



Título:

El África Subsahariana en la política exterior argentina. Continuidades, ajustes y rupturas en su diseño durante las presidencias de Alfonsín y Menem

Autor:

Diego Buffa

dbuffa@ffyh.unc.edu.ar

Octubre de 2003



Introducción

En nuestro trabajo buscaremos examinar los cambios en materia de política exterior argentina, resaltando que estos no tuvieron una dinámica meramente interna, sino que dado la relevancia de las transformaciones del contexto internacional y el inicio de la posguerra fría, dichos cambios se objetivarán como fuertes señales provenientes del entorno que sin duda moldearán en forma trascendental el diseño de las alianzas y temáticas prioritarias de nuestra agenda.

En el caso de la Argentina este punto de inflexión lo marcará el gobierno del Dr. Carlos Menem, a lo largo del cual la política exterior de nuestro país sufrirá cambios de relevancia, fundamentalmente en relación con el África Subsahariana. En tal sentido, nos fijaremos como metas de nuestra investigación indagar sobre los patrones rectores de la agenda exterior argentina hacia la región durante la gestión del presidente Alfonsín, buscando particularmente debelar las variables explicativas que nos ayuden a comprender su nueva dimensión a partir de la gestión del presidente Menem, a nuestro criterio, fuertemente condicionada por un contexto internacional radicalmente disímil que condicionará su mirada y su presencia en el subcontinente africano.

Antecedentes

La política exterior Argentina en relación al África Subsahariana transitó por carriles heterogéneos a partir de la oleada independentista de la década de 1960. La propia organización política del Estado Argentino, a nuestro criterio, ocupará un lugar dominante a la hora de ponderar las variables explicativas en este proceso que culminará a fines del decenio de 1980.

Desde esta perspectiva, observamos que los gobiernos democráticos se caracterizaron por una mayor apertura hacia la región, con un alto grado de pluralismo, flexibilidad, diversificación y solidaridad. En el caso de los regímenes autoritarios, su propia concepción de organización de la sociedad contribuyó a un tipo de política exterior rígida e ideológicamente bipolarizada.

Estas oscilaciones de nuestra política exterior, reflejaron una elevada falta de autonomía de nuestros organismos especializados en relación al poder político y en otras ocasiones una depreciada profesionalización de los agentes con poder resolutivo del sector diplomático de nuestro país.

La política exterior de Alfonsín

Lineamientos generales

Las prioridades en política externa del gobierno de Alfonsín, así como sus objetivos generales fueron, en principio, privilegiar e incrementar la independencia política y económica del país. En este sentido, se buscaba



aumentar los grados de autonomía de la nación argentina; a la vez que se planteaba una retórica en favor de la paz y el resguardo de los Derechos Humanos fundamentales. Por último, se buscaba impulsar la integración latinoamericana y las vínculos con el Tercer mundo en general¹.

El proyecto original de inserción externa del gobierno radical, esbozado en su Plataforma Electoral en 1983, partía de la necesidad de una desconexión de la disputa Este-Oeste, de aproximación a Estados en situación estructuralmente similar a la Argentina, como los de América Latina y del Movimiento de No Alineados. Dicha aproximación permitiría negociar en bloque desde una posición de fuerza con el Norte desarrollado, para forzar cambios en lo financiero y comercial, y asimismo denunciar al orden económico internacional vigente fijando importantes recelos sobre las crecientes políticas de transnacionalización en la economía mundial. Paralelamente, resulta destacable el antinorteamericanismo de la sociedad argentina en el momento de restaurarse la democracia, dado el relevante papel jugado por Estados Unidos como aliados externos de la dictadura militar, aliados de los británicos en la contienda militar de Malvinas y sostenedores de las políticas económicas ampliamente recesivas del FMI. Esto propició desde el principio una política confrontacionista con la potencia hegemónica regional, que luego se atenuará en la búsqueda de llegar a establecer relaciones maduras y convergencias esenciales en temas tales como la democracia, el pluralismo, la dignidad del hombre, los Derechos Humanos, la libertad y la justicia social.

