítica del Atlántico que priorizaba el Atlántico “blanco”, esto es, Sudáfrica y las colonias portuguesas, puesto que África Negra era vulnerable a la influencia comunista. Concomitantemente se instaló la idea de la comunidad afro-luso-brasileña, con la participación de las entonces colonias portuguesas en África, que contribuiría a aumentar el poder de Brasil.

Sin embargo, esta etapa duró tanto como el gobierno de Castello Branco. Con Costa e Silva, Itamaraty volvió a conducir los objetivos de la *diplomacia de la prosperidad*, que pusieron el acento en las aspiraciones nacionalistas de un desarrollo autosostenido. Las percepciones geopolíticas fueron redirigidas a mantener la influencia brasileña en el Atlántico por medios políticos pacíficos –sin interferencia de poderes

externos y sin pactos de seguridad colectivos– y por medios económicos –no dejar de lado el comercio y los intereses.

Las discusiones referidas a la posibilidad de crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur no llegaron a buen puerto, particularmente por la posición contraria del almirante Flores. Sin embargo, ese vacío en el área atlántica sería ocupado por la idea y posterior creación de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur. Como se observó en el Capítulo 2, la ZPCAS fue una iniciativa brasileña de la década del ochenta para prevenir la creciente militarización del Atlántico Sur por la participación de potencias extra-regionales y el incremento de los niveles de conflicto en Sudáfrica. Según el canciller de ese momento,

la ZPCAS tenía por objetivo mantener el Atlántico Sur como zona libre de armas nucleares, de tensiones y conflictos oriundos de la confrontación Este-Oeste, preservando la región como eje permanente de unión pacífica y de cooperación entre los países de América Latina y de África (Sodre, 1996: 321).

Para Mourão (1988: 56), el objetivo era:

la búsqueda de una identidad propia del Atlántico Sur como región, una identidad política que permitiese promover, intensificar y ampliar los lazos de entendimiento político y cooperación existentes, con vistas a su desarrollo económico y social, a la protección del medio ambiente, a la conservación de los recursos y a la preservación de la paz y de la seguridad de toda la región.

Aunque este proyecto había sido elaborado en un marco de Guerra Fría, cuando el conflicto Este-Oeste todavía estaba vigente, se aparta de las proposiciones que dominaron la década anterior, referidas a la creación de una fuerza militar defensiva. En la década del ochenta, con gobiernos democráticos en Brasil, Argentina y Uruguay, la proposición pretendía transformar el Atlántico Sur en una “zona no-nuclear”⁴³. Sin embargo, la preocupación por la seguridad militar en la región sudatlántica no fue el único *leit motiv* de la iniciativa brasileña. Itamaraty necesitaba darle un nuevo ímpetu a su política africana, y consideraba que debía tomar medidas innovadoras en el área económica para neutralizar las desventajas de estar posicionado lejos de

43 Altas fuentes de Itamaraty expresaron que Brasil no tenía intenciones de transformar la resolución en un tratado. Sólo pretendía que la ONU acompañase sus progresos cuando el secretario General de la Organización hiciera un informe sobre la situación en el Atlántico Sur. Asimismo quedó expresada la voluntad de no transformarla en un acuerdo de alianza militar entre los países de la región.

los principales centros económicos, y compensarlo con un mayor comercio intra-regional.

En la década del noventa, los cambios en el escenario internacional y el fin del conflicto Este-Oeste apartaron las principales motivaciones que dieron origen a la creación de la zona. Dado que el Atlántico Sur había perdido la relevancia estratégico-militar que sustentara durante la Guerra Fría, y la zona carecía de un marco legal institucional, la iniciativa fue prácticamente abandonada.

Pero fue en 1992 que Brasil volvió a dar impulso a la idea, respaldando la cooperación a través del Atlántico, en el marco de una ZPCAS *aggiornada*. En consecuencia, avanzó en la cooperación naval a través de las actividades de la Marina y tuvo una participación relevante en las misiones de paz de Naciones Unidas enviadas a África. Según el entonces canciller Cardoso, la iniciativa brasileña para la ZPCAS fue relanzada porque, aunque las condiciones internacionales desde el momento de su creación cambiaran, “la zona tiene diversas vocaciones que pueden y deben ser estimuladas, en beneficio de sus objetivos originales: la protección del medio ambiente marino, la formalización de un tratado de desnuclearización, la cooperación deportiva, la expansión del comercio” (Cardoso, 1993c).

Como puede deducirse, esa fue la agenda sugerida para la Reunión de Brasilia de 1994, en la cual se adoptaron la Declaración sobre Desnuclearización del Atlántico Sur, la Declaración sobre Medio Ambiente Marino y la Declaración sobre Cooperación Empresarial en el Atlántico Sur, y se decidió establecer un Comité Permanente. Sin embargo, y como es la tendencia en este tipo de regímenes de temática amplia, existe una importante distancia entre las declaraciones de los gobiernos y las acciones para implementarlos.

En la reunión de Sommerset West en Sudáfrica en 1996, estos vicios fueron planteados por el representante de Brasil, Ronaldo Mota Sardenberg, quien urgió a los gobiernos a comprometerse con las decisiones. En esta reunión se profundizaron las líneas planteadas en Brasilia para avanzar en la cooperación económica, el combate al tráfico de drogas, la protección del medio ambiente marino y las actividades para controlar la pesca ilegal. En Buenos Aires, en 1998, Sardenberg volvió a insistir sobre la necesidad de concretar avances habida cuenta de los impedimentos sufridos en los años inmediatamente anteriores:

las premisas y los ideales que motivaron la creación de la ZPCAS permanecen válidos. Hay un enorme potencial de cooperación entre nuestros países, del cual las dificultades circunstanciales no nos deben alejar [...] De modo realista, y con cuidado de no generar expectativas excesivas, debemos buscar fórmulas y esquemas que per-

mitan ir dotando de mayor densidad la cooperación en el ámbito de la zona (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998).

No obstante las buenas intenciones y el marcado interés de Brasil para avanzar en la cooperación Sur-Sur, esta agenda es tan amplia y diversificada que se impone generar actividades comunes en torno a objetivos bien definidos, y limitados a aquello que sea factible y cuente con apoyo político de los gobiernos de los estados miembros.

Con referencia al ámbito bilateral, la Marina ha promovido el desarrollo de actividades con los estados africanos de la costa occidental.

Está claro que los esfuerzos para estrechar los lazos con las marinas de los otros estados del litoral atlántico permitirán una razonable capacidad de disuasión colectiva y un grado de control para prevenir el mal empleo y la sobreexplotación de los recursos naturales. Mantener relaciones navales estrechas también podría contribuir al desarrollo general de la región y así facilitar la consecución del objetivo común de los países que ratificaron la resolución de las NU sobre la ZPCAS (Da Silva, 1995: 226).

Las acciones concretas fueron explicitadas por el contralmirante Miguel Angelo Davena⁴⁴, subjefe de Estrategia del Estado Mayor de la Armada, quien además recalcó que esas actividades eran cubiertas con recursos del presupuesto de la Marina, bajo las directrices del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En cuanto a las operaciones de mantenimiento de la paz, Brasil demostró su compromiso en la pacificación de Angola en las tres misiones implementadas en la década del noventa –UNAVEM I (Misión de Verificación de Naciones Unidas en Angola), UNAVEM II y UNAVEM III– con observadores militares y policiales, equipos médicos y de enfermería del Ejército, veedores electorales y compañías de ingeniería⁴⁵. Envío además, entre julio de 1997 y junio de 1999, una misión médica a la Misión de Observación de Naciones Unidas en

44 “Brasil tiene agregados navales en la región; hay un intercambio de oficiales y de apoyo a las regatas; además de la participación de la Marina en la misión de paz de la ONU, son ofrecidos cursos y pasantías en Brasil para angoleños, la Marina tiene un programa de apoyo para el desarrollo del Ala Naval de la Fuerza de Defensa de Namibia; y un Programa de Enseñanza Marítima, en el área de la Marina mercante con alumnos en los ciclos profesionales y de perfeccionamiento” (Centro de Estudios Estratégicos 1996: 8).

45 El 24 de agosto de 1995, 240 militares brasileños integrantes de la Compañía de Ingeniería y Fuerza de Paz brasileña se embarcaron en dos navíos hacia Angola para realizar un trabajo diversificado: “un grupo va a construir una autopista entre Ruanda y Ulige, otro grupo será responsable por el trabajo de desactivación de minas” (*Jornal do Brasil*, 1995b).

Angola (MONUA), para supervisar y ejecutar las tareas pendientes previstas en el Protocolo de Paz de Lusaka. Asimismo colaboró con observadores militares y unidades médicas en la Misión de Observación de Naciones Unidas en Uganda y Ruanda (UNOMUR) entre junio de 1993 y septiembre de 1994 para controlar movimientos ilegales de personas y material en la frontera entre los dos países, y en la Misión de Observación de Naciones Unidas en Liberia (UNOMIL) entre septiembre de 1993 y septiembre de 1997 para monitorear y ejecutar las tareas previstas en el Acuerdo de Paz de Cotonou del 25 de julio de 1993. Por otra parte, entre diciembre de 1992 y diciembre de 1994 participó en la Operación de Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ)⁴⁶ para implementar el Acuerdo General de Paz de Roma del 4 de octubre de 1992 y en la misión civil –once veedores electorales– que se envió a Sudáfrica, Misión de Observación de Naciones Unidas en Sudáfrica (UNOMSA), para colaborar en el monitoreo de las elecciones de abril de 1994⁴⁷. Como puede observarse, Brasil desarrolló una importante actividad de mantenimiento de la paz en África, habiendo desplazado a Angola los mayores contingentes en cuarenta años. Este despliegue se contrapone cuantitativa y cualitativamente con la tan publicitada participación argentina, que, aunque diversificada, fue exigua.

Se puede afirmar que Brasil tuvo una política incrementalista con los estados del continente africano, que fue desarrollándose a lo largo del tiempo y ganando en experiencia hasta que encontró un límite en la década del noventa por la ausencia de recursos suficientes y la persistencia de problemas en los estados africanos. Fue una política pragmática, vinculada al interés nacional en tanto hilo conductor, en el marco de los diseños globales. Dado que antes no había habido relaciones con estos nuevos estados, debió crear las condiciones necesarias a través de una sumatoria de acciones políticas. África fue para Brasil un socio político más que comercial, salvo en casos puntuales donde hubo condiciones, como Nigeria.

En la década del noventa esta política continuó siendo pragmática, pero se volvió selectiva, y en función de las nuevas realidades internacionales comenzó a desarrollar también una diplomacia comercial cuando fue posible. En el caso de los estados de la CPLP, con excepción de Angola, el acercamiento continuó siendo político-diplomático. Con

46 En julio de 1994 Brasil envió el navío “Ceará” con 120 paracaidistas del ejército, la fragata de la Marina “Defensora” con marineros que harían la escolta y el navío-tanque “Gastão Motta” (*O Globo*, 1994).

47 Para el estudio de Brasil y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, ver el interesante trabajo de Fontoura (1999).

Sudáfrica, la construcción de la nueva relación combinó intereses políticos y comerciales.

En cuanto a Argentina, los impulsos no se insertaron en una estrategia global, y aunque mayoritariamente estuvieron vinculados a la búsqueda de nuevos mercados, no se desarrolló una diplomacia comercial activa. El mayor acercamiento a los estados africanos, que podría mostrar un diseño político, se produjo con el gobierno de Alfonsín, pero terminó reducido a un impulso con el cambio de gobierno. En la década del noventa no hubo políticas para los estados de la región, salvo el impulso con Sudáfrica, vinculado nuevamente a los intereses económico-comerciales, que dio algunos resultados.

CAPÍTULO V

ARGENTINA Y SUDÁFRICA: POLÍTICA DUAL Y RELACIONES AMBIGUAS (1960-1983)

LAS RELACIONES ARGENTINO-SUDAFRICANAS no se correspondieron exactamente con el patrón de vinculaciones que predominó en las relaciones argentino-africanas. Si bien Sudáfrica, como los otros estados africanos seleccionados, fue objeto de los 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. En consecuencia, las políticas que Argentina adoptó con respecto a Sudáfrica hasta el gobierno de Alfonsín variaron según los intereses en juego y la orientación ideológica de los grupos que controlaban el gobierno en los distintos períodos considerados.

Además, en este caso particular hubo impulsos mutuos, ya que muchas e importantes iniciativas provinieron de los sudafricanos, produciéndose en variados momentos una muy buena recepción en Buenos Aires. Como indica Moneta (1983), en el marco interno los sectores militares y parte del cuerpo diplomático y del sector exportador privado mostraron generalmente sus simpatías por el régimen sudafricano.

Por ello, y a pesar de la política del *apartheid* implementada por el gobierno de Pretoria, la dimensión ideológica entrelazada con los aspectos estratégico-militares condicionó las vinculaciones de los sucesivos gobiernos militares en Argentina, proclives a escuchar las propuestas sudafricanas sin tener en cuenta las variables de orden interno.

En este capítulo, luego de una muy breve referencia al contexto sudafricano, me ocuparé en particular del momento más fructífero de la relación bilateral entre el *apartheid* sudafricano y el gobierno militar que rigió en Argentina entre 1976 y 1983, priorizándose la dimensión de seguridad. Dado que las relaciones comerciales bilaterales estuvieron desvinculadas de las otras dimensiones analíticas, serán abordadas en el marco más general del período 1960-1989, luego del estudio del gobierno de Alfonsín.

EL CONTEXTO SUDAFRICANO

El problema central en Sudáfrica, y en consecuencia el problema central para el desarrollo de las relaciones con Pretoria, era su política de discriminación racial. Durante el período colonial, y luego de la derrota *boer* de fines del siglo XIX, llegaron las primeras leyes discriminatorias¹ de la mano de los ingleses. Cuando el parlamento de la recientemente creada Unión Sudafricana (1910) comenzó a legislar con criterios discriminatorios, se organizó la primera respuesta negra, creándose en 1912 el *South African Native National Congress*, que en 1925 se denominó *African National Congress*.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial se produjo un reordenamiento en la jerarquía de los actores y en las reglas de juego del nuevo orden internacional emergente. La entonces Unión Sudafricana, que había luchado junto a los aliados, fue acogida en el seno de la comunidad internacional y participó de los trabajos de fundación de la ONU. El primer ministro sudafricano, general Ian Smuts, tuvo una actuación destacada en esos trabajos y fue uno de los coautores del Preámbulo de la Carta de la Organización (Vilalva y Gala: 2001).

Con la victoria del Partido Nacional, en 1948 la Unión Sudafricana inició la construcción de una arquitectura jurídico-institucional racista², sustentada en la doctrina del *apartheid*³, que preconizaba la supremacía de la raza blanca y la segregación tanto de las poblaciones nativas como de las comunidades de origen indio. El *apartheid* estaba a contramano de la historia, pues se comenzaba a institucionalizar en forma paralela al inicio

1 La *Black Land Act* de 1913 y la *Black Urban Act* de 1923.

2 Las principales leyes fueron en 1949 la prohibición de realizar matrimonios mixtos, y en 1950 el Acta de Registro de Población (*Population Registration Act*) y el Acta de Áreas Grupales (*Group Areas Act*), complementadas por otras leyes que organizaban la restricción laboral reservando empleos y preferencias a los blancos.

3 El sistema del *apartheid*, elaborado por los nacionalistas *afrikaners*, es el resultado de una combinación de la tradicional política colonial europea, la teología calvinista, ciertas ideas patriarcales, y las supuestas ventajas técnicas y culturales que tendría una Sudáfrica blanca.

del proceso de descolonización que transformaría al continente africano, de una gran colonia en manos de ingleses, franceses, belgas y portugueses, en un conjunto de nuevos estados independientes. A medida que la discriminación racial se profundizaba se incrementaba la tensión interna, y con ella el aislamiento internacional de Pretoria, con intensidad variable de acuerdo a los períodos en que se dirimía la disputa Este-Oeste.

En consecuencia, los sucesivos gobiernos sudafricanos se preocuparon por justificar y aplicar un patrón de desarrollo político cuyo criterio ordenador era la discriminación racial, cuestión que, a pesar de ciertos vaivenes vinculados a la evolución del sistema internacional, provocó las mayores presiones externas. De este modo, la política sudafricana reflejó la dicotomía desafío-respuesta: a medida que los desafíos internos y externos al orden prevaeciente fueron cada vez más fuertes, y las crisis más profundas, el gobierno de Pretoria se vio obligado a efectuar ajustes, y finalmente cambios radicales (Lechini, 1994).

Estas presiones también obligaron a Pretoria a modificar su argumentación, cambiando el énfasis de la superioridad racial a los derechos de los grupos, y remarcando el derecho de los blancos a una identidad separada y al control de su propio destino. Para enfatizar el “multinacionalismo sudafricano”, durante la década del setenta se implementó la idea de las *homelands* o *bantustanes*⁴ por una parte, y la creación de estados independientes con autogobierno⁵ por la otra.

En este contexto, la política exterior de Sudáfrica estuvo fuertemente atada por una parte a los objetivos del gobierno sudafricano y a la supervivencia del Estado “blanco”, y por la otra a las limitantes de un sistema internacional que condicionaba la inserción del país a modificaciones en la política interna. El gobierno del Partido Nacional percibía a Sudáfrica como parte del hemisferio occidental, compartiendo sus valores, su sistema económico y sus preocupaciones por la seguridad. Sudáfrica se constituiría así en un puente entre África y Occidente, como el bastión para contener el avance comunista en la región. Aunque esta posición no tuvo el apoyo externo esperado, se le permitió a Sudáfrica incorporarse al sistema económico internacional a través de un creciente flujo de ida y vuelta de comercio, capital y tecnología. Por ello, los estados desarrollados trataron de separar las relaciones económicas de las políticas, tomando posiciones cercanas a una combinación de prudencia y diplomática distancia de Pretoria, adoptando un bajo perfil, y, a partir de 1985, imponiéndole sanciones limitadas.

4 Las *homelands* fueron estructuradas en torno a las naciones negras sudafricanas. Entre 1960 y 1985 tres millones y medio de negros fueron reubicados en 10 *bantustanes* dotadas de instituciones gubernamentales, parlamento y constitución.

5 Transkei, Ciskei, Bophutastwana y Venda (TCBV), que no fueron reconocidos como estados independientes por la comunidad internacional.

Puesto que los grupos anti-*apartheid* consideraron a esa posición tibia, buscaron las instancias de los organismos internacionales con mayoría del Tercer Mundo para lograr una mayor adhesión a su causa. Las denuncias relativas a la cuestión racial en la Unión Sudafricana se produjeron por primera vez en la ONU en 1952, y fueron presentadas por las naciones árabes y asiáticas. Pero es en la década del sesenta cuando se inicia el proceso de creciente aislamiento internacional, a medida que los nuevos estados independientes de África y Asia se incorporan a la escena mundial y presionan por la aplicación de sanciones. Consecuentemente, Sudáfrica se vio expulsada del *Commonwealth*, y aunque no perdió la calidad de miembro de las Naciones Unidas, en 1974 la Asamblea General rechazó las credenciales de la delegación enviada por Pretoria. Así fueron creciendo la presión internacional y la aplicación de sanciones, particularmente a partir de mediados de la década del ochenta, tema que abordaré específicamente al tratar el marco externo e interno frente al cual el gobierno de Alfonsín decidió la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica en el Capítulo 6.

El creciente aislamiento internacional llevó a Sudáfrica a ser considerada “un Estado paria”, por lo cual el gobierno del *apartheid* debió buscar formas alternativas de inserción internacional. Es en ese momento que se produjo el acercamiento a los estados latinoamericanos que para entonces poseían gobiernos militares, no respetaban los derechos humanos y eran proclives a una lectura del mundo en términos Este-Oeste.

ARGENTINA Y SUDÁFRICA: ¿SOCIOS PREFERENCIALES?

Una evaluación de la política exterior argentina para Sudáfrica hasta el gobierno de Alfonsín –que produjo la ruptura de relaciones diplomáticas, estableciendo el primer punto de inflexión en la relación bilateral– pone en evidencia la existencia de una política dual y ambigua.

La política dual está referida a las diferencias mostradas entre los ámbitos multilaterales y bilaterales. Esto es, en los ámbitos internacionales, Argentina respaldó medidas condenatorias del *apartheid*, pero al mismo tiempo mantenía relaciones bilaterales normales con el gobierno de Pretoria. Según Archibaldo Lanús (1984: 389), “en el ámbito multilateral, la tónica de Argentina ha sido condenar el *apartheid* de manera enérgica, pero sin apoyar medidas que pudieran lesionar la soberanía de los estados y buscando, en lo interno, el entendimiento de las partes”. A partir de la década del setenta Argentina apoyó las medidas condenatorias de Sudáfrica, que abarcaron desde la ruptura de relaciones políticas, diplomáticas y comerciales, incluida en forma especial la venta de armas, hasta la interrupción de las vinculaciones culturales y deportivas.

Pero esta posición declamada no concordaba con la relación bilateral, que gozó de instancias por momentos muy fructíferas. Se “convivió” con Sudáfrica, subiendo o reduciendo el perfil de la relación de acuerdo con las percepciones de los diferentes gobiernos. Generalmente, la orientación del régimen condicionó moderadamente el perfil de las relaciones bilaterales. Con los gobiernos militares la relación bilateral con Sudáfrica mejoraba, en tanto que con los democráticos se acentuaba la política dual. Pero nunca se discutió seriamente romper relaciones diplomáticas con Pretoria.

Los primeros contactos entre Sudáfrica y Argentina se remontan a la guerra anglo-boer (1899-1902), cuando Argentina abasteció de carne a las fuerzas británicas (Fig, 1979). Sin embargo, este comercio se prolongó hasta 1907, fecha en que la compañía sudafricana involucrada en Argentina vendió sus acciones a una compañía norteamericana. El segundo punto de contacto lo constituyeron los *afrikaners* que luego de la derrota británica emigraron a la Patagonia. Para que pudiesen regresar, en 1938 se estableció un consulado general en Buenos Aires, diez años más tarde se amplió la legación, y en 1960 se creó la embajada, con un embajador a cargo. Entre 1947 y 1960 se produjo un período de afianzamiento de las relaciones diplomáticas formales, establecidas en Washington a través del intercambio de notas entre ambos representantes el 10 de septiembre de 1947. El 30 de noviembre de 1960 Argentina elevó al rango de embajada la legación creada en Pretoria en 1950.

Durante la década del sesenta, frente al creciente aislamiento internacional, Sudáfrica diseñó la *outward policy* (política orientada hacia el exterior) que contemplaba el vuelco sudafricano hacia los países latinoamericanos. Esto se explica por el relativo fracaso de las respuestas europea y norteamericana frente al rol auto-percibido de Sudáfrica como baluarte anticomunista y principal aliado de Occidente en África. Para entonces, la evolución política de muchos países latinoamericanos hacia regímenes autoritarios alentó las expectativas de Pretoria, que privilegió a aquellos que por su situación en el Atlántico Sur pudieran contribuir a la defensa del flanco occidental sudafricano. Pero los sudafricanos no solamente ponderaron la variable estratégica. También percibían a Latinoamérica desde la perspectiva de sus mercados y oportunidades de inversión, para neutralizar el aislamiento creciente. De esta manera, las dimensiones estratégica y comercial se apoyaron mutuamente en esta ofensiva sudafricana orientada a Sudamérica y Argentina.

Muestra de ello, según apunta Leysens (1992), fue la composición del *staff* de la embajada en Buenos Aires, que demostraba el rol de pieza clave de los intereses sudafricanos en Latinoamérica. Junto al personal diplomático había un *attache* de defensa, uno de agricultura, consejeros en las áreas de comercio, minería e información, y un tercer secretario de comercio. Con este marco, en julio de 1966 visitaron Argentina el ministro de Relaciones Exteriores de Sudáfrica, Hilgard Muller, y el se-

cretario de Comercio e Industria, Kotzemberg. Ya se había producido en Buenos Aires el golpe militar que derrocó al gobierno constitucional de Illia, y el teniente general Juan Carlos Onganía era presidente. Esto le permitió a Muller decir que habían sido muy bien recibidos porque ambos tenían las mismas credenciales anticomunistas.

El año 1969 fue fructífero en las vinculaciones. En mayo, el canciller sudafricano volvió a Buenos Aires para reunirse con el ministro de Defensa argentino y conversar sobre la amenaza común que debían enfrentar en el Atlántico Sur, justificando la necesidad de una alianza atlántica⁶. Esta visita fue retribuida ese mismo año por el entonces jefe de la Marina argentina, almirante Pedro Unavi, y por el ministro de Información y Turismo, Federico Frischknecht. Así, desde la década del sesenta se fue consolidando la vinculación entre las respectivas Marinas⁷, constituyéndose esta en un aspecto muy importante de las relaciones bilaterales debido a su continuidad, por momentos transparente y por momentos subyacente. Por otra parte, desde la perspectiva comercial, en septiembre de 1970 una misión argentina presidida por el secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Alberto Fraguó, realizó contactos en Sudáfrica durante diez días.

Sin embargo, este entusiasmo inicial del gobierno militar se desvaneció durante los tres años del gobierno democrático (1973-1976), que recibió presiones para disminuir las relaciones con Pretoria y volvió a la dualidad. Durante estos años se apoyaron las resoluciones contra Sudáfrica en el ámbito multilateral y se disminuyó el perfil político, pero se alentaron las relaciones comerciales y turísticas, manteniéndose intocables los intereses militares. El discurso argentino sostenía que se había bajado el perfil político en las relaciones con Sudáfrica, tratando de desalentar las actividades que apuntalaran al régimen. Pero mientras en 1973 se votaba a favor de la Resolución 3.151 G, que establecía medidas de orden económico, comercial, diplomático y financiero para presionar a Sudáfrica para que desistiera en su aplicación del *apartheid*, Aerolíneas Argentinas inauguraba sus vuelos regulares Buenos Aires-Ciudad del Cabo y la *South African Airways* abría una oficina en Buenos Aires. En ese mismo año las ventas argentinas a Sudáfrica alcanzaban el 24,38% del total exportado al continente, ocupando el segundo lugar, mientras que las importaciones representaban el 16,13% de las compras totales argentinas a África, también en segundo lugar.

6 La idea de un Tratado del Atlántico Sur –quizás motivado por el abandono de Gran Bretaña de la base de Simonstown– había sido formulada para entonces por el primer ministro sudafricano John Vorster con el objetivo de patrullar la ruta del Cabo.

7 De acuerdo a Hurrell (1983), en 1966 se acordó un programa de intercambio de personal entre las marinas argentinas y sudafricanas.

Si bien en 1974 la Cancillería anunció que la embajada en Ciudad del Cabo quedaría bajo la dirección de un encargado de negocios *ad interim* –Argentina había ingresado como miembro pleno a los No Alineados en 1973, y se intentaba mejorar las relaciones con los países africanos–, se recalcó que esta decisión no afectaría los intereses económicos del país, señalando además “que siempre son tenidos en cuenta los objetivos de las Fuerzas Armadas en lo que hace a la defensa del Atlántico Sur” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1976: 90). Por otra parte, en forma paralela a la firma, el 4 de junio de 1975, de la Convención sobre Eliminación y Castigo del Crimen del Apartheid, se intensificaron las corrientes turísticas y deportivas hacia Sudáfrica⁸.

En cuanto a la política ambigua que mencioné al inicio, la misma se refiere a la indefinición argentina cuando se veía presionada para tomar posición entre África Negra y Sudáfrica. A pesar de los intereses declarados por Argentina en apoyo de África Subsahariana, y en cierta medida en forma congruente con la “política dual”, Buenos Aires aplicó una política evasiva en las relaciones con los estados africanos. Es decir, trató de no tomar actitudes radicales con respecto a Pretoria, ignorando las demandas africanas de ruptura de todo tipo de relaciones con el gobierno blanco sudafricano, tema siempre presente en sus agendas externas.

Para entender esta posición, basta recordar que Argentina no fue el único estado que sustentó esta política ambigua, que con diferentes matices se convirtió en una forma generalizada de relacionarse externamente con los países de África. Brasil también desarrolló una política ambigua que fue definiéndose a partir de mediados de la década del setenta, a medida que se fortalecían sus relaciones con los estados de África Negra. Chile⁹ y Paraguay, en tanto, con gobiernos militares, fueron socios estables y confiables para Pretoria. Los principales estados desarrollados actuaron en función de sus intereses globales, combinando sus pretensiones económico-comerciales con su percepción estratégica del conflicto Este-Oeste.

LA PROFUNDIZACIÓN DE LA RELACIÓN BILATERAL DURANTE EL ÚLTIMO GOBIERNO MILITAR EN ARGENTINA

No es sorprendente, por lo tanto, que el momento más fructífero de la relación bilateral, esto es, el impulso más intenso, se haya producido con el último gobierno militar (1976-1983). Durante ese lapso, las coin-

8 En violación de la resolución de Naciones Unidas 2.775 (XXVI), del 29 de noviembre de 1971, que entre otras disposiciones establecía un boicot deportivo a Sudáfrica. También en esta época se produjo el viaje a Johannesburgo de una funcionaria de la Secretaría de Estado de Minería con el objetivo de intercambiar información técnica.

9 Muñoz (1986) ofrece un interesante análisis de las relaciones chileno-sudafricanas.

cidencias con Sudáfrica fueron importantes: ambos gobiernos estaban aislados internacionalmente por su política contra los derechos humanos (la “guerra sucia” en un caso y el *apartheid* en el otro), y se consideraban defensores de los valores de Occidente en la región del Atlántico Sur al enfrentar al enemigo común, el comunismo internacional.

Durante los sucesivos gobiernos militares de este período –salvo un breve paréntesis durante el gobierno de Viola, con el ministro de Relaciones Exteriores Oscar Camilión– en general

estaba ausente una formulación que expresara una visión de conjunto de los intereses externos del país y que vinculara en una estrategia global los diferentes componentes de política exterior, producto quizás de una actitud predominantemente reactiva frente a los acontecimientos planteados y no de generación de acontecimientos externos favorables al país (Peña, 1983: 146).

Fue una política exterior vinculada a cuestiones de seguridad nacional y geopolítica, con énfasis en temas de interés local, descontextualizada de las nuevas realidades de poder mundial, en un mundo cada vez más interdependiente y complejo. Se pronunciaba por la adscripción a Occidente y sus valores. La pertenencia al Tercer Mundo y a los No Alineados quedaba en el ámbito de lo formal y discursivo.

Junto a la militarización de la política exterior se delinearon tres niveles de acción y decisión: el primer nivel correspondía a la diplomacia militar, a cargo de los respectivos comandantes en jefe; el segundo estaba reservado al ministro de Economía (no al Ministerio); y el tercero, residual en cuanto a los temas, al Ministerio de Relaciones Exteriores, desplazado del rol central que le corresponde por constituir la órbita natural para el tratamiento de los temas externos de la república (Pérez Llana, 1984).

Este contexto favoreció el florecimiento de los flujos tanto gubernamentales como privados con Sudáfrica, consolidándose las relaciones militares con el objetivo común de luchar contra el comunismo internacional. La respuesta a la aproximación sudafricana fue facilitada por los gobiernos militares argentinos, en quienes Sudáfrica encontró “un área mínima de coincidencia estratégica y táctica, potencialmente capaz de sostener acciones cooperativas en puntos específicos” (Moneta, 1980: 103). Consecuentemente, “altos oficiales de la Marina de Guerra participaron en forma predominante en la determinación de la línea política a seguirse respecto a la República Sudafricana, creciendo así la importancia de la variable geopolítica” (Moneta, 1983: 133).

Como indicara el ex canciller Caputo, “las relaciones con Sudáfrica tuvieron una importancia considerable, no sólo desde el punto de vista comercial sino político, durante el gobierno de facto que cesó en 1983”, y “los gobernantes de la época mantuvieron una estrecha relación con el

gobierno sudafricano, incluso en vistas a la creación de lo que se llamaba en ese momento el Tratado del Atlántico Sur” (*La Razón*, 1985).

La existencia de un enemigo común fue considerada una razón muy válida para el desarrollo de una cooperación bilateral, particularmente en el ámbito de las Fuerzas Armadas, y especialmente de ambas Marinas. Recuérdese que durante una primera etapa de la administración militar (1976-1978) la Armada controlaba el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina. Los cancilleres César Guzzetti y Oscar Montes pertenecían a esa fuerza, y obviamente la colocaron en el primer lugar del sistema de lealtades. Por otra parte, como lo menciona Russell (1990), el almirante Massera procuró utilizar la Cancillería como trampolín de sus propios proyectos políticos y como instrumento para ampliar espacios de poder para su arma, poniendo en práctica una diplomacia paralela al Ejecutivo.

Sin embargo, y a pesar de este nuevo impulso bilateral de cuño militar, se continuó con la política dual. En ámbitos multilaterales la Cancillería argentina persistió en su crítica a la discriminación racial, apoyando las resoluciones de los organismos internacionales y marcando su posición inclusive en comunicados de difusión nacional. Por ejemplo, en pleno “Proceso militar” el Ministerio de Relaciones Exteriores anunciaba en Buenos Aires que:

En el Día Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial, el gobierno argentino desea, una vez más, reafirmar su tradicional posición en contra de todo tipo de discriminación racial, de conformidad con los principios constitucionales vigentes, la práctica internacional mantenida desde los albores de la independencia y las declaraciones y resoluciones de las Naciones Unidas (*La Nación*, 1978c).

Pero puede observarse que en los términos de la declaración no aparece ninguna alusión explícita a Sudáfrica, cuidando así de no interferir con la política de acercamiento que venía desarrollando la diplomacia militar.

Lo anteriormente mencionado permite comprender por qué durante el último gobierno militar las relaciones políticas y estratégico-militares con Sudáfrica se solaparon, priorizándose muchas veces estas últimas. Por ello resultó tan atractivo para los militares en el gobierno la iniciativa de creación de la Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS). El 9 de abril de 1976 tuvo lugar en Buenos Aires una reunión entre altos jefes navales norteamericanos, argentinos y brasileños (Moneta, 1980). Este proyecto tenía como objetivo defender al Atlántico Sur de la amenaza comunista sobre la base de la suma del poder naval de sus miembros. Argentina, Brasil, Uruguay, Sudáfrica, y eventualmente Chile, deberían formar un frente común contra la penetración soviética en las zonas oceánicas australes, sustentada por el auge de regímenes marxistas a ambos lados de las costas africanas. La presencia de Moscú en países del continente africano, sumada a la proliferación de pesqueros soviéticos en aguas del Atlántico y

Pacífico Sur, fue percibida con preocupación por las Marinas de los países del Cono Sur, que interpretaron que entre los pesqueros se encontraban los proveedores de armas a la guerrilla latinoamericana y africana.

Con posterioridad a la mencionada reunión, para consolidar la idea y discutir las implicancias logísticas de una posible futura cooperación, se produjo la visita de una delegación naval conjunta argentino-brasileña a la base Naval de Simonstown, en Sudáfrica. Más sugestiva aún fue la presencia en Argentina y Brasil para septiembre de ese mismo año del jefe de la Marina sudafricana, vicealmirante James Jonson, cuando se estaban desarrollando los ejercicios UNITAS (Leysens, 1992).

Con respecto a la idea de la OTAS, el gobierno de facto argentino encontraba en el enemigo ideológico externo la justificación de su política de represión. Esta percepción de amenaza soviética al Atlántico Sur fue también utilizada por la Armada para incrementar su peso político interno, especialmente frente al Ejército, que controlaba al Poder Ejecutivo, y justificar recursos financieros –internos y eventualmente externos– para incrementar su poder bélico. Pero también podría haber permitido satisfacer otros objetivos, por ejemplo contar con una carta de negociación frente a Washington que contribuyera a disminuir los roces y facilitara la provisión de navíos y equipos de combate (pues para entonces se mantenía una relación tensa por la resistencia de Buenos Aires a aceptar los parámetros de la política de derechos humanos de la administración Carter), y disminuir las tensiones con Brasil buscando acuerdos en el ámbito naval, con Chile (que había demostrado interés en participar), y con Gran Bretaña, favoreciendo eventualmente las negociaciones sobre las Malvinas¹⁰.

En cuanto a Sudáfrica¹¹, la participación en la OTAS le daría al gobierno blanco cierta legitimidad, pues formaría parte de una alianza largamente deseada con países pro-occidentales y dispondría de un mecanismo confiable frente a la eventual consolidación de una revolución negra. No obstante, su aspiración de participar en la alianza atlántica se volvía en la práctica bastante dificultosa teniendo en cuenta que su Marina había venido adoptando una postura de mera guardia costera, incompatible con el rol que los sudafricanos se auto-assignaban frente a los soviéticos.

Aunque los gobiernos militares sudamericanos comulgasen con el ideal de defender a Occidente de los avances comunistas, tendían a incrementar las hipótesis de conflicto con sus vecinos al priorizar el inte-

10 Para un análisis más detallado de los objetivos argentinos para participar en la OTAS, consultar Moneta (1978 y años subsiguientes).

11 La visión estratégica sudafricana y su apoyo a la creación de la OTAS pueden consultarse en Leysens (1992).

rés nacional por sobre el regional, y en este contexto la OTAS no aparecía como prioritaria. Sin embargo, el principal impedimento fue la negativa brasileña, por lo cual el tratado nunca llegó a concretarse. Aun cuando ubicuos desgobiernos formaran el piso común, una alianza entre el Cono Sur y Sudáfrica fue siempre precaria, y poco creíble o confiable.

A pesar de que por las razones arriba apuntadas el impulso iniciado en 1976 perdió intensidad, Leysens (1992) registra el retorno de la idea en una reunión que tuvo lugar en Buenos Aires en mayo de 1981 bajo los auspicios del *Council for Inter-American Security*. A iniciativa del general norteamericano retirado Vernon Walters, y ya con Reagan en el gobierno de EE.UU., se realizó una conferencia que nucleó a altos funcionarios de Argentina, Brasil, Uruguay, EE.UU. y Sudáfrica “para discutir la posibilidad de una mayor cooperación naval en el Atlántico Sur”.

Pero la década del ochenta no sería auspiciosa para Sudáfrica y su proyecto de estructurar alianzas intra-sudatlánticas. El resurgimiento de la democracia en América del Sur dificultó el fortalecimiento de las relaciones de Sudáfrica con los países de la región, que dejaban de ser estados parias en el mismo momento en que la hostilidad de la comunidad internacional hacia Sudáfrica llegaba a su pico máximo.

Sin embargo, la imposibilidad de participar en forma conjunta en una alianza defensiva en el Cono Sur pareció no afectar las relaciones entre las Marinas argentina y sudafricana, que se mantenían muy sólidas. El propio ministro sudafricano Botha reconoció que “existe entre ambos países un entendimiento en cuestiones militares que consiste en periódicos ejercicios militares navales e intercambio de cursos de formación y entrenamiento militar” (*Clarín*, 1982b). Por otra parte, según Roger Gravil¹², Sudáfrica fue un buen puerto para los oficiales argentinos que habían actuado en la represión posterior a 1976, probablemente por las vinculaciones entre la ESMA y la Marina sudafricana¹³. A pesar de ello, el gobierno sudafricano negó una visa de permanencia al capitán Astiz, argumentando posibles implicancias locales e internacionales. Astiz integraba –antes de la guerra de las Malvinas, aunque no figuraba en la nómina– la agregaduría naval argentina en Sudáfrica (*Clarín*, 1983).

No obstante las buenas relaciones, existieron instancias de fricción por las sospechas respecto a la actitud de Sudáfrica en la guerra de las Malvinas. Si bien el primer ministro Botha explicitó su posición neutral el

12 De acuerdo a Gravil (1988), ese fue el premio por los servicios de muchos que participaron en la guerra sucia, como por ejemplo Rubén Chamorro, *attache* de las Fuerzas Armadas en Pretoria desde el 14 de junio de 1979, al que le siguieron Jorge Perren y Alfredo Astiz.

13 Leysens (1992), remitiéndose a la prensa sudafricana, detalla la presencia de estos oficiales navales argentinos en Sudáfrica, que produjo complicaciones en la relación bilateral.

8 de abril de 1982, las percepciones tanto argentina como británica la involucraban paradójicamente en el bando contrario. Así, el ministro de Defensa británico acusó a Sudáfrica en la Cámara de los Comunes de brindar asistencia naval a Argentina, quizás apoyado en la publicación del *Sunday Times* de Johannesburgo que revelaba la existencia de un tratado defensivo secreto entre Sudáfrica y Argentina firmado a finales de la década del sesenta (*Clarín*, 1982c). Posiblemente los británicos esperasen mayor apoyo político sudafricano, y utilizaron la supuesta negativa a otorgarles facilidades portuarias en Simonstown como un argumento de presión a su favor¹⁴.

Por su parte, la Cancillería argentina desmintió tanto la existencia de un pacto secreto (*La Prensa*, 1982a) como la asistencia naval sudafricana (*La Prensa*, 1982b). Según versiones periodísticas, un avión DC 8 uruguayo había sido utilizado durante el conflicto armado para el transporte de pertrechos militares sudafricanos a Argentina. Al ser consultado, un ejecutivo de la empresa de transporte confirmó la existencia de un único viaje de Johannesburgo a Buenos Aires el 7 de abril, pero, según afirmó, “llevando sólo carga general” (*Clarín*, 1982d).

En aquel momento aparecieron demasiadas versiones en Sudáfrica¹⁵ confirmando la cooperación militar: en círculos castrenses de Johannesburgo se dijo que si bien Sudáfrica era neutral podría haber satisfecho viejos contratos para abastecer a Argentina. Asimismo, fuentes de prensa sudafricanas insistieron en las particulares relaciones que existían con Argentina, vinculadas a los programas de instrucción anti-terrorismo y de información militar¹⁶.

Por otra parte, fuentes académicas sudafricanas también mencionaron los problemas que existieron en la relación sudafricano-británica por la sospecha, nunca oficialmente confirmada, de que el Exocet argentino que había destruido al Sheffield fuese subproducto de la cooperación militar argentino-sudafricana. No en vano un funcionario de la Cancillería

14 En realidad la mencionada base no les resultaba funcional, tanto porque su distancia hasta la zona de operaciones es equivalente a la de la base de Asunción utilizada por los británicos, como porque no era redituable para las necesidades operacionales y de apoyo logístico para la flota, que utilizó las aguas tranquilas que brindan los fiordos de la isla San Pedro, en el archipiélago de las Georgias del Sur.

15 Para un análisis académico desde la percepción sudafricana, consultar Leysens (1992).

16 Al analizar este punto se debe tener en cuenta que la prensa sudafricana se encontraba dividida en su posición respecto del conflicto por las islas Malvinas. La diferencia de opiniones se vinculaba con el diferente origen de la composición del grupo blanco sudafricano. Si bien ingleses y descendientes de holandeses (*afrikaners*) cohabitan en Sudáfrica, la historia de luchas internas por el dominio político y económico se ha evidenciado en muchos campos. Los *afrikaners*, que habían perdido la guerra anglo-boer, estaban a favor de Argentina y rechazaban involucrarse en el conflicto, en tanto los sudafricanos de origen inglés seguían las opiniones del *Foreign Office* (*La Prensa*, 1982b).

sudafricana puntualizó que su país prometió no venderle a Argentina el letal misil francés Exocet (*La Prensa*, 1982b). Pero estas versiones quedaron oficialmente desmentidas por la información brindada por fuentes de la Armada Argentina, que las calificó de inexactas, por cuanto en aquel entonces la *South African Navy* no tenía ese tipo de misiles, y sólo con posterioridad a 1982 incorporó la tecnología correspondiente, que provenía de Israel¹⁷.