En lo que respecta al contexto económico internacional, Alfonsín se halló con un marco global que propició el desarrollo de un nuevo arquetipo de vinculaciones: de tipo Sur-Sur u Horizontales, en contraposición a las tradicionales Norte-Sur. El aumento de las barreras para-arancelarias en los países desarrollados; la fuerte presión, sobre todo en los ochenta, por cobrar la deuda contraída por el Tercer Mundo y la caída de los precios en las materias primas, provocaron que muchos países, como Argentina, se vieran en la necesidad de diversificar sus mercados tratando de colocar en ellos materias primas excedentes y, principalmente, productos de un mayor valor agregado. Es en función de esta realidad que el África Subsahariana pasará a formar parte de la agenda en materia de política exterior de nuestro país.

Sus vínculos con el África Subsahariana

Las relaciones político-diplomáticas entre estas dos áreas se intensificaron en la década del ochenta, y en particular después de la Guerra de Malvinas.

Los Estados Africanos representaban en Naciones Unidas casi un tercio del total de votos, por lo que conseguir su apoyo a favor de la posición

¹ CAPUTO, Dante: Jornada Académica 30 meses de política exterior en democracia, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1986. pg. 4.



Argentina y sus reclamos de soberanía sobre las islas era considerado de vital importancia en la estrategia trazada por nuestra Cancillería durante la gestión de Dante Caputo. Paralelamente a esto, uno de los hechos de mayor trascendencia en este período fue el deterioro que finalizó con la ruptura de relaciones diplomáticas con la Sudáfrica racista, el 22 de mayo de 1986, y el apoyo dado a la causa anticolonialista y antirracista que llevaban adelante los Estados Libres del África.

Dicho accionar encontrará argumentos explicativos si consideramos que al inicio del gobierno democrático de Raúl Alfonsín, la sociedad argentina se encontraba marcada profundamente por las consecuencias de un período traumático. La llamada “Guerra Sucia” y la Guerra de Malvinas habían sido verdaderos puntos de inflexión en los valores políticos de la sociedad argentina: años de inescrupulosas políticas de poder, llevadas a cabo basándose en alianzas secretas, sin participación popular alguna, crearon en la sociedad una demanda de regeneración democrática. La revalorización de los aspectos éticos de la política interna se proyectó en la inserción externa del Estado, bajo la forma de la aspiración a constituirse en “potencia moral”². Hay un cambio en el interés nacional que actúa como justificador o motivante del accionar externo manifestándose en una nueva concepción en materia de política exterior, por la cual Argentina se considerará como culturalmente occidental pero estructuralmente inserta en el Tercer Mundo.

Estos lineamientos generales se concretaron con la intensificación de las acciones tanto en el campo multilateral como en el bilateral. Desde esta óptica se emprendió una activa participación en los foros internacionales, como por ejemplo el Movimiento de No Alineados y el Grupo de los 77, entre otros; donde se abordaron problemáticas comunes a todo el Tercer Mundo.

En el ámbito bilateral, se implementaron medidas que fueron una muestra inequívoca de que la intención del Poder Ejecutivo era profundizar y fortalecer los lazos con el África. Este continente pasó a formar parte de la agenda diplomática argentina, incrementándose la cantidad de visitas y misiones a este área; concretándose viajes oficiales de funcionarios de alto rango, como el realizado por el Presidente Alfonsín en octubre de 1984 a Argelia; constituyéndose dicho mandatario en el primer Presidente Argentino en visitar oficialmente un país Africano. Asimismo, se suman a esta lista de actividades las diversas visitas realizadas por el Canciller Dante Caputo a distintos países africanos y la concreción de un importante número de acuerdos y convenios -se firmaron quince y se ratificaron trece-. Debido al aumento de estas relaciones se creó el 1 de mayo de 1987, en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la Dirección de África

² REFICCO, Ezequiel: “Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983-1995)”. Artículo que sintetiza parte de la memoria de maestría que, bajo el título Condicionantes de la inserción internacional de Argentina: 1983-1993, fue presentada en la Fundación CIDOB de la Universitat Autònoma de Barcelona, en octubre de 1995.



Subsahariana; la cual permitió junto a la Dirección de África del Norte y Cercano Oriente un mejor análisis y estudio de la diversa realidad africana³.

El incremento que sufrieron las relaciones políticas y diplomáticas en este período, no tuvieron un igual correlato en las de carácter comercial. Si bien las exportaciones crecieron a niveles nunca antes alcanzados, este aumento cuantitativo no fue acompañado por otro de índole cualitativo, puesto que las exportaciones siguieron estando constituidas por productos básicamente de origen primario y manufacturas de naturaleza agropecuaria.

No obstante esto, no podemos dejar de mencionar que durante esta fase de las exportaciones horizontales argentinas se dio la incorporación en dicho comercio de cadenas productivas donde no solo se ofrecieron a la venta productos primarios o semi elaborados, sino que además se comercializaron maquinarias y herramientas para su industrialización. Ejemplos de esto lo constituyeron los equipos frigoríficos, calderas, maquinaria agrícola, panaderías mecánicas, embotelladoras de agua mineral y aceite, maquinaria para la fabricación de productos lácteos, etc.⁴

Esto da cuenta de que la tecnología media argentina, de escasa sofisticación, respondió en forma eficiente a los intereses africanos.

El modelo de cadenas productivas se aplicó también en proyectos de mayor envergadura como las exportaciones que se realizaron a Argelia a mediados de los ochenta de uranio y combustible en carácter de insumos de un reactor nuclear construido en dicho país con tecnología argentina⁵.

En el rubro servicios, un grupo reducido de consultoras y empresas privadas nacionales realizó desde mediados de los setenta obras de infraestructuras en algunos países africanos. El Estado argentino buscó paliar la falta de financiamiento otorgando líneas de créditos a algunas naciones Africanas⁶. Estos se destinaron no sólo a la adquisición de bienes y productos elaborados nacionales, sino también a servicios técnicos, investigaciones y estudios, plantas industriales y otras contratadas bajo condiciones de ser entregadas llave en mano.

Pese a que, como se ha visto, existieron algunas manifestaciones positivas, en general advertimos en los flujos comerciales Argentino-Africanos carencias crónicas en su continuidad provocadas en gran parte por la falta de

³Fue creado por Resolución Ministerial n° 616, Memorias del año 1987, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, pg. 213.

⁴Datos extraídos de la Consultora Latinoconsult S.A..

⁵Diario Clarín, Buenos Aires, "Asistencia nuclear Argentina a Argelia", 28 de mayo de 1985, pg. 15 y "Uranio a Argelia", 30 de noviembre de 1985, pg. 15.

⁶Se otorgaron créditos a Guinea Ecuatorial por nota reversal del 20/8/81, se reestructura en 1985, no pagó ninguna cuota del préstamo; Senegal por nota reversal del 20/8/81 y fue ampliado por nota reversal del 29/12/81, vende su deuda al BICE; los restantes no realizan ningún pago de los prestado: Guinea por nota reversal del 26/11/84; República Centroafricana por nota reversal del 30/11/84; Benin por nota reversal del 13/12/84 y Argelia por nota reversal del 13/4/87. Datos obtenidos del Banco Central y Departamento de Tratados y Convenios, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.



planificación a mediano o largo plazo por parte del Estado Argentino en relación a la región. De alguna manera, no se logró superar lo meramente discursivo y coyuntural. La mayoría de los tratados y convenios firmados quedaron como letra muerta.

La política exterior de Menem

Lineamientos generales

La década de 1990 ha significado un cambio sustancial de la orientación en materia de política exterior de nuestro país. En este sentido, una serie de factores contextuales han incidido en la adopción de un nuevo patrón de vínculos externos, así como en la conformación de la agenda externa argentina. Entre ellos podemos citar la nueva estructura de relaciones internacionales originada como consecuencia de la desaparición del orden bipolar, producto, entre otros factores, del desmembramiento de la ex - Unión Soviética y la caída del muro de Berlín.