A partir del conflicto por las islas Malvinas, y más allá de la vinculación entre las respectivas Marinas, Argentina intentó despegarse de Sudáfrica y acercarse a los No Alineados como parte de una política para ganar votos en Naciones Unidas. En este contexto, el canciller Costa Méndez denunció en La Habana, en una reunión ministerial de los No Alineados, una alianza entre EE.UU., Gran Bretaña y Sudáfrica, pronunciándose contra el *apartheid* (*La Nación*, 1982). Pero su posición formó parte de un discurso poco creíble, ya que pocos meses antes había planteado el retiro argentino de los No Alineados.

Con todo, hacia el final del gobierno militar, Argentina siguió manteniendo la posición dual: mientras los embajadores Carlos Beltramo¹⁸ y Carlos Muñiz (*Tiempo Argentino*, 1983) exhortaban en Naciones Unidas a aplicar todo tipo de sanciones a Sudáfrica por su negativa a otorgarle la independencia a Namibia, desde Buenos Aires se continuaba manteniendo buenas relaciones bilaterales con Pretoria y se autorizaba a la embajada sudafricana en aquella ciudad a organizar un simposio sobre Sudáfrica con contenido político (*La Prensa*, 1983).

Por otra parte, los artículos publicados en la prensa¹⁹ de los últimos años del proceso militar constituyen fiel testigo de la posición pro-Sudáfrica de algunos sectores, alimentados en parte por una fuerte campaña mediática desarrollada desde la embajada sudafricana en Buenos Aires²⁰.

17 Entrevista de la autora con altos oficiales de la Marina, Buenos Aires, 1993.

18 “Creemos que ya se ha perdido tiempo valioso, pero debemos recordar y poner especial énfasis en que la dinámica del proceso de descolonización no puede ser detenida por la voluntad de quienes, y en particular Sudáfrica, desean mantener una situación ya rechazada por la conciencia civilizada de las naciones”, declaró el embajador en la sesión de emergencia sobre Namibia (*Clarín*, 1981b).

19 Entre los más extremos figuran las protestas por haberles negado visas a jugadores de rugby sudafricanos que pretendían visitar Argentina. Se criticó a Cancillería por alegar que Argentina cumplía compromisos internacionales, esto es, resoluciones de Naciones Unidas, aprobadas “al conjuero de las mayorías del Tercer mundo bajo la presión de ciertas naciones africanas, cuya política, al igual que la de la Unión Soviética, consiste en aislar a Sudáfrica para promover allí una revolución racial, social y marxista” (*La Nueva Provincia*, 1980).

20 Entre ellas, la denuncia de Tothill, embajador sudafricano en Buenos Aires, que argumentando que su país era víctima de una campaña que utilizaba el tema de los derechos humanos para difundir mentiras acerca de la realidad sudafricana, y que comprendía los problemas enfrentados por Argentina en foros internacionales por el tema de los derechos humanos.

CAPÍTULO VII

MENEM Y SUDÁFRICA: ENTRE EL PROTAGONISMO PRESIDENCIAL Y LA VUELTA A LOS IMPULSOS (1989-1999)

LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE Carlos Menem en 1989 se produjo paralelamente al acceso al poder en Sudáfrica de Frederick De Klerk, el 14 de septiembre del mismo año. Ambos introdujeron cambios en sus respectivos países, tanto a nivel doméstico como en sus políticas exteriores, que incidieron positivamente en el devenir de las relaciones argentino- sudafricanas, suspendidas durante la gestión de Alfonsín.

El proceso de transición hacia una democracia multirracial iniciado por De Klerk en Sudáfrica fue el justificativo para el restablecimiento de relaciones diplomáticas por parte del nuevo gobierno argentino. La posterior asunción de Mandela como presidente de una nueva Sudáfrica abrió el camino para la intensificación de las vinculaciones político-diplomáticas. Estaban dadas las condiciones para producir un acercamiento que permitiera el desarrollo de políticas de concertación. Sin embargo, sólo se produjo otro nuevo impulso, que si bien permitió el crecimiento de las relaciones comerciales (llevadas adelante en muchos casos por actores transnacionales), no se enmarcó en un diseño de políticas, pues no existió la voluntad para hacerlo: las prioridades en la política exterior argentina pasaban por otras cuestiones. Así, luego del referido impulso, las relaciones con Sudáfrica volvieron a constituirse en una sumatoria de acciones aisladas, con densidad creciente, dependiendo de la buena voluntad de los funcionarios a cargo de las respectivas áreas, sin producir consecuencias políticas de relevancia.

el gobierno de Alfonsín y la necesidad de mantener coherencia entre la política interna y la política exterior en la defensa de los derechos humanos influyeron decisivamente en las posturas a tomar.

En el presente capítulo realizaré una breve descripción del agravamiento de la situación en Sudáfrica y África Austral, y de las respuestas de los actores internacionales. El objetivo es mostrar el contexto externo que impulsó la decisión de romper las relaciones diplomáticas con Sudáfrica, cerrando una etapa de política dual y ambigua. Posteriormente me ocuparé del análisis del proceso que llevó a la adopción de la decisión y de las consecuencias en los ámbitos político, estratégico-militar y comercial.

SUDÁFRICA EN EL ÁFRICA AUSTRAL

Mientras en Argentina se iniciaba el proceso de redemocratización, en 1984 entró en vigor en Sudáfrica una nueva constitución que continuó excluyendo a la población negra de las instancias político-institucionales a pesar de implicar una ruptura definitiva con el sistema de *Westminster* y establecer un Parlamento Tricameral para blancos, indios y mestizos.

Como era de prever, esta constitución generó nuevas complicaciones en el frente interno. Con la creación del *United Democratic Front*, la oposición negra se reestructuró y amplió su actividad, organizando levantamientos en todo el territorio sudafricano –inclusive en pequeñas aldeas rurales. Dado que los otros movimientos habían sido declarados ilegales en 1960, el UDF se convirtió en la más importante fuerza anti-*apartheid* de Sudáfrica. Estas acciones llevaron a las fuerzas armadas a sumarse a la policía para mantener el orden, estableciéndose reglamentaciones de emergencia para suprimir la movilización. Por su parte, grupos blancos conservadores de derecha también mostraron su disconformidad con esta nueva Ley Fundamental, no sólo por la participación en el parlamento de indios y mestizos, sino porque cuestionaban la excesiva concentración de poder en el Ejecutivo. Esta posición se tradujo en la escisión del Partido Nacional en el gobierno, con la formación del Partido Conservador.

En la medida que los estados vecinos –Zimbabwe, Zambia, Angola y Mozambique– apoyaban desde el exterior las movilizaciones de la población negra, la crisis interna traspasó las fronteras de Sudáfrica. Las fuerzas armadas sudafricanas realizaron incursiones punitivas en el territorio de estos países con el pretexto de destruir las bases del Congreso Nacional Africano (ANC por sus siglas en inglés), rompiendo el *statu quo* en el África meridional.

La internacionalización del conflicto –presiones, desinversión, incremento de sanciones, aislamiento político de Pretoria y su opción por las agresiones externas– fue acompañada y sucedida en Sudáfrica por fenómenos tales como:

una mudanza cualitativa en la lucha anti apartheid hacia un estado superior; el fortalecimiento traducido electoralmente de una corriente blanca ultrarracista que pareciera vivir en un mundo de relojes parados, un resquebrajamiento irrecuperable en los aparatos tradicionales de producción ideológica del poder blanco –Broederbond, la Iglesia Reformista Holandesa– y la transferencia creciente del poder de decisión en el Consejo de Seguridad Nacional (Pereira, 1987: 2).

Los empresarios, por su parte, comenzaron a reivindicar reformas sociales para satisfacer las necesidades de mano de obra negra especializada.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y LA CRISIS SUDAFRICANA

En este caso fue inmediata la repercusión de las cuestiones domésticas sudafricanas y regionales en el ámbito internacional. Esta vez la comunidad internacional se pronunció fuertemente para presionar a Sudáfrica, pues “la posición externa de un país mejora o empeora en la medida en que su política exterior coincide o contrasta con las tendencias mundiales imperantes” (Muñoz, 1986: 14). Mientras mayor es el contraste, mayor es el deterioro de la posición internacional del país en cuestión y viceversa.

Desde una perspectiva global fue el momento más difícil para el gobierno blanco, pues las presiones se incrementaron cuantitativa y cualitativamente. A los estados y organizaciones internacionales que se retiraron de Sudáfrica se sumaron bancos privados y empresas transnacionales. También se movilizó la sociedad civil de los países occidentales, alentada por la actividad de los grupos anti-*apartheid*. Por tanto, para mostrar este contexto de sanciones económicas analizaré la posición de los más importantes actores gubernamentales con intereses en la región¹.

A partir de 1985 los estados occidentales desarrollados comenzaron a modificar su actitud reticente, apoyando ahora algún tipo de sanciones, aunque muchas de estas fueron simbólicas –en la medida en que prohibían vínculos que ya no existían– o ineficaces –el ser irregulares en su aplicación les quitaba uniformidad, dejando espacios que eran ocupados por otros². Sin embargo, son importantes los cambios producidos en la posición de EE.UU. (tanto del Congreso como de la opinión pública y de las empresas) y de Francia en función del rol que juegan, el primero en el ámbito internacional y el segundo en el africano.

1 Para un análisis más detallado de las presiones internacionales sobre Pretoria consultar Lechini (1987).

2 Nótese el creciente rol de empresas japonesas, alemanas e italianas frente al retiro de las empresas norteamericanas de Sudáfrica.

En el caso de EE.UU., la Casa Blanca y el Congreso discrepaban respecto a las sanciones a Sudáfrica. El presidente Reagan respaldaba la política de “compromiso constructivo”, que sostenía la no aplicación de sanciones a Sudáfrica pues, en su concepción geoestratégica del conflicto Este-Oeste, esta era considerada como un puntal de Occidente. Sin embargo, por primera vez en la historia de las relaciones de EE.UU. con Sudáfrica el Ejecutivo se vio obligado a votar sanciones económicas limitadas luego de importantes confrontaciones en el Congreso. El 2 de octubre de 1986 este había aprobado un proyecto de ley para aplicar fuertes sanciones económicas, mostrando la oposición de la ciudadanía norteamericana a la política racial de Pretoria. A pesar de todo, la posición presidencial pudo sostenerse en el ámbito de las Naciones Unidas –a través de las directivas que el Departamento de Estado impuso a su representante– con el veto de EE.UU. a todas las resoluciones que pudieran implicar sanciones económicas a Sudáfrica.

Francia, que tradicionalmente se había opuesto a las sanciones económicas, cambió su actitud a partir de la crisis interna sudafricana de 1985, llegando incluso a proponer en el Consejo de Seguridad la aplicación de sanciones económicas voluntarias. Este giro podría entenderse como una elección del Palacio del Elíseo en función de la amplia gama de vínculos e intereses que lo ligan a los países de África. Gran Bretaña, por su parte, siguió fiel a su posición de no aplicar sanciones, argumentado que estas no modificarían la situación interna en Sudáfrica y perjudicarían a la población negra que se pretendía ayudar. En realidad, la primera ministra Margaret Thatcher estaba protegiendo las inversiones británicas³ en Sudáfrica, intentando así salvar los puestos de trabajo que podrían perder los ciudadanos británicos en caso de aplicarse sanciones radicales. La Unión Soviética, en tanto, consecuentemente con su crítica al capitalismo occidental por su colaboración con el régimen de Pretoria, no mantenía ningún tipo de vínculos, y venía aplicando sanciones globales a Sudáfrica desde la década del cincuenta.

Es en el marco de las organizaciones internacionales gubernamentales donde la presión fue mayor. Pero también en este caso la efectividad de las sanciones propuestas dependió por una parte de la voluntad política de los estados para aplicarlas, y por otra de las características del órgano que tomó la decisión. Si bien no se desconoce la distancia que media entre la aprobación de una sanción, su aplicación y el contralor posterior que pueda ejercerse, es cierto también que al incrementar sus

3 Para esa época Gran Bretaña poseía el 50% de las inversiones extranjeras: 18 mil millones de dólares.

presiones los principales estados colocaron límites a los espacios internacionales de Sudáfrica, convirtiéndola en un “Estado paria”.

En las Naciones Unidas había dos tendencias. La Asamblea General, por su composición democrática, mantuvo una tradicional política condenatoria a través de sanciones que incluían desde el embargo petrolero hasta la ruptura de vínculos diplomáticos, culturales y deportivos, pero sólo a través de recomendaciones, que por su naturaleza no son obligatorias. En tanto, el Consejo de Seguridad, órgano de conformación restringida que posee la capacidad de aplicar sanciones obligatorias, únicamente resolvió el embargo de armas (Res. N° 418 de 1977) debido a los intereses en juego de dos de sus miembros permanentes: Gran Bretaña y EE.UU. Las otras medidas fueron sanciones de tipo voluntario que no comprometieron de la misma manera a los estados miembros de la organización⁴.

La Comunidad Europea, en tanto, había desarrollado una política de progresiva presión a través de la adopción de un paquete de sanciones económicas moderadas, pero dejando la implementación individual de otras medidas a cada estado miembro⁵. La diferencia de intereses mostró una división en las posiciones: Gran Bretaña y Alemania consideraban las medidas como maximalistas, y por tanto sostenían que ningún estado comunitario debería ir más allá; España, Dinamarca, Holanda, Francia, Grecia e Italia, en tanto, reclamaron una postura más drástica contra el régimen sudafricano. El *Commonwealth* también acordó aplicar medidas moderadas⁶ a pesar de la negativa de Gran Bretaña a aplicar sanciones, quedando coyunturalmente aislada de la comunidad por ella creada. Los países nórdicos⁷ incrementaron su presión a través de la coordinación de sus políticas hacia Sudáfrica con el objetivo de concluir todo tipo de vinculaciones con el gobierno racista.

4 La cuestión del embargo obligatorio de armas merece una mención especial, pues la ausencia del tradicional veto de EE.UU. en estas cuestiones estuvo vinculada con la política más abierta hacia África Negra y más crítica hacia Sudáfrica que desarrolló el presidente Carter durante la primera etapa de su administración. A pesar del embargo, Sudáfrica continuó abasteciéndose desde el exterior, demostrando que muchos estados no cumplieron con el boicot o que ciertos circuitos internacionales directamente involucrados en la venta de armas escapan al control de los estados.

5 En la reunión de ministros de Relaciones Exteriores de Luxemburgo del 10 de septiembre de 1985 se puso de manifiesto la gran preocupación por la situación sudafricana, y se decidió armonizar actitudes con ciertas medidas que fueron consideradas restrictivas o positivas. En la reunión de Bruselas, en septiembre de 1986, se prohibieron nuevas inversiones y se aprobaron embargos a la importación de hierro, acero y monedas de oro, pero se dejaron de lado rubros más decisivos como el carbón, el oro y los diamantes.

6 Tanto en la Cumbre de Nassau en Bahamas, en octubre de 1985, como en la Mini Cumbre de Londres en agosto de 1986, se prohibieron el comercio, los créditos y la transferencia de tecnología y cooperación.

7 Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia.

Con respecto a los “actores del Sur”, el Movimiento de Países No Alineados, desde su creación, manifestó como uno de sus objetivos centrales la eliminación del *apartheid* en Sudáfrica, proponiendo un boicot total a Pretoria. En la Cumbre de Harare, el 6 de septiembre de 1986, con motivo del agravamiento de la crisis en África Austral, se creó el Fondo de Acción para rechazar la Invasión, el Colonialismo y el Apartheid (*AFRICA Fund*, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo era el fortalecimiento de la capacidad económica y financiera de los estados del Frente para combatir el régimen del *apartheid* y apoyar los movimientos de liberación nacional en Sudáfrica y Namibia.

La posición de la Organización para la Unidad Africana es coincidente con la del Movimiento de No Alineados en lo referido a la imposición de sanciones amplias y obligatorias contra el régimen del *apartheid* y en pro de la independencia de Namibia. En su carta constitutiva ya se reflejaba el compromiso de sus miembros para eliminar el *apartheid* y cualquier otra forma de discriminación racial en el continente. La inclusión de los países de la SADCC y los de la Línea del Frente⁸ en esta reseña obedece a varias razones. Por una parte porque estuvieron involucrados directamente en la crisis, y por la otra porque de aplicarse un boicot económico internacional, en función de su dependencia económica de Sudáfrica, serían los primeros en ser objeto de las acciones retaliatorias de Pretoria. Sin embargo, ambos grupos consideraron la política de sanciones económicas como un arma fundamental para minar las bases del régimen sudafricano, pero solicitaron que se la acompañase con una política de respaldo internacional a su propio desarrollo.

HACIA LA DEFINICIÓN DE UNA POLÍTICA ARGENTINA PARA ÁFRICA: LA RUPTURA DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS CON SUDÁFRICA

En 1986 el gobierno de Alfonsín definió la vinculación con Sudáfrica con la ruptura de las relaciones diplomáticas, avanzando en el diseño de una política africana que se interrumpió con el gobierno de Menem. Para entonces, el director del África Subsahariana de la Cancillería subrayaba

con respecto a Sudáfrica, debe decirse que hay una diferencia muy marcada desde 1983, desde la asunción de las autoridades constitucionales y esto se ha percibido muy claramente por parte de los países de la región y hasta por parte de la OUA, que nos ha reconocido este cambio en el énfasis de la política exterior argentina (Espeche Gil, 1985: 1).

8 La *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC) está constituida por Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe. Los Países de la Línea del Frente (*Front Line States*) son Angola, Botswana, Mozambique, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

Durante los dos primeros años de su gestión el gobierno de Alfonsín había decidido mantener un muy bajo perfil en las relaciones con Sudáfrica, sin cortar las vinculaciones diplomáticas⁹. Pero el devenir de los acontecimientos –tanto con respecto a la evolución de la situación en Sudáfrica como en el marco de las negociaciones en los No Alineados– condicionó la posición original de Argentina. Buenos Aires comenzó condenando al gobierno de Pretoria y terminó rompiendo relaciones diplomáticas con Sudáfrica. La ruptura fue anunciada el 22 de mayo de 1986 mediante un comunicado:

ante expresiones oficiales del gobierno sudafricano [...] que confirman la voluntad desestabilizadora e intervencionista de sus autoridades en perjuicio de las naciones vecinas [...] como consecuencia de un régimen institucionalizado de discriminación racial que constituye una amenaza para la paz y seguridad internacionales [...] el gobierno argentino ha adoptado la decisión de romper relaciones diplomáticas con la República Sudafricana, reiterando la permanente amistad con el pueblo sudafricano (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1986).

Fue una decisión que llevó su tiempo, ya que en diversas oportunidades el canciller Caputo había mencionado que el gobierno de Argentina seguía con mucha preocupación la evolución de los acontecimientos en Sudáfrica, estudiando las actitudes diplomáticas que pudieran corresponder al respecto. La Cancillería sostenía como política oficial el no mantenimiento de relaciones culturales y deportivas con el gobierno de Sudáfrica, de acuerdo con la resolución de Naciones Unidas de 1977, desalentando los intercambios que para esa época eran muy importantes¹⁰.

9 La entonces secretaria de Relaciones Internacionales, embajadora Elsa Kelly, desmintió que el gobierno argentino proyectase romper relaciones diplomáticas con Sudáfrica, afirmando que en ese tema el gobierno argentino “se limitará a mantener la situación imperante” (*Clarín*, 1984).

10 Sin embargo, no pudo impedir algunas reuniones abiertas al público, pero de carácter privado, organizadas por sudafricanos y argentinos para incentivar el comercio entre ambos países –como la realizada en el Hotel Claridge, a mediados de 1984. También en 1984 criticó la participación de tres deportistas sudafricanos en un torneo de *squash* en Buenos Aires, e incluso presionó para evitar la participación de jugadores argentinos en Sudáfrica. No obstante, no logró impedir el viaje del equipo de rugby argentino “Las Cebras”, ni una gira de *rugbi*ers argentinos en el combinado latinoamericano “Los Jaguares” (compuesto mayoritariamente por el equipo argentino “Los Pumas”). Mediante una nota del 14 de septiembre, la Cancillería advirtió “lo desaconsejable de la inclusión de argentinos en el equipo”, que “acarrearía consecuencias sumamente negativas en el orden internacional”. La situación se agravó a tal punto que el 9 de octubre de ese mismo año la Cancillería emitió un comunicado por el cual todo ciudadano sudafricano que ingresara con visa de turista a Argentina tenía prohibido participar en competencias o exhibiciones deportivas (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1984), y deslindó responsabilidades respecto a la gira privada realizada por ciudadanos argentinos (*La Nación*, 1984b).

La primera decisión de trascendencia como expresión de desagrado por la discriminación racial y la creciente represión ejercida por el régimen sudafricano fue la convocatoria en consulta del encargado de negocios en Pretoria el 12 de agosto de 1985, quien había quedado a cargo de la representación diplomática desde 1974¹¹. Con ello la Cancillería argentina apuntaba a criticar la declaración de “estado de emergencia” del 21 de julio, respuesta gubernamental a la agitación anti-*apartheid* que se había iniciado en septiembre de 1984.

La ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica no fue un hecho aislado, sino la culminación de una serie de medidas del gobierno y comunicados de la Cancillería en Buenos Aires, cada vez más críticos en función de la agudización de la situación en África Austral como consecuencia de la aplicación del *apartheid*.

Si bien no se puede afirmar que el gobierno argentino no se haya ocupado en otras oportunidades del tema sudafricano, es evidente que en estas instancias decidió hacer pública su preocupación y atención en el seguimiento de la crisis en África Austral. El cariz de las expresiones recogidas en los comunicados emitidos desde octubre de 1984 muestra una toma de posición que lo aleja de cualquier percepción de política dual. En estos comunicados, que fueron entregados a la prensa para su publicación, se manifestó la creciente preocupación del gobierno argentino por la escalada de violencia y consiguiente represión del gobierno sudafricano, violando las libertades y las garantías esenciales; se solicitó la liberación de Nelson Mandela y de todos los presos políticos por su militancia contra la discriminación racial; se condenó la permanente obstaculización al proceso de independencia de Namibia; y se reiteró la oposición a las agresiones sudafricanas en países de África Austral¹². Esta posición fue además coincidente con las resoluciones aprobadas por Argentina en los organismos internacionales, a partir de una participación más activa en las reuniones realizadas para condenar la política sudafricana¹³.

11 Las consecuencias político-diplomáticas de la medida habían sido discutidas en el seno del Consejo de Coordinación de la Cancillería, demorándose su implementación una semana, según consignó la prensa (*La Nación*, 1985a). Por otra parte, “antes de resolver la Cancillería llamar al encargado de negocios en Sudáfrica, se estudiaron los antecedentes internacionales y se convino diferir la medida extrema –ruptura de relaciones– para el caso de agravamiento de la situación en aquel país” (*La Nación*, 1985b).

12 Comunicados emitidos por la Cancillería argentina en las siguientes fechas: 9/10/84, 10/10/84, 9/5/85, 24/5/85, 26/7/85, 12/8/85, 2/4/86, 20/5/86, 22/5/86, 13/8/86.

13 En las instancias multilaterales puede mencionarse la participación argentina en: los períodos ordinarios de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas durante 1984, 1985 y 1986; la Reunión del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial en Ginebra (1984); la Reunión Extraordinaria del Comité Coordinador sobre Namibia del Movimiento de Países No Alineados en Nueva Delhi

El agravamiento de la crisis sudafricana y su extensión a África Austral a través de las agresiones sudafricanas a Botswana, Zambia y Zimbabwe en mayo de 1986, un contexto internacional cada vez más proclive a aplicar sanciones, y EE.UU. –la potencia occidental– con un Congreso presionando al Ejecutivo para tomar medidas punitivas, constituyeron el marco externo frente al cual el gobierno del presidente Alfonsín debía posicionarse.

LA DECISIÓN

La ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica fue una respuesta argentina frente 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, pues ideológica y programáticamente Alfonsín estaba en las antípodas del pensamiento del gobierno militar. El gobierno argentino consideró oportuno y necesario romper relaciones diplomáticas con Sudáfrica para mostrar una mejor imagen no alineada y recomponer las percepciones negativas que había dejado el gobierno militar. Aunque la situación interna en Sudáfrica había comenzado a complicarse desde 1985, la Cancillería argentina aprovechó uno de los momentos más álgidos –las incursiones sudafricanas a los estados vecinos– para mostrar una posición clara frente a sus socios no alineados.

Esta decisión podría llamar la atención del mundo africano y de los No Alineados respecto de la existencia de un cambio profundo en la actitud argentina hacia el gobierno racista sudafricano y así borrar la imagen de su histórica vinculación con el gobierno de Pretoria, por una parte, y el relativo olvido en que había caído el continente africano en el marco de la política exterior argentina por la otra. Se pretendió 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, en el reclamo de soberanía sobre las islas Malvinas, la politización de la deuda externa y el desarme nuclear.

Pero junto al objetivo de mejorar la posición argentina en los No Alineados también se inscribió la reivindicación de la defensa de los derechos humanos, que el gobierno de Alfonsín interpretó como una cuestión “intermística”¹⁴. El *apartheid* implementado por el gobierno de la

(21 de abril de 1984); la Conferencia Mundial de Sanciones Contra Sudáfrica Racista en París (junio de 1986); la Conferencia Internacional en Pro de la Independencia de Namibia en Viena (julio de 1986); el Seminario sobre los Derechos Humanos en Sudáfrica organizado por el Comité contra el Apartheid en Camerún (1986).

14 Este concepto teórico fue acuñado por Manning (1977).

minoría blanca sudafricana fue considerado como una violación de los derechos humanos fundamentales, y las incursiones punitivas a los países vecinos una amenaza a la paz internacional. La vinculación de este tema con la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica formó parte del discurso del canciller y de importantes funcionarios del gobierno radical. Según Caputo¹⁵,

hay muchas cosas en el mundo que son materia de debate, pero realmente aceptar a esta altura de la civilización, que es un problema romántico no condenar activamente a un país que excluye por el color de la piel, está fuera de debate y hay que ser coherente [...] Una violación tan flagrante de los derechos humanos como la que se producía en el África Austral no podía pasar desapercibida para un gobierno que trataba de garantizar el respeto a la persona humana en todos los ámbitos... Además Argentina venía con una carga tan pesada de funcionar al revés de los valores humanos¹⁶.

Dada la relevancia de la medida y su vinculación con temáticas importantes del diseño de la administración radical, se puede afirmar que la decisión de romper relaciones diplomáticas con Sudáfrica fue tomada por el canciller Caputo en consulta con el presidente Alfonsín. Es decir, en las más altas instancias del Ejecutivo, acercándose así al “modelo de actor racional unificado”¹⁷. No mediaron otras agencias burocráticas o

15 Entrevista con Dante Caputo, ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Alfonsín, Rosario, diciembre de 1992.

16 Este principio defendido por el radicalismo quedó explicitado en todas las entrevistas realizadas con quienes pudieran estar vinculados a la decisión en cuestión. Para Alconada Sempé fue “siempre una causa militante” (entrevista con Raúl Alconada Sempé, secretario de Asuntos Latinoamericanos y vicescanciller durante la gestión de Caputo, Rosario, 26 de agosto de 1992). El senador Gass afirmaba: “yo siempre fui un luchador por los derechos humanos y estuve de acuerdo con romper con Sudáfrica, aunque hubo dificultades dentro del partido y del gobierno, en algunos casos porque se tenían en cuenta los negocios con Sudáfrica. Yo creo que en política exterior no hay que salirse de los principios” (entrevista con el senador Adolfo Gass, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Rosario, 28 de agosto de 1992). Para Hipólito Solari Irigoyen, “la base de esta decisión fue ética. Yo creo en la ética de la política internacional y de las conductas internacionales” (conversaciones mantenidas con Solari Irigoyen, embajador itinerante, Rosario, 9 de octubre de 1992).

17 Cuando se le inquirió al senador Gass respecto de si había sido consultado, comentó: “no le preguntaron a nadie” (entrevista con el senador Adolfo Gass, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Rosario, 28 de agosto de 1992). Según Alconada Sempé, “en temas de política exterior el presidente se abría totalmente a las opiniones del canciller y su grupo de trabajo”. Obviamente existía una total empatía de ideas y principios. Para Alconada Sempé, “Alfonsín no presionó ni a favor ni en contra: cuando se le llevó la solución le pareció correcta y la aceptó” (entrevista con Raúl Alconada Sempé, secretario de Asuntos Latinoamericanos y vicescanciller durante la gestión de Caputo, Rosario, 26 de agosto de 1992).

grupos de presión¹⁸, aunque algunas fuentes sugieran que se consultó a los diputados Storani y Bordón y al senador Gass. La decisión fue tomada de acuerdo a las características generales del proceso decisorio en política exterior del gobierno radical, esto es, “manejo centralizado de la política exterior por parte del canciller y su reducido grupo de colaboradores más cercanos” y “el presidente operando como una suerte de ‘gran decisor’ en cuestiones que fueron sumamente importantes en esa etapa” (Russell, 1990: 59). Similar procedimiento se habría seguido en 1985 para la convocatoria en consulta del encargado de negocios argentino en Pretoria, pues la prensa anota que “la decisión fue adoptada luego de las conversaciones que mantuvo Caputo con el presidente de la Nación y sobre la base de la reiterada posición argentina expuesta por vía bilateral así como los comunicados públicos” (*La Nación*, 1985c).

Sin embargo, el Ejecutivo no estuvo exento de presiones internas que propiciaban la ruptura de relaciones diplomáticas, entre ellas las de congresales¹⁹ y organizaciones no gubernamentales anti-*apartheid* que, aunque de poco peso y con poca capacidad para influir en este proceso decisorio, constituían una opinión relevante para un gobierno de transición democrática, conformando un marco propicio para la ruptura²⁰.

LAS CONSECUENCIAS DE LA DECISIÓN

Entre las escasas repercusiones desfavorables en el ámbito doméstico puede mencionarse a grupos empresarios temerosos de las consecuencias de la medida sobre las relaciones comerciales, entre ellos el Consejo Argentino África Austral, que condenó la ruptura de relaciones diplomáticas (*La Nación*, 1986b), algunos funcionarios de la cancillería proclives a mantener un bajo perfil, y obviamente el gobierno de Pretoria, a través de su embajada en Buenos Aires, responsabilizando al gobierno argentino por la decisión (*La Nación*, 1986c)²¹. En contrapartida, según

18 De acuerdo a consultas realizadas durante ese período en Buenos Aires a funcionarios de la Secretaría de Industria y Comercio Exterior y del Departamento África y Cercano Oriente de la Cancillería, la decisión de romper relaciones no sólo no pasó por esas áreas, sino que en general ellos no estaban de acuerdo con la ruptura.

19 El 21 de agosto de 1985 el Senado había ratificado, convirtiéndola en ley, la adhesión argentina a la Convención Internacional sobre Represión y Castigo del Crimen del Apartheid suscripta diez años antes, el 6 de junio de 1975, por el anterior gobierno constitucional. Esta medida fue considerada en los medios parlamentarios como otro paso en el deterioro de las relaciones con Sudáfrica, y parte de una estrategia encaminada a una mejor relación con los países africanos.

20 Para un análisis más detallado consultar Lechini (1995).

21 Estas opiniones se condicen con las conversaciones mantenidas informalmente –durante un seminario en Newport, EE.UU., el 29 de mayo de 1997– entre la autora y el capitán Little, agregado naval sudafricano en Buenos Aires al momento de la ruptura de relaciones

informaciones suministradas por representantes de la Cancillería y de las embajadas africanas acreditadas en Buenos Aires, pudo saberse del beneplácito africano por la decisión. Este reconocimiento también se efectivizó en los discursos de las delegaciones africanas que visitaron Buenos Aires.

En tanto, acorde con las medidas tomadas, el gobierno de Alfonsín, reforzó su militancia anti-*apartheid* en las instancias políticas internas e internacionales²². El dato más relevante, que mostró la voluntad del gobierno de continuar con una posición crítica en la ya muy deteriorada relación bilateral con Sudáfrica, lo constituyó el pedido de retiro del cónsul sudafricano en Buenos Aires (a cargo de la representación diplomática sudafricana luego de la ruptura), el retiro del cónsul argentino en Pretoria (quedando la oficina a cargo de un cónsul adjunto), y la inmediata salida de tres ciudadanos sudafricanos²³.

Estas medidas fueron la respuesta al activismo propagandístico que el Consulado venía desarrollando, secundado por un sector del empresariado local con intereses en Sudáfrica.

Los funcionarios sudafricanos mostraban además un fuerte interés por mantener contactos con el periodismo argentino, en un intento por revertir la deteriorada imagen del gobierno sudafricano y para explicar la política del *apartheid*.

diplomáticas. El capitán Little informó que “la súbita y drástica decisión del gobierno argentino nos obligó a refugiarnos en la embajada sudafricana en Santiago de Chile, cuyo gobierno nos dio buena acogida”.

22 En el ámbito multilateral continuó participando activamente en las reuniones internacionales gubernamentales organizadas para presionar por la política de discriminación racial de Sudáfrica y votó a favor de todas las resoluciones. Además, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a partir de 1987, patrocinó resoluciones pidiendo amplias sanciones obligatorias contra Sudáfrica, que no fueron aprobadas por el veto permanente de Gran Bretaña y EE.UU. También apoyó en la Asamblea de las Naciones Unidas un proyecto de resolución en el que se reclamaba que Sudáfrica fuera excluida del Tratado Antártico. Esta posición fue defendida por Polonia y la URSS, partes consultivas del mencionado Tratado, que no tiene mecanismos de expulsión. Asimismo, Argentina asistió como país “cooperante” a las conferencias consultivas de la SADCC. Por otra parte, su posición militante contra Sudáfrica posibilitó que Buenos Aires fuese elegida sede de un seminario internacional de apoyo a la inmediata independencia de Namibia y por la aplicación efectiva de sanciones contra Sudáfrica, organizado por Naciones Unidas, del 20 al 24 de abril de 1987.

23 No obstante haber ingresado al país con visa de turista, disertaron en un seminario sobre África Meridional el 11 de agosto de 1988. Este encuentro –el segundo de estas características realizado durante ese año– había sido organizado oficialmente por el Consulado sudafricano sin autorización del gobierno argentino. La Cancillería declaró que no fue informada y sorprendida en su buena fe, al tergiversarse flagrantemente el sentido de las visas acordadas en Johannesburgo a los tres ciudadanos sudafricanos.

Pero la decisión tomada por Argentina no fue el resultado de políticas consensuadas regionalmente, a pesar de que la “diplomacia de la concertación” estaba consolidándose en Latinoamérica. Argentina sólo fue acompañada en esta decisión por Costa Rica, como apunta Leysens (1992). EE.UU., en tanto, sólo expulsó al principal agregado de defensa de la embajada sudafricana en Washington, el 23 de mayo de 1986, en protesta por los ataques de Pretoria a los países vecinos: “confiamos que con esta acción el gobierno sudafricano tendrá claro que los EE.UU. no pueden tolerar negligencias contra la soberanía de los vecinos de Sudáfrica”, expresó el Departamento de Estado en un comunicado anunciando la medida (*La Nación*, 1986d).

Con este cambio sustancial, Argentina puso fin a la tradicional política dual que sus diferentes gobiernos habían mantenido con Sudáfrica. Esta medida, tomada en el marco de una estrategia africana, mejoró las relaciones políticas con los No Alineados²⁴. Sin embargo, a pesar de las opiniones optimistas del senador Gass respecto del apoyo de los países No Alineados a la causa argentina por las islas Malvinas, no hubo grandes cambios en las votaciones africanas después de la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica.

En 1986 se observa que sólo cambiaron hacia una posición más favorable a Argentina Egipto y Sierra Leona, que pasaron de la abstención al voto a favor, y Marruecos, que pasó de la ausencia al voto positivo en 1986 y 1987²⁵.

Pero si con la ruptura se pretendieron concretar los dos objetivos subyacentes en el interés argentino por África, votos y mercados, fue

24 En este marco, el presidente Alfonsín fue invitado a participar el 25 de enero de 1987, en Nueva Delhi, de la creación del *AFRICA Fund* en el marco de la reunión de jefes de Estado o de gobierno de países miembros del Comité del Fondo de Acción para Resistir la Invasión, el Colonialismo y el Apartheid, con la participación de India, Zambia, Argelia, Congo, Perú, Yugoslavia, Nigeria y Zimbabwe además de Argentina.

25 Para este tema en particular se puede consultar Bologna (1992). El cambio en las posiciones de los países africanos favorable a la Argentina y numéricamente más importante se produjo en 1985 y no en 1986, con posterioridad y como consecuencia de la ruptura. En la votación de 1985, de la abstención pasaron a votar a favor Chad, Liberia, Mali, Mauricio (que en 1987 y 1988 estuvo ausente), Níger, Senegal, Somalia, Sudán y Zaire. En tanto, pasaron de la ausencia al voto afirmativo Djibouti y Seychelles, y del voto negativo a la abstención, Malawi. Por otra parte, Gambia, que en 1985 había votado a favor, en 1986 se abstuvo y en 1987 y 1988 votó negativamente. Camerún, Kenia, Lesotho y Swazilandia continuaron con su tradicional posición abstencionista, y Mozambique se mantuvo ausente. Los cambios en las votaciones de los países africanos durante 1985 –a pesar de ser muy reciente el retiro del encargo de negocios argentino en la embajada en Pretoria– pueden explicarse mejor a partir de las modificaciones efectuadas por Argentina en el contenido de dicha resolución, pues se eliminó del texto que la disputa era sobre una cuestión de soberanía y se anunció que se iban a solucionar todos los aspectos sobre el futuro de las islas Malvinas.

mucho más lo que se hizo por África que los réditos obtenidos posteriormente –aunque resulte pertinente recordar que muchas veces los resultados de determinadas acciones no pueden esperarse a corto plazo. Incorporar en la Asamblea General de las Naciones Unidas tres votos africanos a favor de la posición argentina sobre Malvinas puede considerarse como un logro importante en una cuestión central y muy difícil para la Cancillería argentina. Haber vencido a la candidata británica en la elección para la presidencia de la Asamblea General en 1988 pudo ser el resultado, entre otras cuestiones, de una mejor relación con los países No Alineados por la ruptura con Sudáfrica y la política africana desarrollada por Caputo.

INCIDENCIA DE LA RUPTURA SOBRE LAS RELACIONES ESTRATÉGICO-MILITARES

La coherencia en la posición gubernamental mostró algunos claroscuros en el ámbito de las vinculaciones militares, que no se suspendieron con la ruptura. Aunque durante el gobierno de Alfonsín las Fuerzas Armadas tuvieron un rol marginal en el proceso de toma de decisiones, implementaron diferentes políticas en un esfuerzo por reacomodarse y ampliar su participación en las decisiones que involucraban a sus intereses profesionales.

El caso bajo estudio es un ejemplo. A pesar de la ruptura de relaciones diplomáticas, fuentes de la Marina admitieron haber planteado la necesidad de continuar las relaciones con su par sudafricano para sostener los ejercicios de comunicaciones transoceánicas, regulares entre ambas marinas desde la década del sesenta y fundamentales para el control de la zona oriental del Atlántico Sur²⁶. Este pedido de la fuerza fue aceptado por el gobierno, o al menos negociado, porque en el Consulado argentino en Sudáfrica se acreditó a un capitán de navío como vicedónsul de Asuntos Marítimos, figura jurídica creada en función de esas circunstancias y *sui generis* desde la perspectiva del derecho internacional público²⁷.

Según Alconada Sempé, cuando se produjo la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica la Marina emitió un informe comunicando que mantenía y pretendía continuar las relaciones especiales y de cooperación con su par sudafricano. Esto era justificado por el

26 Entrevista personal con un alto oficial de la Marina, Buenos Aires, mayo de 1993.

27 En cuanto a la contraparte sudafricana, Leysens (1992) informa que en la Lista del Ministerio de Asuntos Exteriores de Pretoria para 1988 también figuraba en el Consulado sudafricano en Buenos Aires un oficial naval sudafricano como vicedónsul para “asuntos marítimos”.

hecho de que después de la guerra de las Malvinas Argentina había quedado relativamente aislada en sus posibilidades de adquirir tecnología militar, particularmente inglesa, y por tanto la buena relación con los sudafricanos podía, en alguna medida, suplir esa falencia²⁸.

Pero no se puede afirmar que estos “ejercicios de comunicaciones”, reconocidos por nuestra fuerza naval, fueran el único tipo de vinculación mantenido entre ambas marinas. Según el diario *Folha de São Paulo*, Argentina estaba negociando ventas de veintisiete cazas Mirage y dos destructores a las fuerzas armadas sudafricanas por medio de intermediarios brasileños y con participación de Israel. El diario afirmaba incluso que la ruptura no había interrumpido la venta de armas iniciada a principios de ese año, e informó que oficiales de la Armada argentina habían visitado Sudáfrica luego de la ruptura, en junio de 1986 (*La Nación*, 1986e). La Cancillería argentina salió a desmentir la supuesta venta, anunciando que adhería estrictamente al embargo de armas dispuesto por el Consejo de Seguridad por comunicado 45-86a del 13 de agosto de 1986. La Marina, en tanto, informó que Argentina no estaba en ese momento en condiciones de vender equipo a ningún país, y que con los sudafricanos no se discutía comercio de armas sino cuestiones vinculadas al orden estratégico y al control de los espacios marítimos. Sin embargo, no desmintió el viaje de oficiales a Sudáfrica²⁹.

Más allá de la veracidad de estas versiones y sus posteriores desmentidas, la Marina argentina continuó manteniendo relaciones con su par sudafricana, aún con bajo perfil, por cuestiones estratégicas o comerciales, mostrando así otra arista conflictiva en las ya complicadas relaciones del gobierno de Alfonsín con los militares.

LAS RELACIONES COMERCIALES

En cuanto a los aspectos comerciales, la ruptura de relaciones diplomáticas de Argentina con Sudáfrica no trajo un incremento inmediato en las compras africanas (ver Cuadro 5). Los años 1986 y 1987 muestran un descenso de las exportaciones argentinas a países africanos, que comenzaron a repuntar a partir de 1988. En tanto, como contrapartida, este gesto diplomático tampoco afectó negativamente las relaciones comerciales con Sudáfrica. Las exportaciones argentinas también descendieron entre 1986 y 1987, según la tendencia general, y recuperaron los valores anteriores para 1988, mientras que Alfonsín continuaba en

28 Entrevista a Raúl Alconada Sempé, secretario de Asuntos Latinoamericanos y vicescanciller durante la gestión de Caputo, Rosario, 26 de agosto de 1992.

29 Entrevista de la autora a un capitán de Corbeta de la Armada, Buenos Aires, mayo de 1993.

el gobierno y las relaciones políticas habían empeorado aún más con el pedido del retiro del cónsul sudafricano en Buenos Aires.

Paralelamente las importaciones desde Sudáfrica se incrementaron, y sus variaciones no parecen responder a los vaivenes de la relación política bilateral (ver Cuadro 6). Estos datos confirman que, más allá de gestos políticos concretos, las relaciones comerciales argentino-africanas en general, y argentino-sudafricanas en particular, se manejaron por canales cuasi independientes, demostrando así la desarticulación entre actores privados que *hacen el comercio exterior* y los actores políticos.