Desaparecida la URSS, en la que concurrían una forma diferente de enfrentarse a la modernidad en lo social, en lo político y en lo económico; una potencia geopolítica casi equivalente a Occidente, con una ideología de corte universalista y universalizante; desaparecerá la gran heterogeneidad, el gran otro, la gran amenaza. En función de esto, el nuevo orden mundial emergente no solo trajo aparejado el predominio norteamericano en el terreno estratégico militar, sino también, y quizás en grado más importante aún, la imposición de manera hegemónica global del libre mercado institucionalizado a través del Consenso de Washington y sus derivaciones tales como los Programas de Ajuste Estructural y las Políticas de Buen Gobierno impuestas por los organismos internacionales a manera de requisitos axiomáticos para que el Tercer Mundo acceda a líneas de financiamiento.

En este marco, el diseño de la política exterior de la administración de Menem asignará desde sus inicios un lugar privilegiado a las relaciones con los Estados Unidos, complementando su estrategia con una política de no confrontación con los países desarrollados. El bajo perfil en aquellas cuestiones que generasen confrontación con los países desarrollados, así como el fortalecimiento de los vínculos con Estados Unidos como potencia hegemónica regional, respondieron a una redefinición de interés nacional en términos económicos.

“La diplomacia radical había partido de visualizar a Argentina como un país occidental, no alineado y en vías de desarrollo. La diplomacia menemista, en cambio, redefinió el concepto de occidentalidad: de ser éste un concepto ético-cultural, se transformó en un término cargado de connotaciones políticas y económicas. Ser occidental implicaría en adelante un estrecho alineamiento político-económico con los países de ese bloque, y en particular con su líder: Estados Unidos. Occidentalidad y no alineamiento pasaron a ser términos incompatibles. Asimismo el diagnóstico radical de posicionar a la Argentina

como país en vías de desarrollo, también fue absorbido por esta marcha forzada hacia la occidentalización. Subdesarrollo y occidentalidad se transformaron en los dos extremos opuestos de un continuum: Argentina se encontraba próxima al primero por años de políticas equivocadas; un decidido golpe de timón la colocaría progresivamente cerca del otro extremo, en el que había estado y del que nunca debió alejarse⁷.

Bajo esta óptica es que en septiembre de 1991 el gobierno de nuestro país decide retirarse del Movimiento de No Alineados. Esta decisión solo puede ser entendida como un gesto político, con un claro carácter simbólico, sin que pueda ser atribuido a una cuestión de interés (económico o político) o a presiones externas, ya que el grupo no constituía, en la post Guerra Fría, una fuente de preocupación para los Estados Unidos y la participación de Argentina era materia de razonable consenso entre los partidos políticos mayoritarios⁸.

El giro en la política exterior argentina determinará un abandono al modelo de sustitución de importaciones y un apego de su agenda exterior a la política doméstica, ambas encuadradas en estrategias pragmáticas como modo de acción política.

Sus vínculos con el África Subsahariana

En lo que respecta a la política exterior en relación al África Subsahariana durante los gobiernos de Menem, los cambios más que las continuidades comenzarán a gestarse fundamentalmente con la asunción de Guido Di Tella al frente de la cancillería argentina.

Durante la gestión previa a éste, en la que Domingo Felipe Cavallo estuvo al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, percibimos una línea discursiva con singulares aspectos de continuidad en relación a la estrategia de vinculación con la región diseñado durante el gobierno radical.

Algunos de sus argumentos en aquel momento fueron que “el continente africano es una veta muy interesante para nuestro país porque presenta un mercado de productos agroindustriales, del área de salud, farmaquímicos y la transferencia de tecnología media⁹”.

Asimismo, en su discurso pronunciado ante el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), en donde planteó una síntesis de su gestión al frente de la cancillería, no dejó de abordar la temática de las relaciones con el África Subsahariana durante su mandato. “Las relaciones con

⁷ REFICCO, Ezequiel: “Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983-1995)”, Op. Cit.

⁸ Ver en LECHINI de ALVAREZ, Gladys, manuscrito de su tesis doctoral presentada en la USP, Brasil, abril del 2003. pp. 40-41

⁹ Diario La Nación, Buenos Aires, 30 de mayo de 1990. En LECHINI de ALVAREZ, Gladys “La política exterior Argentina hacia África”, en La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato, Ediciones CERIR, Rosario, 1994. Pg. 315.



los países del África Subsahariana se desarrollaron sobre la base de una franca y creciente cooperación y amistad.

Numerosas gestiones bilaterales oficiales y del sector privado contribuyeron a crear el marco apropiado tanto para la actuación política de nuestro gobierno en los foros multilaterales, como para que el empresariado de ambos lados tuviera mejores perspectivas de desarrollar sus actividades económicas y comerciales.

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 marcha¹⁰.

Conjuntamente, Cavallo no dejó de hacer referencia al reconocimiento argentino de la independencia de Namibia; augurando con ello el “inicio de una etapa beneficiosa para la ratificación de nuestros lazos con África”¹¹.

Con la llegada al Palacio San Martín de Di Tella, fueron considerados inútiles los esfuerzos del gobierno anterior para incrementar las relaciones multilaterales con los países africanos puesto que no habían traído aparejados réditos económicos; razón por la cual se percibió pertinente abandonar las políticas multilaterales y focalizar las relaciones selectivamente en aquellos países con posibilidad de incrementar los vínculos comerciales¹².

Recién designado Di Tella como Canciller, en declaraciones a la prensa, cuando se le pregunto cuál iba a ser la relación con el África Subsahariana, afirmó que ... “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 NU. Creo que la respuesta a su pregunta es mas 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...”¹³.

¹⁰ CAVALLO, Domingo Felipe: “La inserción de la Argentina en el primer mundo. 1989-1991.” En Jalabe, Silvia (compiladora), La política exterior Argentina y sus protagonistas. 1880-1995, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1996. Pg. 372.

¹¹ Ibidem.

¹² LECHINI de ALVAREZ, Gladys: “La política exterior Argentina hacia África”, Op. Cit., Pg. 314.

¹³ Diario La Nación, Buenos Aires, “Di Tella, la prioridad comienza con EEUU”, 10 de febrero de 1991. En LECHINI de ALVAREZ, Gladys “La política exterior Argentina hacia África”, Op. Cit., Pg. 315.

La salida abrupta del Movimiento de No Alineados durante el gobierno de Menem se concretó bajo la gestión del canciller Di Tella, aunque para muchos especialistas esta decisión se gestó durante la administración de la cartera por parte de Domingo Felipe Cavallo.

A pesar del bajo perfil que se buscó adoptar en relación a vinculaciones con los países del Tercer Mundo, reforzando con ello la nueva orientación en materia de política exterior, esto no impidió que Argentina siguiera durante esta etapa participando como miembro pleno en foros multilaterales que compartió con numerosos países Subsaharianos. Mencionaremos entre ellos al Grupo de los 1514, el Grupo de Países de Zonas Templadas al Sur del Ecuador¹⁵ y la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur¹⁶.

La adscripción a una política pragmática, comercialista, selectiva y de bajo perfil incluirá el cierre de un número importante de Embajadas en Tanzania y Etiopía en enero de 1991 y tres meses después la de Costa de Marfil. En 1992 y 1993 se cerraron las representaciones diplomáticas en Zaire (actual RDC) y en Gabón respectivamente.

Como contrapartida, por decreto n° 1514 del Poder Ejecutivo Nacional, el gobierno argentino decide recomponer las relaciones diplomáticas con su par sudafricano el 8 de agosto de 1991. Mediante esta medida unilateral se reabrió la embajada argentina en Pretoria, argumentando la existencia de significativas señales hacia el interior del régimen sudafricano, tendientes a desmantelar el sistema del Apartheid.

Menem se adelantó a otros actores internacionales que vinculaban el mejoramiento de las relaciones con Sudáfrica y el fin del bloqueo al régimen con la adopción de una nueva constitución que igualara en derechos a todos los habitantes sudafricanos y permitiera la votación y la representación de los ciudadanos discriminados hasta entonces por su color de piel.