En la década del sesenta los montos de las exportaciones argentinas a Sudáfrica fueron más o menos constantes, salvo los picos de 1962 –que las duplicaron respecto al año anterior– y 1966 –que casi triplicaron los montos respecto a 1965–, con una participación promedio en las exportaciones argentinas a África de un 21%. Las importaciones presentaron montos fluctuantes, con balanza comercial negativa para Argentina en los dos últimos años del período. En esta década, la incidencia de las exportaciones e importaciones en el total del comercio exterior argentino rondó el 22%.

Durante la década del setenta las exportaciones argentinas a Sudáfrica fueron más o menos constantes, salvo en 1973 y 1974, en que fueron notablemente altas, cuadruplicándose, por ejemplo, de 1972 a 1973. Sin embargo, a partir del pico en 1974, los montos descendieron sustancialmente, así como la participación sudafricana en las ventas argentinas a África, lo cual mostraría una contradicción con el impulso del gobierno militar (1976-1983). Las importaciones, en tanto, crecieron con montos que llegaron a cuadruplicar los valores de la década anterior, y dado que las exportaciones no acompañaron esa misma tendencia, la balanza comercial resultó negativa para Argentina. No obstante, luego de que en los cuatro primeros años la participación de Sudáfrica en las importaciones argentinas a África fuera notablemente alta, esta descendió en los años siguientes.

En la década del ochenta los montos exportados fueron muy erráticos (de 15 millones de dólares en 1980 a 171 millones tres años más tarde) y no disminuyeron notablemente luego de la ruptura de relaciones diplomáticas en 1986. Incluso en este segundo quinquenio de la década del ochenta, el promedio del porcentaje de las exportaciones a Sudáfrica en las exportaciones totales a África rondó un 22%, comparado con un 19% del primer quinquenio. Las importaciones fueron también fluctuantes, aunque con montos notablemente inferiores a las exportaciones, conformando una balanza comercial muy favorable a Argentina. A pesar de los bajos montos, su incidencia en la participación de las compras argentinas a África es muy alta, con porcentajes superiores al 90% entre 1983 y 1986.

La composición de las exportaciones a Sudáfrica en el periodo bajo estudio se basó esencialmente en manufacturas de origen agropecuario (aceites y grasas animales y vegetales y sus derivados; productos vegetales, cueros, pieles y sus subproductos), en tanto que en las importaciones figuran metales, productos minerales, y productos químicos y afines.

Con los datos anteriormente expuestos se puede confirmar la independencia de las relaciones comerciales con Sudáfrica de las variaciones en la relación política. La mayor intensidad en los impulsos, o la ruptura de relaciones político-diplomáticas, no incidieron positiva o negativamente en el incremento del intercambio comercial, desarrollado por actores privados nacionales y transnacionales.

CAPÍTULO VII

MENEM Y SUDÁFRICA: ENTRE EL PROTAGONISMO PRESIDENCIAL Y LA VUELTA A LOS IMPULSOS (1989-1999)

LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE Carlos Menem en 1989 se produjo paralelamente al acceso al poder en Sudáfrica de Frederick De Klerk, el 14 de septiembre del mismo año. Ambos introdujeron cambios en sus respectivos países, tanto a nivel doméstico como en sus políticas exteriores, que incidieron positivamente en el devenir de las relaciones argentino- sudafricanas, suspendidas durante la gestión de Alfonsín.

El proceso de transición hacia una democracia multirracial iniciado por De Klerk en Sudáfrica fue el justificativo para el restablecimiento de relaciones diplomáticas por parte del nuevo gobierno argentino. La posterior asunción de Mandela como presidente de una nueva Sudáfrica abrió el camino para la intensificación de las vinculaciones político-diplomáticas. Estaban dadas las condiciones para producir un acercamiento que permitiera el desarrollo de políticas de concertación. Sin embargo, sólo se produjo otro nuevo impulso, que si bien permitió el crecimiento de las relaciones comerciales (llevadas adelante en muchos casos por actores transnacionales), no se enmarcó en un diseño de políticas, pues no existió la voluntad para hacerlo: las prioridades en la política exterior argentina pasaban por otras cuestiones. Así, luego del referido impulso, las relaciones con Sudáfrica volvieron a constituirse en una sumatoria de acciones aisladas, con densidad creciente, dependiendo de la buena voluntad de los funcionarios a cargo de las respectivas áreas, sin producir consecuencias políticas de relevancia.

Consecuentemente con lo expuesto, y dando por conocidos los cambios en Sudáfrica¹ que justificaron la decisión de restablecer relaciones diplomáticas, expondré en este capítulo cómo durante la década fueron creciendo las relaciones en cuyo marco se inscribió la visita presidencial. Siguiendo la línea de análisis propuesta, abordaré las dimensiones político-diplomática, económico-comercial y estratégico-militar, remarcando que en este caso particular las dos primeras se solapan, al punto de diluirse la primera en la segunda, sin necesariamente resultar de ello una política comercial.

MENEM Y EL RESTABLECIMIENTO DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS CON SUDÁFRICA: LA DECISIÓN

Como fuera remarcado, Alfonsín revalorizó las relaciones con los estados africanos, paralelamente al *impasse* en el que cayeron las vinculaciones argentino-sudafricanas luego de la ruptura de 1986 y de las subsecuentes medidas tomadas por Caputo. Menem, por su parte, actuó en contrario: desestimó las relaciones con África y recompuso las relaciones con Pretoria.

Desde los inicios de la gestión de Menem habían comenzado a circular versiones que mostraban al presidente inclinado a restablecer relaciones diplomáticas con Pretoria. Frente a ellas, la Cancillería recomendó esperar que se profundizara el proceso de cambios en Sudáfrica para tomar una decisión. No obstante, tales versiones fueron acompañadas por gestos diplomáticos para reiniciar los contactos gubernamentales, alentados por el gobierno sudafricano, que esperaba cambios en la relación bilateral con la nueva gestión justicialista en Argentina. Por ejemplo, el gobernador de Catamarca, Ramón Saadi, viajó a Sudáfrica en el mes de junio de 1990 para interesar a empresas sudafricanas en inversiones en el área minera en las provincias de Catamarca y La Rioja y en octubre de ese mismo año visitaron Sudáfrica miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados.

Dos datos correspondientes a 1990 muestran la intención gubernamental de mejorar las relaciones con Sudáfrica. El entonces secretario de la Presidencia, Alberto Kohan, mencionó que “era posible” el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica al regresar de un viaje por ese país para “explorar” las condiciones que permitieran ese paso (*La Nación*, 1990). Para fines de ese año, el Consulado argentino en Johannesburgo, que había quedado a cargo de un vicecónsul para la atención de las actividades comerciales luego de la ruptura de

1 Para un análisis de la transición sudafricana ver Lechini (1994: 97-118).

relaciones diplomáticas (1986) y el retiro del cónsul argentino (1988), fue elevado de rango, acreditándose un ministro plenipotenciario.

Para el entonces ministro de Relaciones Exteriores,

la situación sudafricana y el programa de transformación política anunciado por el gobierno de Pretoria, mereció la más atenta consideración de nuestro gobierno, que vio en esos cambios la posibilidad de que Sudáfrica recompusiera sus estructuras políticas, sociales y económicas, de manera de poner término a la mayor brevedad al régimen de apartheid y resolver así los graves problemas que la afectaron, permitiéndole reincorporarse en el futuro próximo a las estructuras y clima de conciliación mundiales (Cavallo, 1996: 373).

En una entrevista a principios de enero de 1991, a poco de asumir, el nuevo canciller Di Tella consideró al régimen del *apartheid* sudafricano como repugnante, y a su abolición *conditio sine qua non* para restablecer relaciones. No obstante, aclaró que “el gobierno estaba observando el desarrollo de los hechos para obrar en el momento oportuno” (*La Nación*, 1991b). Pero aunque entre enero y abril de 1991 no se produjeron en Sudáfrica nuevos cambios sustanciales (la abolición de las estructuras legales del *apartheid* se produciría en junio de ese año), ya en abril el canciller anunció por primera vez la intención de recomponer relaciones².

A partir de entonces, el tema empezó a ser discutido en el ámbito del Ejecutivo y a comentarse en la prensa argentina. La idea bajo consideración era que la recomposición se efectuaría como consecuencia de los cambios en el sistema político sudafricano. Según fuentes de la Cancillería, la decisión de restablecer relaciones diplomáticas se estaba demorando porque se aguardaba la llegada de Nelson Mandela para mediados de año. Mandela había sido invitado por el presidente Menem a visitar Argentina en el marco de una gira latinoamericana que realizara por Cuba, Venezuela, México y Brasil. Posiblemente se esperase el visto bueno de Mandela para restablecer relaciones, habida cuenta de su relevancia en la escena política sudafricana como paradigma de la lucha antirracista. Pero en ausencia de Mandela, cuya visita no se produjo, el 8 de agosto de 1991 se dispuso la reanudación de las relaciones diplomáticas con el Decreto 1.514/91, que señalaba que la decisión se adoptaba porque “el gobierno

2 Según una entrevista al canciller Di Tella (Bellando, 1991), “la Argentina restablecerá relaciones con Sudáfrica posiblemente acompañada en esa actitud por Brasil y Uruguay”, lo que a juicio de Di Tella constituiría una de las primeras decisiones políticas del MERCOSUR respecto de terceros países. En realidad, aquí hay un error: Brasil y Uruguay nunca rompieron relaciones diplomáticas con ese país africano. También en esta entrevista Di Tella anunció por primera vez el retiro argentino de No Alineados, “porque no existe razón para que estemos en esa organización”.

sudafricano ha iniciado a partir del 10 de febrero de 1991 un programa de reformas para restablecer en ese país un sistema político libre y democrático” (*La Nación*, 1991c). En palabras del canciller Di Tella:

el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica forma parte de nuestro compromiso con la presión internacional tendiente a asegurar el establecimiento de una sociedad democrática y justa en Sudáfrica, basada en el principio de “un hombre, un voto” y en la eliminación total de la discriminación racial (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1991: 31).

Un dato significativo lo constituyó el hecho de que, aun antes de informarse oficialmente la reapertura de la embajada en Pretoria, ya se conocía el nombre del *rugbier* Hugo Porta como futuro embajador argentino. El ex secretario de la Presidencia, Alberto Kohan, tuvo mucho que ver en esta designación: durante la mencionada visita a Sudáfrica a mediados de 1990, Kohan había quedado muy sorprendido por el especial reconocimiento que le demostraran los sudafricanos al jugador de rugby argentino, y a su regreso le habría solicitado encabezar una misión comercial argentina a Sudáfrica (*La Nación*, 1991d). Debe notarse que la elección de un jugador de rugby no era la más acertada si se quería tener un gesto hacia los futuros gobernantes, pues es el fútbol y no el rugby el deporte practicado mayoritariamente por la población sudafricana. Sin embargo, otra es la lectura si lo que se pretendía era agrandar al entonces gobierno blanco y a los sectores económicos de peso en Sudáfrica. Asimismo, puede argumentarse que la elección de un deportista reconocido internacionalmente estuvo en sintonía con un modelo de *hacer política* en el cual la elección de *ciertas personalidades* para crear *una imagen exitosa* fue utilizada para construir tanto el poder interno como la nueva imagen internacional de Argentina. De este modo también se eligió al futbolista Diego Maradona y a la empresaria Amalia Fortabat como embajadores itinerantes. Se confirma así la idea del impulso en términos absolutamente alejados de la diplomacia tradicional, que refieren a decisiones del presidente.

El restablecimiento de relaciones diplomáticas con el gobierno sudafricano se justificó por la existencia de importantes cambios en Sudáfrica tendientes a eliminar el sistema del *apartheid*, adelantándose a otros actores internacionales que vinculaban el mejoramiento de las relaciones con Sudáfrica a la adopción de una nueva constitución y un sistema de votación y representación que incluyera a los *no blancos*. La premura por atraer inversiones del calificado sector minero sudafricano e incrementar el comercio con un país con un cierto grado de desarrollo podrían explicar esta medida, a mi entender apresurada.

La decisión de restablecer relaciones diplomáticas –al igual que en el caso de la ruptura– fue tomada al más alto nivel, por el presidente

Menem, con el canciller Di Tella. Sin embargo, se nota alguna diferencia en las opiniones de los funcionarios de la Cancillería. En el caso de la ruptura existieron posiciones a favor y en contra, en tanto que para el restablecimiento hubo mayor consenso³. En todo caso, lo que se discutió aquí fue la oportunidad: para algunos fue demasiado temprano, y para otros demasiado tarde.

Aunque la voluntad del gobierno argentino de restablecer relaciones diplomáticas fue anunciada con anterioridad a la abolición en Sudáfrica de las estructuras jurídicas que sostenían el *apartheid*, la decisión fue tomada temporalmente con posterioridad a las medidas del gobierno sudafricano, e inclusive luego de la respuesta norteamericana frente a los acontecimientos: el presidente George Bush decidió el 11 de julio de 1991 eliminar las sanciones impuestas, con excepción del embargo de venta de armas. Israel –con importantes intereses económicos en Sudáfrica– siguió rápidamente el ejemplo de EE.UU., y el gobierno argentino actuó en esta dirección, teniendo en cuenta la especial relación que pretendía mantener con Washington. Como en realidad Argentina no había aplicado sanciones directamente, sino que se había sumado a las acordadas internacionalmente, no le quedaba otro camino que recomponer las relaciones diplomáticas si quería acompañar la línea de la política exterior norteamericana. Esta intención de adscribirse a las posiciones del mundo desarrollado ya había sido explicitada por el gobierno argentino cuando anunció su retiro de los No Alineados.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA

A comienzos de 1992 se materializó la reapertura de la representación diplomática en Pretoria, luego del restablecimiento de relaciones diplomáticas. En este marco, el gobierno argentino reiteró las invitaciones tanto al presidente De Klerk como al líder del Congreso Nacional Africano, Nelson Mandela, para visitar Argentina, mostrando disposición para mantener contactos con todas las fuerzas políticas y sociales en pugna en el país. A su vez, en función de la evolución interna de los acontecimientos en Sudáfrica, se estaba analizando la invitación realizada al ministro de Relaciones Exteriores y al presidente Menem para visitar ese país. En opinión del canciller Di Tella, “la situación particular de Sudáfrica es considerada con

³ Sin embargo, Carlos Escudé (1992: 36), quien fuera asesor de Di Tella con posterioridad a la decisión de restablecer relaciones, opinó que lo consideraba una decisión innecesaria pues “los costos de no restablecer relaciones con Sudáfrica eran, según creo, nulos y el gesto simbólico de no restablecer relaciones hubiera dado un poder de convicción mucho mayor al nuevo principismo argentino, que por otra parte se inauguró más tarde. La decisión de restablecer relaciones se tomó cuando la nueva política exterior argentina era aún ‘puramente pragmática’”.

especial atención por la Argentina. Ambos países compartimos el escenario del Atlántico Sur y contamos con grandes posibilidades de cooperación en el futuro” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1992: 75).

A partir de este nuevo marco se intensificaron los contactos gubernamentales y privados iniciados con la gestión Menem. Pero este acercamiento político estaba inserto en la orientación pragmática de la política exterior argentina de entonces. Es decir, todas las acciones apuntaron a consolidar un tipo de vinculación acorde con las necesidades argentinas de ese momento: atraer inversiones, y subsidiariamente incrementar el comercio. Consecuentemente, las principales áreas de interés giraron en torno a actividades de cooperación técnica de doble faz: minería, intercambio de profesionales para capacitación agropecuaria, inversiones en el sector forestal productor de papel, inseminación artificial, mejoramiento del ganado bovino, recursos de agua, industria lechera, energía solar en áreas rurales, emprendimientos conjuntos entre empresas argentinas y sudafricanas, formación de pequeñas y medianas empresas manufactureras, experiencia argentina en la desregulación de la economía y las privatizaciones⁴. Diferente fue el acercamiento brasileño, con el objetivo de consolidar relaciones político-diplomáticas para conformar una masa crítica de estados intermedios que pudiera tener algún peso en el escenario de las negociaciones económicas internacionales.

Con respecto a la minería, área considerada relevante para los funcionarios del gobierno de Menem, se envió en 1992 a una delegación encabezada por el entonces secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Alieto Guadagni, que recorrió varias ciudades sudafricanas para promover inversiones de sus empresas mineras en Argentina⁵. Como corolario de dicha misión, la Secretaría de Minería de Argentina organizó en Sudáfrica, el 17 de agosto de 1993, un seminario para promover las inversiones mineras sudafricanas en Argentina⁶, que se concretaron

4 En el contexto mencionado, durante 1992 se concretó el viaje a Sudáfrica de Carlos Ruckauf, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, y del presidente de la Sociedad Rural Argentina, Eduardo de Zavalía, para intensificar las relaciones en el ámbito agropecuario.

5 La actividad de Guadagni comprendió entrevistas con los ministros de Finanzas y Empresas Públicas, viceministro de Relaciones Exteriores y director General de Minería y Energía en el orden gubernamental, y encuentros de trabajo con empresarios líderes de la actividad minera en el orden privado. Este viaje estuvo vinculado a la nueva ley de inversiones mineras, con propuestas concretas referidas a yacimientos públicos y la aquiescencia de los sectores privados para exponer las necesidades de Argentina e incluso negociar acuerdos preliminares (*La Nación*, 1992b).

6 Este seminario, *Mining Investment Seminar “Argentina: opening the last mining frontier”*, fue el tercero organizado en el exterior para promover las inversiones extranjeras. Los anteriores se habían realizado en EE.UU. y Australia.

cuando compañías sudafricanas abrieron sucursales en Buenos Aires y una de ellas suscribió convenios con la empresa Pérez Companc⁷.

Desde la perspectiva sudafricana, el evento más importante lo constituyó la presencia en Buenos Aires del presidente sudafricano Frederick De Klerk junto a funcionarios y empresarios⁸. La visita, efectuada entre el 27 y 28 de agosto de 1993, se realizó en el marco de una gira por países del Cono Sur latinoamericano –Chile, Paraguay y Uruguay– para promover la reinserción de Sudáfrica en América Latina. Pero los escasos dos días de permanencia en Argentina –no quedó claro si fue por voluntad argentina o sudafricana o simplemente por problemas de cronograma– no produjeron resultados políticos concretos.

Para este entonces, el embajador argentino en Pretoria comentaba:

El papel fundamental que juega la embajada es demostrar, mediante la presencia, que el gobierno argentino está de acuerdo con el cambio histórico que se produce en Sudáfrica [...] Los dos son países costeros del Atlántico Sur y tienen muchas cosas para defender y desarrollar, más ahora que el mundo se transforma en cooperación por regiones (*La Nación*, 1993a).

El año 1994 fue fundamental para la historia de Sudáfrica, pues entre el 27 y el 29 de abril se efectuaron las elecciones multirraciales⁹ que le otorgarían el triunfo a Nelson Mandela y traerían aparejada la completa reinserción del país en el escenario internacional. El 10 de mayo de 1994 el canciller Di Tella presidió la delegación oficial que asistió a la asunción del presidente Mandela. El 1 de noviembre de ese mismo año, el ahora vicepresidente De Klerk efectuó una segunda visita a Argentina para participar en un seminario realizado por una organización no gubernamental, la *Chief Executive Organisation* (CEO), que también invitó al presidente de Uganda, Yoweri Kaguta Museweni, por entonces aliado de Washington.

A partir de la asunción de Mandela, y a pedido del presidente Menem, la Cancillería argentina inició contactos para organizar una visita

7 La empresa argentina Pérez Companc se asoció a la firma sudafricana Anglo American, líder mundial en explotaciones auríferas, constituyendo el consorcio Mincor, y ganó a través de su empresa provincial Formicruz dos concursos organizados por Santa Cruz para concesionar la exploración y eventual explotación de yacimientos mineros de Cerro Vanguardia (*El Cronista*, 1993).

8 Previamente, en 1992 había visitado Buenos Aires el doctor Clark, presidente del Consejo para la Investigación Científica e Industrial de Sudáfrica, firmándose un convenio de cooperación técnica con el doctor Matera, entonces secretario de Ciencia y Tecnología y presidente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. También viajó a Argentina el viceministro de Agricultura y Desarrollo Agropecuario de Sudáfrica, doctor Meyer.

9 Argentina participó como observadora electoral, en el marco de la misión de la ONU.

presidencial a Pretoria, que tuvo que ser suspendida en agosto de 1994 por problemas de salud del presidente sudafricano.

Finalmente, el deseo del presidente Menem pudo concretarse el 24 de febrero de 1995, cuando se constituyó en el primer mandatario americano en visitar oficialmente la flamante democracia. El encuentro se vio reflejado en forma inmediata en un comunicado conjunto en el cual ambos mandatarios expresaron sus coincidencias sobre variados temas de la agenda global y se ocuparon del estado de situación de las relaciones entre los dos países¹⁰.

Oficialmente se informó que dicho comunicado constituía “un programa de cooperación muy completo, que se verá institucionalizado al concluir las negociaciones de nueve acuerdos que cubren todos los aspectos de la relación bilateral” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 1996: 103). En tanto, el presidente Menem afirmó: “Argentina trabajará para encontrar formas y medios de apoyo al Programa de Reconstrucción y Desarrollo”, piedra fundamental del gobierno sudafricano (*La Nación*, 1995).

Pero más allá de los discursos y comunicados, la visita no mostró demasiados resultados concretos. Probablemente tampoco se los buscó, ya que su organización fue bastante improvisada. Si se observa la comitiva presidencial, podría decirse que muchos de los acompañantes tenían más interés en compartir esos momentos con el presidente que en hacer negocios o buscar coincidencias con los sudafricanos. El viaje podría leerse mejor en términos del afán de protagonismo de Carlos Menem, que quería ser recibido por un líder de la estatura internacional de Mandela, que en función de concertar acciones políticas o avanzar en negociaciones comerciales del otro lado del Atlántico. Sin embargo, para aprovechar el hecho político de un viaje presidencial, el Consejo de Asuntos Económicos de la Embajada de Sudáfrica realizó en Buenos Aires un “Seminario sobre Oportunidades de Inversión, Comercio y Turismo en Sudáfrica”, el 22 de marzo, con el objetivo de intensificar las relaciones económicas, convocando a todos los actores que pudieran interesarse en la temática¹¹.

10 En un comunicado conjunto, los presidentes de Argentina y de Sudáfrica manifestaron su total respaldo a las Naciones Unidas, en particular a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Iniciativa de los Cascos Blancos, y la Resolución de la Asamblea General sobre la Zona de Paz y de Cooperación del Atlántico Sur. Afirmaron la necesidad de consolidar la democracia y las reformas económicas, así como la conveniencia de promover la cooperación económica y comercial entre ambos estados creando un clima favorable a las inversiones recíprocas. Se comprometieron también a concluir las negociaciones sobre promoción y protección de inversiones y alcanzar un acuerdo para evitar la doble tributación. El presidente argentino expresó su reconocimiento por el importante apoyo de Sudáfrica para la designación de Buenos Aires como ciudad sede de la Secretaría Permanente del Tratado Antártico.

11 A ese seminario fueron invitados viejos y nuevos amigos de Sudáfrica, según pudo percibir la autora al participar en el mismo.

Asimismo, en el marco del proyecto de reinserción internacional del nuevo gobierno, se enviaron delegaciones de alto nivel a Brasil y Argentina. El 27 de mayo de 1996 Buenos Aires contó con la visita oficial del viceministro Aziz Pahad¹², quien fue recibido por el canciller, funcionarios y el secretario de la Presidencia¹³, discutiéndose cuestiones internacionales, regionales y de la relación bilateral. Para corresponder, entre el 31 de octubre y el 2 de noviembre del mismo año viajó a Sudáfrica el vicepresidente Ruckauf, siendo recibido por Mandela y por Mbeki, por entonces considerado su delfín¹⁴. La información de que ambas partes intercambiaron posiciones sobre la problemática internacional, regional y bilateral y sobre la marcha de los procesos de integración regionales, sin mostrar un avance concreto respecto de reuniones anteriores, lleva a interpretar estos viajes en un sentido protocolar más que político, particularmente desde la perspectiva argentina.

Para el 10 de septiembre de 1997 llegó a Argentina el vicepresidente sudafricano, Thabo Mbeki¹⁵. Aunque su discurso estuvo en sintonía con el tipo de relación planteada por Argentina, Mbeki no dejó de exponer los temas desde la perspectiva de la agenda sudafricana. En esta misma línea de pensamiento en torno de la agenda de cooperación sudaatlántica se inscribió la visita a Argentina en julio de 1999 del presidente Mandela en ocasión de la reunión de presidentes del MERCOSUR –y los países asociados, Chile y Bolivia– en Ushuaia. Mandela fue recibido en

12 El viceministro Pahad, en viaje por varios países latinoamericanos, detentaba en la práctica política un papel tan relevante como el del ministro de Relaciones Exteriores, Alfred Nzo.

13 La misión sudafricana estuvo integrada por el subdirector general para Europa y América, señor Tebogo Mafole, y por el director para América Latina y el Caribe, señor Joham Killian, ex embajador de Sudáfrica en Buenos Aires (1991-1995).

14 De acuerdo con las elecciones de 1994 y la anterior Constitución, Sudáfrica tenía un presidente, Nelson Mandela, y dos vicepresidentes, Frederick De Klerk y Thabo Mbeki. Sin embargo, por divergencias con relación a la nueva Constitución aprobada en 1996, De Klerk renunció a su cargo en ese mismo año.

15 En su discurso en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Mbeki se refirió a la importancia de la cooperación entre naciones y economías pequeñas para responder a los desafíos del proceso de globalización, destacando los ámbitos multilaterales en los cuales Argentina y Sudáfrica pueden desarrollar acciones concertadas: la ZPCAS, el Grupo de Valdivia, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Iniciativa Cascos Blancos y la UNCTAD. Remarcó igualmente que la existencia de intercambios oficiales entre Argentina y Sudáfrica, por ejemplo a través de comités parlamentarios, ministros y funcionarios de gobierno, había permitido a Sudáfrica tomar conocimiento directo de la experiencia argentina para estar en mejores condiciones de responder a los desafíos sudafricanos. En el ámbito de la cooperación Sur-Sur otorgó especial importancia a las posibilidades de cooperación entre MERCOSUR y SADC, ampliando la cooperación bilateral al ámbito regional (Mbeki, 1997).

Buenos Aires por el presidente Menem, firmándose tres convenios bilaterales con una temática muy general: un Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, un Memorando de Entendimiento sobre Consultas sobre Asuntos de Interés Común, y un Acuerdo sobre Cooperación y Asistencia Mutua en la Lucha contra la Producción y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas¹⁶.

Podría afirmarse que a partir del dato democrático la relación bilateral con Sudáfrica continuó fortaleciéndose, aunque a pasos lentos si se la compara con la desarrollada por Brasil, cuyo gobierno posee una gran sintonía con el sudafricano en sus orientaciones de política exterior. Por ello, en este contexto consideré apropiado recurrir al concepto de “micro” relaciones de Escudé (1992). Son consideradas tales aquellas que se articulan en torno a una pluralidad de problemas puntuales que están a cargo de una multitud de actores individuales públicos y privados y de pequeños núcleos burocráticos. En el caso de Argentina, las crecientes vinculaciones con Sudáfrica se han articulado no tanto a nivel de la macro-política o macro-relación, sino más bien a nivel de un entramado de relaciones que fueron construyendo los actores privados, respaldados por las respectivas embajadas y algunos núcleos burocráticos. Con esto busco expresar que, dada la pauta de relaciones planteada por Argentina, el acercamiento sudafricano se orientó hacia “la oferta disponible”, es decir, mostrando interés por conocer la experiencia argentina en el proceso de reforma económica y por incrementar el comercio bilateral. Entre tanto, de parte de Argentina se apuntó más a concretar negocios en el área minera y agro-alimenticia, como puede observarse en la descripción presentada a continuación.

En septiembre de 1994, el secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación firmó en Ciudad del Cabo un Acuerdo Interinstitucional en Materia Veterinaria que abrió el acceso de las carnes argentinas al mercado sudafricano. El 21 de febrero de 1995 Sudáfrica suspendió el requisito de visas para poseedores de pasaportes argentinos que quisiesen entrar al país con fines de turismo, negocios o tránsito. Durante la segunda mitad de ese mismo año, funcionarios sudafricanos del área de transporte y vivienda visitaron Argentina y otros países latinoamericanos. El crecimiento del flujo de contactos intra-sudatlánticos posibilitó una ampliación de las vinculaciones aéreas: a los dos vuelos semanales de *Malaysian Airways* entre Sudáfrica y Argentina, desde el

16 Asimismo, por Resolución 1.331 del Ministerio del Interior, suscripta en julio de 1998, se dispuso la supresión del visado por turismo y negocios para ciudadanos sudafricanos. Esta es una norma unilateral equivalente a la emitida en febrero de 1995 por Sudáfrica.

30 de noviembre de 1995 *South African Airways* agregó otro vuelo semanal entre ambos destinos, con escala en São Paulo¹⁷. En 1996 se produjo la visita del ex embajador argentino en Sudáfrica, Hugo Porta—que había sido reemplazado por Pedro Herrera— para discutir la candidatura de ambos países a los Juegos Olímpicos de 2004, manteniendo entrevistas con representantes de la prensa y de empresas mineras y alimenticias¹⁸. También viajó a Sudáfrica, del 13 al 14 de diciembre, Alieto Guadagni, por entonces secretario de Industria, Comercio y Minería, para entrevistarse con empresarios del sector minero y discutir futuros emprendimientos en el país¹⁹.

Desde la perspectiva sudafricana, del 10 al 11 de junio se produjo la visita de un grupo de asesores del Ministerio de Empresas Públicas interesados en conocer la experiencia argentina en el proceso de privatizaciones, y del 10 al 14 de julio la visita de empresarios de la *South African Foundation*²⁰ interesados en la reforma económica argentina y el proceso de desregulación de actividades productivas como referentes para la experiencia sudafricana. Como consecuencia de las reuniones realizadas se organizó la visita a Argentina del 20 al 24 de noviembre de siete periodistas sudafricanos, representantes de los más importantes medios de comunicación, especializados en el área económica²¹. En diciembre llegó a Buenos Aires una delegación parlamentaria sudafricana coordinada por el presidente del Comité de Obras Públicas del Parlamento para estudiar proyectos públicos instrumentados por el Ministerio de Economía y por gobiernos provinciales y municipales con participación del sector privado, y para informarse sobre la utilización de energía solar en áreas rurales y la formación de pequeñas y medianas empresas manufactureras a bajo costo. Durante 1997 se produjo la designación por parte del

17 Los mismos habían sido suspendidos en 1985.

18 En ese año, en el marco del Encuentro Nacional de Exportadores Argentinos, se realizó en Buenos Aires un seminario sobre mercados no tradicionales que incluía a Sudáfrica junto a Australia, Nueva Zelanda e India. En el mismo se destacó el importante lugar (décimo tercero) que ese país ocupó entre los destinos de las exportaciones argentinas.

19 El doctor Guadagni ya había visitado Sudáfrica con similares objetivos en 1992, pero en su carácter de secretario de Relaciones Económicas Internacionales.

20 La SAF es una asociación de las mayores corporaciones sudafricanas y principales compañías multinacionales de Sudáfrica. Sus representantes se entrevistaron con legisladores nacionales, funcionarios de la Subsecretaría de Minería, Ministerio de Economía y Cancillería, e importantes grupos empresariales privados.

21 *Business Report*, separata económica de *The Star*, principal y más tradicional diario de lengua inglesa; *Beeld*, principal *journal* en idioma *afrikaans*; *Business Day*, importante *journal* especializado en economía y negocios; *Sunday Times*, el dominical de mayor circulación; *South Africa Broadcasting Corporation*, entidad monopólica de radio y TV; y *Financial Mail*, revista semanal especializada en economía y negocios.

gobierno de Pretoria de un nuevo embajador en Buenos Aires, asunto hasta entonces pendiente, pues desde la partida del anterior embajador en agosto de 1995 de había dejado a cargo a un encargado de negocios, y aunque no se lo admitiese oficialmente, muchas conjeturas se hilaron frente a la ausencia del representante más alto del cuerpo diplomático. En ese mismo año, el nuevo embajador recibió en Buenos Aires a Nadine Gordimer, Premio Nóbel de Literatura 1991 y defensora de los derechos humanos en Sudáfrica. Durante 1999 Argentina recibió varias visitas sudafricanas²², pero la densidad de los intercambios comenzó a descender. Por ello sólo puede mencionarse la presencia en Pretoria del jefe de Gabinete de Ministros argentino, con motivo de la transmisión del mando al nuevo presidente de Sudáfrica, Thabo Mbeki, el 16 de junio de 1999.

Más allá de las respuestas gubernamentales a las iniciativas sudafricanas, la ofensiva privada desarrolló intensas gestiones. Debe destacarse por su continuidad la participación argentina en SAITEX (South African International Trade Exhibition), la feria multimodal más importante de la región. En noviembre de 1994 Argentina participó por primera vez, con quince empresas, obteniendo la medalla de plata. En octubre de 1995, al participar por segunda vez, recibió la medalla de bronce. En 1998 el pabellón argentino reunió a treinta y dos empresas exportadoras, junto con la Cámara Bilateral de Comercio. Pero en SAITEX '99 sólo se anotó una firma, porque Argentina cambió el criterio de participación. Luego de cinco años con muy buen desempeño en esta feria de características generales, se decidió apuntar a ferias más específicas²³. Durante todo este período, la embajada organizó agendas de reuniones para las empresas argentinas que buscaban oportunidades de negocios en Sudáfrica²⁴, y, a fin de dar a conocer al país en ámbitos acadé-

22 Llegaron a Buenos Aires el director General de Industria y Comercio de Sudáfrica, doctor Zavareh Rustomjee (16 de mayo), el presidente de la Comisión de Derechos Humanos, doctor Nyameko Barney Pytiana (28 de agosto al 4 de septiembre), el viceministro de Agricultura de Sudáfrica, profesor D.C. du Toit, en ocasión de la Reunión del Grupo Cairns (agosto de 1999), y el gerente general y subgerente del Consejo de Seguridad Nuclear de la República de Sudáfrica para el Segundo Encuentro de Entidades Reguladoras de países con pequeños programas nucleares (6 al 8 de octubre). Ese mismo año se desarrolló en Pretoria una reunión bilateral sobre servicios de transporte aéreo, suscribiéndose un Acta de Entendimiento.

23 Entrevista de la autora con el consejero económico Carlos Wydler, Pretoria, 18 de mayo de 1998.

24 Se apuntó a concretar *joint ventures* para fabricar equipos de refrigeración, heladeras exhibidoras y máquinas expendedoras de bebidas gaseosas; explorar las posibilidades de asociación y facilitación de tramitaciones bancarias; vender prendas deportivas, aceites comestibles, productos de panadería, equipamientos para oficinas, carnes y preparados alimenticios, productos siderúrgicos, equipamiento hospitalario, instrumental de medición y productos agroindustriales.

micos y empresariales, realizó exposiciones sobre la economía argentina, la posibilidad de desarrollar inversiones, y el comercio bilateral²⁵.

En el marco de las “micro”-relaciones también se puede considerar el crecimiento de los contactos académicos, reflejados en la organización de seminarios que tuvieron como eje el análisis de las posibles vinculaciones entre los respectivos procesos de integración, MERCOSUR y Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC por sus siglas en inglés), y que contaron con la presencia de diplomáticos y funcionarios argentinos.

Por otro lado, y aun cuando durante toda la gestión de Menem se bajó el perfil en las instancias multilaterales, la política burocrática de la Cancillería continuó su trabajo de rutina, participando en áreas multilaterales de cooperación Sur-Sur selectiva, tanto por los temas como por los países socios. En este marco se observa la coordinación de acciones con algunos estados africanos en espacios multilaterales específicos –protección del medio ambiente, seguridad en el hemisferio Sur, cooperación naval– donde participan activamente diferentes sectores de la Cancillería u otras agencias gubernamentales. Entre ellos merece destacarse la participación argentina junto a Chile, Uruguay, Sudáfrica y Nueva Zelanda en el Grupo de Valdivia –un Grupo de Países de Zona Templada al sur del Ecuador– que se ocupa de temas ambientales desde 1995. Asimismo es de mención la cooperación naval, desarrollada a través de los operativos Atlas Sur, la participación argentina en la ZPCAS y en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Llegado este punto es posible adelantar algunas reflexiones sobre las relaciones político-diplomáticas con Sudáfrica durante la administración de Menem, que muestran algunas particularidades con respecto a las relaciones con los otros estados africanos. A lo largo del presente trabajo ha podido observarse que con Sudáfrica hubo impulsos mutuos hasta el gobierno de Alfonsín, generándose una mayor densidad de vinculaciones. La ruptura de relaciones diplomáticas produjo un corte abrupto, con la consiguiente ausencia de relaciones políticas. Los intercambios comerciales continuaron su rumbo por avenidas completamente separadas. Aunque la ruptura se enmarcó en las estrategias generales de la política exterior argentina de esos momentos –reinserción internacional y defensa de los derechos humanos–, el acelerado restablecimiento de las relaciones diplomáticas durante el gobierno de Menem la convirtió en

25 Durante 1999, en la UNISA (Pretoria), el 21 de julio; en la Universidad de Ciudad del Cabo, Escuela de Graduados en Negocios Internacionales, el 26 de agosto; en la Universidad de Stellenbosch el 27 de agosto; en Windhoek, Namibia, el 14 de octubre; y en Port Louis, Mauricio, el 21 de octubre.

un impulso más. Si bien durante la gestión de este se produjo una mayor densidad de intercambios bilaterales a nivel gubernamental, la relación con Sudáfrica no estaba inscripta en las prioridades de la política exterior argentina. Se trató así de otro impulso, que apuntó a atraer inversiones en el área de la minería y vender productos agroalimentarios, desperdiciándose oportunidades para consolidar agendas políticas comunes.

Tal impulso, que tuvo su momento más alto con la visita de Menem a Sudáfrica, en realidad formó parte de la forma en que el presidente construyó su imagen, en el supuesto de que la misma era también la representación de su país, que se merecía un lugar en el Primer Mundo. Encontrarse con un líder de la estatura internacional del presidente Mandela completaría el cuadro de personalidades con las cuales Menem –y por tanto Argentina– se vinculaba. En ese marco también pueden inscribirse otras decisiones presidenciales tales como el envío de naves al Golfo o el intento de constituirse en mediador del conflicto en Medio Oriente. De este modo, casi sin proponérselo, Menem convirtió a Sudáfrica en el punto más alto de la agenda en relación con África Subsahariana.

Para cerrar el análisis de esta década en los aspectos político-diplomáticos, creo oportuno hacer una breve mención al cambio de gobierno en Argentina y al inicio de la gestión de Fernando de la Rúa, a cuya ceremonia de asunción, el 10 de diciembre de 1999, asistió la ministra de Relaciones Exteriores sudafricana, Nkozama Dlamini Zuma. Como señalé en un trabajo anterior (Lechini, 2001: 239-243), “durante el primer año de la gestión del canciller Rodríguez Giavarini, no se observan cambios sustanciales en las relaciones argentino-sudafricanas, mostrándose continuidades en las acciones”. La crisis interna, política y económica, que fue profundizándose a medida que avanzaba su gestión llevó a todas las agencias del gobierno a ocuparse de su manejo, incluidos el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y su nuevo canciller, Adalberto Rodríguez Giavarini, también de profesión economista y encargado de la gestión económica de la ciudad de Buenos Aires cuando De la Rúa fue su jefe de gobierno. Más que un despliegue de política exterior, hubo continuidades con la gestión anterior y el desarrollo de una política reactiva frente a los acontecimientos. Para el caso sudafricano, el dato más remarcable lo constituyó la mencionada firma del Proyecto de Acuerdo Marco para la Creación de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Sudáfrica, el 14 de diciembre de 2000, oportunidad en la cual Mbeki y De la Rúa mantuvieron una reunión de trabajo bilateral.

LAS RELACIONES ESTRATÉGICO-MILITARES

Con el fin del conflicto Este-Oeste y la política de alineamiento con EE.UU., el gobierno de Menem cambió la orientación de la agenda de

seguridad, incluyendo el concepto de seguridad cooperativa. En ese contexto se apuntó a fortalecer las relaciones en el Atlántico Sur, con connotaciones cooperativas estratégico-económicas, a través de la participación ya analizada en la ZPCAS y de la cooperación militar en los llamados Operativos Atlas Sur, a los cuales me referiré a continuación.

Las relaciones entre ambas Marinas –nunca interrumpidas– bajaron su perfil durante el período en que los vínculos diplomáticos se cortaron, para revitalizarse luego de la recomposición con Sudáfrica en 1991. Según se supo de fuentes navales, para 1992 la Armada argentina estaba desarrollando, con el visto bueno de las autoridades políticas, “un plan para estrechar la colaboración con todos los países de la región, incluida Sudáfrica, con objetivos económicos y estratégicos en el nivel de las naciones” (Ferrer, 1993)²⁶. La Armada entendía que una fuerte asociación con los sudafricanos sería de gran importancia para la explotación de los recursos en el Atlántico Sur, además de combinar esfuerzos con otros países de la zona y los que tengan intereses en ella, tales como Gran Bretaña, Nigeria y Estados Unidos²⁷.

En ese sentido, aparecen coincidencias tanto en el discurso del canciller Di Tella en la Asamblea General de Naciones Unidas como en la postura del jefe de la Marina, almirante Jorge Ferrer, quien durante su visita a Sudáfrica en 1992 concretó una serie de acuerdos referidos al control del tráfico marítimo, la protección legal de actividades en la zona, al apoyo a las investigaciones científicas y su aplicación en el sector (*Clarín*, 1992). Asimismo, Ferrer mantuvo conversaciones referidas a “la intención de formar una organización de cooperación naval del Atlántico Sur que involucre también a los países americanos y africanos marítimos, como a Estados Unidos y a otros que adhieran a la iniciativa”²⁸. Dado que esta posible organización de cooperación naval dio pie a nuevas especulaciones respecto a la recreación del proyecto de la OTAS (*La Nación*, 1992d) que no se había podido concretar durante el último gobierno militar, fuentes navales debieron informar que este proyecto era improbable debido a su obsolescencia²⁹.

26 Se partió de la premisa de que en diez o quince años más se producirá una invasión del mar por parte de los países en busca de la riqueza subacuática, posible debido a que el actual avance de la tecnología permitirá la extracción de elementos que antaño no era posible o sólo estaba al alcance de los países más desarrollados. Por tanto, los estados que no estén en condiciones de hacerse cargo de lo que se encuentra debajo de su plataforma marítima corren el riesgo de sufrir presiones por parte de aquellos que tengan la capacidad y la tecnología para hacerlo.

27 En un contexto geopolítico más amplio, se habría percibido buena acogida en el Departamento de Estado norteamericano y en Canadá, Francia e Israel, países que apoyan todo proyecto serio que permita rescatar a Sudáfrica del aislamiento internacional (*La Nación*, 1992c).

28 Conversaciones mantenidas por la autora con el almirante Ferrer con motivo de compartir una mesa redonda en un seminario sobre el Atlántico Sur, Buenos Aires, mayo de 1997.

29 Entrevista de la autora con altos oficiales de la Armada.

Una vez recompuesta la relación político-diplomática y reforzadas las vinculaciones entre las respectivas Marinas, en febrero de 1993 los contactos se transformaron en cooperación concreta, desarrollándose en aguas argentinas los primeros ejercicios navales conjuntos de la historia³⁰. Denominados Operativos Atlas Sur, estos ejercicios comenzaron a realizarse cada dos años, incluyendo ejercicios anti-submarinos, anti-aéreos, maniobras tácticas, de reabastecimiento y tiros contra blancos de superficie y aéreos. La primera operación se realizó entre Argentina y Sudáfrica, y en las siguientes participaron Brasil y Uruguay³¹. En “Atlas Sur I” la Marina argentina realizó operaciones navales con su par sudafricana en aguas del litoral bonaerense, entre el 17 y el 28 de febrero de 1993³². Entre el 17 y el 24 de mayo de 1995, junto a Brasil y Uruguay, intervino en “Atlas Sur II” con ejercicios navales frente a las costas de Ciudad del Cabo. En la secuencia, los dos barcos de guerra argentinos, las corbetas misilísticas ARA “Parker” y “Espora”, visitaron por primera vez Walvis Bay –el más importante puerto de Namibia, único de aguas profundas de la región–, contando con la presencia del embajador argentino en Zimbabwe. En mayo de 1997 el jefe de Estado Mayor de la Armada, almirante Carlos Marrón, visitó a su par sudafricano, vicealmirante Simpson Anderson, con motivo del 75° aniversario de la Armada sudafricana. En esa oportunidad se realizó el Operativo “Atlas Sur III”, nuevamente junto a Brasil y Uruguay. Los navíos argentinos también realizaron una escala en Walvis Bay, Namibia. Finalmente, en mayo de 1999 se concretó “Atlas Sur IV” en las costas latinoamericanas, con la participación de las corbetas argentinas ARA “Parker” y “Rosales”, por Brasil la fragata “Unión” y la corbeta “Jaciguaí”, por Uruguay la fragata

30 Los puertos argentinos ya habían sido visitado oficialmente en 1967 por las fragatas “Presidente Pretorius” y “Presidente Kruger” y el buque logístico “Tafelberg”, y nueve años después por el buque hidrográfico “Proteo”. La fragata “Libertad” realizó una visita oficial a Ciudad del Cabo en 1970.

31 Cabe mencionar que Sudáfrica es observadora en el AMAS, Área Marítima del Atlántico Sur, acuerdo firmado en 1967 entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, que tiene por objetivo la cooperación en el tráfico marítimo. Asimismo, desde junio de 1996 la armada sudafricana ha sido invitada por la norteamericana para participar en el ejercicio anual conjunto UNITAS con barcos de EE.UU., América del Sur y Europa.

32 El día 17 arribaron los sudafricanos al puerto de Buenos Aires, y el 21 comenzaron los ejercicios navales, que finalizaron el 26. El embajador sudafricano en Argentina afirmó que, por su magnitud, este entrenamiento era uno de los más importantes en los que hubiera participado la Marina de guerra sudafricana. El director de Personal Naval y segundo en el orden jerárquico de la Armada, vicealmirante Fausto López, dijo que era tarea de ambas armadas compartir en el mismo escenario la responsabilidad de la salvaguardia en el mar mediante una integración operativa que les permitiera participar en operaciones para el mantenimiento de la paz, intercambiar tecnología y defender los intereses comunes en la Antártida (*La Nación*, 1993b).

“Montevideo”, y por Sudáfrica el navío logístico “Drakensberg” y las lanchas rápidas misilísticas “Kok” y “Sethren”.

En este ámbito específico se observa una notable continuidad en la actividad desarrollada entre las agencias militares, habiéndose suscrito además, en Buenos Aires, un Acuerdo sobre Cooperación en Tiempos de Paz entre las respectivas armadas, el 6 de octubre de 1997, aprobado por Ley 25.142/99 en 1999.

LA DIMENSIÓN COMERCIAL

Junto al incremento de las vinculaciones sudatlánticas, también creció el comercio argentino-sudafricano, triplicándose entre principios y finales de la década del noventa, con saldos favorables para Argentina excepto en el año 1993. Las exportaciones continuaron la tendencia ascendente pero fluctuante de la década anterior, con cifras que superaron los 200 millones de dólares salvo en 1990, 1991 y 1993. La incidencia de estas ventas sobre el total exportado a África fue superior al 20% en toda la década, llegando a un 35% en 1995 (ver Cuadro 16). Sudáfrica compró tortas y residuos de soja, aceites de girasol y algodón, oro, trigo y pasta química de madera, y vendió combustibles, aceites minerales, fundición, hierro y acero, papel y cartón, materiales plásticos artificiales, minerales metalúrgicos y escoria y productos químicos inorgánicos.

Aunque en el primer quinquenio de la década las exportaciones se cuadruplicaron, no puede establecerse una relación directa entre dicho crecimiento y el restablecimiento de relaciones diplomáticas, como lo argumentara el entonces embajador Porta³³, ya que el incremento producido entre 1991 y 1992 se debió a la sequía que asoló a la región austral africana y obligó a los países a importar sustanciales cantidades de productos agrícolas para hacer frente a sus necesidades alimenticias. Las cifras de la relación comercial para 1993 lo demuestran: en ese año, el saldo de la balanza comercial fue negativo para Argentina, ya que las exportaciones descendieron a los valores anteriores y las importaciones siguieron incrementándose. Las importaciones argentinas también ascendieron en forma importante durante los tres primeros años de la década, para luego mantenerse con menores fluctuaciones que las exportaciones. Pero la incidencia de las importaciones de Sudáfrica en las totales de Argentina a África es notable, alcanzando el 92,49% en 1990 y el 83,50% en 1992, para descender a menos del 50% durante el segundo quinquenio, con sólo 19,19% en 2000 (ver Cuadro 10).

33 Entrevista de la autora con el embajador argentino en Sudáfrica, Hugo Porta, Buenos Aires, 28 de agosto de 1993.

CAPÍTULO VIII

LA POLÍTICA DE BRASIL PARA SUDÁFRICA: EL ACERCAMIENTO POST-1994 Y SUS RESULTADOS

COMO SE OBSERVÓ en el Capítulo 4, Brasil fue estructurando una política hacia los estados africanos con acciones concretas que le posibilitaron, a lo largo de los años, la construcción de una ingeniería político-diplomática y la concreción de contactos comerciales con algunos estados, cuando fue posible. Un tema complejo de manejar en esa vinculación fue la relación con Sudáfrica, por su política del *apartheid*. Lo mismo le ocurrió a Argentina. Sin embargo, Brasil no necesitó de una acción espectacular como la ruptura de relaciones diplomáticas con Pretoria para mostrar su compromiso con los estados de África y con el pueblo de Sudáfrica, quizás por el hecho de que había generado una densidad de relaciones tal que no dejaba dudas respecto a las intencionalidades brasileñas.

En este capítulo analizaré la evolución de la política de Brasil hacia Sudáfrica, que también mostró oscilaciones en el marco más general de las relaciones brasileño-africanas y fue definiéndose por un perfil cada vez más bajo a medida que tomaba forma la vinculación con los estados africanos y se agravaba la situación en Sudáfrica. La política doméstica sudafricana fue entonces una variable interviniente en el devenir de las relaciones de Brasilia con Pretoria a pesar de la relación comercial que se fue desarrollando. Como en el caso argentino, el impulso más fuerte provino de Sudáfrica, con la *outward policy*, que contenía componentes estratégicos y comerciales y que generó relaciones no lineales, que desde

la perspectiva brasileña “muestran la historia de una tensa dialéctica entre los valores y objetivos que inspiraban a los distintos formuladores de la política exterior brasileña” (Vilalva y Gala, 2001: 34).

La evolución de la política exterior brasileña *vis-à-vis* Sudáfrica dependió de múltiples factores para su estrechamiento o distanciamiento, teniendo en cuenta los intereses comerciales y los relativos a la política internacional que se ejercía en los foros multilaterales. Por tanto, en la relación bilateral, hasta mediados de la década del setenta Brasilia dio tibias respuestas a los impulsos sudafricanos, que fueron entendidas por los académicos especialistas en el tema como ambigüedades (Vilalva y Gala, 2001: 55), vacilaciones (Penna, 2001a), oscilaciones, contradicciones (Saraiva, 1996) o ambivalencias.

Estas ambigüedades y dudas se situaban entre los intereses económico-comerciales, los estratégicos y los éticos. Los primeros estaban en conformidad con los dictámenes del interés nacional, resumidos desde la década del treinta en la “persecución de los elementos necesarios para el desarrollo”. En los segundos subyacía la construcción de una asociación geoestratégica en el Atlántico Sur. Esta idea, concebida originariamente en la Escuela Superior de Guerra, tenía en cuenta tanto la dimensión estratégica de la defensa del Atlántico Sur contra la amenaza comunista como, ya en la década del setenta, la percepción de las posibilidades de expansión de los intereses brasileños en África, no por la lucha ideológica sino por la presencia comercial. Los terceros remitían a la afirmación de los valores humanistas consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la propia experiencia multirracial de la sociedad brasileña, que repudiaba el régimen de discriminación racial vigente en Sudáfrica (Vilalva y Gala, 2001).

Por ello, la política para Sudáfrica presentó oscilaciones, consecuencia de la diferencia entre los principios y los intereses concretos, y fue la adaptación posible ante los objetivos nítidos y continuados del desarrollo nacional. En las oscilaciones, Brasil intentó separar su aproximación a África Negra de la tradicional amistad con Sudáfrica. Vilalva y Gala (2001: 40) lo grafican con la imagen de “dos puertas de apertura para África: la puerta ‘negra’ y la puerta ‘blanca’”, idea expuesta claramente en las opiniones ya mencionadas del ministro de Hacienda Delfim Neto y del canciller Gibson Barboza. Consecuentemente, en el ámbito bilateral Brasil mantuvo relaciones con Pretoria, dejando en claro su naturaleza económica. Cuando resolvió el dilema África Negra-Sudáfrica, disminuyeron los contactos políticos entre los dos gobiernos y decreció la relación comercial. El comercio –respaldado en el primer período por la estructura estatal acorde con el interés en incrementar las exportaciones– continuó por niveles paralelos, en función de la sinergia de los actores privados.

En el ámbito multilateral de las Naciones Unidas, Brasil acompañó a la mayoría de los países en la condena del *apartheid*, mostrándo-

se como una sociedad multirracial con tradiciones no discriminatorias. En palabras del ministro Juracy Magalhães ante la Asamblea General en 1966: “Brasil se enorgullece de haber sido el primer país en firmar la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por la última Sesión de la Asamblea General” (FUNAG, 1995: 212). Al igual que la mayoría de los estados, en un primer momento la Cancillería evitó expedirse en torno a la discriminación racial en Sudáfrica, pero en la medida en que la crisis se profundizaba y tomaba un espacio propio en Naciones Unidas, la diplomacia brasileña tomó posiciones más duras, sin llegar a aceptar la idea de sanciones diplomáticas y comerciales. Esta actitud se justificaba con un argumento jurídico, la no intervención, porque Brasilia consideraba que las presiones internacionales de la opinión pública serían suficientes para derrotar el sistema de discriminación racial, y se explicaba por una razón pragmática: los intereses económico-comerciales.

También la posición brasileña evolucionó con el tiempo, de manera positiva, acompañando la profundización de la presión internacional contra Pretoria. Por ello puede decirse que hubo continuidad centrada en la condena al *apartheid*. Pero esta continuidad tuvo matices, ya que la intensidad de la crítica brasileña fue *in crescendo* a medida que los compromisos con África Negra se incrementaban, la presión internacional se profundizaba, y disminuía el comercio con Sudáfrica, en tanto hubo una posición mucho más firme con la condena a Sudáfrica por la ocupación ilegal de Namibia, igual que en el caso de Argentina.

En resumen, las relaciones de Brasil con Sudáfrica fueron durante un tiempo ambivalentes. Es posible diferenciar un primer período de ambigüedades hasta 1974-1975. Cuando Itamaraty definió la opción clara por África Negra, la ruptura del alineamiento con Portugal en África, y el reconocimiento de los nuevos estados independientes de Lisboa, Brasil ingresó en una etapa de redefiniciones (1975/1985) que ya mostraban el camino del alejamiento de Sudáfrica explicitado con el gobierno de Sarney, sin romper las relaciones diplomáticas. Este fue el período de la política de la “no política” hacia Pretoria, hasta el ingreso de Sudáfrica a la democracia en 1994 y la definición del diseño de una estrategia de aproximación con componentes políticos y comerciales.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA

A continuación me referiré a la evolución de las relaciones de Brasil con Sudáfrica a partir de una periodización que va mostrando las variaciones desde una política ambigua hasta la definición de no tener políticas, y luego, con la democracia en Sudáfrica, para desarrollar una política diplomática y una comercial.

LA ETAPA DEL “PRAGMATISMO CONSCIENTE”¹

Desde la Segunda Guerra Mundial, Brasil tenía importantes relaciones con Sudáfrica, preocupado por las dimensiones estratégicas del Atlántico Sur, y una representación diplomática en Pretoria desde el gobierno de Dutra. En 1948, en el contexto de posguerra, fueron establecidas relaciones diplomáticas cuando la Unión Sudafricana estaba bien posicionada en la comunidad internacional, siendo prácticamente el único país en la región atlántica con el cual Brasil tenía alguna relación directa para esa época. Las complicaciones comenzaron a partir de 1948, cuando el Partido Nacional en el poder inició la construcción de una estructura jurídico-institucional racista, consustanciada en la doctrina del *apartheid*. Así, las nuevas relaciones con África Negra –particularmente con Nigeria y Senegal– comenzaron a crear problemas a Brasil en su vinculación con Sudáfrica.

A pesar de su discurso contra el racismo, el presidente Quadros otorgaba un lugar a Sudáfrica en la política externa independiente, y recibió a una misión económica de Pretoria entre el 13 y el 16 de marzo de 1961 con el objetivo de incrementar el intercambio comercial, puesto que el comercio con Sudáfrica para esa época era el 50% de las exportaciones brasileñas a África (ver Cuadro 7). Para los estrategas de 1964 y del gobierno de Castello Branco, Sudáfrica era la única socia leal dentro de las concepciones occidentalistas de los generales de la Escuela Superior de Guerra. Por ello, el primer gobierno militar intentó diseñar una política especial para la región austral del continente africano, separando el diálogo con África Negra de la relación con Sudáfrica. Como expresa Jaguaribe (1996), la política externa de Castello Branco situaba a Brasil en el campo norteamericano. Durante el período de las “fronteras ideológicas”, Brasil se vio comprometido con el colonialismo en África, principalmente de Portugal, y con la política de Sudáfrica.

El Atlántico era un espacio para la alianza Brasil-Lisboa-Pretoria contra la amenaza comunista en las naciones africanas (Oliveira, 1987). Por ello estaba presente la idea de crear una comunidad afro-luso-brasileña, donde Brasil tenía un lugar especial como mediador entre Portugal y las provincias africanas. La lógica del combate al comunismo aproximaba a Brasil a Sudáfrica. Durante ese período comenzaron los rumores respecto a un acuerdo de defensa del Atlántico Sur incluyendo a los países costeros de Sudamérica, Sudáfrica, y eventualmente EE.UU. e Inglaterra.

1 Esta expresión fue tomada de Penna (2001b: 81-82), quien habla de “pragmatismo consciente” porque “había por parte de la diplomacia brasileña una exacta comprensión de que las relaciones con Sudáfrica tenían su razón de ser exclusivamente en las ventajas económicas que el país obtenía del intercambio comercial”.

La visita a Brasilia del canciller sudafricano Muller y del secretario de Comercio e Industria Kotzenberg en julio de 1966 inauguró un período de mayores interacciones. Pero Itamaraty nunca dejó de aclarar sobre la naturaleza eminentemente comercial de los contactos con Sudáfrica. De esta manera se defendió la visión estratégica del comercio, o sea, el predominio de la noción de la seguridad económica, según la cual la seguridad debe subordinarse al desarrollo². En ese marco, Brasil envió en 1966 una misión militar y comercial a Sudáfrica que visitó también Angola y Mozambique.

Con respecto a la posibilidad de una alianza estratégico-militar, Itamaraty había reiterado su posición contraria a una aproximación política o militar con las autoridades sudafricanas (Vilalva y Gala, 2001). Aunque Sudáfrica fuese un punto central para la cruzada anticomunista, la Marina brasileña jamás defendió públicamente un acuerdo con dicho país, como puede observarse en las posiciones explicitadas por el almirante Flores, quien sostenía que las respectivas marinas no estaban en condiciones para ese tipo de acuerdos³.

Pero esos rumores estuvieron presentes tanto con Castello Branco como con Costa e Silva y aún en la década del ochenta⁴, provenientes de los impulsos sudafricanos y de la relativa receptividad que tuvieron las propuestas en Argentina.

La declinación de la percepción geopolítica para el Atlántico y el redimensionamiento de la política africana fueron las primeras consecuencias del cambio de gobierno en 1967, con Costa e Silva. Aunque el canciller Magalhaes Pinto declaró en marzo de 1968 que su gobierno defendía todos los esfuerzos necesarios para luchar contra la discriminación racial en África, el navío-escuela brasileño Custódio de Melo realizó una visita a Ciudad del Cabo. Un año después, el

2 Para Castello Branco, en 1964, la diplomacia “debe ser también un instrumento destinado a acumular recursos para nuestro desarrollo económico y social como medio de fortalecimiento del poder nacional”. En Mourão y Oliveira (2000: 317).

3 Al respecto, Penna (2001b: 80) señala: “la Marina intentó concretar una alianza militar teniendo en mente la defensa del Atlántico Sur, o por lo menos un acuerdo de cooperación militar, del cual el primer paso para su efectivización sería el intercambio de informaciones sobre movimientos navales en el área del Atlántico Sur. Habiendo sido inicialmente una propuesta originada en Pretoria, la Marina brasileña demostró interés de inmediato. Sin embargo, como Itamaraty poseía un punto de vista diferente sobre el asunto, no pasó del plano de las intenciones”.

4 Aunque en esta década los compromisos estratégicos en el Atlántico Sur quedarían encuadrados con la creación de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur en 1986, que explícitamente excluyó a Sudáfrica. Finalmente, esta situación fue resuelta en 1994, después de las elecciones democráticas y el ascenso de un gobierno multirracial en Sudáfrica, con su incorporación a la ZPCAS.

canciller mantuvo una reunión con su par sudafricano Muller, el 23 de marzo de 1969, cuando este viajó a Brasil con el vuelo inaugural de *South African Airways*⁵.

El ministro Muller también visitó Argentina, donde se reunió con los ministros de Defensa de ambos países para discutir la propuesta de un Pacto de Defensa del Atlántico Sur. Sin embargo, luego de estos contactos los ministros de Relaciones Exteriores de Brasil y de Argentina negaron cualquier interés de sus países de participar en un pacto militar en el Atlántico Sur. Como puede observarse, la práctica no cambió con la misma intensidad que el discurso, y las acciones fueron implementadas gradualmente. Todavía con Costa e Silva, se votó junto a Portugal y a Sudáfrica contra las resoluciones de la ONU que condenaban todo tipo de colonialismo.

A comienzos del gobierno del presidente Médici, las exportaciones de Brasil para África aún incluían a Sudáfrica como el principal socio⁶ (ver Cuadro 7). Pero a lo largo de la década del setenta Sudáfrica perdió importancia gradual, modificando la tendencia histórica de las relaciones comerciales con aquel país. El afianzamiento de las relaciones con los estados africanos contribuyó al cambio brasileño, pero también la vulnerabilidad energética de Brasil podría explicar la superación gradual del comercio casi exclusivo con Sudáfrica, por el intercambio creciente con otros nuevos socios atlánticos, principalmente Nigeria. Consecuentemente, Brasil debió avanzar con algunas definiciones. El 28 de julio de 1970 se firmó el primer decreto presidencial restringiendo el libre comercio con Sudáfrica (embargo a la venta de armas conforme a la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU). A principios de 1974, con la visita del ministro de Relaciones Exteriores de Nigeria, se emitió un comunicado conjunto repudiando “el apartheid, el colonialismo y toda forma de discriminación racial”. Brasil debía cambiar, pues como mencionara la académica nigeriana Joy Ogwu (1981: 9),

la aparente indiferencia de la mayoría de los estados latinoamericanos hacia la lucha por la liberación mostró ser la limitación más potente para mejorar las relaciones entre Nigeria y América Latina. Detrás de las expresiones generalizadas de buena voluntad, la mayoría de los países de América Latina mantuvieron una postura política fría ante las cuestiones del África Austral.

5 Con ese vuelo entre Johannesburgo, Río de Janeiro y Nueva York se concretaba la propuesta de Muller de 1966 de crear vínculos aéreos entre Latinoamérica y Sudáfrica.

6 Como prueba del interés en mantener esa densidad de relaciones comerciales por parte de Sudáfrica, se creó en Johannesburgo el *Brazilian-South African Chamber of Commerce and Tourism* en 1971.

LA NUEVA ELECCIÓN

Los años 1974 y 1975 fueron el momento crucial en las relaciones con Portugal, África y Sudáfrica: a la vulnerabilidad energética de Brasil se sumó la debacle portuguesa en África. Por ello, Penna (2000: 5) sostiene que “no fue mera coincidencia el hecho de que sólo después de 1974/1975 Brasil haya iniciado cambios efectivos con relación a Sudáfrica”.

De una posición tímida y marcada por la tibieza, el gobierno brasileño pasó a tratar con más severidad las cuestiones relativas a Sudáfrica en el seno de las Naciones Unidas y en el plano de las relaciones bilaterales. Si hasta entonces Brasil casi acompañaba automáticamente a Estados Unidos y las principales naciones europeas en los asuntos relativos a Sudáfrica y a África como un todo, a partir de esa fecha el país ensaya relaciones específicas que tenderán a seguir intereses propios, sin consultas o vinculaciones de subordinación o alineamiento pasivo a “Occidente”.

A partir de este momento se asumirá una actitud política más fuerte. En la transformación de la visión de Brasil sobre sus relaciones con Sudáfrica estaba implícito el cálculo estratégico de avanzar en la construcción de relaciones políticas con los estados africanos y en las relaciones comerciales con algunos países como Nigeria. La crisis del petróleo y la amenaza de boicot a Brasil por parte de los países productores contribuyeron a la referida inflexión brasileña.

Con el gobierno de Geisel, Sudáfrica fue perdiendo importancia gradualmente. En el plano bilateral, la diplomacia brasileña adoptó una nítida posición legalista (de no intervención) y disminuyó el nivel de las relaciones oficiales bajo la “orientación de mantener un perfil discreto”. Pero Itamaraty se negó a tomar medidas más incisivas, probablemente en función de las inversiones sudafricanas en Brasil⁷ o para no tener más problemas en distintos frentes, ya que el reconocimiento de la independencia de Angola le había generado suficientes incomodidades.

Desde la perspectiva sudafricana, Leysens (1992) afirma que el reconocimiento de la independencia de las colonias portuguesas fue la primera señal para el *Department of Foreign Affairs* de Sudáfrica sobre la reorientación de la política africana de Brasil. Pero después llegaron otros gestos: se redujo el nivel de la representación política de Brasil en Pretoria, de un ministro plenipotenciario a un encargado de negocios *ad interim*; en octubre de 1977 se cerró el Consulado General

7 La instalación en 1973 de la *Anglo American Corporation* de Brasil y las asociaciones con empresas brasileñas incrementaron las inversiones sudafricanas, y en consecuencia crecieron los grupos de presión, inclusive nacionales, en favor de una mayor aproximación con Pretoria.

en Ciudad del Cabo; en diciembre de 1978 el canciller brasileño anunció que el presidente Geisel le había dado instrucciones para prohibir importaciones gubernamentales de Sudáfrica. Paralelamente, fue cada vez más difícil para los ciudadanos sudafricanos obtener visas para visitar Brasil (Leysens, 1992).

Según Abreu (1988: 79), “en todas sus declaraciones, la diplomacia brasileña esperaba mostrar la imagen de un país modelo anti-racista, con el objeto de obtener la simpatía y la confianza de las jóvenes naciones independientes de África negra”. Pero aun cuando el objetivo fuera también reducir gradualmente la importancia de Sudáfrica como socio comercial, el comercio con Brasil se incrementó significativamente entre 1978 y 1981. Así, “debemos recordar que el gobierno brasileño no prestaba ningún apoyo oficial a las relaciones económicas. Los negocios que se desarrollaban podrían ser caracterizados del lado brasileño, como estrictamente privados” (Abreu, 1988: 80). Para esos años la presión internacional contra Sudáfrica se incrementó notablemente, colocándola en un contexto bastante adverso. En el plano multilateral Brasil apoyó la aplicación de sanciones, pero se mantuvo contrario a aquellas referidas al uso de fuerza armada mediante acciones navales, aéreas y terrestres. Igual posición sostuvo Argentina en los ámbitos multilaterales, pero se observa una remarcable diferencia a nivel de la relación bilateral. Mientras Brasil se alejaba de Sudáfrica, Argentina se aproximaba más: con los militares nuevamente en el poder, se produjo el período de mayor florecimiento de las relaciones con Pretoria.

A partir de la gestión de Saraiva Guerreiro, durante el gobierno de Figueiredo, las críticas al *apartheid* y las menciones de apoyo a los países de África Austral se tornaron obligatorias en prácticamente todos los discursos, comunicados conjuntos, conferencias y demás documentos oficiales de la política exterior brasileña. La condena a Sudáfrica se hizo más explícita con el “discurso tercermundista” del canciller Saraiva Guerreiro en la ONU pidiendo la abolición del *apartheid* en Sudáfrica, la solución del problema de Namibia, la suspensión de las agresiones militares del gobierno sudafricano contra Angola y Zambia (FUNAG, 1995: 372), y con la presencia del presidente Figueiredo en las Naciones Unidas en 1982, siendo el primer jefe de Estado brasileño en tomar la palabra en el debate de la Asamblea General. Las dudas que marcaron las relaciones de Brasil con Sudáfrica se diluyeron en los últimos gobiernos militares. Por tanto, cuando en 1981 se volvió a discutir en Buenos Aires la cooperación naval en el Atlántico Sur entre oficiales de alto rango de Argentina, Brasil, Uruguay, EE.UU. y Sudáfrica, la reunión fue solamente reconocida como “privada” (Leysens, 1992: 21), y no tuvo consecuencias. Según Leysens (1992), la última visita de brasileños a Sudáfrica, constituida por un grupo de parlamentarios de los

partidos opositores y del partido en el gobierno (Partido Democrático Social –PDS–), fue en 1983.

Cuando el canciller Guerreiro fue a Mozambique en 1980, en un comunicado conjunto expresó “su solidaridad con la justa lucha del pueblo de Sudáfrica”, extendió el respaldo a “la lucha de la SWAPO en Namibia y condenó las agresiones sudafricanas a los estados vecinos” (Leysens, 1992: 18). De esta forma se beneficiaron las relaciones de Brasil con África Subsahariana sin necesidad de romper las relaciones con Sudáfrica, pues los diplomáticos brasileños sostenían la inutilidad de tal acción por la ausencia de consecuencias positivas para su país.

LAS DEFINICIONES CON LA VUELTA A LA DEMOCRACIA EN BRASIL

La decisión tomada con relación a Sudáfrica a mediados de la década del setenta guió la política externa de Brasil sin substantivas alteraciones hasta el final del régimen racista blanco. Entre tanto, con el fin del régimen militar brasileño, durante el gobierno de Sarney hubo manifestaciones y actos políticos contundentes contra Sudáfrica, pues ahora la cuestión sudafricana pasaba a representar un desafío para la nueva imagen democrática de Brasil –como lo fue en el caso de Argentina. El mejor ejemplo fue el Decreto Sarney N° 91.524, del 9 de agosto de 1985, que reunió prohibiciones nuevas con otras anteriores. El decreto prohibía el intercambio cultural, artístico y deportivo; la exportación de petróleo y combustibles derivados; el abastecimiento de armas y material análogo de cualquier tipo, inclusive la venta o transferencia de armas y municiones, vehículos y equipamientos militares y equipamiento policial paramilitar; el abastecimiento de equipamiento, material, licencia y patentes para la fabricación de esos materiales; y el transporte, por el espacio aéreo y mar territorial, y trasbordo de los ítems antes mencionados.

Esa decisión constituye la manifestación más clara de una política demarcatoria de la fase de aislamiento oficial que Brasilia estaba reafirmando y reforzando contra Pretoria. Pero esta vez el contexto internacional favoreció la toma de posición brasileña, pues en ese momento las presiones internacionales sobre Sudáfrica se incrementaron, en particular las de los países de la Comunidad Europea y EE.UU. En estas circunstancias el gobierno de Brasil encontró respaldo internacional para oficializar una situación que ya venía siendo su práctica para con Sudáfrica. Pocos meses después la Argentina democrática rompería relaciones diplomáticas con Pretoria, diferenciándose así nítidamente de la política de aproximación del anterior régimen militar.

Pero en Brasilia no se consideró pertinente tomar una medida de tales consecuencias, a pesar de haber recibido sugerencias al respecto. El gobierno del estado de San Pablo anunció que pediría al presidente

estudiar la posibilidad de romper las relaciones diplomáticas. Similar posición adoptaron los *lobbies* anti-*apartheid* que comenzaban a crecer y a ser oídos de otra manera. En 1988, la diputada Federal Benedita da Silva de Río de Janeiro (Partido de los Trabajadores –PT–) propuso una enmienda constitucional para forzar al gobierno a romper relaciones diplomáticas con aquellos estados que oficialmente practicasen la discriminación racial. Su moción fue rechazada por no lograr el número requerido de votos (Leysens, 1992).

Itamaraty se manejó cuidadosamente frente a la crisis sudafricana, mostrando a sus interlocutores africanos un bajo perfil político en las relaciones con Pretoria. Optó por el no rompimiento⁸, argumentando que su representación en Sudáfrica le serviría como ventana para entender los procesos y cambios internos sudafricanos, y se comprometió en una política de apoyo a las fuerzas que luchaban contra el *apartheid*. Ese apoyo fue evidenciado en las visitas oficiales a Brasil realizadas en 1987 por el obispo sudafricano Desmond Tutu y el líder de la SWAPO, Sam Nujoma. La representación brasileña en Pretoria, la embajada brasileña en Lusaka, y la misión en Naciones Unidas, pasaron a ser utilizadas como instrumento de diálogo con los grupos anti-*apartheid*, en particular con el Congreso Nacional Africano. El gobierno de Sarney tuvo gestos y políticas y participó en reuniones y programas de la SADCC que indicaban el compromiso brasileño con el proyecto africano de lograr un África libre del *apartheid* y de los regímenes de segregación y dominación ilegal. Paralelamente, con la iniciativa de la ZPCAS Brasil enterró cualquier posible aspiración de militarizar el Atlántico Sur. Fue el único país del Cono Sur latinoamericano que no aceptó la propuesta de creación de la OTAS, porque consideraba el tratado inocuo en situación de guerra sin el concurso de EE.UU., y perjudicial en tiempos de paz, por la reacción negativa de África Negra y particularmente de las ex colonias portuguesas, con las que mantenía muy buenas relaciones.

LAS DEFINICIONES CON LA DEMOCRACIA EN SUDÁFRICA Y EL PROYECTO DE CONSTRUIR UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA

En la década del noventa, como indica Mourão (1996: 85),

a los límites impuestos a la diplomacia brasileña desde el punto de vista interno y determinado por la falta de recursos presupuestarios, la falta de una moneda convertible, deben sumarse “las prioridades”

8 Algunos analistas sugieren que la reticencia brasileña a la ruptura de relaciones diplomáticas provenía de la necesidad de preservar las inversiones sudafricanas en el área minera de Brasil más que el interés comercial, pues la participación sudafricana en el comercio total con África era ya poco expresiva.

que el país se impuso teniendo en cuenta su proceso de desarrollo, y la ausencia de una práctica que le permita vencer la relativa persistencia de áreas de *chasse gardée* [...] Más que un nicho de oportunidades, Sudáfrica y África Austral se abren para Brasil como un campo fértil de amplias asociaciones.

Con la democracia en Sudáfrica, a partir de 1994 Brasil pasó de no tener políticas⁹ a desarrollar una serie de acciones apuntando a las crecientes posibilidades de lograr una asociación mutuamente beneficiosa, a través de visitas recíprocas, convenios firmados, y el crecimiento del comercio bilateral.

Ya en los inicios de la década, en función de los avances en el proceso interno sudafricano, se había comenzado a replantear el vínculo con Pretoria en relación con las potencialidades de cooperación, pero sin abandonar los compromisos con África Negra¹⁰. La visita a Brasilia de Mandela, entonces líder del Congreso Nacional Africano (ANC), en gira por países latinoamericanos, probablemente influyó para aflojar las tensiones y avanzar con una serie de medidas que acompañaron la evolución de los acontecimientos internos en Sudáfrica. Así fue como, a raíz de la ya mencionada abolición en Sudáfrica de las leyes racistas, el gobierno brasileño decidió revocar, en enero de 1992, el art. 1 del Decreto Sarney de 1985 que prohibía el intercambio cultural, artístico y deportivo, dejando vigentes las otras prohibiciones. Demostraba así el interés de Brasil en profundizar las relaciones con Sudáfrica para cuando se produjesen los cambios. La respuesta de Pretoria, en septiembre de 1993, fue la supresión de la exigencia de visas para los ciudadanos brasileños.

Para ese entonces, Celso Amorim señalaba: “hay un comercio reprimido entre los dos países que podrá desarrollarse ampliamente” (*Correio Braziliense*, 1993b). Cuando anunció su intención de visitar Pretoria, el canciller expresó que existían grandes perspectivas de cooperación económica, comercial, técnica y ambiental que deberían ser

9 Aunque durante el *apartheid* sudafricano el gobierno brasileño no dejó de manifestar su repulsa por el sistema racista, nunca impidió realmente que existiesen relaciones diplomáticas y comerciales con Pretoria.

10 Desde los ámbitos académicos, Moniz Bandeira planteaba en 1993, en función de los cambios internacionales y del proceso interno sudafricano, que Brasil no debía mantener congeladas las relaciones diplomáticas con Sudáfrica. Brasil debería operar su política exterior buscando establecer entendimientos con Sudáfrica, con la perspectiva de sumar esfuerzos y extender la comunidad económica del MERCOSUR a los dos lados del Atlántico Sur. La unión de dos continentes, con base en un triángulo geopolítico Brasilia-Pretoria-Buenos Aires, daría enorme poder de presión y negociación en el diálogo con el Norte (*Correio Braziliense*, 1993a).

exploradas. Al asistir a la asunción del mando de Mandela, se convirtió en el primer canciller brasileño en visitar Sudáfrica.

Ya con el nuevo gobierno democrático en Sudáfrica, Amorim planteó los objetivos que guiarían las acciones de Brasilia:

Brasil se prepara ahora para contribuir a la reinserción del país en la comunidad internacional, estableciendo con él relaciones especiales de amistad y cooperación [...] como consecuencia natural de sus similitudes y complementariedades [...] En el plano bilateral, la nueva asociación traerá aparejado un aumento del comercio, de las inversiones recíprocas y de la cooperación en las diversas áreas, en especial agricultura, ingeniería civil, minería, sector eléctrico-comercial y fuentes alternativas de energía. [...] La cooperación política también se perfila como importante teniendo en consideración el peso específico de la posición sudafricana en los mercados mundiales; su condición de eje con fuerza centrípeta dentro de África, su potencial liderazgo en la solución de cuestiones continentales [...] En el plano estratégico, como principal eje en la integración económica del África Austral. Como centro de operaciones triangulares de inversiones en terceros países, Sudáfrica representa para Brasil una nueva vía de acceso para los países mediterráneos del subcontinente entre los cuales interesan Zimbabwe y Zambia [...] Constituye una alternativa más de aproximación con Namibia, Angola y Mozambique. [...] También por su posición geográfica se torna un importante puente de acceso al Índico y a los países de la cuenca del Pacífico (Amorim, 1994b)¹¹.

En tanto, en la opinión de uno de los más prominentes diplomáticos de la era Cardoso,

necesitamos tener presente que la evolución positiva de la situación sudafricana abre un nuevo panorama para nuestro diálogo con África Austral. Una Sudáfrica edificada sobre una democracia multi-racial y próspera y una Angola pacificada pasan a ser asociados de gran importancia para Brasil [...] La Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur pasa a representar una promisoría estructura en torno de la cual se puede construir una política para congraciarse con aquella parte del continente africano (De Lima, 1995).

El primer paso trascendental desde la perspectiva de los gestos políticos fue la visita a Sudáfrica, en 1995, del ministro de Relaciones Exte-

11 A pesar de haber asistido Amorim a la ceremonia de asunción, el gobierno brasileño debió enfrentar críticas por la ausencia del presidente Franco argumentando que su presencia hubiera servido para despejar algunas dudas respecto a la tibia posición brasileña durante el *apartheid*.

riores Lampreia, quien realizó un viaje exploratorio para avanzar en la concreción de la misión que encabezaría el presidente Cardoso al año siguiente¹², anunciando también por primera vez la participación brasileña en los segundos ejercicios Atlas Sur de cooperación naval, a realizarse ese año. La visita de Cardoso se efectuó entre el 26 y el 28 de noviembre de 1996, y fue presentada por el embajador brasileño en Pretoria, Otto Maia, como la oportunidad para que Brasil, con una nueva base en el continente, pudiera alcanzar toda el África Austral. El presidente fue acompañado por los ministros de Relaciones Exteriores, Minas y Energía, Justicia, Ejército, Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, el secretario de Asuntos Estratégicos, la presidenta de la Fundación Palmares y una comitiva de setenta empresarios, quienes participaron de seminarios, discusiones y reuniones con industriales sudafricanos. La agenda incluyó la firma de ocho acuerdos bilaterales: visas, combate al narcotráfico, servicios aéreos, cooperación cultural, cooperación técnica, transporte marítimo, tributación, y protección de inversiones.

Durante su viaje oficial, Cardoso reiteró las intencionalidades de Brasil con Sudáfrica, mostrando los dos aspectos de su estrategia: en los aspectos políticos se planteaba la posibilidad de aunar esfuerzos en los ámbitos de negociación multilaterales tanto por las condiciones propias de cada país como por las percepciones convergentes respecto al orden internacional vigente, y en los aspectos económico-comerciales se apuntaba al desarrollo de las potencialidades existentes:

uno de nuestros socios claves debe ser Sudáfrica. Tenemos similares estadios de desarrollo y compartimos visiones similares sobre cuestiones internacionales. Es natural, entonces, que Brasil y Sudáfrica empiecen a actuar de manera más cercana en la defensa de sus intereses comunes en los foros internacionales. Esta es una de las razones por las cuales he venido a Sudáfrica. Otra razón es para darle impulso al desarrollo de nuestras oportunidades de cooperación bilateral en todas las áreas [...] Los vínculos de transporte aéreo y terrestre ya están funcionando para ayudarnos a intensificar los flujos comerciales. De la mano del comercio van las inversiones. El MERCOSUR ofrece a Sudáfrica expandir sus oportunidades comerciales [...] Nos interesa transformar este potencial en hechos,

12 Durante la misma expresó: “las relaciones entre Brasil y Sudáfrica han sido los últimos cincuenta años sólo una formalidad, habiéndose desalentado cualquier iniciativa. Ciertas iniciativas comerciales a gran escala fueron incluso prohibidas, como por ejemplo el abastecimiento de aviones de entrenamiento a la Fuerza Aérea Sudafricana [...] El comercio entre los dos países está lejos de alcanzar todo su potencial, las inversiones son virtualmente insignificantes y el diálogo en términos diplomáticos y políticos está empezando recién ahora” (Roelofse-Campbell, 1995).

fortaleciendo de esta manera nuestras capacidades para participar en mejores condiciones en la economía global (Cardoso, 1996).

Es importante notar que esta visita presidencial fue precedida, un mes antes, por la organización de un seminario en Río de Janeiro donde se reunió una importante masa crítica de brasileños y sudafricanos –funcionarios, diplomáticos y académicos– para discutir diagnósticos y posibilidades para incrementar las relaciones. Entre las cuestiones políticas de la agenda se incluyó el análisis de las posibilidades de inserción de los respectivos países en la globalización, las aspiraciones mutuas a un lugar en el Consejo de Seguridad si avanzaran las reformas de la Carta de la ONU en tal sentido, y la evaluación de las respectivas políticas exteriores, entre sí y con la región de África Austral. Con respecto a los aspectos económico-comerciales se abordaron las perspectivas de cooperación bi- y multilateral entre ambas regiones, MERCOSUR y SADC, y la búsqueda de coincidencias en temáticas tales como comercio e inversiones. Finalmente se contemplaron cuestiones estratégicas y de seguridad en el Atlántico Sur y temáticas varias, tales como democracia en sociedades desiguales, medios de información, minería y cooperación tecnológica¹³.

Si se comparan los trabajos previos a la misión, el desarrollo de la misma y sus resultados posteriores con la visita del presidente Menem a Sudáfrica en febrero del año previo, quedan claras las intencionalidades de ambos gobiernos con respecto a Sudáfrica: alto perfil político-diplomático y esbozo de diplomacia comercial en el caso de Brasil, y protagonismo presidencial en el caso de Argentina.

En tanto, desde la perspectiva sudafricana también hubo muestras del interés recíproco. La misión de Cardoso fue precedida por el viaje del canciller Nzo a Brasilia en 1995 y del viceministro Pahad en 1996. En 1997 los sudafricanos enviaron al vicepresidente Mbeki y al ministro de Industria y Comercio, Erwin, y en 1998, entre el 20 y el 23 de julio, se produjo la visita de Nelson Mandela, entonces presidente de Sudáfrica. En su discurso, Mandela¹⁴ se refirió a la asociación natural entre los dos países y sus roles en las respectivas regiones, las visiones comunes en cuestiones de comercio internacional, la reestructuración de Naciones Unidas, y la cooperación Sur-Sur naciente (Roelofse-Campbell, 1999a). Cardoso, por su parte, destacó el importante rol de ambos países en el continente:

13 Los trabajos presentados a dicho seminario fueron publicados en inglés y portugués (Guimarães, 1996).

14 Quien colocó la placa fundacional del Centro Nacional Brasileño para Información y Referencia sobre la Cultura Negra (CNIRC�).

[Son] actores de peso reconocido en el escenario mundial, con las mejores credenciales para asumir mayores responsabilidades en los asuntos internacionales. Pero esas credenciales serían mayores si estuviéramos unidos por una asociación amplia y profunda y si, cada vez más, dialogáramos sobre temas de la agenda internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998).

En esa oportunidad se firmó un memorando de entendimiento que estableció un foro de consulta y diálogo entre los dos países, quedando a discusión diez acuerdos en áreas como medioambiente, ciencia y tecnología, justicia y cooperación técnica.

Al año siguiente continuaron los intercambios político-diplomáticos. Esta vez le correspondió viajar al embajador Ivan Cannabrava, subsecretario General de Asuntos Políticos de Itamaraty, quien se refirió a las grandes afinidades entre los dos países¹⁵. Para Cannabrava,

es evidente que nuestros países son los pilares de nuestras respectivas regiones. Pero las relaciones bilaterales serán el eje principal y existen áreas fundamentales donde podemos cooperar. Por ejemplo, tenemos una aspiración común para terminar con el armamento nuclear. Brasil y Sudáfrica están ya intercambiando ideas y discutiendo importantes cuestiones referidas a la revisión del TNPN (Roelofse-Campbell, 1999b: 48-51).