Se consideraba que Sudáfrica una vez culminada su democratización interna, la cual se la percibía como un proceso irreversible, potenciaría su rol de “locomotora” del África Austral brindando con ello a nuestro país la posibilidad de incrementos del flujo comercial, de recepción de capitales -sobre todo en áreas vinculadas a la minería- y posibilitaría diseñar nuevos objetivos a

¹⁴ El G15 es una asociación que reconoce su fundación como tal en 1989 en Belgrado como “países en vías de desarrollo”. Sin embargo la historia registra antecedentes de esta agrupación que se retrotraen a la década del 50, donde la necesidad de encontrar un punto equidistante entre las dos hegemonías envueltas en la Guerra Fría, hizo que ciertos países se unieran para apoyarse mutuamente. Son en realidad 17 países 7 por América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Jamaica, México, Perú y Venezuela); 6 por África (Argelia, Egipto, Kenia, Nigeria, Senegal, Zimbabwe) y 4 por Asia (Sri Lanka, India, Indonesia y Malasia).

¹⁵ Creado en 1995 en Valdivia, Chile. Sus integrantes son: Argentina, Chile, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Uruguay.

¹⁶ Los miembros de la ZPCAS son: Angola, Argentina, Benín, Brasil, Camerún, Cabo Verde, Congo, Costa de Marfil, Gabón, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Liberia, Namibia, Nigeria, Sao Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Togo, Uruguay y Zaire (actual RDC.)



nuestra marina en el Atlántico sur bajo el nuevo escenario de la post Guerra Fría.

Es clara la política comercialista y selectiva que durante la administración Menem se implementará en la región, ya que Nigeria y Sudáfrica se convertirán en sus principales socios y puerta de entrada de los mercados regionales de ECOWAS¹⁷ y SADC¹⁸, que respectivamente lideran ambos colosos.

Las Relaciones estratégicas militares con el África Subsahariana se inscribirán en un nuevo concepto de seguridad cooperativa, desvinculadas del tradicional enfoque de seguridad restringido a los aspectos ideológicos-militares, propios de la etapa de la Guerra Fría y particularmente de la última dictadura militar argentina.

Bajo este nuevo horizonte, se objetivarán nuevas acciones regionales y se reformularán otras. En principio, desde febrero de 1993 se dará inicio a las Operaciones Atlas Sur, que se realizarán cada dos años y contarán con la presencia de la marina Argentina, de Brasil, de Uruguay y de Sudáfrica.

Una segunda vía de acercamiento fue La Zona de Paz y Cooperación de Atlántico Sur (ZPCAS), la cual tuvo su origen en una iniciativa brasileña - aprobada por la Asamblea General de la ONU el 27 de octubre de 1986-. Institucionalizada la ZPCAS, bajo los influjos aún del conflicto Este-Oeste, se propició la reunión de países del Atlántico Sur en la búsqueda de prevenir y garantizar la paz y la no proliferación de armamentos nucleares en la región. Es decir, los países firmantes se comprometieron a "...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, se conviene desacelerar la carrera armamentista, se prohíbe el uso de bélico de la energía nuclear y de otras armas de destrucción masiva y 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."¹⁹

Los cambios en el escenario internacional y el fin del conflicto Este-Oeste alejaron las principales motivaciones que dieron origen a la ZPCAS. En tal sentido, a principios de los `90 visualizaremos un redimensionamiento en las prioridades y objetivos del acuerdo que exaltarán los esfuerzos de cooperación como la principal meta a perseguir.

¹⁷ La Comunidad Económica de los Estados Africanos Occidentales (ECOWAS), congrega a 16 países del África Subsahariana: Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Costa de Marfil, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

¹⁸ La Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) está integrada por: Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe (pertenecientes al África Austral); Tanzania, Mauricio y Seychelles (del África Oriental) y la actual República Democrática del Congo-ex Zaire- (del África Central).

¹⁹ Asamblea General de la ONU 27-10-1986. Resolución 41-11.

En la sesión inaugural de la quincuagésima 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 la eliminación de tensiones; 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”.²⁰

Por último, no podemos dejar de mencionar la participación argentina en el marco de la nueva inserción nacional en el contexto internacional, en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (OMP) en el África Subsahariana y con la participación de Cascos Blancos. Las primeras implicaron labores de interposición y supervisión del alto al fuego, como así mismo una participación activa en programas de desarme, desmovilización o eliminación de minas, la distribución de asistencia humanitaria, la rehabilitación de infraestructuras e incluso la supervisión de las elecciones. En el segundo caso, los Cascos Blancos nacieron de una propuesta del presidente argentino Carlos Menem en 1993, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas un año después. Su objetivo será combatir la pobreza y asistir a las poblaciones en emergencia, multiplicando los recursos humanos y materiales disponibles.