El 10 de mayo de 1999, en el *South African Department of Foreign Affairs*, Cannabrava discutió sobre desarme (Brasil y Sudáfrica consideran el TNPN discriminatorio, pero participan de él para tener más influencia) y cuestiones medioambientales (Sudáfrica y Brasil comparten una iniciativa conjunta propuesta por Alemania junto a Singapur sobre cuestiones ambientales)¹⁶. Allí se acordó que el paraguas de la cooperación sería el Ministerio de Relaciones Exteriores de cada país, con un sistema de trabajo que garantizara la continuidad de todos los proyectos. De acuerdo a esta iniciativa sudafricana para el seguimiento se programaron reuniones intersectoriales y grupos de trabajo.

Finalmente cabe mencionar el viaje del ministro Lampreia a Sudáfrica del 29 de febrero al 3 de marzo de 2000 para firmar un Acuerdo Básico de Cooperación Técnica. La idea era avanzar en la negociación

15 Al amplio espectro de posibilidades para una gran asociación se sumó el hecho que el Ministerio de Asuntos Extranjeros de Sudáfrica identificó a Brasil como uno de sus doce socios estratégicos –el único en América Latina.

16 También se discutió sobre un proyecto de acceso al agua potable para poblaciones urbanas, cómo prevenir la polución urbana, mega-ciudades, acceso a los recursos de la biodiversidad y recursos filogenéticos.

del ya mencionado acuerdo MERCOSUR-SADC, aunque los sudafricanos hablaran de MERCOSUR/SACU (SAIIA, 2000), que finalmente se concretó al año siguiente, pero entre el MERCOSUR y Sudáfrica.

Al respecto caben algunas reflexiones, puesto que aunque el socio final fuera Sudáfrica, la idea de incluir a la SADC probablemente estuvo vinculada a la intención de Brasil de no dejar afuera a otro importante estado de la región, Angola. Las dudas respecto a las supuestas potencialidades económicas de Sudáfrica, con una economía basada en la extracción y exportación de oro, sumadas a las potencialidades de la economía angoleña en la etapa final del proceso de pacificación del país, y a las crecientes vinculaciones con Namibia y Mozambique (vía CPLP), justificaban pensar en estrategias que incluyeran a toda la SADC. Para entonces era posible considerar a Sudáfrica como el primer paso en una política de diversificación de vinculaciones en la región austral de África a través de la potenciación de las relaciones bilaterales con estados que a su vez participaban de diferentes acuerdos regionales, provocando así un efecto multiplicador de las acciones. Asimismo, es probable que el mayor beneficio del acercamiento entre Brasil y Sudáfrica se dé en el terreno político. En este sentido pueden observarse avances en la concertación de políticas comunes entre Brasil y Sudáfrica, particularmente en el ámbito de la ONU y de la OMC, aunque no llegara a concretarse un proyecto del ministro Erwin de constituir un G-7 del Sur.

Desde la perspectiva sudafricana, el año 2000 concluyó con la visita del nuevo presidente Thabo Mbeki a Brasilia y a Florianópolis, donde por segunda vez un jefe de Estado sudafricano se dirigió a sus pares del MERCOSUR, mostrando el resultado de muchos esfuerzos realizados por la diplomacia brasileña y sudafricana para la concreción del evento. Nótese sin embargo que el presidente Mbeki no puso un fuerte énfasis en las relaciones interregionales, pues viajó en carácter de presidente de Sudáfrica y no como un representante de la SADC, mostrando así los problemas y divergencias existentes en ese momento en la región austral africana.

Como puede observarse, en poco tiempo se produjeron una serie de actos políticos que llevaron la densidad de las relaciones de un punto prácticamente bajísimo, previo a 1994, a un nivel relevante, que muestra un proceso de construcción de políticas.

LOS DATOS DE LA RELACIÓN COMERCIAL

Puede decirse que en todo el período bajo estudio el comercio con Sudáfrica creció notablemente en montos, mostrando algunos momentos de oscilaciones. Pero esta afirmación se relativiza cuando se compara la participación del comercio con Sudáfrica en los totales africanos,

mostrando una disminución creciente a partir de la década del setenta, y muchas más oscilaciones (ver Cuadro 16).

Con respecto a las exportaciones brasileñas a Sudáfrica (ver Cuadros 7 y 16), aunque en la década del sesenta los montos son los más bajos de todo el período bajo estudio, la participación en los totales que los países africanos importaban es la más elevada, llegando a un 65% en 1962. En la década del setenta se observa un remarcable ascenso hasta 1974 (con 45 millones de dólares), y luego un descenso durante unos años, hasta superar en 1979 (con 53 millones de dólares) el pico de 1974, duplicándose en 1980 y manteniéndose hasta 1984. Posteriormente disminuyó por tres años y repuntó nuevamente en los dos últimos años de la década del ochenta, con montos muy superiores a los máximos. Pero si se analiza la participación sudafricana en el total africano, la década del sesenta muestra los porcentajes más relevantes (en promedio 45%). La participación comienza a descender a partir de 1973, con porcentajes bajos y erráticos (promedio 15%), disminuyendo aún más en la década del ochenta (en promedio 10%), con un repunte en los dos últimos años de la década.

En tanto, desde la perspectiva sudafricana, como señala Leysens (1992), entre 1966 y 1985 Brasil exportaba el 60% de las compras sudafricanas a Latinoamérica. Inicialmente Brasil vendía alimentos y animales vivos, aceites, y grasas animales y vegetales, es decir principalmente *commodities* y manufacturas de origen agropecuario. En la década del setenta comenzó a evolucionar hacia las manufacturas de origen industrial, siendo los rubros más importantes maquinarias, equipos eléctricos, maderas y textiles.

Con respecto a las importaciones (Cuadro 8), los montos son muy bajos en la década del sesenta, constituyendo una balanza comercial superavitaria para Brasil hasta 1975. Durante la década del setenta, las compras a Sudáfrica fueron marcadamente ascendentes hasta 1980 (2 millones de dólares en 1970 y 200 millones en 1980), generando una balanza comercial significativamente desfavorable para Brasil, que para ese entonces compraba el 30% de las ventas sudafricanas a América Latina. La década del ochenta muestra el mayor monto importado de Sudáfrica, en 1980, y el menor porcentaje de Sudáfrica en las importaciones africanas para 1985, aunque después las ventas sudafricanas repuntaron notablemente¹⁷.

En cuanto a la participación en las importaciones totales desde África, las compras a Sudáfrica son porcentualmente altas entre 1977 y

17 El descenso entre 1980 y 1985 se debió principalmente a la reducción de la dependencia brasileña del ácido ortho-fosfórico sudafricano (Abreu, 1988: 111).

1980 (32,27% en 1979), luego declinan significativamente hasta llegar a un 1% en 1985, y vuelven a recuperarse entre 1987 y 1989, aunque con una incidencia muy baja en el total de las importaciones brasileñas de África. Brasil importaba productos de la industria química y derivados, metales básicos y derivados, papeles y derivados y minerales (Leysens, 1992). A pesar de que las inversiones sudafricanas no fueron relevantes en el marco general de las inversiones extranjeras en Brasil, algunos autores les otorgan importancia en el contexto de las relaciones con África en la década del setenta, teniendo en cuenta el viraje de la política africana de Brasil. Por ejemplo, Vilalva y Gala (2001) mencionan que las inversiones sudafricanas registradas en el Banco Central alcanzaban el orden de los 84,6 millones de dólares con

la instalación de la Anglo American Corporation de Brasil, en 1973, actuando en sectores estratégicos de la economía nacional, como la exploración de oro, y en el sector de explosivos, y las asociaciones con empresas brasileñas, como el Banco Bozzano Simonsen y la Compañía de Explosivos Valparaíba, en 1979.

En tanto, en la década del ochenta, en función de las presiones internacionales, la inversión sudafricana en Brasil pasó a ser disimulada gracias a operaciones financieras triangulares organizadas por las propias empresas de Sudáfrica, que temían boicots o represalias. Según Pereira (1987), la *Anglo American* controlaba en 1987 un 72,3% de la producción brasileña de níquel; 44,6% de niobio; 37,2% de tungsteno; 14,4% de los fosfatos, y 3,8% de la producción de plata. Por su parte, la empresa De Beers había iniciado en 1983 la exploración de diamantes industriales en el Mato Grosso.

En este contexto, es de notar que cuando la participación de África en el comercio total de Brasil desciende notablemente a partir de 1986, durante el gobierno de Sarney, el comercio con Sudáfrica aumenta tanto en las exportaciones como en las importaciones, siguiendo la tendencia ascendente del comercio global de Brasil. Este es un dato no menor, pues a partir de 1985 la situación sudafricana se complicó notablemente a nivel tanto interno como regional e internacional, e Itamaraty volvió más firmes sus críticas, con lo cual podría haberse esperado más una disminución que un aumento.

Todo esto permite observar que a pesar de que Brasil había tomado decisiones políticas fuertes contra el gobierno de Sudáfrica, los actores privados que *hacen el comercio* continuaron trabajando según sus intereses. Esto es, las relaciones comerciales siguen caminos propios y paralelos. En consecuencia, la tendencia ascendente en las exportaciones a Sudáfrica de 1988 y 1989 continuó en la década del noventa, llegando a vender en 1997 más de 300 millones de dólares. El porcentaje de Sudáfrica sobre el total de las exportaciones al África giró en torno a un 17%, mostrando un incremento respecto al promedio de la

década anterior. Las importaciones también aumentaron notablemente a partir de 1993, llegando al pico más alto en 1996, con 418 millones de dólares, y mostrando así una balanza comercial desfavorable para Brasil entre 1994 y 1998 (ver Cuadro 15).

Las exportaciones brasileñas a Sudáfrica muestran cada vez más una pauta de intercambio sofisticada: vehículos –automóviles, tractores y sus partes y piezas (21%); calderas y máquinas (12%); aparatos eléctricos (6%); productos agroindustriales –tabaco, azúcar, aceite de soja, cuero, maíz en granos; productos químicos; minerales de hierro. Las importaciones brasileñas de Sudáfrica se concentran en: productos minerales, especialmente hullas y otros combustibles; productos químicos, destacándose el ácido fosfórico; metales comunes, principalmente cátodos de níquel y piedras y metales preciosos.

Si estos datos se colocan en el marco del descenso notable que tuvo en la década del noventa la participación del comercio de Brasil con África en el comercio global brasileño (en las exportaciones descendió de un promedio de 5% en la década del ochenta a un 3,05% y a casi la mitad en las importaciones), la relevancia de las cifras es mucho mayor, mostrando la incidencia de Sudáfrica en el comercio exterior de Brasil.

A esta altura del trabajo, se justifica realizar algunas comparaciones referidas a los respectivos intercambios comerciales de Brasil y Argentina con Sudáfrica. Así, hasta la década del noventa, la diferencia de montos exportados que se grafica entre Argentina y Brasil en su intercambio comercial con los estados africanos no se sostiene tan marcadamente en el caso de Sudáfrica, donde incluso hubo años con valores similares (entre 1983 y 1986). Con respecto a las importaciones, aunque Brasil muestra montos muy superiores, queda clara la mayor incidencia para Argentina de Sudáfrica como vendedor africano. Es de destacar además que, a pesar de la creciente oposición de ambos estados al régimen del *apartheid*, el comercio con Sudáfrica fue creciendo. Las exportaciones fueron ascendentes, y las importaciones más fluctuantes y con mayores montos para Brasil.

En la década del noventa se acentuó la similitud en los montos de las exportaciones brasileñas y argentinas a Sudáfrica, con cifras no tan dispares, pero más erráticas en el caso de Argentina, con valores superiores en 1992, 1995 y 1999. La incidencia de las exportaciones a Sudáfrica sobre el total de las exportaciones a África de Brasil y Argentina fue similar, con porcentajes levemente superiores en el caso argentino. En las importaciones brasileñas de Sudáfrica, en tanto, se ve la diferencia, porque son notablemente mayores que las argentinas, aunque no se correspondan con el mayor proveedor africano de Brasil. En efecto, los montos que muestra Brasil son mucho más altos que los argentinos y ascendentes hasta 1996, punto máximo (Brasil importó 418 millones de dólares y Argentina 105), para luego descender hasta

1999 y repuntar. Las importaciones argentinas, ascendentes desde 1990 (19 millones de dólares) hasta 1995 (124 millones), descienden en los dos últimos años. De este modo podría concluirse que tanto Argentina como Brasil mostraron posiciones ambiguas, derivadas en Brasil más de los intereses económicos, y en Argentina más de los estratégicos. Ambos estados dieron así respuestas al impulso proveniente de Sudáfrica en su búsqueda de socios político-estratégicos y comerciales para neutralizar su creciente aislamiento internacional.

Con la nueva Sudáfrica, en la década del noventa, ambos estados miraron hacia Pretoria, siguiendo finalmente el mismo modelo de acercamiento histórico: Brasil con una diplomacia política y ahora también comercial, y Argentina nuevamente con impulsos, vinculados a los aspectos comerciales. No obstante, fue Brasil quien diseñó estrategias hacia Sudáfrica y la región de África Austral, tanto con la iniciativa de la ZPCAS como con las negociaciones para lograr un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y Sudáfrica o la SADC. Argentina solamente acompañó a Brasil, con una política reactiva y no proactiva.

ENTRE LA POLÍTICA Y EL COMERCIO, HACIA LA CONVERGENCIA DE INTERESES: EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO MERCOSUR-SUDÁFRICA

Para concluir expondré aquí algunas reflexiones referidas a las negociaciones multilaterales en torno a la cooperación MERCOSUR/Sudáfrica, que constituye actualmente el núcleo de la agenda trilateral. En el desarrollo de las relaciones de Argentina y Brasil con el nuevo gobierno democráticamente elegido en Sudáfrica hubo un tema subyacente que permeó todas las iniciativas, reuniones y discursos. Me refiero a la presencia constante en la agenda sudafricana de las posibles vinculaciones entre el MERCOSUR y Sudáfrica, MERCOSUR-SADC (Comunidad de Desarrollo del África Austral), o MERCOSUR-SACU (Unión Aduanera del África Austral), procesos de integración en los cuales Sudáfrica es el principal actor.

En función de la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre MERCOSUR y SACU el 16 de diciembre de 2004 en Belo Horizonte, Brasil, efectuaré aquí un recorrido por los antecedentes que llevaron a la concreción de este proyecto hasta el año 2000, fecha de la firma del Acuerdo Marco. En su evolución se muestra la voluntad política de Brasil y Sudáfrica para avanzar en el ámbito de la cooperación, y una actitud de sólo acompañar el proceso por parte de Argentina.

A partir de la reinserción de Sudáfrica como *estado normal* en 1994, en círculos brasileños y sudafricanos comenzó a plantearse la posibilidad de una vinculación entre el MERCOSUR y la SADC. Aunque inicialmente parecía un proyecto con pocas chances de ser incluido en

las respectivas agendas, la idea fue creciendo a nivel del discurso gubernamental y, a pesar de los vaivenes de ambos procesos, fue tomando forma concreta. Leysens y Fourie (1997) afirman que la primera posibilidad de reforzar los lazos comerciales entre el MERCOSUR y la entonces SADCC fue planteada por el presidente Fernando Collor en su visita a cuatro países de la región ya en 1991. Mourão (1997) informa que la SADC fue invitada a participar como observadora en la reunión presidencial de Ouro Preto, en 1994. En 1995, la propuesta fue planteada por el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, embajador Luis Felipe Lampreia, a sus pares sudafricano (Alfred Nzo) y mozambicano (Leonardo Dos Santos Simão) cuando estos visitaron Brasilia. Fue luego reconsiderada por el director del Departamento África y Oriente Próximo de Itamaraty, ministro Pimentel, en una reunión consultiva de la SADC en Johannesburgo, el 1° de febrero de 1996, según directivas de su canciller. En ese encuentro Pimentel expresó: “participamos de la reunión de la SADC, cuya evolución acompañamos con toda atención con vistas a la posibilidad futura pero real, de establecer lazos concretos de intercambio y compromisos de liberalización comercial entre MERCOSUR y SADC” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1996). Ese tema también fue planteado en las resoluciones aprobadas por los países miembros de la ZPCAS en Sudáfrica en el mismo año, y en Buenos Aires en 1998.

Con respecto a la contraparte africana, en marzo de 1997 se produjo la visita a la sede del MERCOSUR en Montevideo del secretario General de la SADC, Kaire Mbuende; pero su viaje fue cuestionado por constituir una decisión personal sin respaldo de los representantes de los países miembros (Santos, 1999). La cooperación SADC-MERCOSUR fue también parte del discurso del vicepresidente sudafricano, Thabo Mbeki, en ocasión de su visita a Argentina y Brasil en septiembre de 1997, y del presidente Nelson Mandela en su viaje a Buenos Aires y a Ushuaia el 24 de julio de 1998 para asistir a la Cumbre de jefes de Estado del MERCOSUR, mostrando un gesto político de relevancia.

En sus reuniones en Sudáfrica en febrero de 2000, el ministro Lampreia mantuvo conversaciones concretas con Alec Erwin, ministro de Industria y Comercio sudafricano, para negociar un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y Sudáfrica¹⁸. El hecho de que el socio africano fuera ahora sólo Sudáfrica y no el proceso de integración SADC, como venía planteándose, se debió a la persistente crisis que

18 Y también sobre la estructuración de un grupo informal que incluiría países como Egipto, India y Nigeria (tentativamente llamado G7 del Sur) que podría establecer posiciones comunes en la OMC en función de las afinidades ya demostradas en la última reunión de Seattle.

estaba viviendo la SADC, que la inhabilitaba a avanzar en cualquier negociación extra-regional. Por entonces, Lampreia invitó al canciller argentino a evaluar la posibilidad de participar vía MERCOSUR del Acuerdo de Libre Comercio que Brasil estaba negociando con Sudáfrica, y que incluiría a todos los socios del proceso de integración, para evitar perforaciones en la tarifa externa común¹⁹.

Esta gradual apertura de los mercados permitiría la identificación de productos a ser negociados, pues el comercio MERCOSUR-Sudáfrica no posee volumen suficiente para anticipar claramente las sensibilidades comerciales de las partes. Los plazos también fueron pensados para facilitar la aceptación del esquema por parte de las respectivas comunidades empresariales, que tendrían así tiempo para poder identificar sus intereses. En función de estos avances, entre el 14 y el 17 de junio de 2000 una delegación sudafricana con representantes del Ministerio de Industria y Comercio, del sector industrial y comercial privado, y del Ministerio de Agricultura, realizó una gira por Argentina, Brasil y Uruguay para explorar y recopilar información sobre la relación bilateral de Sudáfrica con estos países con vistas a la formalización de una Zona de Libre Comercio. Los resultados de las negociaciones se observaron en la reunión de jefes de Estado y de gobierno del MERCOSUR en Florianópolis, ocasión en la que se firmó un Proyecto de Acuerdo Marco para la creación de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Sudáfrica²⁰, el 14 de diciembre de 2000, con la presencia del presidente sudafricano Thabo Mbeki.

A pesar de estar temporalmente fuera del período bajo análisis, que concluye en el año 2000, merecen mencionarse algunos hechos que se fueron produciendo a lo largo del primer quinquenio del nuevo siglo, que culminaron con la firma del Acuerdo de Comercio Preferencial entre los socios del MERCOSUR y de la SACU en 2004, y que ponen a prueba las afirmaciones vertidas en este trabajo. Por una parte, es de destacar la realización de las reuniones de la Comisión Negociadora MERCOSUR-Sudáfrica, que, aunque intermitentes, posibilitaron lle-

19 La idea era conducir el tema en tres etapas: inicialmente, debería firmarse un acuerdo marco que definiría cronogramas y criterios de negociación para un posterior acuerdo de preferencias arancelarias fijas, a consolidarse en un plazo de dos años. Un Acuerdo de Libre Comercio culminaría el proceso.

20 Por el mencionado acuerdo, las partes constituyeron una comisión negociadora para intercambiar información sobre el arancel vigente en cada parte, sobre comercio bilateral y con terceros países, sobre las respectivas políticas comerciales y sobre acceso al mercado de cada parte. Se comprometieron además a estimular las actividades de promoción comercial, desarrollar acciones conjuntas para la ejecución de proyectos de cooperación en los sectores agrícola e industrial, promover la cooperación en el sector servicios, en las áreas de sanidad vegetal y animal, estandarización y calidad de productos alimenticios.

gar al acuerdo²¹. Por otra, la concreción de la primera Misión Comercial Conjunta del MERCOSUR que se dirigió a Sudáfrica en junio de 2002 y que fue seguida por varias misiones sectoriales en los años siguientes. Finalmente, los resultados del Acta de Copacabana, firmada en marzo de 2003 por los presidentes de Argentina y Brasil, por la cual entre otras cuestiones se disponía impulsar una mayor cooperación y coordinación gubernamental en temas y áreas de interés común. Como resultado concreto puede mostrarse el diálogo iniciado entre la Dirección de África Subsahariana del Palacio San Martín con el Departamento de África de Itamaraty (DAF) para ampliar la cooperación bilateral con los estados de África Subsahariana.

Otro tema interesante a relevar es el rol de los académicos en la promoción de las relaciones gubernamentales y privadas entre los estados en cuestión a través del desarrollo del conocimiento mutuo y la discusión de las áreas críticas. Paralelamente a las negociaciones comerciales formales, la cooperación entre ambas subregiones, y más específicamente la cooperación SADC-MERCOSUR, estuvo presente en los contactos que vincularon a académicos a ambos lados del Atlántico, con el respaldo de las respectivas cancillerías. En esta dirección merece mencionarse la realización de una serie de seminarios que también incluyeron a diplomáticos y a empresarios. El ejemplo más destacado por su contenido y oportunidad en que se realizó fue el seminario previo a la visita del presidente Fernando Henrique Cardoso a Sudáfrica, organizado en Río de Janeiro en octubre de 1996 por el Instituto de Investigaciones en Relaciones Internacionales, la Fundación Alexandre Gusmão, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico. Dicho evento contó con la presencia de académicos, diplomáticos, funcionarios y empresarios de ambos países²². En ese encuentro, Barber (1996) y Mourão

21 La primera reunión fue en octubre de 2001, y recién en agosto de 2002 se concretó la segunda, teniendo lugar una tercera en diciembre del mismo año. Debido a las asimetrías existentes entre las economías de los países del MERCOSUR y la sudafricana, las actividades estuvieron prácticamente paralizadas en 2003 y se retomaron cuando el MERCOSUR aceptó finalmente la petición de Sudáfrica de incorporar a la SACU a las negociaciones. De este modo, en octubre se consumó una primera Reunión Técnica de Negociaciones MERCOSUR-SACU. A lo largo de 2004 hubo otras tres reuniones que resolvieron asuntos espinosos en los cuales las partes diferían, tales como salvaguardias, reglas de origen, lista de productos y solución de controversias. Finalmente, el 16 de diciembre de 2004, en Belo Horizonte, Brasil, se firmó el Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la SACU, junto a un Protocolo para la Solución de Controversias y un Memorando de Entendimiento.

22 Las ponencias fueron posteriormente publicadas en Guimarães (1996). Referidos específicamente a la cooperación MERCOSUR-SADC se encuentran los siguientes trabajos: Barber (1996: 333-348), Markwald (1996: 479-514), Mourão (1996: 88).

(1996) apuntaban que los contactos entre SADC y MERCOSUR estaban poco desarrollados, pero también coincidían en el creciente interés por parte de las cancillerías brasileña y sudafricana por reforzar la relación bilateral en el marco de ambos procesos de integración.

Desde la perspectiva sudafricana, el *South African Institute of International Affairs* (SAIIA) de Johannesburgo se convirtió en el promotor de encuentros que propiciaron la cooperación intra-sudatlántica. En noviembre de 1997 se organizó el seminario “Volviendo a la cooperación Sur-Sur. Una agenda para los noventa”, y entre el 27 y el 28 de octubre del año siguiente, patrocinado por las embajadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile en Sudáfrica, se abordó el tema “Explorando el diálogo Sur-Sur, MERCOSUR en América Latina y SADC en África Austral”²³. Nótese que este seminario fue realizado con posterioridad a la visita del presidente Mandela a Ushuaia el 24 de julio, primera reunión entre representantes de jefes de Estado del MERCOSUR y Sudáfrica.

En el mencionado encuentro²⁴ organizado por SAIIA, Alec Erwin tomó la analogía de la mariposa al referirse a las vinculaciones externas y comerciales de Sudáfrica. Con esa metáfora estaba expresando cómo concebía la inserción internacional de su país. Esto es, Sudáfrica necesita concentrar sus vinculaciones con Europa (la cabeza), pues de esa manera se fortalecerán las relaciones con toda África (el cuerpo), cuyo potencial es inmenso. Las alas apuntarían al MERCOSUR hacia el Oeste, y al Sudeste asiático, India y China, hacia el Este, aunque estas relaciones tomen más tiempo²⁵.

23 Las discusiones del seminario fueron publicadas en Mills y Mutschler (1999).

24 El mencionado seminario apuntó en primer lugar a compartir experiencias sobre los avances e inconvenientes de ambos procesos de integración –asimetrías económicas e inestabilidad política regional–, el rol de las instituciones supranacionales o intergubernamentales, la liberalización macroeconómica en los procesos de integración, las relaciones interpersonales, y asuntos críticos del comercio intra- e inter-regional. Posteriormente se abocaron a identificar oportunidades para la cooperación inter-bloques, discutiendo si ambos procesos podrían vincularse a pesar de las diferentes velocidades. También se destacó la importancia de involucrar a los hombres de negocios y empresarios en la construcción del comercio entre ambas regiones, ya que sólo el 1% del comercio del MERCOSUR se dirige a la SADC, y allí Sudáfrica concentra el 85%. Asimismo se discutió cómo ampliar el área de las inversiones –que se concentraban en el área de la minería–, cómo cooperar en sectores donde los estados de ambas regiones han desarrollado capacidades (como la producción de carne, merluza y vino), cómo vincular a las industrias automotrices que ya estaban involucradas a ambos lados del Atlántico y en la transferencia de tecnología. Asimismo, y vinculado a las *nuevas amenazas*, se identificaron otras áreas pasibles de cooperación para combatir el crimen transnacional (contrabando de armas, drogas y lavado de dinero) y compartir experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz.

25 Notas de la autora durante su asistencia al mencionado seminario.

Este interés fue descrito por Santos (1999: 205) cuando señala: “si la construcción de relaciones entre la SADC y el MERCOSUR permanece en gestación, en Sudáfrica es visible el entusiasmo con el modelo de integración del MERCOSUR para la SADC”.

Como este interés por el MERCOSUR también fue percibido por algunos académicos argentinos, sorpresivamente, desde Buenos Aires el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) organizó un seminario internacional entre el 13 y el 15 de mayo de 1998 donde se trató la cooperación *Southern Africa/MERCOSUR* y se planteó la necesidad de incrementar el conocimiento mutuo y avanzar en la cooperación²⁶.

Finalmente, y acorde con la tradición brasileña de organizar seminarios previos a reuniones político-diplomáticas relevantes, tuvo lugar en San Pablo, entre el 24 y 25 de octubre de 2000, el Seminario “*Southern Africa and Mercosur: Reviewing the Relationship and Seeking Opportunities*”, co-auspiciado por SAIIA, el Consejo Empresarial de América Latina, el Instituto de Estudios Económicos, Sociales y Políticos, y la *South African Foundation*. Aunque con un título que se refería a África Austral, en realidad se abocó a la evaluación de la cooperación MERCOSUR-Sudáfrica. En la práctica, esta reunión tuvo como objetivo el seguimiento de los avances logrados luego del seminario realizado en Johannesburgo en 1998. Además, su organización se coloca temporalmente con posterioridad a la visita de Lampreia a Sudáfrica y previo a la de Mbeki a Brasil para la firma del proyecto de acuerdo, mostrando la oportunidad de contribuir con el avance de las negociaciones públicas, respaldadas por los intereses de actores privados²⁷.

26 En la misma línea se inscribió la participación, entre el 20 y el 21 de agosto, del profesor del ISEN, Roberto Bouzas, en un taller sobre “Lecciones para la SADC. El caso de la ASEAN y el MERCOSUR”, organizado en Sudáfrica por el Ministerio de Comercio e Industria de Sudáfrica y la Fundación Friedrich Ebert, y la visita del director del *South African Institute of International Affairs* (SAIIA), Greg Mills, entre el 29 de septiembre y el 3 de octubre de 1999, siendo recibido por el entonces subsecretario de Negociaciones Económicas Internacionales y autoridades del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN).

27 En el encuentro se debatió sobre la existencia de un interés común regional que justificara avanzar en la cooperación interregional. Las discusiones se refirieron a dos niveles: el multilateral, esto es, el ámbito mayor de la cooperación Sur-Sur, como en el caso de la ZPCAS, el Grupo de Valdivia (Argentina, Australia, Chile, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Uruguay) y la OMC-Grupo Cairns (que incluye al grupo anterior más Brasil, Canadá, Colombia, Fidji, Indonesia, Malasia, Paraguay, Filipinas y Tailandia, estados con economías agrícolas que no subsidian su producción), y el bilateral, en las áreas de comercio e inversiones. En su mensaje en oportunidad de la apertura del seminario, el ministro Lampreia consideró “esencial que los gobiernos, las organizaciones financieras y los académicos construyan una agenda de cooperación entre el MERCOSUR y SADC”. Notas de la autora durante su asistencia al seminario.

En esta reunión, el embajador Botafogo Gonçalves, en su carácter de representante especial de Brasil para el MERCOSUR, se refirió a la existencia de una voluntad política para cooperar, siendo Florianópolis una muestra de ello, y agregando que desde 1998 el canciller Lampreia se había comprometido en un diálogo continuo con Sudáfrica y los estados vecinos. Entre las recomendaciones sugirió otorgar mayor atención a las cuestiones logísticas, por ejemplo cómo se proveerán servicios (facilidades portuarias) para promover el comercio y continuar con el diálogo entre instituciones académicas, el sector privado y el gobierno. Pero algunos académicos brasileños, entre ellos Marcelo de Paiva Abreu, no ahorraron críticas al modelo de la mariposa del ministro Erwin, planteando que la “mariposa tendría alas asimétricas”, en referencia a los mayores esfuerzos sudafricanos por extender su ala oriental hacia el Sudeste asiático²⁸.

En los hechos, desde la perspectiva del MERCOSUR es mucha la distancia que existe entre Brasil y Argentina en sus relaciones con los estados de África Austral/SADC. Si se considera la densidad de las relaciones diplomáticas, el comercio y las inversiones, no caben dudas del liderazgo que ejerce Brasil en las relaciones con Sudáfrica-SADC. En todo caso, lo que restaría para discutir es si Argentina estaría dispuesta a unirse a Brasil como socio en esta iniciativa, y si Brasil estaría dispuesto a darle el espacio. Eso dependerá mucho de la combinación de las decisiones políticas y de los intereses de sectores económicos privados, como también de la habilidad para encontrar áreas complementarias y asociarse en las competitivas a fin de encontrar una inserción común. Esta cooperación Sur-Sur podría también 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, y asociación en *joint-ventures*.

28 Los temas abordados giraron alrededor de la evaluación de los desarrollos recientes en SADC y MERCOSUR, la integración regional desde una perspectiva del Sur, la globalización y la estabilidad democrática, para luego analizar los desafíos regionales compartidos, tales como la reforma económica y cuestiones estratégicas, y finalmente la relación mirando al futuro, las posibilidades de incrementar los negocios, el comercio y las inversiones en un Área de Libre Comercio.

CONCLUSIONES

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.

BIBLIOGRAFÍA

- Abreu, Fernando José Marroni de 1988 *L'Evolution de la Politique Africaine du Brasil* (Paris: Université Panthéon-Sorbonne).
- Adesky, Jacques d' 1985 "As relações econômicas Brasil-África no contexto das relações internacionais" em *Estudos Afro-Asiáticos* (Rio de Janeiro) N° 11.
- Allison, Graham 1971 *Essence of decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little Brown).
- Amegavil, Yewow 1975 *La Banque Africaine de développement* (Paris: Editions Pédone).
- Amorim, Celso 1994a "O Brasil e a África" em *Jornal do Brasil*, 2 de fevereiro.
- Amorim, Celso 1994b "África da boa esperança" em *Jornal do Brasil*, 13 de junho.
- Andrews, George 1990 *Los afroargentinos de Buenos Aires* (Buenos Aires: De la Flor).
- Anglarill, Nilda 1983 "Estudios africanos en la Argentina. Estado actual de la investigación sobre el tema". Ponencia presentada en el Congreso Internacional de ALADAA, Río de Janeiro, mimeo.
- Anglarill, Nilda 1995 "Que pense l'Argentine de l'Afrique" en M'Bokolo, Elbic (comp.) *L'Afrique entre l'Europe et l'Amerique. Le role de l'Afrique dans la rencontre de deux mondes 1492-1992* (Paris: UNESCO).
- Arbilla, José María 1997 "A diplomacia das idéias: a política de renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994)". Disertación de Maestría, IRI/PUC, Rio de Janeiro, mimeo.
- Arias y Potente 1974 "Informe de la misión realizada al África durante 1974", Buenos Aires, septiembre, mimeo.
- Barber, James 1996 "Regional Cooperation and Integration: South Africa, the Southern Africa Development Community (SADC) and Mercado Común del Sur (MERCOSUR)" en Guimarães, Samuel Pinheiro (ed.) *South Africa and Brazil. Risks and opportunities in the turmoil of globalization* (Brasilia: CNPQ-IPRI).
- Barboza, Mario Gibson 1992 *Na Diplomacia. O traço todo da vida* (Rio de Janeiro: Editora Record).
- Bellando, Ovidio 1991 "Relaciones con Sudáfrica antes de terminar el año" en *La Nación* (Buenos Aires), 24 de abril.
- Beltrán, Luis 1987 *O africanismo brasileiro* (Recife: Pool Editorial S/A).

- Bologna, Alfredo Bruno 1992 *Conflicto de las Islas Malvinas* (Rosario: Ediciones Facultad).
- Busso, Anabella 1993 “La política exterior argentina hacia los Estados Unidos (1989-1993): Reflexiones para su análisis” en *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (Rosario: CERIR) N° 7.
- Busso, Anabella y Bologna, Bruno A. 1994 “La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación” en *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato* (Rosario: CERIR) Tomo I.
- Calcagnotto, Gilberto 1980 “O relacionamento económico Brasil- África: corda bamba entre cooperação económica e a nova dependencia Sul-Sul” em *Estudos Afro-Asiáticos* (Rio de Janeiro) N° 11.
- Camargo, Sonia de y Vázquez Ocampo, José María 1988 *Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil, uma década de Política Exterior (1973-1984)* (São Paulo: Convivio).
- Caputo, Dante 1986 Disertación presentada en la Jornada Académica “Treinta meses de Política Exterior en democracia”, Universidad de Buenos Aires, 4 de junio, mimeo.
- Cardoso, Fernando Henrique 1996 “Globalisation and International Relations”. Conferencia dictada en la Universidad de Witswatersrand, Johannesburgo, 27 de noviembre, mimeo.
- Cavallo, Domingo 1989 “Extractos de entrevistas al Canciller Domingo Cavallo” en *América Latina Internacional* (Buenos Aires) Vol. 6, N° 21.
- Cavallo, Domingo 1993 “Síntesis de 19 meses de gestión (08-07-91 al 31-01-91)” en *Centro de Economía Internacional* (Buenos Aires: CEI) N° 43, primera quincena de mayo.
- Cavallo, Domingo Felipe 1996 “La inserción de la Argentina en el Primer Mundo” en Jalabe, Silvia (comp.) *La Política Exterior Argentina y sus protagonistas/1880-1995* (Buenos Aires: Nuevo Hacer-GEL-CARI).
- Centro de Estudios Estratégicos 1996 “Resumo das Intervenções dos participantes do Workshop sobre as relações Brasil-África” (Brasília).
- Centro de Estudios en Relaciones Internacionales Rosario (CERIR) (ed.) 1994 *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato* (Rosario: CERIR) Tomo I.
- Centro de Estudios en Relaciones Internacionales Rosario (CERIR) (ed.) 1998 *La política exterior argentina 1994/1997* (Rosario: CERIR) Tomo II.
- Centro de Estudios en Relaciones Internacionales Rosario (CERIR) (ed.) 2001 *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?* (Rosario: CERIR) Tomo III.
- Cervo, Amado Luiz y Bueno, Clodoaldo (comp.) 1992 *História da Política Exterior do Brasil* (São Paulo: Atica).
- Costa e Silva, A. 1989 *O vício da África* (Lisboa: Sá da Costa).

- Da Silva, João Carlos 1995 "Brazilian Naval Power" en Mills, Greg (ed.) *Maritime Policy for Developing Nations* (Johannesburg: SAIIA).
- Dallanegra Pedraza, Luis 1998 *El orden mundial del siglo XXI* (Buenos Aires: Ediciones de la Universidad).
- De Lima, Paulo Tarso Flecha 1995 "O mundo à espera do Brasil" em *Jornal do Brasil* (Rio de Janeiro) 1º de enero.
- Di Tella, Guido 1992 Discurso pronunciado en el cuadragésimo séptimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 24 de septiembre, Doc. A/47/PV.5.
- Di Tella, Guido 1996 "Política exterior argentina: actualidad y perspectivas" en Jalabe, Silvia (comp.) *La Política Exterior Argentina y sus protagonistas/1880-1995* (Buenos Aires: Nuevo Hacer-GEL-CARI).
- Escudé, Carlos 1992 *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina* (Buenos Aires: Planeta).
- Espeche Gil, Vicente 1985 "Política Exterior: la búsqueda de la solidaridad eficaz. Entrevista al Director del Área África y Cercano Oriente de la Cancillería" en *Boletín Oficial de la República Argentina* (Buenos Aires) 5 de septiembre, N° 25.755.
- Fasciolo, Carlos 1998 "La política exterior de Brasil en África". Tesis de Doctorado, Western California University, California, mimeo.
- Ferrer, Jorge Osvaldo 1993 "El Atlántico en el pensamiento estratégico argentino" en *Colección Cuadernos*, N° 9 (Buenos Aires: CARI).
- Fig, David 1979 "South Africa's expansion of relations with Latin America 1966-1977: Some initial observations" in *Collected Papers* (New York: Centre of Southern African Studies, University of New York) N° 4.
- Fonseca Jr., Gelson 1998 *A Legitimidade e outras questões internacionais* (São Paulo: Paz e Terra).
- Fontoura, Paulo, Roberto Campos Tarrisse da 1999 *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas* (Brasília: FUNAG).
- Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) 1995 *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas 1946-1995* (Brasília: FUNAG).
- García, Eugenio Vargas 2000 *Cronología das relações internacionais do Brasil* (São Paulo: Editora Alfa Omega).
- García del Solar 1996 "La política exterior del gobierno de Arturo Illia" en Jalabe, Silvia (comp.) *La Política Exterior Argentina y sus protagonistas/1880-1995* (Buenos Aires: Nuevo Hacer- GEL-CARI).
- Geldenhuis, Deon 1984 *The Diplomacy of Isolation: South Africa Foreign Policy Making* (Braamfontein: Macmillan).
- Goldberg, Marta y Mallo, Silvia 1994 "La población africana de Buenos Aires y su campaña. Formas de vida y subsistencia (1750-1850)" en *Temas de Asia y África 2* (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires).
- Gravil, Roger 1988 "The Southern Cone and South Africa". Ponencia presentada en el seminario "Las relaciones angloargentinas

- después del Conflicto del Atlántico Sur”, Buenos Aires, 19 al 21 de abril, mimeo.
- Gros Espiell, Héctor 1988 “El concepto de Zona de Paz” en Palma, R. (comp.) *Zonas de Paz* (Santiago de Chile: Comisión Sudamericana de Paz).
- Guimarães, Samuel Pinheiro (ed.) 1996 *South Africa and Brazil. Risks and opportunities in the turmoil of globalization* (Brasilia: CNPQ-IPRI).
- Guzmán, María Florencia 2000 “Vidas de esclavos en el antiguo Tucumán” en *Todo es Historia* (Buenos Aires) N° 393.
- Hermann, Charles 1990 “When Governments Choose to Redirect Foreign Policy” in *International Studies Quarterly* (Denton) Vol. 34, N° 1, March.
- Hermann, Margaret and Hermann, Charles 1989 “Who makes Foreign Policy Decisions and How: an Empirical Enquiry” in *International Studies Quarterly* (Denton) Vol. 33, N° 4.
- Hurrel, Andrew 1983 “The Politics of South Atlantic security: A Survey of proposals for a South Atlantic Treaty Organisation” in *International Affairs* (Londres) Vol. 59, N° 2.
- Insausti de Aguirre, Marta 1998 Presentación en el Seminario Internacional “Sociedad, Política y Economía en el África Subsahariana” organizado por el CEI-UCA, CERIR, CINU y ACNUR, Buenos Aires, 20 y 21 de abril, mimeo.
- Jaguaribe, Hélio 1996 “Introdução geral. Evolução da política externa” em Albuquerque, José Augusto Gulihon (org.) *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990. Crescimento, Modernização e Política Externa* (São Paulo: Cultura Editores Associados).
- Jefatura de Gabinete de Ministros 1996 “Memoria detallada del estado de la Nación” (Buenos Aires: Congreso de la Nación) 1° de marzo.
- Jefatura de Gabinete de Ministros 1998 “Memoria detallada del estado de la Nación” (Buenos Aires) 1° de marzo.
- Lampreia, Luiz F. 1996 “Uma diplomacia afirmativa na África” em *Correio Brasileiro*, 11 de maio.
- Lampreia, Luiz Felipe 1995a “Calendário da Diplomacia Presidencial em 1995” em *O Globo* (Rio de Janeiro) 11 de março.
- Lampreia, Luiz Felipe 1995b “A política externa do governo” em *Jornal do Brasil* 8 de janeiro.
- Lanús, Juan Archibaldo 1984 *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina 1945-1980* (Buenos Aires: EMECE).
- Lechini, Gladys 1986 *Así es África. Su inserción en el mundo. Sus relaciones con la Argentina* (Buenos Aires: Editorial Fraternal).
- Lechini, Gladys 1987 “Factibilidad de una solución a la crisis del África Austral a partir de un sistema internacional transnacionalizado”. Ponencia presentada en el Quinto Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Estudios Afroasiáticos, Buenos Aires, 7 al 11 de septiembre, mimeo.

- Lechini, Gladys 1994 "Ajustes y cambios en el patrón de desarrollo político de Sudáfrica" en *Estudios Sociales* (Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral) Año 4, N° 6.
- Lechini, Gladys 1995 *Las Relaciones Argentina-Sudáfrica desde el proceso hasta Menem* (Rosario: Ediciones CERIR).
- Lechini, Gladys 2001 "África desde Menem a De la Rúa: continuidad de la política por impulsos" en CERIR (ed.) *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?* (Rosario: CERIR) Tomo III.
- Leysens, Anthony 1992 "South Africa's Relations with Latin America (1966-1988)" in *UNISA* (Johannesburg: Centre for Latin American Studies) N° 6.
- Leysens, Anthony and Fourie, Peter 1997 "Relations with Latin America" in Carlsnaes, Walter and Muller, Marie (comp.) *Change and South African External Relations* (Johannesburg: Thomson).
- Llamazares, Juan 1962 "Informe de la Misión Especial", Buenos Aires, 21 de agosto, mimeo.
- Mackinlay, John and Chopra Jarat 1997 "Second Generation Multinational Operations" in Diehl, Paul (comp.) *The politics of Global Governance* (Boulder: Lenne Rienner Publishers).
- Maffia, Marta 1986 "La migración caboverdeana hacia la Argentina. Análisis de una alternativa" en *Trabalhos de Antropologia e Etnologia* (Porto: Sociedade Portuguesa de Antropología e Etnología) Vol. 25.
- Maffia, Marta 1994 "Algunas consideraciones sobre la familia y la inmigración caboverdeana en Argentina" en *Revista Parecidos y Diferentes* (Buenos Aires: Ed. Lectorado de Portugués/Instituto Nacional de Enseñanza Superior en Lenguas Vivas Juan Ramón Fernández).
- Maffia, Marta 2000 "Caboverdeanos en la Argentina. Alcances y límites de un proceso de integración" en *Fundación Novum Millenium* (Buenos Aires: Instituto de Política Exterior).
- Maffia, Marta y Lahitte, Héctor 1995 *Emigração Cabo-verdiana na Argentina* (Lisboa: Universidade Aberta, Ministério da Educação).
- Manning, Bayless 1977 "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: three proposals" in *Foreign Affairs* (Washington/New York) Vol. 55, N° 1.
- Markwald, Ricardo 1996 "MERCOSUR-SADC: Prospects for a South-South Cooperation" in Guimarães, Samuel Pinheiro (ed.) *South Africa and Brazil. Risks and opportunities in the turmoil of globalization* (Brasilia: CNPQ-IPRI).
- Mbeki, Thabo 1997 "Colocando la relación entre Sudáfrica y Argentina en el contexto de la globalización". Discurso pronunciado ante el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (Buenos Aires: CARI) 10 de septiembre.

- Melo, Ovidio de Andrade 2000a “Uma Tentativa de Visão Política Realista das Relações entre o Brasil e a África do Sul” em Guimarães, Samuel Pinheiro (org.) *África do Sul. Visões Brasileiras* (Brasília: IPRI).
- Melo, Ovidio de Andrade 2000b “O reconhecimento de Angola pelo Brasil em 1975” em Albuquerque, José Augusto Gulihon (org.) *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990. O desafio Geoestratégico* (São Paulo: Annablume/NUPRI USP).
- Mills, Greg y Mutschler, Claudia (ed.) 1999 “Exploring South-South Dialogue MERCOSUL” in *Latin America and SADC in Southern Africa* (Johannesburg: SAIIA).
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil 1980 *Resenha de Política Exterior do Brasil* (Brasília) janeiro a março, N° 24.
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil 1996 “Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Luiz F. Lampreia, por ocasião do almoço que lhe oferecem os embaixadores africanos acreditados junto ao Governo brasileiro” (Brasília) 2 de maio <<http://www.mre.gov.br/sei/Africa1.htm>>.
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil 1998 “Discurso do Sr. Presidente da República no almoço oferecido em ocasião da visita do presidente da África do Sul, Nelson Mandela”, Palácio da Alvorada, 21 de julho <<http://www.mre.gov.br/sei/mandela2.htm>>.
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil 1998 “Exposição do Embaixador Luiz F. Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores, no X Fórum Nacional, As perspectivas da Situação mundial e a Política Externa do Brasil” (Rio de Janeiro), 12 de maio <<http://www.mre.gov.br/sei/disforum/htm>>.
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil “Palavras do Senhor Secretário de Assuntos Estratégicos, Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, Chefe da Delegação do Brasil à V Reunião Ministerial da ZOPACAS”, Buenos Aires, 21 de outubro, mimeo.
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil 2000 “Discurso do Señor Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia, em ocasião da Cerimônia de lançamento do Selo Comemorativo do Dia da África” (Brasília) 25 de maio <<http://www.mre.gov.br/sei/seloafrika.htm>>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina 1961 “Memorandum N° 39 del Departamento de Asia y África” (Buenos Aires) 20 de julio.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina 1973 “Anexo II-Discurso de SE el señor ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República en la Vigésimo Octava Asamblea General de Naciones Unidas” en *Memorias* (Buenos Aires).
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina 1976 *Memoria 1975* (Buenos Aires).

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina 1978 “Informe sobre la misión cumplida por el señor subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería en países de África Occidental” (Buenos Aires), sin fecha.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina 1984 “Comunicado” (Buenos Aires) 9 de octubre.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina 1986 “Comunicado N° 32” (Buenos Aires) 22 de mayo.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina 1986 “Informe interno realizado por la Dirección África”, Buenos Aires, mimeo.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina 1987a “Texto del discurso que pronunciara el señor presidente de la Nación en la recepción ofrecida al señor presidente de Zaire, mariscal Mobutu Sese Seko” (Buenos Aires) 19 de febrero.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina 1987b “Discurso del señor presidente de la Nación don Raúl Alfonsín, con motivo de la visita del presidente de Cabo Verde, Arístides Pereira a Argentina” (Buenos Aires) abril.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina 1990 “Informe interno realizado por la Dirección del África Sub-sahariana”, Buenos Aires, mimeo.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina 1991 “Discurso del señor Guido Di Tella en el cuadragésimo sexto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas” (Nueva York) 26 de septiembre de 1991, Doc. A/46/PV.5.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina 1992 “Discurso del señor canciller Guido Di Tella en el cuadragésimo séptimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas” (Nueva York) 24 de septiembre, Doc. A/ 46/PV.5.
- Miranda, Roberto 1988 “El análisis de la Política Exterior Argentina desde la perspectiva de las relaciones internacionales” en *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (CERIR: Rosario) N° 1.
- Miranda, Roberto 1994 “Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem” en *Revista Relaciones Internacionales* (La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales) N° 7.
- Miranda, Roberto 2001a “El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina” en *Revista del IRI* (La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales) N° aniversario.
- Miranda, Roberto 2001b “El eje doméstico de las cuestiones externas de la Argentina: el caso del MERCOSUR” en *Revista de la UCEL* (Rosario: UCEL) N° 7.
- Misión Permanente ante Naciones Unidas 1946 a 1980 “Discurso de su Excelencia el señor ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina” (Nueva York).

- Moneta, Carlos Juan 1977 "La política exterior del Peronismo: 1973-1976" en *Foro Internacional del Colegio de México* (México).
- Moneta, Carlos Juan 1978 "Aspectos conflictivos de las relaciones afrolatinoamericanas: las vinculaciones políticas, económicas y militares de Sudáfrica con los países del Atlántico Sur Latinoamericano" en *Revista de Relaciones Internacionales* (México) Vol. VI, N° 22.
- Moneta, Carlos Juan 1980 "Aspectos conflictivos de las relaciones afrolatinoamericanas: las vinculaciones políticas, económicas y militares de Sudáfrica con los países del Atlántico Sur Latinoamericano: el caso brasileño" en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales* (Buenos Aires) N° 16-17.
- Moneta, Carlos Juan 1983 "Aspectos conflictivos de las relaciones afrolatinoamericanas: las vinculaciones políticas, económicas y militares de la República Sudafricana con los países del Atlántico Sur Latinoamericano" en Moneta, Carlos Juan (comp.) *Geopolítica y política del poder en el Atlántico Sur* (Buenos Aires: Pleamar).
- Moneta, Carlos Juan 1988 "La política externa del peronismo, 1973-1976" en Perina, Rubén y Russell, Roberto (comp.) *Argentina en el mundo 1973-1987* (Buenos Aires: GEL).
- Morrone, Francisco 2001 "La participación del negro en el ejército" en Picotti, Dina (comp.) *El negro en la Argentina. Presencia y negación* (Buenos Aires: Editores de América Latina).
- Mourão, Fernando A. Albuquerque 1986 "Reflexões sobre uma política para as relações internacionais e em relação ao continente africano". Ponencia presentada en el X Encontro Anual da ANPOCS, Campos do Jordão, outubro, mimeo.
- Mourão, Fernando A. Albuquerque 1988 "Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul" em *Política e estratégia* (São Paulo) Vol. VI (1).
- Mourão, Fernando A. Albuquerque 1994 "O Brasil e a África" em Fonseca Júnior, Gelson y Nabuco de Castro, Sergio Henrique (org.) *Temas de Política Externa Brasileira II* (São Paulo: Paz e Terra).
- Mourão, Fernando A. Albuquerque 1996 "A União Européia e o MERCOSUL: um relacionamento em construção" em Casella, Paulo Borba (cord.) *Contratos Internacionais e Direito Económico no Mercosul* (São Paulo: LTR).
- Mourão, Fernando A. Albuquerque 1996 "The Brazilian and South African Foreign Policy for Southern Africa" in Guimarães, Samuel Pinheiro (ed.) *South Africa and Brazil. Risks and opportunities in the turmoil of globalization* (Brasília: CNPQ-IPRI).
- Mourão, Fernando A. Albuquerque 1997 "Regionalismo e Globalismo: percepções a partir dos casos do MERCOSUL e da África Austral", mimeo.

- Mourão, Fernando A. Albuquerque 2000 “A África do Sul entre a Globalização e a Regionalização: breves considerações” em Guimarães, Samuel Pinheiro (org.) *África do Sul. Visões Brasileiras* (Brasília: IPRI).
- Mourão, Fernando A. Albuquerque e Oliveira, Henrique Altemani de 2000 “Política Africana no Brasil” em Albuquerque, José Augusto Gulihon (org.) *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990. O desafio Geoestratégico* (São Paulo: Annablume/NUPRI USP).
- Muñoz, Heraldo 1986 *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno* (Santiago de Chile: Las Ediciones del Ornitorrinco).
- Naciones Unidas 1946 a 1978 “Documentos Oficiales de la Asamblea General, Sesiones Plenarias” (Nueva York).
- Ogwu, Joy 1981 “Nigeria and Latin America: Problems and perspectives”. Ponencia presentada en “Symposium on África/Latin America”, Rio de Janeiro, 4 al 7 de agosto, mimeo.
- Oliveira, Henrique Altemani de 1987 “Política externa brasileira e relações comerciais Brasil-África”. Tesis de Doctorado, FFLCH-USP, São Paulo.
- Pantoja, Selma y Saraiva, José Flavio Sombra (orgs.) 1998 *Angola e Brasil nas Rotas do Atlântico Sul* (Rio de Janeiro: Bertrand).
- Paradiso, José 1993 *Debates y trayectoria de la política exterior Argentina* (Buenos Aires: GEL).
- Penna, Pio 2001a “A evolução das relações entre o Brasil e a África do Sul - de 1918 a 2000”. Ponencia presentada en el X Congresso Internacional da ALADAA: Cultura, Poder e tecnologia: África e Asia face à Globalização (Rio de Janeiro: Editora da Universidade Candido Mendes) 26 al 29 de octubre.
- Penna, Pio 2001b “África do Sul e Brasil: diplomacia e comércio (1918-2000)” em *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais) N° 1.
- Peña, Felix 1983 “La Argentina en un mundo que cambia. Prioridades de la Política Exterior Argentina a partir de los años 70” en Waldman, Peter y Garzon Valdez, Ernesto (comp.) *El poder militar en la Argentina (1976-1981)* (Buenos Aires: Galerna).
- Pereira, José María Nunes 1985 “Brasil-África no Governo Figueiredo: um balanço” em *Contexto Internacional* (Rio de Janeiro) Año 1, N° 2.
- Pereira, José María Nunes 1987 “África do Sul. A questão do Apartheid e as Relações com o Brasil”. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Estudios Afroasiáticos, Buenos Aires, 7 al 11 de septiembre, mimeo.
- Pereira, José Maria Nunes e Borges, Edson 1992 “O imperativo da política africana do Brasil”. Ponencia presentada en el II Congresso Luso-Brasileiro de Ciências Sociais (São Paulo: USP) 4 al 7 de agosto.
- Pérez Llana, Carlos 1984 “Comentarios al trabajo del profesor Juan Carlos Puig. La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y

- coherencia estructural” en Puig, Juan Carlos (comp.) *América Latina. Políticas Exteriores Comparadas* (Buenos Aires: GEL) Tomo I.
- Picotti, Dina (comp.) 2001 *El negro en la Argentina. Presencia y negación* (Buenos Aires: Editores de América Latina).
- Pimentel, José Vicente de Sá 2000 “Relações entre o Brasil e a África subsaária” em *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasília) Año 43, N° 1.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 1986 “Memorandum of Understanding between the Government of Argentina and the UNDP Regional Bureau for África”, 7 de noviembre.
- Puig, Juan Carlos 1984 “La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural” en Puig, Juan Carlos (comp.) *América Latina. Políticas Exteriores Comparadas* (Buenos Aires: GEL), Tomo I.
- Ricardes, Raúl 1986 “El movimiento de países No Alineados, la Conferencia de Harare y la Argentina” en *América Latina Internacional* (Buenos Aires) Vol. 3, N° 9.
- Rizzo Romano, Alfredo 1991 “Misión argentina en África” en *Revista Argentina Ante el Mundo* (Buenos Aires).
- Rodríguez, José Honório 1961 *Brasil e a África. Outro horizonte* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Roelofse-Campbell, Zelia 1995 “Brazil’s new role in South and Sothern Africa: an interview with Luiz Felipe Lampreia” in *Latin America Report* (Johannesburgo), Vol. 11, N° 2.
- Roelofse-Campbell, Zelia 1999a “President Mandela strengthens relations: state visit to Brazil and Argentina, and address to the Mercosur summit at Ushuaia” in *Latin America Report* (Johannesburgo) Vol. 15, N° 1.
- Roelofse-Campbell, Zelia 1999b “Consolidating ties between Brazil and South Africa: an interview with Ivan Cannabrava” in *Latin America Report* (Johannesburgo) Vol. 15, N° 2.
- Ruda, José María 1967 “Prólogo” en De Prat Gay, Gastón *Política Internacional del Grupo Latinoamericano* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot).
- Russell, Roberto 1990 “El proceso de toma de decisiones en la Política Exterior Argentina (1976-1989)” en Russell, Roberto (ed.) *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina* (Buenos Aires: GEL).
- Russell, Roberto 1996a “Marchas y contramarchas de la política exterior del Proceso: los gobiernos de Viola, Galtieri y Bignone” en Jalabe, Silvia (comp.) *La Política Exterior Argentina y sus protagonistas/1880-1995* (Buenos Aires: Nuevo Hacer-GEL-CARI).

- Russell, Roberto 1996b “Sistema de creencias y Política Exterior Argentina (1976-1989)” en *Documentos e Informes de Investigación* (Buenos Aires: FLACSO) N° 204.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel 2002 *El lugar de Brasil en la política exterior de la Argentina. La visión del otro*, mimeo.
- SAIIA 2000 “Erwin give little detail simply stating that South Africa and Brazil had completed preparatory talks on trade co-operation that could lead to a FTA between SACU and MERCOSUR” in *Intelligence Update: Brazil and SA towards a FT* (Johannesburg) October.
- Santos, Juliana Soares 1999 “A Integração regional na África Austral: a SADC na ótica dos interesses Sul-africanos”. Disertación de Maestría (São Paulo: USP) julio.
- Saraiva, José Flavio Sombra 1985 “Angola e Brasil 1500-1980. Estudio de un Caso en la Historia de las Relaciones y Vinculaciones de África con América Latina”. Disertación de Maestría (México: El Colegio de México).
- Saraiva, José Flavio Sombra 1994 “Do Silêncio à afirmação: relações do Brasil com a África” em Cervo, Amado Luiz (org.) *O desafio Internacional. A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias* (Brasília: Editora UNB).
- Saraiva, José Flavio Sombra 1996 *O lugar da África. A dimensão Atlântica da Política Externa Brasileira (de 1946 a nossos dias)* (Brasília: Editora UNB).
- Saraiva, José Flavio Sombra 1998 “Um Momento Especial nas Relações Brasil-Angola: Do Reconhecimento da Independência aos Desdobramentos Atuais” em Pantoja, Selma e Saraiva, José Flavio Sombra (orgs.) *Angola e Brasil nas Rotas do Atlântico Sul* (Rio de Janeiro: Bertrand).
- Saraiva, José Flavio Sombra e Gala, Irene Vida 2001 “O Brasil e a África no Atlântico Sul: uma visão de paz e cooperação na história da construção da cooperação africano-brasileira no Atlântico Sul”. Ponencia presentada en el X Congresso Internacional da ALADAA Cultura, Poder e Tecnologia: África e Asia face à Globalização (Rio de Janeiro: Editora da Universidade Candido Mendes), 26 al 29 de outubro de 2000.
- Saraiva Guerreiro, Ramiro 1992 *Lembranças de um empregado do Itamaraty* (São Paulo: Editora Siciliano).
- Sardemberg, Ronaldo Mota 1980 “A evolução da política externa do Brasil nas duas últimas décadas” em Oliveira, Henrique Altemani de 1987 “Política externa brasileira e relações comerciais Brasil-África”. Tesis de Doctorado (São Paulo: FFLCH-USP).
- Selcher, Wayne A. 1984 “Dilemas políticos nas relações Brasil-África: comentário sobre alguns obstáculos políticos nas relações Sul-Sul” em *Estudos Afro-Asiáticos* (Rio de Janeiro) N° 10, junho.

- Silveira, Antonio Azeredo da 1976 "Silveira no Congresso expõe bases da diplomacia brasileira" em *Revista Política Externa do Brasil* (Brasília: Ministério de Relações Exteriores).
- Skocpol, T. and Somers, M. 1980 "The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry" in *Comparative Studies in Society and History* (Cambridge: Cambridge University Press) N° 22.
- Sodré, Roberto de Abreu 1996 *No espelho do tempo. Meio Século de Política* (Rio de Janeiro: Best Seller).
- Van Klaveren, Alberto 1992 "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar" en *Estudios Internacionales* (Santiago de Chile) N° 98.
- Vázquez Ocampo, José María 1989a *Política Exterior Argentina (1973-1983). De los intentos autonómicos a la dependencia* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina) Tomos I y II.
- Vela, María Elena 2001 "Historia y Actualidad de los estudios afroargentinos y africanos en la Argentina" en Picotti, Dina (comp.) *El negro en la Argentina. Presencia y negación* (Buenos Aires: Editores de América Latina).
- Vilalva, Mário e Gala, Irene Vida 2001 "Relações Brasil-África do Sul: quatro décadas rumo à afirmação de uma parceria democrática (1948-1998)" em *Cena Internacional* (Brasília) Año 3, N° 2.
- Vizentini, Paulo 1998 *A política externa do regime militar brasileiro* (Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS).
- Weiner, Pedro 1986 "La cooperación internacional en nuestro país" en *Primer Congreso Nacional de ALADAA* (Buenos Aires) 15 al 17 de octubre.

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

- Cardoso, Fernando H. 1993a "Riscos e oportunidades" em *Jornal do Brasil* (Rio de Janeiro) 12 de enero.
- Cardoso, Fernando H. 1993b "Riscos e oportunidades" em *Jornal do Brasil* (Rio de Janeiro) 10 de febrero.
- Cardoso, Fernando H. 1993c "A África e o Brasil" em *Jornal do Brasil* (Rio de Janeiro) 18 de marzo.
- Cardoso, Fernando H. 1993d "O Brasil e a lusofonia", *Jornal do Brasil* (Rio de Janeiro) 25 de abril.
- Clarín* 1981a (Buenos Aires) 24 de abril.
- Clarín* 1981b "Fuerte crítica a Sudáfrica" (Buenos Aires) 9 de septiembre.
- Clarín* 1982a (Buenos Aires) 4 de junio.
- Clarín* 1982b "Sudáfrica es neutral" (Buenos Aires) 24 de abril.
- Clarín* 1982c "Un pacto secreto" (Buenos Aires) 12 de abril.
- Clarín* 1982d "Aclaración sobre un envío sudafricano" (Buenos Aires) 26 de mayo.

- Clarín* 1983 “Sudáfrica negó la visa al Capitán Astiz” (Buenos Aires) 4 de marzo.
- Clarín* 1984 “Desmienten una presunta ruptura con Sudáfrica” (Buenos Aires) 15 de agosto.
- Clarín* 1991 “Las razones de hoy para dar el portazo” (Buenos Aires) 22 de septiembre.
- Clarín* 1992 “Menem aceptaría una invitación oficial para visitar Sudáfrica” (Buenos Aires) 25 de septiembre.
- Clarín* 1993 “Cavallo versus Surrouille”, (Buenos Aires) 21 de septiembre.
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (ed.) 1980 *Proyección externa de la empresa argentina*, Buenos Aires, mimeo.
- Correio Braziliense* 1993a “Brasil e África do Sul devem aproximar-se” (Brasilia) 1 de febrero.
- Correio Braziliense* 1993b “África do Sul deverá comprar mais do Brasil” (Brasilia) 27 de diciembre de 1993.
- Correio Braziliense* 1996 “Embaixadores pedem explicações” (Brasilia) 5 de mayo.
- Correio Braziliense* 1997 “O caminho mais curto para o Senegal” (Brasilia) 18 de mayo.
- El Cronista* 1993 “Pérez Companc busca oro con una empresa de Sudáfrica” (Buenos Aires) 30 de julio.
- Folha de São Paulo* 1994 “A Nova Geração do Itamaraty. O Itamaraty abre as portas” (São Paulo) 18 de diciembre, cuaderno 6.
- Gazeta Mercantil* 1993 “África quer reaproximar-se do Brasil” (São Paulo) 8 de julio.
- Gryzinski, Vilma 1993 “Italo Zappa: Não somos mascates” em *Veja* (São Paulo) 3 de marzo.
- Jornal da Tarde* 1986 “A iniciativa é de paz” (São Paulo) 30 de octubre.
- Jornal de Brasília* 1995 “Parceria com a África é elogiada pelo chanceler” (Brasilia) 26 de mayo.
- Jornal do Brasil* 1995a “Ação Global” (Rio de Janeiro).
- Jornal do Brasil* 1995b “Brasil vai enviar nova força de paz à África” (Rio de Janeiro) 9 de agosto.
- Jornal do Brasil* 1999 “Lampreia em Luanda pedira paz” (Rio de Janeiro) 29 de mayo.
- La Capital* 1975 (Rosario) 30 de enero.
- La Capital* 1978 (Rosario) 14 de marzo
- La Nación* 1978a (Buenos Aires) 3 de marzo
- La Nación* 1978b (Buenos Aires) 16 de mayo.
- La Nación* 1978c “Posición argentina sobre discriminación” (Buenos Aires) 21 de marzo.

- La Nación* 1982 “Costa Méndez denunció una alianza tripartita” (Buenos Aires) 4 de junio.
- La Nación* 1983 (Buenos Aires) 11 de marzo.
- La Nación* 1984a “El Discurso de Alfonsín en las Naciones Unidas” (Buenos Aires) 26 de septiembre.
- La Nación* 1984b “Comunicado oficial por la gira a Sudáfrica” (Buenos Aires) 26 de octubre.
- La Nación* 1985a “El gobierno convocó a su representante en Pretoria” (Buenos Aires) 13 de agosto.
- La Nación* 1985b “La Cancillería expectante” (Buenos Aires) 16 de agosto.
- La Nación* 1986a “Caputo trató la tensión en Centroamérica” (Buenos Aires) 17 de diciembre.
- La Nación* 1986b “Condenan la ruptura de relaciones con Sudáfrica” (Buenos Aires) 6 de junio.
- La Nación* 1986c “La ruptura con Sudáfrica” (Buenos Aires) 23 de mayo.
- La Nación* 1986d (Buenos Aires) 24 de mayo.
- La Nación* 1986e (Buenos Aires) 11 de agosto.
- La Nación* 1987a “Reestructuran el área de África en la Cancillería” (Buenos Aires) 2 de junio.
- La Nación* 1987b “Argentina aumentará sus vínculos con África” (Buenos Aires) 27 de julio.
- La Nación* 1990 “Mandela” (Buenos Aires) 6 de septiembre.
- La Nación* 1991a “Posición argentina ante la reunión de los No Alineados” (Buenos Aires) 1 de septiembre.
- La Nación* 1991b “Di Tella: la prioridad comienza con EE.UU.” (Buenos Aires) 9 de enero.
- La Nación* 1991c “Fue restablecida la relación con Sudáfrica” (Buenos Aires) 9 de agosto.
- La Nación* 1991d “Porta, futuro diplomático” (Buenos Aires) 7 de agosto.
- La Nación* 1992a (Buenos Aires) 22 de mayo.
- La Nación* 1992b (Buenos Aires) 26 de noviembre.
- La Nación* 1992c “Objetivos comunes con la Armada Sudafricana” (Buenos Aires) 9 de octubre.
- La Nación* 1992d “Ferrer: el futuro de la Armada” (Buenos Aires) 19 de noviembre.
- La Nación* 1993a “Hugo Porta: ser embajador es el *test match* de mi vida” (Buenos Aires) 4 de enero.
- La Nación* 1993b “Integración para lograr el control del Atlántico Sur” (Buenos Aires) 28 de febrero.
- La Nación* 1995 “Menem y Mandela firman acuerdos de cooperación” (Buenos Aires) 25 de febrero.

- La Nueva Provincia* 1980 (Bahía Blanca) 14 de agosto.
- La Prensa* 1982a “No hay ningún pacto secreto” (Buenos Aires) 13 de abril.
- La Prensa* 1982b “Desmiente Argentina que reciba asistencia militar de Sudáfrica” (Buenos Aires) 25 de mayo.
- La Prensa* 1983 “Simposio sudafricano en Buenos Aires” (Buenos Aires), 3 de julio.
- La Prensa* 1985 (Buenos Aires) 8 de septiembre.
- La Razón* 1985 “Caputo calificó de sumamente delicado el tema de una posible ruptura con Sudáfrica” (Buenos Aires) 17 de agosto.
- Montes, Oscar 1977 “Política internacional argentina, regional y mundial”, disertación en el Instituto Argentino de Ejecutivos de Finanzas, en *La Nación* (Buenos Aires) 3 de diciembre.
- O Globo* 1994 (Rio de Janeiro) 4 de julio.
- São Paulo, José Casado de 1993 “Uma política externa ainda indefinida” em *Gazeta Mercantil*, 19 de febrero.
- Sardenberg, Ronaldo Mota 1994 “A diplomacia brasileira tem participação ativa na ONU” em *Folha de São Paulo* (São Paulo) 18 de diciembre.
- Tiempo Argentino* 1983 “Muñiz pidió sanción a Sudáfrica” (Buenos Aires) 27 de mayo.
- Veja* 1993 “Arma brasileira na guerra” (São Paulo) 15 de septiembre.

ANEXO I

GLOSARIO DE SIGLAS

- ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- ACP: *Africa, Caribbean and Pacific* (África, Caribe y Pacífico)
- AFRICA Fund: Fondo de Acción para rechazar la Invasión, el Colonialismo y el Apartheid
- ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas
- ANC: *African National Congress* (Congreso Nacional Africano)
- BAD: Banco Africano de Desarrollo
- BIAO: Banco Internacional del África Occidental
- BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
- CACEX: Cámara de Comercio Exterior
- CEE: Comunidad Económica Europea
- COMESA: *Common Market for Eastern and Southern Africa* (Mercado Común para el África Oriental y Austral)
- COMMONWEALTH: Comunidad Británica de Naciones
- CPLP: Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa
- CTPD: Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
- DANMO: Dirección de África del Norte y Oriente Medio
- DFA: *Department of Foreign Affairs* (Departamento de Asuntos Externos, Sudáfrica)
- DIASA: Dirección de África Subsahariana
- DTI: *Department of Trade and Industry* (Ministerio de Industria y Comercio de Sudáfrica)
- ESMA: Escuela de Mecánica de la Armada
- FAD: Fondo Africano de Desarrollo
- FLS: *Front Line States* (ver PLF, Países de la Línea de Frente)
- FMI: Fondo Monetario Internacional
- FO-AR: Fondo Argentino para el Desarrollo
- FRELIMO: Frente de Liberación de Mozambique
- FTA: *Free Trade Area* (Área de Libre Comercio)
- GATT: *General Agreement on Trade and Tariff* (Acuerdo General de Comercio y Aranceles)
- INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

- INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTI: Instituto Nacional de Tecnología Industrial
ISEN: Instituto del Servicio Exterior de la Nación
MERCOSUR: Mercado Común del Sur
MONUA: Misión de Observación de las Naciones Unidas en Angola
MPLA: Movimiento Popular de Liberación de Angola
MRECIC: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
NAFTA: *North American Free Trade Agreement* (Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio)
NOAL: Movimiento de Países No Alineados
NOEI: Nuevo Orden Económico Internacional
OMC: Organización Mundial del Comercio
ONU: Organización de las Naciones Unidas
ONUMAZ: Operación de las Naciones Unidas en Mozambique
OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTAS: Organización del Tratado del Atlántico Sur
OUA: Organización para la Unidad Africana
PALOPS: Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PTA: *Preferential Trade Area* (Área de Comercio Preferencial)
RDC: República Democrática del Congo
SACU: *Southern African Customs Union* (Unión Aduanera del África Austral)
SADC: *Southern African Development Community* (Comunidad de Desarrollo del África Austral)
SADCC: *Southern African Development Coordinating Conference* (Conferencia de Coordinación del Desarrollo del África Austral)
SAIIA: *The South African Institute of International Affairs* (Instituto Sudafricano de Relaciones Internacionales)
SECEX: Secretaria de Comercio Exterior
SWAPO: *South West African People's Organization* (Organización del Pueblo del África Occidental)
UE: Unión Europea
UN: *United Nations* (ver ONU, Naciones Unidas)
UNAVEM: Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola
UNCTAD: *United Nations Conference on Trade and Development* (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo)

UNITA: Unión Nacional para la Independencia Total de Angola

UNOMIL: Misión de Observación de las Naciones Unidas en Liberia

UNOMSA: Misión de Observación de las Naciones Unidas en Sudáfrica

UNOMUR: Misión de Observación de las Naciones Unidas en Uganda-
Ruanda

URSS: Unión Soviética

ZPCAS: Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur

ANEXO II

CUADROS Y GRÁFICOS

CUADRO 1
ARGENTINA - ÁFRICA: MISIONES ENVIADAS Y RECIBIDAS (1960-2000)

| Presidente argentino | Año | Representante | Misión | |
|----------------------|------|---|-------------------|-----------------|
| | | | País de origen | País de destino |
| Onganía | 1966 | Canciller Hilgard Müller | Sudáfrica | Argentina |
| | 1969 | Canciller Hilgard Müller | Sudáfrica | Argentina |
| Lanusse | 1972 | Canciller Honorable Solomon Pratt | Sierra Leona | Argentina |
| Videla | 1977 | Presidente Omar Bongo | Gabón | Argentina |
| | 1980 | Misión de buena voluntad del Ministro de Asuntos Exteriores Chief Patrick Bolokor | Nigeria | Argentina |
| Viola | 1981 | Vicepresidente del Consejo Militar Supremo y Ministro de Relaciones Exteriores, Florencio Maye Ela | Guinea Ecuatorial | Argentina |
| | 1981 | Secretaria de Estado para Asuntos Exteriores y Cooperación Honorine Dossou-Naki | Gabón | Argentina |
| Alfonsín | 1984 | Ministro de Relaciones Exteriores Martín Bongo | Gabón | Argentina |
| | 1985 | Min. de Relaciones Exteriores y Culto, Dante Caputo. Reunión ministerial de los No Alineados | Argentina | Angola |
| | 1986 | Vicecanciller Jorge Sábato | Argentina | Países de SADC |
| | 1986 | Presidente Raúl Alfonsín y Canciller Dante Caputo. Reunión cumbre de los No Alineados | Argentina | Zimbabwe |
| | 1987 | Presidente Mariscal Mobutu Sese Seko acompañado por Comisario de Estado de Asuntos Extranjeros Ekila Lyonda | Zaire | Argentina |
| | 1987 | Presidente de la Asamblea Nacional y Vicepresidente | Liberia | Argentina |

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)
 ARGENTINA - ÁFRICA: MISIONES ENVIADAS Y RECIBIDAS (1960-2000)

| Presidente argentino | Año | Representante | Misión | |
|----------------------|------|---|----------------|---|
| | | | País de origen | País de destino |
| Alfonsín | 1987 | Presidente Aristides Pereira y Ministro de Negocios Extranjeros | Cabo Verde | Argentina |
| | 1988 | Presidente Joaquín Chissano y Ministro de Asuntos Extranjeros | Mozambique | Argentina |
| | 1988 | Canciller Dante Caputo | Argentina | Angola - Cabo Verde - Costa de Marfil - Gabón - Ghana |
| | 1988 | Ministro de Asuntos Extranjeros | Tanzania | Argentina |
| | 1988 | Ministro de Asuntos Extranjeros | Uganda | Argentina |
| | 1988 | Ministro de Negocios Extranjeros | Cabo Verde | Argentina |
| | 1988 | Ministro de Asuntos Exteriores y de la Cooperación | Benín | Argentina |
| | 1988 | Canciller Dante Caputo | Argentina | OUA |
| | 1988 | Secretario General de la OUA | OUA | Argentina |
| | 1989 | Presidente Moussa Traoré | Mali | Argentina |
| Menem | 1991 | Ex Presidente Julius Nyerere | Tanzania | Argentina |
| | 1991 | Presidente Joao Bernardo Vieira | Guinea-Bissau | Argentina |
| | 1993 | Presidente Frederick De Klerk | Sudáfrica | Argentina |
| | 1994 | Vicepresidente Frederick De Klerk | Sudáfrica | Argentina |
| | 1994 | Canciller Guido Di Tella para la asunción de Nelson Mandela | Argentina | Sudáfrica |
| | 1994 | Canciller Guido Di Tella | Argentina | Mozambique |
| | 1995 | Presidente Carlos Menem | Argentina | Sudáfrica |
| | 1995 | Vicecanciller João Miranda | Angola | Argentina |
| | 1996 | Vicecanciller Aziz Pahad | Sudáfrica | Argentina |
| | 1996 | Vicepresidente Carlos Ruckauf | Argentina | Sudáfrica |
| | 1996 | Vicecanciller João Miranda | Angola | Argentina |
| | 1997 | Canciller Leonardo Santos Simão | Mozambique | Argentina |

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)
ARGENTINA - ÁFRICA: MISIONES ENVIADAS Y RECIBIDAS (1960-2000)

| Presidente argentino | Año | Representante | Misión | |
|----------------------|------|---|----------------|-----------------|
| | | | País de origen | País de destino |
| Menem | 1997 | Vicepresidente Thabo Mbeki | Sudáfrica | Argentina |
| | 1998 | Primer Ministro Ibrahim Keita | Mali | Argentina |
| | 1998 | Presidente Alpha Konare | Mali | Argentina |
| | 1998 | Presidente Nelson Mandela | Sudáfrica | Argentina |
| | 1999 | Presidente Robert Mugabe | Zimbabwe | Argentina |
| | 1999 | Vicecanciller Duben Onyla | Nigeria | Argentina |
| De la Rúa | 1999 | Ministro de Relaciones Exteriores Nkaosazana Dlamini Zuma | Sudáfrica | Argentina |
| | 2000 | Ministro en la "Oficina del Presidente" Essop Pahad | Sudáfrica | Argentina |
| | 2000 | Vicecanciller Aziz Pahad | Sudáfrica | Argentina |

Fuente: selección de la autora en base a informaciones provistas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

Nota: sólo se consignan las misiones encabezadas por jefes de Estado o de gobierno, o por ministros de Relaciones Exteriores, realizadas en el período bajo estudio (1960-2000).

CUADRO 2
CONVENIOS FIRMADOS POR ARGENTINA CON LOS ESTADOS DE ÁFRICA SUBSAHARIANA

| Presidente argentino | Estados | Naturaleza del convenio | Fecha |
|----------------------------------|-----------|--|--------------------------|
| Las Heras (Gov. de Buenos Aires) | Sudáfrica | Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre las provincias del Río de la Plata y la República Sudafricana | 2 de febrero de 1825 |
| Juárez Celman | Sudáfrica | Tratado para la extradición mutua de criminales entre la República Argentina y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte | 22 de mayo de 1889 |
| Perón | Sudáfrica | Acuerdo por notas reversales relativo a la venta de oleaginosas, Unión Sudafricana (extinguido) | 30 de diciembre de 1946 |
| | Sudáfrica | Acuerdo por notas reversales por el que se concreta el intercambio de carbón mineral sudafricano por maíz argentino (extinguido) | 1º de agosto de 1946 |
| | Sudáfrica | Acuerdo por notas reversales estableciendo relaciones diplomáticas | 10 de septiembre de 1947 |

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

CONVENIOS FIRMADOS POR ARGENTINA CON LOS ESTADOS DE ÁFRICA SUBSAHARIANA

| Presidente argentino | Estados | Naturaleza del convenio | Fecha |
|----------------------|-------------------|--|-----------------------|
| Perón | Centroáfrica | Acuerdo por canje de notas relativo al otorgamiento de una Línea de Crédito de 10 millones de dólares | 15 de junio de 1974 |
| Martínez de Perón | Guinea | Acuerdo General de Cooperación Económica y Técnica | 19 de agosto de 1974 |
| | Guinea | Acta de la Reunión entre la Delegación de la República Argentina y la Delegación de la República de Guinea | 19 de agosto de 1974 |
| Videla | Gabón | Convenio comercial | 30 de octubre de 1977 |
| | Gabón | Protocolo adicional al convenio comercial | 30 de octubre de 1977 |
| | Gabón | Convenio de cooperación económica y técnica | 30 de octubre de 1977 |
| | Gabón | Declaración conjunta | 30 de octubre de 1977 |
| | Senegal | Donación a Senegal de 2.854 tn de trigo dentro del marco del convenio de Ayuda Alimentaria | 1979 |
| | Costa de Marfil | Convenio comercial Abidján | 10 de julio de 1980 |
| | Congo | Acuerdo General de Cooperación | 28 de octubre de 1980 |
| | Congo | Acta de reuniones y comunicados conjuntos | 28 de octubre de 1980 |
| | Gabón | Acuerdo científico tecnológico | 23 de octubre de 1980 |
| | Gabón | Acta de visita de la delegación argentina a Gabón | 23 de octubre de 1980 |
| | Gabón | Comunicado conjunto | 23 de octubre de 1980 |
| | Guinea Ecuatorial | Acuerdo de cooperación científica y técnica | 24 de octubre de 1980 |
| | Senegal | Convenio comercial | 25 de febrero de 1980 |
| | Senegal | Convenio de cooperación científica y técnica | 13 de octubre de 1980 |
| | Senegal | Convenio de cooperación cultural | 13 de octubre de 1980 |
| | Togo | Acuerdo de cooperación científica y técnica | 16 de octubre de 1980 |
| | Zaire | Convenio comercial | 31 de octubre de 1980 |
| | Zaire | Convenio de cooperación económica | 31 de octubre de 1980 |

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)
CONVENIOS FIRMADOS POR ARGENTINA CON LOS ESTADOS DE ÁFRICA SUBSAHARIANA

| Presidente argentino | Estados | Naturaleza del convenio | Fecha |
|-----------------------------|-------------------|---|-------------------------|
| Videla | Zaire | Convenio de cooperación científica y técnica | 31 de octubre de 1980 |
| | Zaire | Convenio de cooperación cultural | 31 de octubre de 1980 |
| | Zaire | Acta de visita de la delegación argentina a Zaire | 31 de octubre de 1980 |
| | Guinea Ecuatorial | Comunicado conjunto | 25 de octubre de 1980 |
| Viola | Guinea Ecuatorial | Acta de sesiones de trabajo en el Palacio San Martín por la visita del vicepresidente Maye Ela | 21 de abril de 1981 |
| | Guinea Ecuatorial | Convenio comercial | 22 de abril de 1981 |
| | Guinea Ecuatorial | Acuerdo por notas reversales relacionado con el otorgamiento de una Línea de Crédito por parte de Argentina a Guinea Ecuatorial destinada a financiar la adquisición de productos de origen argentino | 22 de abril de 1981 |
| | Guinea Ecuatorial | Convenio de cooperación económica | 22 de abril de 1981 |
| | Gabón | Comunicado conjunto | 16 de octubre de 1981 |
| | Gabón | Acta Final de la I Reunión de la Comisión Económica Mixta Argentino-Gabonesa | 16 de octubre de 1981 |
| Bignone | Zaire | Comunicado conjunto de las Comisiones Mixtas Argentino-Zaireña de Cooperación Económica y Comercial; de Cooperación Científica y Técnica y de Cooperación Cultural | 19 de noviembre de 1982 |
| | Gabón | Acta Final de la II Reunión de la Comisión Económica Mixta Argentino-Gabonesa | 17 de diciembre de 1982 |
| | Guinea Ecuatorial | Convenio Financiero entre el Banco Central de la República Argentina y el Banco de Guinea Ecuatorial | 20 de enero de 1982 |
| | Zaire | Acta Final de la I Reunión de la Comisión Mixta Argentino-Zaireña de Cooperación Científica y Técnica | 15 de noviembre de 1982 |
| | Zaire | Acta de la Comisión Mixta Argentino-Zaireña de Cooperación Económica y Comercial | 17 de noviembre de 1982 |

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)
 CONVENIOS FIRMADOS POR ARGENTINA CON LOS ESTADOS DE ÁFRICA SUBSAHARIANA

| Presidente argentino | Estados | Naturaleza del convenio | Fecha |
|----------------------|--------------|--|-------------------------|
| Bignone | Liberia | Declaración de intención | 2 de marzo de 1983 |
| | Angola | Convenio Comercial entre el Gobierno de Angola y la Junta Nacional de Granos | 25 de febrero de 1983 |
| | Centroáfrica | Declaración de Intención - Cooperación Técnica (secreto) | 15 de enero de 1983 |
| | Centroáfrica | Declaración de Intención - Cooperación Comercial, Económica y Financiera | 15 de enero de 1983 |
| Alfonsín | Angola | Protocolo, Buenos Aires | 5 de septiembre de 1984 |
| | Gabón | Comunicado conjunto | 26 de julio de 1984 |
| | Gabón | Acuerdo cultural | 26 de julio de 1984 |
| | Benin | Acuerdo por Canje de Notas para el otorgamiento de una Línea de Crédito para la compra de Bienes de origen argentino a través del Banco Central de la República Argentina | 13 de diciembre de 1984 |
| | Gabón | Acta Final de la III Reunión de la Comisión Económica Mixta Argentino-Gabonesa | 27 de julio de 1984 |
| | Guinea | Acuerdo por canje de notas por el que el Gobierno de la República Argentina otorga al Gobierno de la República de Guinea una Línea de Crédito para adquisición de productos argentinos | 26 de noviembre de 1984 |
| | Cabo Verde | Acuerdo de cooperación científica y técnica | 1987 |
| | Zaire | Declaración conjunta | 20 de febrero de 1987 |
| | Zaire | Acuerdo por notas reversales sobre otorgamiento de una Línea de Crédito de U\$S 15 millones a la República de Zaire | 4 de julio de 1987 |
| | Mozambique | Acuerdo General de Cooperación Científica y Técnica | 30 de marzo de 1988 |
| | Angola | Acuerdo de Cooperación Económica, Técnica, Científica y Cultural | 16 de abril de 1988 |
| | Benin | Acuerdo de Cooperación Científica, Técnica y Cultural | 8 de julio de 1988 |
| | Benin | Comunicado conjunto | 8 de julio de 1988 |

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)
CONVENIOS FIRMADOS POR ARGENTINA CON LOS ESTADOS DE ÁFRICA SUBSAHARIANA

| Presidente argentino | Estados | Naturaleza del convenio | Fecha |
|-----------------------------|-----------------|---|-------------------------|
| Alfonsín | Nigeria | Acuerdo de Cooperación Económica, Científica y Técnica | 17 de agosto de 1988 |
| | Nigeria | Comunicado conjunto sobre las conclusiones acordadas en las conversaciones mantenidas entre los Ministros de Relaciones Exteriores | 19 de agosto de 1988 |
| | Cabo Verde | Acta de la Reunión de Trabajo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina y el Ministerio de Asuntos Extranjeros de la República de Cabo Verde | 12 de julio de 1988 |
| | Costa de Marfil | Convenio de Cooperación Científica y Técnica | 8 de abril de 1988 |
| | Gabón | Comunicado conjunto Argentina-Gabón | 21 de abril de 1988 |
| | Mali | Acuerdos de Cooperación Científica y Técnica | 17 de febrero de 1989 |
| | Mali | Comunicado conjunto | 17 de febrero de 1989 |
| Menem | Senegal | Acuerdo para la creación de una comisión mixta encargada de promover la Cooperación Económica, Técnica, Científica, Cultural y Social | Noviembre 1992 |
| | Senegal | Acuerdo sobre promoción y protección recíproca de inversiones | Noviembre 1992 |
| | Sudáfrica | Acuerdos de control de tráfico marítimo, la protección legal de las actividades que se realicen en la zona y el apoyo a las investigaciones científicas | 1992 |
| | Sudáfrica | Acuerdo Interinstitucional en materia Veterinaria entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina y el Ministerio de Agricultura de Sudáfrica | 9 de septiembre de 1994 |
| | Sudáfrica | Comunicado conjunto | 24 de febrero de 1995 |
| | Sudáfrica | Acuerdo Intergubernamental entre las Armadas en tiempos de paz | 6 de octubre de 1997 |
| | Sudáfrica | Acuerdo bilateral sobre promoción y protección recíproca de inversiones | 23 de julio de 1998 |
| | Sudáfrica | Acuerdo bilateral de cooperación y asistencia mutua en la lucha contra la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el uso indebido de drogas y temas afines | 23 de julio de 1998 |

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)
CONVENIOS FIRMADOS POR ARGENTINA CON LOS ESTADOS DEL ÁFRICA SUBSAHARIANA

| Presidente argentino | Estados | Naturaleza del convenio | Fecha |
|----------------------|-----------|--|--------------------------|
| Menem | Sudáfrica | Decisión Unilateral del Gobierno de Sudáfrica de suprimir visas para turistas y hombres de negocios argentinos | 28 de abril de 1998 |
| | Sudáfrica | Resolución Ministerio del Interior N° 1.331 suprimiendo visado en Pasaportes Ordinarios de Sudáfrica | 22 de julio de 1998 |
| | Sudáfrica | Memorando de Entendimiento relativo a Consultas sobre asuntos de interés mutuo | 23 de julio de 1998 |
| | Sudáfrica | Acuerdo sobre promoción y protección recíproca de inversiones entre la República Argentina y Sudáfrica | 23 de julio de 1998 |
| | Nigeria | Acuerdo de cooperación bilateral sobre drogas | 1999 |
| | Nigeria | Acuerdo de cooperación judicial en materia penal | 1999 |
| | Zimbabwe | Acuerdo de cooperación en materia veterinaria | 13 de septiembre de 1999 |
| | Zimbabwe | Convenio sobre Cooperación Científica, Técnica y Tecnológica | 13 de septiembre de 1999 |
| | Zimbabwe | Acuerdo sobre Cooperación Económica y Comercial | 13 de septiembre de 1999 |
| | Senegal | Comunicado conjunto | 13 de octubre de 1999 |

Fuente: <<http://www.cancilleria.gov.ar>>. Información provista por la División África del MRECIC de Argentina. Selección de la autora.

CUADRO 3
BRASIL-ÁFRICA: MISIONES ENVIADAS Y RECIBIDAS (1960-2000)

| Presidente brasileño | Año | Representante | Misión | |
|----------------------|------|----------------------------|----------------|-----------------|
| | | | País de origen | País de destino |
| Castello Branco | 1964 | Presidente Leopold Senghor | Senegal | Brasil |
| | 1965 | Presidente Maurice Yaméogo | Alto Volta | Brasil |
| | 1966 | Canciller Hilgard Müller | Sudáfrica | Brasil |
| Costa e Silva | 1969 | Canciller Hilgard Müller | Sudáfrica | Brasil |

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)
BRASIL-ÁFRICA: MISIONES ENVIADAS Y RECIBIDAS (1960-2000)

| Presidente brasileño | Año | Representante | Misión | |
|----------------------|------|---|-----------------|---|
| | | | País de origen | País de destino |
| Garrastazu Medici | 1972 | Canciller Mario Gibson Barboza | Brasil | Camerún-Costa de Marfil Dahomey Gabón - Ghana Nigeria Senegal Togo - Zaire |
| | 1973 | Canciller Mario Gibson Barboza | Brasil | Egipto - Kenia |
| | 1973 | Canciller Ngusa Bond | Zaire | Brasil |
| | 1973 | Secretario de Estado de las Relaciones Exteriores Arsene Assouan | Senegal | Brasil |
| | 1973 | Canciller Arsene Usher Assouan | Costa de Marfil | Brasil |
| | 1974 | Presidente Leopold Senghor | Senegal | Brasil |
| Geisel | 1974 | Canciller Okoi Arikpo | Nigeria | Brasil |
| | 1974 | Canciller Azeredo da Silveira | Brasil | Senegal |
| | 1975 | Presidente Omar Bongo | Gabón | Brasil |
| | 1975 | Canciller Azeredo da Silveira | Brasil | Costa de Marfil |
| | 1977 | Presidente Leopold Senghor | Senegal | Brasil |
| | 1977 | Canciller Joseph Garba | Nigeria | Brasil |
| | 1978 | Presidente Luis Cabral | Guinea-Bissau | Brasil |
| Figueiredo | 1979 | Presidente Kenneth Kaunda | Zambia | Brasil |
| | 1979 | Presidente Felix Houphouet Boigny | Costa de Marfil | Brasil |
| | 1980 | Presidente Julius Nyerere | Tanzania | Brasil |
| | 1980 | Presidente Sekou Touré | Guinea | Brasil |
| | 1980 | Presidente Luis Cabral | Guinea-Bissau | Brasil |
| | 1980 | Canciller Ramiro Saraiva Guerreiro | Brasil | Angola Mozambique Tanzania Zambia Zimbabwe |
| | 1981 | Vicepresidente J. D. Johson | Ghana | Brasil |
| | 1981 | Canciller Ramiro Saraiva Guerreiro | Brasil | Nigeria - Senegal |

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)
BRASIL-ÁFRICA: MISIONES ENVIADAS Y RECIBIDAS (1960-2000)

| Presidente brasileño | Año | Representante | Misión | |
|----------------------|------|---|-----------------------------|---|
| | | | País de origen | País de destino |
| Figueiredo | 1981 | Presidente Moussa Traoré | Mali | Brasil |
| | 1982 | Canciller Paulo T. Jorge | Angola | Brasil |
| | 1982 | Presidente Denis Sassou Nguesso | Congo | Brasil |
| | 1983 | Canciller Ramiro Saraiva Guerreiro | Brasil | Cabo Verde Costa de Marfil Gabón Guinea Bissau |
| | 1983 | Presidente João Figueiredo | Brasil | Argelia Cabo Verde Guinea-Bissau Marruecos Nigeria Senegal |
| | 1984 | Canciller Ramiro Saraiva Guerreiro | Brasil | Congo - Zaire |
| | 1984 | Presidente João Viera | Guinea-Bissau | Brasil |
| | 1986 | Canciller Roberto de Abreu Sodre para las exequias del Presidente Samora Machel | Brasil | Mozambique |
| Sarney | 1986 | Canciller Roberto de Abreu Sodre | Brasil | Angola Camerún Nigeria - Zambia Zimbabwe |
| | 1986 | Presidente José Sarney | Brasil | Cabo Verde |
| | 1987 | Presidente Mobuto Sessé Seko | Zaire | Brasil |
| | 1987 | Presidente Aristides Pereira | Cabo Verde | Brasil |
| | 1988 | Presidente Joaquim Chissano | Mozambique | Brasil |
| | 1989 | Presidente José Sarney | Brasil | Angola |
| | 1989 | São Luís do Maranhão, reunión en la cual se creó el Instituto Internacional de la Lengua Portuguesa. Estuvieron presentes todos los entonces presidentes de los países africanos de lengua portuguesa | Países de lengua portuguesa | Brasil |

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)
BRASIL-ÁFRICA: MISIONES ENVIADAS Y RECIBIDAS (1960-2000)

| Presidente brasileño | Año | Representante | Misión | |
|----------------------|---|---|----------------|---|
| | | | País de origen | País de destino |
| Collor de Mello | 1991 | Nelson Mandela (líder ANC) | Sudáfrica | Brasil |
| | 1991 | Presidente Fernando Collor de Mello | Brasil | Angola Mozambique Namibia Zimbabwe |
| Franco | 1994 | Canciller Celso Amorim | Brasil | Sudáfrica |
| Cardoso | 1995 | Canciller Luiz F. Lampreia | Brasil | Sudáfrica |
| | 1995 | Presidente José Eduardo Dos Santos | Angola | Brasil |
| | 1995 | Presidente Sam Nujoma | Namibia | Brasil |
| | 1995 | Canciller Leonardo Santos Simão | Mozambique | Brasil |
| | 1996 | Presidente Fernando H. Cardoso y Canciller Luiz F. Lampreia | Brasil | Angola |
| | 1996 | Vicecanciller Aziz Pahad | Sudáfrica | Brasil |
| | 1997 | Secretario Ejecutivo de SADC, Kaire Mbuende | SADC | Brasil |
| | 1997 | Presidente João Bernardo Vieira | Guinea-Bissau | Brasil |
| | 1997 | Vicepresidente Thabo Mbeki | Sudáfrica | Brasil |
| | 1998 | Canciller Luiz F. Lampreia | Brasil | Angola |
| | 1998 | Primer Ministro Carlos Alberto Wahnnon de Carvalho Veiga | Cabo Verde | Brasil |
| | 1998 | Presidente Nelson Mandela | Sudáfrica | Brasil |
| | 1999 | Presidente electo Olusegun Obasanjo | Nigeria | Brasil |
| | 1999 | Vicepresidente Marco Maciel | Brasil | Sudáfrica |
| | 1999 | Primer Ministro Francisco Fadul | Guinea-Bissau | Brasil |
| | 1999 | Presidente Robert Mugabe | Zimbabwe | Brasil |
| 1999 | Presidente Sam Nujoma | Namibia | Brasil | |
| 1999 | Vicepresidente Marco Maciel y cúpula de la CPLP | Brasil | Cabo Verde | |

Cuadro 3 (Continuación)
Brasil-África: misiones enviadas y recibidas (1960-2000)

| Presidente brasileño | Año | Representante | Misión | |
|----------------------|------|---|----------------|-----------------|
| | | | País de origen | País de destino |
| Cardoso | 2000 | Canciller Luiz F. Lampreia | Brasil | Sudáfrica |
| | 2000 | Presidente Fernando H. Cardoso y Canciller Luiz F. Lampreia | Brasil | Mozambique |
| | 2000 | Presidente Thabo Mbeki | Sudáfrica | Brasil |

Fuente: selección de la autora. Bibliografía citada en este libro. Información provista por la División África de Itamaraty.

Nota: sólo se consignan las misiones encabezadas por jefes de Estado o de gobierno, o por ministros de Relaciones Exteriores, realizadas en el período bajo estudio (1960-2000).

CUADRO 4
CONVENIOS FIRMADOS POR BRASIL CON LOS ESTADOS DE ÁFRICA SUBSAHARIANA

| Presidente brasileño | Estados | Naturaleza del convenio | Fecha | Lugar |
|---------------------------------|-----------|--|--------------------------|---------------|
| Bernades | Liberia | Tratado para la Solución Pacífica de las Controversias | 15 de julio de 1925 | |
| Vargas | Gabón | Tratado de Amistad | 20 de febrero de 1933 | |
| | Sudáfrica | Acuerdo Comercial | 18 de abril de 1939 | |
| Castello Branco | Senegal | Acuerdo Comercial | 23 de septiembre de 1964 | |
| | Senegal | Acuerdo Cultural | 23 de septiembre de 1964 | |
| | Liberia | Acuerdo Comercial | 13 de mayo de 1965 | |
| | Camerún | Acuerdo Comercial | 5 de junio de 1965 | |
| Costa e Silva Garrastazu Medici | Sudáfrica | Memorando de Entendimiento sobre Relaciones Aeronáuticas | 19 de enero de 1972 | Johannesburgo |
| | Sudáfrica | Acuerdo para Evitar la Doble Tributación en las Ganancias Provenientes de los Transportes Marítimo y Aéreo | 29 de marzo de 1972 | Brasilia |
| | Benin | Acuerdo Cultural | 7 de noviembre de 1972 | Cotonou |
| | Benin | Cooperación Técnica y Científica | 7 de noviembre de 1972 | Cotonou |

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)
CONVENIOS FIRMADOS POR BRASIL CON LOS ESTADOS DE ÁFRICA SUBSAHARIANA

| Presidente brasileño | Estados | Naturaleza del convenio | Fecha | Lugar |
|---------------------------------------|---|--|-------------------------|--------------|
| Costa e Silva Garrastazu Medici | Camerún | Acuerdo Cultural | 14 de noviembre de 1972 | Yaundé |
| | Camerún | Cooperación Técnica | 14 de noviembre de 1972 | Yaundé |
| | Costa de Marfil | Acuerdo Cultural y Educativo | 27 de octubre de 1972 | Abidjan |
| | Costa de Marfil | Acuerdo de Cooperación Técnica y Científica | 27 de octubre de 1972 | Abidjan |
| | Costa de Marfil | Acuerdo Comercial | 27 de octubre de 1972 | Abidjan |
| | Costa de Marfil | Acuerdo sobre la Concesión de Visas en Pasaportes Diplomáticos y Especiales | 27 de octubre de 1972 | Abidjan |
| | Ghana | Acuerdo sobre Cooperación Cultural | 2 de noviembre de 1972 | Accra |
| | Ghana | Acuerdo Comercial | 2 de noviembre de 1972 | Accra |
| | Nigeria | Cultural | 16 de noviembre de 1972 | Lagos |
| | Nigeria | Comercio | 16 de noviembre de 1972 | Lagos |
| | Senegal | Acuerdo de Cooperación Técnica | 21 de noviembre de 1972 | Dakar |
| | Senegal | Protocolo de Aplicación del Acuerdo Cultural del 23/09/64 | 21 de noviembre de 1972 | Dakar |
| | Togo | Acuerdo Básico de Cooperación Técnica y Científica | 3 de noviembre de 1972 | Lomé |
| | Togo | Acuerdo Cultural | 3 de noviembre de 1972 | Lomé |
| | Zaire | Convenio General de Cooperación Económica, Comercial, Técnica, Científica y Cultural | 9 de noviembre de 1972 | Kinshasa |
| Sudáfrica | Acuerdo para la Concesión de Excepción Aduanera a los Consulados y Cónsules de Carrera | 19 de agosto de 1973 | Brasilia | |
| Nigeria | Memorandum de entendimiento sobre la expansión de la Cooperación Económica, Comercial y Técnica | 28 de febrero de 1973 | Brasilia | |

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)
 CONVENIOS FIRMADOS POR BRASIL CON LOS ESTADOS DE ÁFRICA SUBSAHARIANA

| Presidente brasileño | Estados | Naturaleza del convenio | Fecha | Lugar |
|---------------------------------------|---------------|--|------------------------|----------|
| Costa e Silva Garrastazu Medici | Kenia | Acuerdo de Intercambio Cultural | 2 de febrero de 1973 | Nairobi |
| | Kenia | Acuerdo de Cooperación Técnica | 2 de febrero de 1973 | Nairobi |
| | Zaire | Cooperación Técnica y Científica | 28 de febrero de 1973 | Brasilia |
| | Zaire | Protocolo para el establecimiento de Servicios Aéreos | 28 de febrero de 1973 | Brasilia |
| | Zaire | Acuerdo Comercial | 28 de febrero de 1973 | Brasilia |
| | Zaire | Acuerdo de Cooperación Cultural | 28 de febrero de 1973 | Brasilia |
| | Sudáfrica | Acuerdo sobre Excepción de Tributos en los Servicios de Telecomunicaciones | 12 de marzo de 1974 | Brasilia |
| Geisel | Ghana | Acuerdo Básico de Cooperación Técnica y Científica | 7 de noviembre de 1974 | Brasilia |
| | Gabón | Acuerdo de Cooperación Cultural | 14 de octubre de 1975 | Brasilia |
| | Gabón | Acuerdo de Cooperación Técnica y Científica | 14 de octubre de 1975 | Brasilia |
| | Guinea-Bissau | Memorandum de Entendimiento | 21 de junio de 1976 | Accra |
| | Mauritania | Protocolo sobre Expansión Comercial y Cooperación Económica | 10 de marzo de 1976 | |
| | Senegal | Cooperación Brasil/Senegal Programa de Acción para 1976 | 24 de marzo de 1976 | |
| | Cabo Verde | Acuerdo Básico de Cooperación Técnica y Científica | 28 de abril de 1977 | Brasilia |
| | Cabo Verde | Memorandum de Entendimiento Relativo a Educación, Agricultura y Pesca, Salud, Transporte y Comunicaciones, Seguridad Social y Urbanización | 28 de abril de 1977 | Brasilia |

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)
CONVENIOS FIRMADOS POR BRASIL CON LOS ESTADOS DE ÁFRICA SUBSAHARIANA

| Presidente brasileño | Estados | Naturaleza del convenio | Fecha | Lugar |
|-----------------------------|-----------------|---|--------------------------|--------------|
| Geisel | Liberia | Acuerdo Comercial | 21 de noviembre de 1977 | |
| | Mauritania | Protocolo sobre Expansión Comercial y Cooperación Económica | 21 de noviembre de 1977 | Brasilia |
| | Nigeria | Memorandum de Entendimiento sobre Transportes Aéreos | 20 de mayo de 1977 | Lagos |
| | Guinea-Bissau | Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio | 18 de mayo de 1978 | Brasilia |
| | Guinea-Bissau | Acuerdo Básico de Cooperación Técnica y Científica | 18 de mayo de 1978 | Brasilia |
| | Guinea-Bissau | Acuerdo Comercial | 18 de mayo de 1978 | Brasilia |
| | Cabo Verde | Acuerdo sobre Cooperación Cultural | 7 de febrero de 1979 | Brasilia |
| | Cabo Verde | Tratado de Amistad y Cooperación | 7 de febrero de 1979 | Brasilia |
| | Brasilia | Acuerdo por el intercambio de Notas extendiendo a los nacionales Cabo-Verdianos residentes en Brasil las Disposiciones Previstas en la Convención de Seguridad Social y Ajustes Complementarios Firmados entre Brasil y la República Portuguesa | 7 de febrero de 1979 | Brasilia |
| Figueiredo | Costa de Marfil | Protocolo de Entendimiento firmado en ocasión de la visita a Brasil del Ministro de Agricultura de Costa de Marfil | 15 de agosto de 1979 | Brasilia |
| | Costa de Marfil | Tratado de Amistad y Cooperación | 14 de septiembre de 1979 | Brasilia |
| | Nigeria | Acuerdo sobre la creación de una Comisión Mixta de Coordinación | 10 de enero de 1979 | Brasilia |
| | Nigeria | Acuerdo por intercambio de Notas, sobre Radio y Televisión | 10 de enero de 1979 | Brasilia |

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)
CONVENIOS FIRMADOS POR BRASIL CON LOS ESTADOS DE ÁFRICA SUBSAHARIANA

| Presidente brasileño | Estados | Naturaleza del convenio | Fecha | Lugar |
|-----------------------------|----------------|--|--------------------------|--------------|
| Figueiredo | Nigeria | Acuerdo de Cooperación Económica, Científica y Técnica | 10 de enero de 1979 | Brasilia |
| | Nigeria | Acuerdo de Cooperación, Amistad y Comercio | 10 de enero de 1979 | Brasilia |
| | Nigeria | Acuerdo en Servicios Aéreos | 10 de enero de 1979 | Brasilia |
| | Senegal | Protocolo de Cooperación en las áreas de Cine, Radio y Televisión, adicional al Acuerdo Cultural del 23 de septiembre de 1964 | 2 de febrero de 1979 | |
| | Angola | Acuerdo de Cooperación Cultural y Científica | 11 de junio de 1980 | Luanda |
| | Angola | Acuerdo de Cooperación Económica, Científica y Técnica | 11 de junio de 1980 | Luanda |
| | R. D. Congo | Declaración sobre el establecimiento de Relaciones Diplomáticas | 4 de marzo de 1980 | |
| | Mozambique | Acuerdo para la implementación del Proyecto "Implementación de un Centro de Formación Profesional para Informática y Administración" en Mozambique | 10 de abril de 1980 | Maputo |
| | Zambia | Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio | 5 de junio de 1980 | Lusaka |
| | Congo | Acuerdo de Cooperación Económica, Científica y Cultural | 18 de febrero de 1981 | Brasilia |
| | Ghana | Protocolo de Intenciones | 14 de julio de 1981 | Brasilia |
| | Mali | Cooperación Cultural, Científica y Técnica | 7 de octubre de 1981 | Brasilia |
| | Mali | Creación de Comisión Mixta | 7 de octubre de 1981 | Brasilia |
| | Mozambique | Acuerdo General de Cooperación | 15 de septiembre de 1981 | Brasilia |

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)
CONVENIOS FIRMADOS POR BRASIL CON LOS ESTADOS DE ÁFRICA SUBSAHARIANA

| Presidente brasileño | Estados | Naturaleza del convenio | Fecha | Lugar |
|-----------------------------|-----------------------|--|-------------------------|--------------|
| Figueiredo | Congo | Cooperación Cultural, Educativa, Científica y Técnica | 7 de julio de 1982 | Brasilia |
| | Congo | Acuerdo Comercial | 7 de julio de 1982 | Brasilia |
| | Gabón | Creación de Comisión Mixta | 30 de junio de 1982 | Brasilia |
| | Gabón | Acuerdo que crea una Comisión Mixta en el Campo Económico, Comercial, Financiero, Científico, Tecnológico, Técnico y Cultural | 30 de junio de 1982 | |
| | Santo Tomé y Príncipe | Memorandum de las Conversaciones entre representantes de los Ministerios de Agricultura | 7 de mayo de 1982 | |
| | Angola | Acuerdo de Transporte Aéreo | 16 de diciembre de 1983 | Luanda |
| | Angola | Acuerdo Complementario del Acuerdo de Cooperación Económica, Científica y Técnica del 11/06/80 en el Área Comercial | 12 de abril de 1983 | Brasilia |
| | Angola | Protocolo Adicional al Acuerdo de Cooperación Económica, Científica y Técnica sobre Cooperación en el Campo de las Comunicaciones del 11/06/80 | 20 de octubre de 1983 | Brasilia |
| | Nigeria | Protocolo sobre Agricultura | 17 de noviembre de 1983 | Lagos |
| | Gabón | Acuerdo Comercial | 1 de agosto de 1984 | |
| | Gabón | Protocolo Adicional al Acuerdo de Cooperación Cultural en el Área de Televisión | 1 de agosto de 1984 | |
| | Guinea-Bissau | Protocolo de Intenciones (Energía) | 3 de julio de 1984 | |
| Santo Tomé y Príncipe | Acuerdo Cultural | 26 de junio de 1984 | Brasilia | |

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)
 CONVENIOS FIRMADOS POR BRASIL CON LOS ESTADOS DE ÁFRICA SUBSAHARIANA

| Presidente brasileño | Estados | Naturaleza del convenio | Fecha | Lugar |
|----------------------|-----------------------|--|-----------------------|----------|
| Figueiredo | Santo Tomé y Príncipe | Cooperación Científica, Cultural, Económica y Técnica | 26 de junio de 1984 | Brasilia |
| | Santo Tomé y Príncipe | Acuerdo Básico de Cooperación Técnica y Científica | 26 de junio de 1984 | Brasilia |
| Sarney | Ghana | Acuerdo sobre la Creación de una Comisión Mixta de Coordinación | 5 de julio de 1985 | |
| | Cabo Verde | Acuerdo Comercial | 10 de mayo de 1986 | Praia |
| | Cabo Verde | Memorandum de Entendimiento para el Establecimiento de un Programa Plurianual de Cooperación | 19 de marzo de 1987 | |
| | Cabo Verde | Memorandum de Entendimiento para el Establecimiento de un Programa Trianual de Cooperación en el Campo de la Administración Pública | 12 de mayo de 1987 | |
| | Costa de Marfil | Protocolo Adicional al Acuerdo de Cooperación Técnica y Científica | 12 de mayo de 1987 | |
| | Mozambique | Acuerdo Complementario del Acuerdo General de Cooperación del 15/09/81 en el Campo de las Comunicaciones | 15 de mayo de 1987 | |
| | Zaire | Protocolo Complementario a la Convención General de Cooperación Económica, Comercial, Científica y Cultural del 09/11/72 | 17 de febrero de 1987 | |
| | Zaire | Acuerdo Complementario a la Convención General de Cooperación Económica, Comercial, Científica y Cultural del 09/09/72 en el Sector de los Transportes | 17 de febrero de 1987 | |
| | Guinea-Bissau | Protocolo de Intenciones | 17 de agosto de 1988 | |

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)
CONVENIOS FIRMADOS POR BRASIL CON LOS ESTADOS DE ÁFRICA SUBSAHARIANA

| Presidente brasileño | Estados | Naturaleza del convenio | Fecha | Lugar |
|-----------------------------|----------------|--|--------------------------|--------------|
| Sarney | Zimbabwe | Acuerdo Comercial | 20 de junio de 1988 | Harare |
| | Angola | Acuerdos de Cooperación | | Luanda |
| | Mozambique | Acuerdo Complementario al Acuerdo General de Cooperación del 15/11/81 en el Área de Agricultura Irrigada | 27 de mayo de 1989 | |
| | Mozambique | Acuerdo de Cooperación Cultural | 1 de junio de 1989 | |
| Collor de Mello | Angola | Protocolo de Intenciones en el Área de Desarrollo Educativo | 10 de septiembre de 1991 | |
| | Angola | Comisión Mixta | Julio | Brasilia |
| | Angola | Protocolo de Intenciones sobre Cooperación Técnica en el Dominio de Energía Eléctrica y Aguas | 15 de julio de 1992 | |
| Franco | Namibia | Acuerdo para la Concesión de Visas en Pasaportes Diplomáticos, de Carrera y Oficio | 29 de octubre de 1992 | |
| | Guinea-Bissau | Protocolo de Intenciones para Formular e Implementar Programas de Cooperación en el Área del Trabajo con énfasis en las Cuestiones de Formación y Desarrollo Profesional | 20 de agosto de 1993 | |
| | Guinea-Bissau | Protocolo de Intenciones para Formular e Implementar Programas de Cooperación en el Área del Trabajo | 20 de agosto de 1993 | |
| | Cabo Verde | Acuerdo por intercambio de Notas para la Autorización Permanente de Sobrevuelo de Paso de Aeronaves Militares | 6 de diciembre de 1994 | |
| Cardoso | Namibia | Acuerdo de Cooperación Cultural y Educativa | 7 de marzo de 1995 | |

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)
CONVENIOS FIRMADOS POR BRASIL CON LOS ESTADOS DE ÁFRICA SUBSAHARIANA

| Presidente brasileño | Estados | Naturaleza del convenio | Fecha | Lugar |
|-----------------------------|----------------|---|-------------------------|--------------|
| Cardoso | Namibia | Acuerdo de Cooperación Técnica | 7 de marzo de 1995 | |
| | Sudáfrica | Acuerdo por intercambio de Notas para la Concesión de Visas en Pasaportes Diplomáticos, de Carrera y Oficio | 26 de noviembre de 1996 | Pretoria |
| | Sudáfrica | Declaración Presidencial | 26 de noviembre de 1996 | Pretoria |
| | Sudáfrica | Acuerdo de Cooperación para la Asistencia Mutua en el Área del Combate a la Producción y el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas y Asuntos Relacionados | 26 de noviembre de 1996 | Pretoria |
| | Sudáfrica | Acuerdo de Cooperación en el Área Cultural | 26 de noviembre de 1996 | Pretoria |
| | Sudáfrica | Acuerdo sobre Servicios Aéreos | 26 de noviembre de 1996 | Pretoria |
| | Angola | Acta de Ceremonia de entrega de la Contribución del Gobierno de Brasil al Programa de Rehabilitación Nacional del Gobierno de Angola | 25 de noviembre de 1996 | |
| | Mozambique | Acuerdo Complementario al Acuerdo General de Cooperación en el Campo de la Minería | 18 de julio de 1997 | |
| | Sudáfrica | Memorandum de Entendimiento Relativo a Consultas sobre Asuntos de Interés Común | 21 de julio de 1998 | Brasilia |
| | Sudáfrica | Declaración de Intenciones de Cooperación en el Área de Política Agraria | 21 de octubre de 1998 | |
| | Cabo Verde | Memorandum de Entendimiento en el Área de la Educación | 7 de abril de 1998 | |
| | Cabo Verde | Memorandum de Entendimiento en el Dominio de la Administración Pública | 7 de abril de 1998 | |

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)
CONVENIOS FIRMADOS POR BRASIL CON LOS ESTADOS DE ÁFRICA SUBSAHARIANA

| Presidente brasileño | Estados | Naturaleza del convenio | Fecha | Lugar |
|-----------------------------|----------------|---|-------------------------|--------------|
| Cardoso | Cabo Verde | Acuerdo Complementario al Acuerdo Básico de Cooperación Técnica y Científica Relativo al Proyecto "Modernización Administrativa en el Servicio Público y Sistemas Informatizados de Recursos Humanos" | 7 de abril de 1998 | |
| | Angola | Acuerdo sobre la Supresión de Visas en Pasaportes Diplomáticos y de Servicios | 31 de mayo de 1999 | |
| | Sudáfrica | Acuerdo Básico de Cooperación Técnica | Marzo | |
| | Sudáfrica | Acuerdo para el Establecimiento de una Comisión Mixta | 13 de diciembre de 2000 | |
| | Sudáfrica | Declaración de Intenciones de Cooperación en el Área de la Salud | 13 de diciembre de 2000 | |
| | Angola | Acuerdo Complementario al Acuerdo Cooperación Económica, Científica y Técnica para el Fortalecimiento Institucional del Ministerio de la Familia y Promoción de la Mujer | 4 de septiembre de 2000 | |
| | Angola | Acuerdo Complementario al Acuerdo de Cooperación Económica, Científica y Técnica para Actividades de Fortalecimiento de las Instituciones de Planeamiento del Gobierno de Angola | 4 de septiembre de 2000 | |
| | Nigeria | Memorandum de Entendimiento Relativo a Consultas sobre Asuntos de Interés Común | 8 de noviembre de 2001 | |

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)
 CONVENIOS FIRMADOS POR BRASIL CON LOS ESTADOS DE ÁFRICA SUBSAHARIANA

| Presidente brasileño | Estados | Naturaleza del convenio | Fecha | Lugar |
|----------------------|-----------------------|---|-------------------------|-------|
| Cardoso | Nigeria | Acta de Reunión de la IV Sesión de la Comisión Mixta | 8 de noviembre de 2001 | |
| | Angola | Protocolo de Intenciones de Cooperación Técnica en el Dominio de la Seguridad y del Orden Público | 14 de noviembre de 2000 | |
| | Mozambique | Acuerdo sobre el Uso de Inmuebles de la República de Mozambique por la República Federal de Brasil | 18 de julio de 2000 | |
| | Santo Tomé y Príncipe | Acuerdo Complementario al Acuerdo Básico de Cooperación Científica y Técnica para la Implementación del Proyecto "Apoyo al Ministerio de Salud de Santo Tomé y Príncipe en la Prevención de DST/AIDS" | 2 de diciembre de 2000 | |

Fuente: <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Bibliografía citada en este libro. Selección de la autora.

CUADRO 5
EXPORTACIONES ARGENTINAS PARA ÁFRICA (1961-1989) (EN U\$D 1.000 FOB)

| Años | Total Mundial | Total África | %Total África/ Total Mundial | Sudáfrica | %Sudáfrica/ Total África | %Sudáfrica/ Total Mundial |
|------|---------------|--------------|---------------------------------|-----------|-----------------------------|------------------------------|
| 1961 | 964.116 | 7.475 | 0,78% | 1.823 | 24,39% | 0,19% |
| 1962 | 1.216.028 | 11.427 | 0,94% | 3.144 | 27,51% | 0,26% |
| 1963 | 1.365.086 | 10.609 | 0,78% | 1.738 | 16,38% | 0,13% |
| 1964 | 1.410.350 | 6.231 | 0,44% | 1.572 | 25,23% | 0,11% |
| 1965 | 1.493.409 | 11.707 | 0,78% | 1.340 | 11,45% | 0,09% |
| 1966 | 1.593.242 | 9.072 | 0,57% | 4.392 | 48,41% | 0,28% |
| 1967 | 1.464.529 | 14.055 | 0,96% | 1.918 | 13,65% | 0,13% |
| 1968 | 1.367.865 | 10.567 | 0,77% | 1.476 | 13,97% | 0,11% |
| 1969 | 1.621.079 | 15.681 | 0,97% | 1.394 | 8,89% | 0,09% |
| 1970 | 1.773.167 | 18.778 | 1,06% | 3.953 | 21,05% | 0,22% |
| 1971 | 1.740.348 | 19.134 | 1,10% | 2.638 | 13,79% | 0,15% |
| 1972 | 1.941.098 | 22.683 | 1,17% | 3.279 | 14,46% | 0,17% |
| 1973 | 3.266.003 | 62.426 | 1,91% | 12.088 | 19,36% | 0,37% |
| 1974 | 3.930.702 | 165.013 | 4,20% | 18.733 | 11,35% | 0,48% |
| 1975 | 2.961.264 | 184.549 | 6,23% | 7.525 | 4,08% | 0,25% |
| 1976 | 3.916.058 | 154.274 | 3,94% | 4.702 | 3,05% | 0,12% |
| 1977 | 5.651.842 | 250.812 | 4,44% | 5.882 | 2,35% | 0,10% |
| 1978 | 6.399.540 | 182.976 | 2,86% | 9.992 | 5,46% | 0,16% |
| 1979 | 7.809.924 | 295.900 | 3,79% | 9.912 | 3,35% | 0,13% |
| 1980 | 8.021.418 | 219.400 | 2,74% | 15.566 | 7,09% | 0,19% |
| 1981 | 9.143.044 | 255.100 | 2,79% | 18.103 | 7,10% | 0,20% |
| 1982 | 7.624.936 | 398.100 | 5,22% | 19.144 | 4,81% | 0,25% |
| 1983 | 7.836.063 | 421.800 | 5,38% | 171.994 | 40,78% | 2,19% |
| 1984 | 8.107.405 | 371.456 | 4,58% | 122.658 | 33,02% | 1,51% |
| 1985 | 8.396.017 | 404.473 | 4,82% | 77.396 | 19,14% | 0,92% |
| 1986 | 6.852.213 | 316.429 | 4,62% | 46.544 | 14,71% | 0,68% |
| 1987 | 6.360.160 | 133.563 | 2,10% | 38.011 | 28,46% | 0,60% |
| 1988 | 9.134.812 | 347.123 | 3,80% | 70.126 | 20,20% | 0,77% |
| 1989 | 9.579.271 | 258.640 | 2,70% | 73.345 | 28,36% | 0,77% |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Buenos Aires, Argentina. Selección de la autora.

CUADRO 6
IMPORTACIONES ARGENTINAS DESDE ÁFRICA (1961-1989) (U\$D 1.000)

| Años | Total Mundial | Total África | %Total África/ Total Mundial | Sudáfrica | %Sudáfrica/ Total África | %Sudáfrica/ Total Mundial |
|------|---------------|--------------|---------------------------------|-----------|-----------------------------|------------------------------|
| 1961 | 1.460.378 | 12.006 | 0,82% | 1.938 | 16,14% | 0,13% |
| 1962 | 1.356.502 | 17.741 | 1,31% | 3.159 | 17,81% | 0,23% |
| 1963 | 980.677 | 6.212 | 0,63% | 1.593 | 25,64% | 0,16% |
| 1964 | 1.077.164 | 3.435 | 0,32% | 793 | 23,09% | 0,07% |
| 1965 | 1.198.551 | 13.814 | 1,15% | 1.172 | 8,48% | 0,10% |
| 1966 | 1.124.306 | 30.219 | 2,69% | 1.554 | 5,14% | 0,14% |
| 1967 | 1.095.542 | 5.987 | 0,55% | 1.759 | 29,38% | 0,16% |
| 1968 | 1.169.189 | 7.742 | 0,66% | 3.126 | 40,38% | 0,27% |
| 1969 | 1.576.091 | 11.105 | 0,70% | 6.487 | 58,42% | 0,41% |
| 1970 | 1.694.041 | 10.870 | 0,64% | 7.174 | 66,00% | 0,42% |
| 1971 | 1.868.067 | 8.893 | 0,48% | 3.550 | 39,92% | 0,19% |
| 1972 | 1.904.682 | 17.889 | 0,94% | 5.524 | 30,88% | 0,29% |
| 1973 | 2.229.468 | 15.443 | 0,69% | 5.951 | 38,54% | 0,27% |
| 1974 | 3.634.918 | 278.600 | 7,66% | 9.314 | 3,34% | 0,26% |
| 1975 | 3.946.501 | 167.745 | 4,25% | 9.664 | 5,76% | 0,24% |
| 1976 | 3.033.044 | 115.392 | 3,80% | 12.599 | 10,92% | 0,42% |
| 1977 | 4.161.539 | 63.704 | 1,53% | 19.756 | 31,01% | 0,47% |
| 1978 | 3.833.655 | 185.200 | 4,83% | 21.431 | 11,57% | 0,56% |
| 1979 | 6.700.055 | 290.000 | 4,33% | 33.845 | 11,67% | 0,51% |
| 1980 | 10.540.603 | 147.500 | 1,40% | 53.402 | 36,20% | 0,51% |
| 1981 | 9.430.010 | 124.700 | 1,32% | 44.056 | 35,33% | 0,47% |
| 1982 | 5.336.914 | 32.500 | 0,61% | 30.994 | 95,37% | 0,58% |
| 1983 | 4.504.156 | 29.500 | 0,65% | 23.545 | 79,81% | 0,52% |
| 1984 | 4.584.672 | 18.103 | 0,39% | 16.446 | 90,85% | 0,36% |
| 1985 | 3.814.148 | 15.030 | 0,39% | 14.482 | 96,35% | 0,38% |
| 1986 | 4.724.053 | 33.088 | 0,70% | 31.046 | 93,83% | 0,66% |
| 1987 | 5.817.818 | 75.632 | 1,30% | 48.815 | 64,54% | 0,84% |
| 1988 | 5.321.565 | 69.180 | 1,30% | 43.328 | 62,63% | 0,81% |
| 1989 | 4.203.194 | 25.219 | 0,60% | 19.089 | 75,69% | 0,45% |

Fuente: INDEC. Selección de la autora.

CUADRO 7
EXPORTACIONES BRASILEÑAS PARA ÁFRICA (1961-1989) (U\$D 1.000 FOB)

| Años | Total Mundial | Total África | %Total África/ Total Mundial | Sudáfrica | %Sudáfrica/ Total África | %Sudáfrica/ Total Mundial |
|------|---------------|--------------|---------------------------------|-----------|-----------------------------|------------------------------|
| 1961 | 1.400.000 | 15.708 | 1,12% | 6.516 | 41,48% | 0,47% |
| 1962 | 1.200.000 | 9.550 | 0,80% | 6.200 | 64,92% | 0,52% |
| 1963 | 1.400.000 | 13.802 | 0,99% | 7.807 | 56,56% | 0,56% |
| 1964 | 1.429.790 | 26.048 | 1,82% | 9.040 | 34,71% | 0,63% |
| 1965 | 1.585.479 | 24.144 | 1,52% | 9.376 | 38,83% | 0,59% |
| 1966 | 1.741.442 | 25.272 | 1,45% | 11.419 | 45,18% | 0,66% |
| 1967 | 1.654.037 | 29.038 | 1,76% | 11.292 | 38,89% | 0,68% |
| 1968 | 1.881.344 | 38.976 | 2,07% | 9.795 | 25,13% | 0,52% |
| 1969 | 2.311.169 | 25.734 | 1,11% | 16.197 | 62,94% | 0,70% |
| 1970 | 2.738.922 | 60.144 | 2,20% | 16.429 | 27,32% | 0,60% |
| 1971 | 2.903.856 | 71.300 | 2,46% | 20.082 | 28,17% | 0,69% |
| 1972 | 3.991.279 | 90.390 | 2,26% | 28.969 | 32,05% | 0,73% |
| 1973 | 8.199.200 | 190.001 | 2,32% | 33.927 | 17,86% | 0,41% |
| 1974 | 7.950.956 | 435.323 | 5,48% | 45.367 | 10,42% | 0,57% |
| 1975 | 8.669.944 | 407.306 | 4,70% | 36.323 | 8,92% | 0,42% |
| 1976 | 10.128.304 | 430.260 | 4,25% | 33.381 | 7,76% | 0,33% |
| 1977 | 12.139.381 | 568.987 | 4,69% | 27.539 | 4,84% | 0,23% |
| 1978 | 12.658.944 | 664.519 | 5,25% | 37.261 | 5,61% | 0,29% |
| 1979 | 15.244.377 | 692.882 | 4,55% | 53.479 | 7,72% | 0,35% |
| 1980 | 20.132.401 | 1.154.300 | 5,73% | 103.061 | 8,93% | 0,51% |
| 1981 | 23.293.037 | 1.705.339 | 7,32% | 131.945 | 7,74% | 0,57% |
| 1982 | 20.180.966 | 1.236.636 | 6,13% | 102.798 | 8,31% | 0,51% |
| 1983 | 21.903.183 | 1.081.726 | 4,94% | 138.069 | 12,76% | 0,63% |
| 1984 | 27.006.554 | 1.718.497 | 6,36% | 130.504 | 7,59% | 0,48% |
| 1985 | 25.639.029 | 1.778.657 | 6,94% | 52.933 | 2,98% | 0,21% |
| 1986 | 22.348.713 | 789.626 | 3,53% | 48.352 | 6,12% | 0,22% |
| 1987 | 26.223.957 | 873.815 | 3,33% | 89.590 | 10,25% | 0,34% |
| 1988 | 33.789.567 | 914.755 | 2,71% | 177.836 | 19,44% | 0,53% |
| 1989 | 34.382.620 | 966.000 | 2,81% | 170.429 | 17,64% | 0,50% |

Fuente: Cámara de Comercio Exterior-Banco do Brasil (CACEX), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), Brasília. Selección de la autora.

CUADRO 8
IMPORTACIONES BRASILEÑAS DESDE ÁFRICA (1961-1989) (U\$D 1.000)

| Años | Total Mundial | Total África | %Total África/ Total Mundial | Sudáfrica | %Sudáfrica/ Total África | %Sudáfrica/ Total Mundial |
|------|---------------|--------------|---------------------------------|-----------|-----------------------------|------------------------------|
| 1961 | 1.300.000 | 4.867 | 0,37% | 547 | 11,24% | 0,04% |
| 1962 | 1.300.000 | 5.154 | 0,40% | 558 | 10,83% | 0,04% |
| 1963 | 1.300.000 | 11.203 | 0,86% | 738 | 6,59% | 0,06% |
| 1964 | 1.086.365 | 3.935 | 0,36% | 539 | 13,70% | 0,05% |
| 1965 | 940.630 | 3.287 | 0,35% | 1.115 | 33,92% | 0,12% |
| 1966 | 1.303.292 | 10.208 | 0,78% | 680 | 6,66% | 0,05% |
| 1967 | 1.441.266 | 18.805 | 1,30% | 781 | 4,15% | 0,05% |
| 1968 | 1.855.119 | 33.395 | 1,80% | 969 | 2,90% | 0,05% |
| 1969 | 2.000.242 | 56.933 | 2,85% | 5.029 | 8,83% | 0,25% |
| 1970 | 2.506.896 | 77.115 | 3,08% | 2.001 | 2,59% | 0,08% |
| 1971 | 3.247.393 | 111.131 | 3,42% | 3.853 | 3,47% | 0,12% |
| 1972 | 4.232.348 | 152.967 | 3,61% | 6.967 | 4,55% | 0,16% |
| 1973 | 6.192.238 | 169.903 | 2,74% | 14.954 | 8,80% | 0,24% |
| 1974 | 12.641.320 | 679.998 | 5,38% | 28.836 | 4,24% | 0,23% |
| 1975 | 12.259.411 | 510.998 | 4,17% | 26.624 | 5,21% | 0,22% |
| 1976 | 12.277.486 | 468.091 | 3,81% | 33.818 | 7,22% | 0,28% |
| 1977 | 11.998.958 | 556.231 | 4,64% | 107.793 | 19,38% | 0,90% |
| 1978 | 13.683.146 | 484.621 | 3,54% | 102.070 | 21,06% | 0,75% |
| 1979 | 17.961.269 | 463.608 | 2,58% | 149.585 | 32,27% | 0,83% |
| 1980 | 22.961.462 | 1.107.188 | 4,82% | 200.185 | 18,08% | 0,87% |
| 1981 | 22.080.417 | 1.981.647 | 8,97% | 92.040 | 4,64% | 0,42% |
| 1982 | 19.395.407 | 1.162.633 | 5,99% | 76.459 | 6,58% | 0,39% |
| 1983 | 15.428.905 | 637.876 | 4,13% | 21.715 | 3,40% | 0,14% |
| 1984 | 13.907.304 | 1.294.452 | 9,31% | 43.252 | 3,34% | 0,31% |
| 1985 | 13.167.229 | 1.732.253 | 13,16% | 18.545 | 1,07% | 0,14% |
| 1986 | 14.042.301 | 687.893 | 4,90% | 51.819 | 7,53% | 0,37% |
| 1987 | 15.049.673 | 503.140 | 3,34% | 60.597 | 12,04% | 0,40% |
| 1988 | 14.603.132 | 645.430 | 4,42% | 75.359 | 11,68% | 0,52% |
| 1989 | 18.257.010 | 527.223 | 2,89% | 80.132 | 15,20% | 0,44% |

Fuente: Cámara de Comercio Exterior-Banco do Brasil (CACEX), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), Brasília. Selección de la autora.

CUADRO 9
EXPORTACIONES ARGENTINAS PARA ÁFRICA (1990-2000):
PRINCIPALES PAÍSES* (EN U\$D 1.000 FOB)

| Años | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Angola | 22.683 | 19.970 | 14.925 | 6.957 | 2.999 | 19.774 | 38.898 | 4.138 | 6.207 | 7.074 | 11.807 |
| Argelia | 46.819 | 39.992 | 13.545 | 8.313 | 30.213 | 61.061 | 80.642 | 40.188 | 69.701 | 110.720 | 69.866 |
| Botswana | 89 | 25 | 0 | 0 | 11 | 2.144 | 3.980 | 150 | 0 | 0 | 0 |
| Cabo Verde | 0 | 0 | 1.564 | 612 | 202 | 2.006 | 1.051 | 951 | 0 | 45 | 20 |
| Camérún | 233 | 70 | 88 | 1.755 | 51 | 776 | 164 | 226 | 1.230 | 658 | 268 |
| Congo | 1.891 | 2.323 | 2.776 | 1.815 | 979 | 885 | 1.236 | 1.973 | 9.061 | 2.356 | 4.000 |
| Costa de Marfil | 6.048 | 1.368 | 79 | 415 | 797 | 6.863 | 4.340 | 15.662 | 1.203 | 7.377 | 4.219 |
| Egipto | 134.216 | 141.085 | 156.002 | 135.417 | 151.493 | 228.526 | 323.328 | 459.104 | 397.212 | 386.376 | 348.849 |
| Gabón | 3.598 | 3.456 | 3.137 | 4.007 | 1.613 | 2.327 | 2.119 | 1.225 | 1.323 | 1.708 | 1.067 |
| Ghana | 847 | 2.260 | 976 | 1.306 | 721 | 2.557 | 2.007 | 12.067 | 11.993 | 3.452 | 1.425 |
| Kenia | 4.020 | 1.070 | 7.769 | 15.906 | 7.922 | 5.1815 | 16.367 | 36.883 | 49.905 | 33.645 | 41.576 |
| Liberia | 4.554 | 4.260 | 492 | 8.312 | 1.766 | 2.904 | 9.761 | 9.083 | 11.978 | 875 | 1.748 |
| Libia | 16.402 | 13.622 | 13.669 | 13.411 | 3.638 | 6.118 | 31.585 | 23.180 | 37.124 | 12.456 | 53.707 |
| Malawi | 0 | 0 | 447 | 0 | 0 | 1 | 45 | 35 | 1.850 | 4.834 | 110 |
| Marruecos | 16.785 | 13.184 | 34.284 | 30.009 | 56.128 | 45.138 | 147.138 | 113.066 | 100.513 | 60.812 | 87.709 |
| Mauricio | 4.089 | 5.224 | 12.615 | 12.496 | 9.878 | 14.237 | 10.790 | 41.678 | 9.595 | 16.770 | 20.054 |
| Mozambique | 115 | 0 | 29.580 | 6.322 | 7.212 | 16.813 | 6.144 | 5.692 | 10.500 | 8.340 | 6.308 |
| Namibia | 0 | 5 | 2.085 | 0 | 4.007 | 94 | 23 | 134 | 466 | 49 | 3.158 |
| Nigeria | 6.399 | 22.306 | 48.601 | 7.475 | 8.608 | 4.695 | 50.202 | 44.151 | 30.904 | 45.229 | 46.140 |
| R.D.C (ex Zaire) | 3.112 | 1.450 | 1.564 | 6.125 | 14.409 | 4.916 | 3.308 | 2.601 | 329 | 294 | 285 |
| Senegal | 68 | 1.542 | 0 | 1.301 | 5.146 | 12.613 | 8.270 | 5.340 | 13.075 | 6.488 | 5.834 |
| Sudáfrica | 83.361 | 73.789 | 225.552 | 79.242 | 180.463 | 337.732 | 246.994 | 303.280 | 252.680 | 308.443 | 243.026 |
| Sudán | 13 | 4.532 | 681 | 0 | 17 | 112 | 3.182 | 4.053 | 832 | 4.089 | 16.651 |
| Tanzania | 4.165 | 3.933 | 8.813 | 2.294 | 2.898 | 4.528 | 1.991 | 4.594 | 9.045 | 11.610 | 6.056 |
| Túnez | 28.288 | 23.495 | 34.037 | 30.707 | 29.267 | 26.162 | 90.477 | 96.854 | 50.230 | 44.834 | 72.507 |
| Zimbabwe | 490 | 104 | 49.166 | 11.976 | 2.637 | 4.151 | 7.615 | 3.068 | 334 | 1.041 | 1.947 |
| Total África | 415.371 | 404.009 | 692.009 | 403.833 | 541.226 | 897.037 | 1.126.001 | 1.255.439 | 1.122.647 | 1.108.086 | 1.080.318 |

Fuente: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. INDEC. Selección de la autora.

* Por principales países se consideran aquellos con valores totales superiores a 1 millón de dólares durante por lo menos dos años, en el período de estudio.

CUADRO 10
IMPORTACIONES ARGENTINAS DESDE ÁFRICA (1990-2000): PRINCIPALES PAÍSES*
(U\$D 1.000)

| Años | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Angola | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5.821 | 0 | 5.657 | 0 | 0 | 15.366 |
| Argelia | 0 | 0 | 0 | 4.652 | 14.340 | 18.571 | 25.365 | 33.765 | 26.379 | 12.253 | 39.307 |
| Botswana | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 16 |
| Cabo Verde | 0 | 0 | 19 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Camerún | 0 | 18 | 720 | 357 | 19 | 1 | 32 | 3.509 | 2 | 3 | 23 |
| Congo | 0 | 34 | 0 | 131 | 1.548 | 85 | 4 | 40 | 3.923 | 744 | 11.853 |
| Costa de Marfil | 308 | 10.425 | 485 | 1.144 | 93 | 21.885 | 71.669 | 71.834 | 24.817 | 39.182 | 49.281 |
| Egipto | 57 | 236 | 739 | 1.615 | 3.655 | 1.333 | 1.208 | 3.637 | 3.849 | 8.752 | 10.694 |
| Gabón | 0 | 0 | 7 | 17.471 | 0 | 36 | 34 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ghana | 0 | 0 | 692 | 215 | 95 | 0 | 34 | 0 | 0 | 26 | 25 |
| Kenia | 0 | 0 | 23 | 126 | 269 | 581 | 768 | 941 | 1.163 | 1.079 | 527 |
| Liberia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4.136 | 4 | 0 | 0 | 0 |
| Libia | 0 | 6.078 | 535 | 21 | 22.276 | 26.507 | 12.882 | 26.655 | 15.560 | 0 | 2.563 |
| Malawi | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.446 | 4.757 | 8.574 | 3.073 | 1.834 | 1.103 |
| Marruecos | 835 | 1.317 | 2.877 | 3.071 | 2.163 | 7.000 | 18.237 | 16.452 | 8.301 | 5.431 | 4.024 |
| Mauricio | 0 | 22 | 41 | 80 | 84 | 282 | 699 | 940 | 1.170 | 1.085 | 632 |
| Mozambique | 0 | 0 | 7.000 | 5.000 | 0 | 1 | 0 | 2.129 | 3 | 0 | 1 |
| Namibia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 51 | 0 | 1 | 2 | 44 | 553 |
| Nigeria | 377 | 37.931 | 3.890 | 37 | 40.336 | 42.307 | 23.021 | 30.766 | 5.029 | 29.085 | 198.624 |
| R.D.C (ex Zaire) | 35 | 0 | 152 | 39 | 0 | 317 | 679 | 441 | 36 | 23 | 0 |
| Senegal | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 117 | 27 | 3 | 1 | 1 | 2 |
| Sudáfrica | 19.929 | 56.344 | 88.996 | 98.550 | 100.370 | 124.475 | 105.029 | 109.449 | 110.659 | 93.458 | 85.142 |
| Sudán | 0 | 0 | 77 | 121 | 31 | 49 | 27 | 29 | 68 | 53 | 61 |
| Tanzania | 0 | 0 | 0 | 25 | 1 | 0 | 7 | 10 | 2 | 13 | 8 |
| Túnez | 0 | 0 | 0 | 74 | 4.550 | 2.546 | 8.092 | 12.608 | 10.221 | 11.552 | 20.310 |
| Zimbabwe | 0 | 110 | 68 | 77 | 31 | 2.140 | 3.795 | 2.196 | 1.383 | 1.438 | 2.085 |
| Total África | 21.549 | 112.825 | 106.586 | 134.339 | 190.250 | 256.180 | 281.365 | 330.895 | 216.510 | 207.120 | 445.349 |

Fuente: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. INDEC. Selección de la autora.

* Por principales países se consideran aquellos con valores totales superiores a 1 millón de dólares durante por lo menos dos años, en el período de estudio.

CUADRO 11
INTERCAMBIO COMERCIAL ARGENTINA-ÁFRICA (1990-2000) (USD 1.000)

| | Exportaciones argentinas para África | | | | | | | | | | |
|--------------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
| Total para África | 415.637 | 404.009 | 692.009 | 403.833 | 541.226 | 897.037 | 1.126.001 | 1.255.439 | 1.122.647 | 1.108.086 | 1.080.318 |
| Total al mundo | 12.352.595 | 11.977.785 | 12.234.949 | 13.117.758 | 15.839.213 | 20.963.108 | 23.810.717 | 26.392.459 | 26.440.998 | 23.332.719 | 26.412.000 |
| % X África / Total | 3,36% | 3,37% | 5,66% | 3,08% | 3,42% | 4,28% | 4,73% | 4,76% | 4,25% | 4,75% | 4,09% |

Fuente: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. INDEC. Selección de la autora.

| | Importaciones argentinas desde África | | | | | | | | | | |
|--------------------|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
| Total desde África | 21.549 | 112.825 | 106.586 | 134.339 | 190.250 | 256.180 | 281.365 | 330.895 | 216.510 | 207.120 | 445.349 |
| Total del mundo | 4.078.465 | 8.275.271 | 14.871.754 | 16.783.513 | 21.590.255 | 20.121.682 | 23.761.809 | 30.450.139 | 31.403.509 | 25.508.157 | 25.245.097 |
| % M África / Total | 0,53% | 1,36% | 0,72% | 0,80% | 0,88% | 1,27% | 1,18% | 1,09% | 0,69% | 0,81% | 1,76% |

Fuente: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. INDEC. Selección de la autora.

CUADRO 12
EXPORTACIONES BRASILENAS PARA ÁFRICA (1990-2000):
PRINCIPALES PAÍSES* (USD FOB)

| Años | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Angola | 83.175.472 | 69.040.633 | 62.186.757 | 37.618.219 | 154.800.273 | 20.666.470 | 34.928.958 | 81.795.387 | 120.184.100 | 64.102.603 | 106.269.194 |
| Argelia | 45.216.813 | 45.269.703 | 14.695.624 | 28.960.525 | 45.148.075 | 98.429.557 | 115.398.735 | 36.368.064 | 37.417.782 | 64.004.397 | 41.405.084 |
| Benín | 248.555 | 2.615.662 | 2.788.929 | 2.047.434 | 1.227.391 | 4.418.452 | 4.202.558 | 3.009.979 | 2.904.276 | 3.981.727 | 2.979.824 |
| Camerún | 23.843.369 | 18.560.235 | 14.378.168 | 12.862.509 | 9.859.649 | 12.310.123 | 8.514.765 | 10.210.193 | 5.510.404 | 6.721.815 | 6.685.249 |
| Congo | 1.549.254 | 2.126.899 | 1.724.613 | 874.755 | 559.120 | 722.055 | 590.906 | 910.808 | 1.508.494 | 1.508.494 | 3.823.934 |
| Costa de Marfil | 17.465.040 | 20.898.132 | 25.871.414 | 27.457.696 | 33.394.631 | 28.501.942 | 47.447.161 | 25.674.091 | 32.062.183 | 25.543.407 | 21.629.840 |
| Egipto | 174.098.210 | 163.024.690 | 15.668.5748 | 175.691.576 | 179.383.498 | 369.666.222 | 224.370.607 | 269.747.435 | 383.181.340 | 291.877.495 | 239.563.754 |
| Gabón | 1.592.865 | 1.340.414 | 3.392.838 | 6.880.297 | 2.265.828 | 2.433.863 | 1.784.820 | 3.034.559 | 2.772.873 | 2.205.979 | 2.535.855 |
| Gambia | 680.847 | 811.976 | 1.310.273 | 3.027.287 | 2.755.541 | 8.963.623 | 7.302.185 | 10.835.677 | 14.551.861 | 19.617.407 | 14.194.887 |
| Ghana | 15.031.254 | 10.769.984 | 21.208.250 | 44.712.420 | 30.676.610 | 64.834.380 | 43.579.197 | 51.594.774 | 67.887.608 | 40.483.438 | 42.863.068 |
| Guinea | 8.728.145 | 5.899.035 | 12.654.963 | 4.872.946 | 4.380.404 | 24.161.701 | 13.364.587 | 7.977.510 | 4.805.897 | 3.515.754 | 3.792.650 |
| Kenia | 10.338.904 | 10.648.936 | 15.490.998 | 9.857.684 | 25.232.467 | 31.927.783 | 14.466.396 | 13.275.861 | 19.274.652 | 15.278.260 | 9.729.988 |
| Liberia | 10.028.994 | 44.142.507 | 53.303.987 | 17.774.703 | 171.039.100 | 33.927.687 | 6.383.575 | 5.076.883 | 2.057.226 | 2.543.872 | 2.218.774 |
| Libia | 73.282.519 | 69.530.091 | 36.020.244 | 65.646.043 | 53.694.421 | 48.731.026 | 74.505.355 | 65.353.825 | 69.229.573 | 55.509.395 | 45.709.766 |
| Marruecos | 95.771.101 | 123.985.702 | 115.705.247 | 114.993.628 | 116.441.042 | 175.057.263 | 162.102.859 | 184.475.303 | 193.482.833 | 122.315.824 | 138.612.819 |
| Mozambique | 13.321.834 | 1.444.027 | 1.891.110 | 4.966.942 | 7.666.224 | 4.911.452 | 14.662.929 | 5.536.387 | 2.705.207 | 2.307.015 | 3.424.344 |
| Nigeria | 179.993.339 | 176.699.998 | 307.799.688 | 239.868.617 | 149.295.016 | 243.327.359 | 274.540.212 | 249.180.776 | 328.038.680 | 226.802.099 | 246.818.159 |
| R.D.C (ex Zaire) | 12.023.409 | 13.874.691 | 6.924.017 | 8.851.483 | 5.722.272 | 3.349.974 | 7.343.415 | 4.834.899 | 5.953.009 | 1.857.871 | 490.742 |
| Senegal | 10.319.318 | 9.561.160 | 10.827.509 | 11.261.408 | 9.968.413 | 35.790.501 | 28.933.865 | 15.910.633 | 16.433.344 | 12.371.338 | 9.561.221 |
| Somalia | 1.186.751 | 0 | 3.674.800 | 1.841.120 | 19.532.606 | 11.553.569 | 15.594.826 | 24.775.362 | 23.705.760 | 35.608.105 | 18.326.194 |
| Sudáfrica | 166.285.077 | 160.773.817 | 172.303.231 | 189.569.867 | 223.540.000 | 260.928.028 | 291.885.594 | 331.675.159 | 219.885.594 | 237.215.156 | 302.141.830 |
| Togo | 1.940.994 | 4.013.146 | 12.079.609 | 572.159 | 539.018 | 1.658.384 | 2.153.746 | 2.176.089 | 772.939 | 1.972.195 | 358.860 |
| Túnez | 21.947.265 | 14.111.082 | 32.369.127 | 51.638.615 | 44.452.171 | 20.534.882 | 49.419.269 | 48.329.633 | 35.974.818 | 38.556.828 | 40.249.823 |
| Zimbabue | 7.304.579 | 15.161.019 | 12.380.284 | 8.889.955 | 13.617.850 | 13.216.832 | 17.153.824 | 13.052.366 | 8.112.175 | 5.990.473 | 4.863.114 |
| Total África | 1.012.322.644 | 1.034.902.027 | 1.137.737.423 | 1.112.294.414 | 1.349.205.618 | 1.585.821.583 | 1.527.022.348 | 1.520.060.403 | 1.651.086.046 | 1.336.446.195 | 1.346.818.415 |

Fuente: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, SECEX, Brasília. Selección de la autora.

* Por principales países se consideran aquellos con valores totales superiores a 10 millones de dólares durante por lo menos dos años, en el período de estudio.

CUADRO 13
IMPORTACIONES BRASILEÑAS DESDE ÁFRICA (1990-2000):
PRINCIPALES PAÍSES* (EN U\$D)

| Años | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Angola | 111.645.235 | 148.274.908 | 34.979.638 | 28.438.793 | 14.706.873 | 39.155.990 | 140.272.544 | 36.800.609 | 11.389.814 | 26.816.369 | 31.415.792 |
| Argelia | 222.179.497 | 231.329.137 | 304.059.222 | 535.743.720 | 256.335.200 | 236.591.570 | 668.430.006 | 767.653.833 | 623.713.707 | 986.540.993 | 1.507.220.981 |
| Benin | 0 | 0 | 0 | 8.518.775 | 29.921.227 | 42.557.202 | 35.417.906 | 86.209.944 | 81.410.590 | 53.657.009 | 28.865.062 |
| Camerún | 15.141.730 | 945.013 | 2.748.658 | 22.551.312 | 7.634.403 | 14.865.502 | 7.472.340 | 13.125.264 | 5.222.074 | 3.618.560 | 4.661 |
| Congo | 0 | 160.071 | 2.004 | 5.501.863 | 13.135.406 | 0 | 0 | 50.652 | 2.940.017 | 6.368.590 | 74.008.278 |
| Costa de Marfil | 554.197 | 2.289.116 | 2.611.314 | 5.442.100 | 6.902.667 | 1.329.283 | 6.448.323 | 14.732.810 | 16.627.331 | 66.853.781 | 63.288.588 |
| Egipto | 494.681 | 6.437.677 | 3.698.597 | 14.428.826 | 8.130.872 | 23.471.927 | 14.337.860 | 45.804.460 | 9.473.328 | 10.755.281 | 35.946.324 |
| Gabón | 26.656.270 | 19.764.860 | 0 | 0 | 0 | 15.367.942 | 0 | 0 | 0 | 78.349 | 1.166 |
| Gambia | 0 | 0 | 0 | 1.097.323 | 0 | 0 | 0 | 36.901 | 0 | 0 | 0 |
| Ghana | 37.003 | 454.3 | 75.124 | 2.145.953 | 66.109 | 0 | 1.570.042 | 0 | 38.127 | 6.477.878 | 1.017.344 |
| Guinea | 3.690.000 | 29.113.776 | 2.749.578 | 33.744.840 | 39.120.078 | 53.284.537 | 158.971 | 0 | 0 | 1.217.871 | 2.135.940 |
| Kenia | 244.055 | 64.236 | 44.932 | 686.876 | 1.375.349 | 510.335 | 1.449.829 | 991.267 | 935.798 | 327.177 | 1.034.059 |
| Liberia | 96.731 | 3.674 | 0 | 0 | 31.453 | 3.332.978 | 180.709 | 168.825 | 31.593 | 29.224 | 27.675 |
| Libia | 0 | 21.631.632 | 1.782.740 | 4.469.587 | 4.555.740 | 6.142.331 | 5.975.391 | 13.870.396 | 2.699.248 | 31.576.875 | 8.533.737 |
| Marruecos | 24.329.949 | 23.719.066 | 26.153.487 | 32.237.939 | 34.766.327 | 49.029.220 | 42.326.065 | 50.181.968 | 75.699.645 | 58.553.867 | 82.731.448 |
| Mozambique | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.424.450 | 0 | 821.259 | 3.034.447 |
| Nigeria | 61.363.418 | 248.765.370 | 34.744.807 | 232.114.305 | 357.123.345 | 283.745.308 | 254.910.601 | 520.281.896 | 611.508.264 | 738.198.681 | 737.600.317 |
| R.D.C. (ex Zaire) | 14.769.152 | 6.663.928 | 1.762.335 | 6.336.854 | 5.022.781 | 3.395.133 | 4.010.746 | 1.439.480 | 434.115 | 283.224 | 164.457 |
| Senegal | 164.424 | 140.157 | 147.292 | 75.431 | 45.126 | 3.187.516 | 12.639.196 | 4.760.761 | 4.182.590 | 522.128 | 1.696.472 |
| Somalia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 321 | 0 | 0 | 0 |
| Sudáfrica | 80.481.098 | 75.495.979 | 95.320.138 | 135.245.774 | 244.029.334 | 336.941.472 | 418.411.517 | 351.396.860 | 287.379.266 | 172.349.815 | 227.578.602 |
| Togo | 0 | 0 | 0 | 6.779.129 | 7.500.622 | 13.420.469 | 37.395.545 | 26.576.108 | 14.025.600 | 23.389.319 | 7.037.721 |
| Túnez | 0 | 0 | 110.397 | 9.542.128 | 20.446.939 | 20.574.400 | 22.241.692 | 24.897.074 | 26.175.051 | 7.494.956 | 45.570.749 |
| Zimbabue | 1.022.577 | 2.794.337 | 2.291.695 | 4.352.201 | 2.806.789 | 5.367.757 | 5.006.829 | 6.439.568 | 3.100.312 | 1.702.078 | 5.205.017 |
| Total de África | 578.210.689 | 838.966.120 | 551.067.294 | 1.162.331.216 | 1.072.075.764 | 1.180.637.451 | 1.690.473.093 | 1.995.198.981 | 1.819.163.493 | 2.222.163.320 | 2.908.184.335 |

Fuente: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, SECEX, Brasília. Selección de la autora.

* Por principales países se consideran aquellos con montos superiores a 10 millones de dólares durante por lo menos dos años, en el periodo de estudio.

CUADRO 14
INTERCAMBIO COMERCIAL BRASIL-ÁFRICA (1990-2000) (EN U\$D)

| Exportaciones brasileñas para África | | | | | | | | | | | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
| Total para África | 1.012.322.644 | 1.034.902.027 | 1.137.737.423 | 1.112.294.414 | 1.349.205.618 | 1.585.821.583 | 1.527.022.348 | 1.520.060.403 | 1.651.086.046 | 1.336.446.195 | 1.346.818.415 |
| Total al mundo | 31.413.759.742 | 31.620.461.387 | 35.792.985.844 | 38.554.712.942 | 43.545.162.212 | 46.506.282.414 | 47.746.728.444 | 52.994.340.527 | 51.139.861.545 | 48.011.444.034 | 55.085.595.326 |
| % África/Mundo | 3,22% | 3,27% | 3,18% | 2,88% | 3,10% | 3,41% | 3,20% | 2,87% | 3,23% | 2,78% | 2,44% |

Fuente: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; SECEX, Brasília. Selección de la autora.

| Importaciones brasileñas desde África | | | | | | | | | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
| Total desde África | 578.210.689 | 838.966.120 | 551.067.294 | 1.162.331.216 | 1.072.075.764 | 1.180.637.451 | 1.690.473.093 | 1.995.198.981 | 1.819.183.493 | 2.222.163.320 | 2.908.184.335 |
| Total del mundo | 20.661.362.039 | 21.041.458.690 | 20.554.091.051 | 25.256.000.927 | 33.078.690.132 | 49.971.896.207 | 53.345.767.156 | 59.838.104.619 | 57.714.365.169 | 49.210.313.539 | 55.834.343.456 |
| % África/Mundo | 2,80% | 3,99% | 2,68% | 4,60% | 3,24% | 2,36% | 3,17% | 3,33% | 3,15% | 4,52% | 5,21% |

Fuente: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; SECEX, Brasília. Selección de la autora.

CUADRO 15
BALANZA COMERCIAL (1990-2000) DE ARGENTINA Y BRASIL CON ÁFRICA
Y SUDÁFRICA (EN U\$D 1.000)

| Años | África | | Sudáfrica | |
|------|------------|--------------|------------|--------------|
| | Saldo Arg. | Saldo Brasil | Saldo Arg. | Saldo Brasil |
| 1990 | 394.088 | 434.112 | 63.432 | 85.804 |
| 1991 | 291.184 | 195.936 | 17.445 | 85.278 |
| 1992 | 585.423 | 586.670 | 136.556 | 76.983 |
| 1993 | 269.494 | -50.037 | -19.308 | 54.324 |
| 1994 | 350.976 | 277.130 | 80.093 | -20.489 |
| 1995 | 640.857 | 405.185 | 213.257 | -76.013 |
| 1996 | 844.636 | -163.451 | 141.965 | -126.526 |
| 1997 | 924.544 | -475.139 | 193.529 | -19.722 |
| 1998 | 906.137 | -168.097 | 138.097 | -67.493 |
| 1999 | 900.966 | -885.717 | 214.985 | 64.865 |
| 2000 | 634.969 | -1.561.366 | 157.884 | 74.563 |

Fuente: INDEC, Buenos Aires. CACEX (Banco do Brasil), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, SECEX, Brasília. Selección de la autora.

CUADRO 16
INTERCAMBIO COMERCIAL (1990-2000) DE ARGENTINA Y BRASIL CON ÁFRICA
Y SUDÁFRICA (EN U\$D 1.000)

| Años | África | | | | Sudáfrica | | | |
|------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|-----------|---------|
| | Argentina | Brasil | Argentina | Brasil | Argentina | Brasil | Argentina | Brasil |
| | X | X | M | M | X | X | M | M |
| 1990 | 415.637 | 1.012.323 | 21.549 | 578.211 | 83.361 | 166.285 | 19.929 | 80.481 |
| 1991 | 404.009 | 1.034.902 | 112.825 | 838.966 | 73.789 | 160.774 | 56.344 | 75.496 |
| 1992 | 692.009 | 1.137.737 | 106.586 | 551.067 | 225.552 | 172.303 | 88.996 | 95.320 |
| 1993 | 403.833 | 1.112.294 | 134.339 | 1.162.331 | 79.242 | 189.570 | 98.550 | 135.246 |
| 1994 | 541.226 | 1.349.206 | 190.250 | 1.072.076 | 180.463 | 223.540 | 100.370 | 244.029 |
| 1995 | 897.037 | 1.585.822 | 256.180 | 1.180.637 | 337.732 | 260.928 | 124.475 | 336.941 |
| 1996 | 1.126.001 | 1.527.022 | 281.365 | 1.690.473 | 246.994 | 291.886 | 105.029 | 418.412 |
| 1997 | 1.255.439 | 1.520.060 | 330.895 | 1.995.199 | 302.978 | 331.675 | 109.449 | 351.397 |
| 1998 | 1.122.647 | 1.651.086 | 216.510 | 1.819.183 | 248.756 | 219.886 | 110.659 | 287.379 |
| 1999 | 1.108.086 | 1.336.446 | 207.120 | 2.222.163 | 308.443 | 237.215 | 93.458 | 172.350 |
| 2000 | 1.080.318 | 1.346.818 | 445.349 | 2.908.184 | 243.026 | 302.142 | 85.142 | 227.579 |

Fuente: INDEC, Buenos Aires. CACEX (Banco do Brasil), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, SECEX, Brasília. Selección de la autora.

INTERCAMBIO COMERCIAL (1990-2000) DE ARGENTINA Y BRASIL CON ÁFRICA Y SUDÁFRICA (EN U\$D 1.000)

GRÁFICO 1

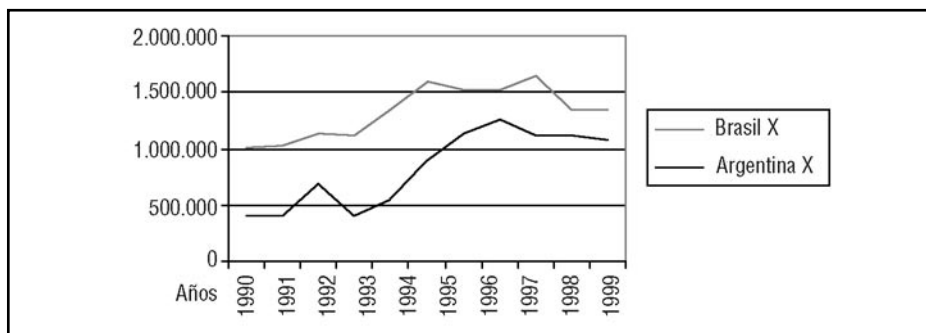


GRÁFICO 2

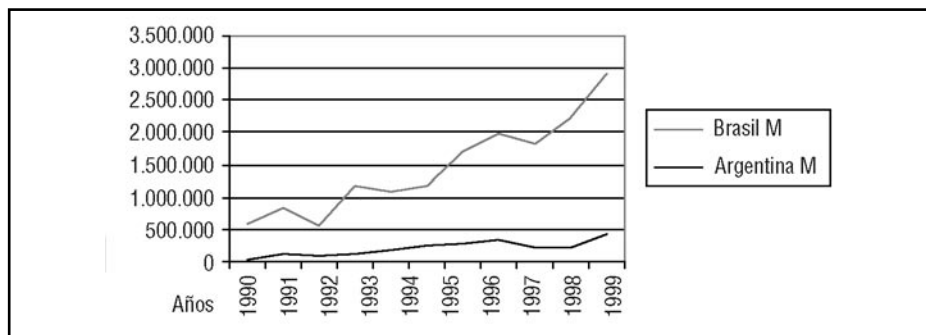


GRÁFICO 3

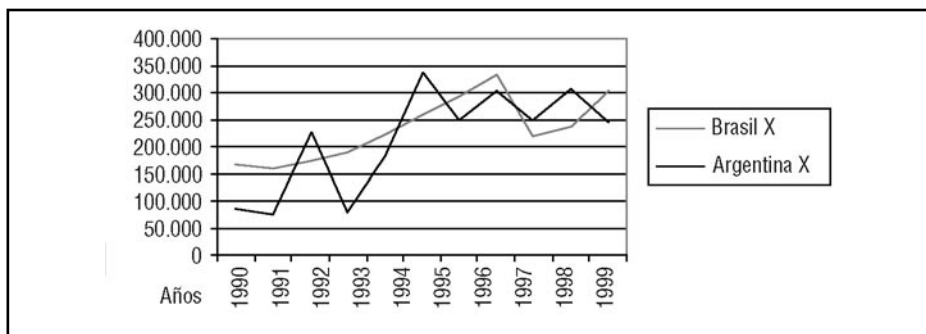
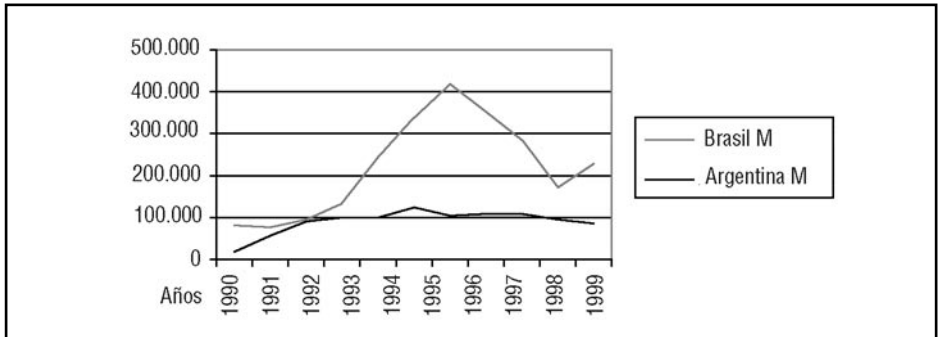


GRÁFICO 4



Fuente: INDEC, Buenos Aires. CACEX (Banco do Brasil), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, SECEX, Brasília. Selección de la autora.

OTRAS PUBLICACIONES DE CLACSO

- Mirza [comp.]
Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias
- Correa y Girón [comps.]
Reforma financiera en América Latina
- Boron y Lechini [comps.]
*Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico
Lecciones desde Asia, África y América Latina*
- *Problemas del Desarrollo* [Edición Cono Sur] Vol. 1 N° 1
Revista latinoamericana de economía
- *Nómadas* N° 24
Género y políticas públicas: desafíos de la equidad
- Alimonda [comp.]
*Los tormentos de la materia
Aportes para una ecología política latinoamericana*
- de Grammont [comp.]
La construcción de la democracia en el campo latinoamericano
- Sotolongo Codina y Delgado Díaz
*La revolución contemporánea del saber y la complejidad social
Hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo*

- Fernández Retamar
Pensamiento de nuestra América
Autorreflexiones y propuestas
- Ceceña [coord.]
Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado
- OSAL N° 18
Los movimientos sociales. De Porto Alegre a Caracas
Dominación imperial y alternativas
Revista del Programa del Observatorio Social de América Latina de CLACSO
- Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert
Manual de metodología
Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología
- *Socialist Register 2005*
El imperio recargado
- Mato [comp.]
Cultura, política y sociedad
Perspectivas latinoamericanas
- Cimadamore, Dean and Siqueira [eds.]
The poverty of the state
Reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty
- Gentili y Levy [comps.]
Espacio público y privatización del conocimiento
Estudios sobre políticas universitarias en América Latina
- Hemer and Tufte [eds.]
Media and Glocal Change
Rethinking Communication for Development
- Alvarez Leguizamón [comp.]
Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe
Estructuras, discursos y actores
- de la Garza Toledo [comp.]
Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina
- Boron and Lechini [eds.]
Politics and Social Movements in an Hegemonic World
Lessons from Africa, Asia and Latin America

- Sastre
La Batalla de los Intelectuales
O Nuevo Discurso de las Armas y las Letras
- CTERA, CNTE, Colegio de Profesores, AFUTU-FENAPES y LPP
Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Un balance crítico
- Dávalos [comp.]
Pueblos indígenas, estado y democracia
- Estay y Sánchez [coords.]
El ALCA y sus peligros para América Latina
- Sousa Santos
Reinventar la democracia. Reinventar el estado
- Estay Reyno [comp.]
La economía mundial y América Latina
Tendencias, problemas y desafíos
- Schuster
Explicación y predicción
La validez del conocimiento en ciencias sociales [reedición]
- Piñeiro
En busca de la identidad
La Acción Colectiva en los conflictos agrarios de América Latina
- Giarracca y Levy [comps.]
Ruralidades latinoamericanas
Identities and social struggles
- Fernández Retamar
Todo Caliban
- Toussaint
La bolsa o la vida
Las finanzas contra los pueblos
- Golbert
¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales?
El caso del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Grimson [comp.]
La cultura en las crisis latinoamericanas

- Babini y Fraga
Bibliotecas Virtuales para las Ciencias Sociales
- Boron [comp.]
Nueva Hegemonía Mundial
Alternativas de cambio y movimientos sociales
- Ceceña [comp.]
Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI
- Sader
La Venganza de la Historia
Hegemonía y contra-hegemonía en la construcción de un nuevo mundo posible
- Boron, Gambina y Minsburg [comps.]
Tiempos violentos
Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina
- Gómez [comp.]
América Latina y el (des)orden global neoliberal
Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas
- Chiapas N° 16
[Edición Argentina]
- Torres Ribeiro [comp.]
El rostro urbano de América Latina
- Guerrero Cazar y Ospina Peralta
El poder de la comunidad
Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos
- Riquelme
Los sin tierra en Paraguay
Conflictos agrarios y movimiento campesino
- Seoane [comp.]
Movimientos sociales y conflicto en América Latina
- De Barbieri
Género en el trabajo parlamentario
La legislatura mexicana a fines del siglo XX
- de la Garza Toledo y Salas [comp.]
Nafta y Mercosur
Procesos de apertura económica y trabajo

- Boron
Estado, capitalismo y democracia en América Latina
- Sader y Gentili [comps.]
La trama del neoliberalismo
Mercado, crisis y exclusión social
- Boron [comp.]
Filosofía política contemporánea
Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía
- Alabarces [comp.]
Futbologías
Fútbol, identidad y violencia en América Latina
- Ayerbe
O Occidente e o “Resto”
A América Latina e o Caribe na cultura do Império
- Mollis [comp.]
Las universidades en América Latina:
¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero
- Gadotti, Gómez y Freire [comps.]
Lecciones de Paulo Freire
Cruzando fronteras: experiencias que se completan
- Briceño-León [comp.]
Violencia, sociedad y justicia en América Latina
- Levy [comp.]
Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano:
lecturas políticas
- Schorr, Castellani, Duarte y Debrott Sánchez
Más allá del pensamiento único
Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina
y el Caribe
- Singer
Izquierda y derecha en el electorado brasileño:
la identificación ideológica en las disputas presidenciales de 1989 y 1994
- López Maya
Protesta y cultura en Venezuela:
los marcos de acción colectiva en 1999

- Mato [comp.]
Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder
- Boron
Imperio & Imperialismo
Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri
- Boron y de Vita [comps.]
Teoría y filosofía política
La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano
- Alimonda [comp.]
Ecología política
Naturaleza, sociedad y utopía
- Gambina [comp.]
La globalización económico-financiera
Su impacto en América Latina
- Ceceña y Sader [comp.]
La guerra infinita
Hegemonía y terror mundial
- Ivo
Metamorfoses da questão democrática
Governabilidade e pobreza
- de la Garza Toledo y Neffa [comp.]
El futuro del trabajo. El trabajo del futuro
- de la Garza Toledo [comp.]
Los sindicatos frente a los procesos de transición política
- Barrig
El mundo al revés:
imágenes de la mujer indígena
- Torres [comp.]
Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI
- Lanzaro [comp.]
Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina
- Mato [comp.]
Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización 2

- Mato [comp.]
Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización
- de Sierra [comp.]
Los rostros del Mercosur
El difícil camino de lo comercial a lo societal
- Seoane y Taddei [comp.]
Resistencias mundiales
De Seattle a Porto Alegre
- Sader [comp.]
El ajuste estructural en América Latina
Costos sociales y alternativas
- Ziccardi [comp.]
Pobreza, desigualdad social y ciudadanía
Los límites de las políticas sociales en América Latina
- Midaglia
Alternativas de protección a la infancia carenciada
La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay
- Giarracca [comp.]
¿Una nueva ruralidad en América Latina?
- Boron [comp.]
Teoría y filosofía política
La tradición clásica y las nuevas fronteras
- Boron
Tras el búho de Minerva
Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo
- Balardini [comp.]
La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo
- Boron [comp.]
La filosofía política clásica
De la antigüedad al renacimiento
- Boron [comp.]
La filosofía política moderna
De Hobbes a Marx

- Várnagy [comp.]
Fortuna y virtud en la república democrática
Ensayos sobre Maquiavelo
- Torres Ribeiro [comp.]
Repensando la experiencia urbana en América Latina:
cuestiones, conceptos y valores
- de la Garza Toledo [comp.]
Los retos teóricos de los estudios de trabajo hacia el siglo XXI
- Gentili y Frigotto [comps.]
La ciudadanía negada
Políticas de exclusión en la educación y el trabajo
- de la Garza Toledo [comp.]
Reestructuración productiva, mercado de trabajo y sindicatos en
América Latina
- Alabarces [comp.]
Peligro de gol
Estudios sobre deporte y sociedad en América Latina
- Lander [comp.]
La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales
Perspectivas latinoamericanas
- Strasser
Democracia & desigualdad
Sobre la “democracia real” a fines del siglo XX

Se terminó de imprimir en el mes de mayo de 2006
en los talleres de Gráficas y Servicios S. R. L.
Sta. María del Buen Aire 347 (1277)
Primera impresión, 2.000 ejemplares

Impreso en Argentina