Argentina participó en las OMP de Angola, UNAVEM I, II y III. El 20 de diciembre de 1988 se decidió, por la Resolución 626, establecer UNAVEM I/21 para verificar la retirada completa, por etapas, del material y tropas cubanas del territorio de Angola, según el cronograma acordado entre Cuba y Angola. La misión duraría un período de 31 meses, hasta aproximadamente el 1° de julio de 1991.

El número máximo de observadores de UNAVEM I fue de 70, siete por cada país interviniente: Argelia, Argentina, Brasil, Congo, Checoslovaquia, España, India, Jordania, Noruega y Yugoslavia. Completaban la misión 22 funcionarios civiles internacionales y 22 locales. Posteriormente, el número de observadores y de personal civil fue disminuido, de tal manera que para diciembre de 1989 la Misión se redujo a 6 observadores por país, 20 funcionarios civiles internacionales y 15 locales.

²⁰ LECHINI de ALVAREZ, Gladys: “Argentina y África durante la segunda administración de Menem”, en La política exterior argentina 1994/1997, Ediciones CERIR, Rosario, 1998. Pg. 187.

²¹ UNAVEM I entró en operaciones el 3 de enero de 1989. El Brigadier General Pericles Ferreira Gomes (Brasil) fue Comandante de la Misión.



Los oficiales del ejército argentino actuaron controlando puestos y aeropuertos donde supervisaban la cantidad de personal y material que los cubanos embarcaban, a efectos de regresar a su país de origen; integrando la Plana Mayor en la que ejercían las funciones y desarrollaban las actividades propias de cada una de las áreas; cumpliendo funciones en el Centro de Comunicaciones, que estaba conectado a la cabecera de la red de varias ciudades que contaban con observadores.

Incluso, cuando fue necesario, controlaron el resultado de enfrentamientos entre las fuerzas del MPLA (Movimiento Popular de Liberación Angoleña) y UNITA (Unión Nacional para la Independencia total de Angola).

El mandato de UNAVEM I se aplicó hasta el 22 de julio de 1991. La resolución 696 del Consejo de Seguridad extendió la misión (UNAVEM II) diecisiete meses, para cubrir el plan interno de paz de Angola. El mandato de UNAVEM II era “verificar los acuerdos de las dos partes en conflicto en Angola, (...) supervisar el cese del fuego (...) y fiscalizar la policía angoleña durante el período de cese del fuego”.²²

La Argentina aportó a la operación tanto oficiales del ejército como efectivos de la Gendarmería Nacional. Estos últimos desarrollaron tareas de control del cumplimiento del protocolo de Naciones Unidas (patrullaje, control a la Policía local), asistencia a otros organismos de NU en la zona, investigaciones de accidentes e incidentes y custodia al personal del Staff de la misión.²³

Las tareas desempeñadas por los oficiales del Ejército Argentinos cambiaron a consecuencia del fin del mandato de UNAVEM I y el comienzo de UNAVEM II. Algunos fueron designados oficiales de enlace en el Cuartel General regional; otros, tras el cese del fuego, formaron parte del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas que coordinó la asistencia externa y organizó la logística de las elecciones.

El 8 de febrero de 1995 por Resolución 976 del Consejo de Seguridad se creó UNAVEM III.

Argentina participó con dos oficiales del Ejército, uno se desempeñó como Comandante del Sector Norte, que incluía las provincias de Cabinda, Zaire, Uigi, Cuaza del Norte, Bengo y Luanda. El otro fue asignado a Sumbe, como observador militar.²⁴

²² EJÉRCITO ARGENTINO: “Operaciones de paz en África”, cap. 5, en Soldados argentinos por la paz. La contribución del Ejército Argentino en la solución pacífica de los conflictos internacionales. <http://www.biblioteca.ejercito.mil.ar/Doctrina/Biblioteca/Libros/Soldados/indice.htm>

²³ Información extraída del Departamento Misiones al Exterior. Gendarmería Nacional Argentina en el Exterior, <http://www.gendarme.com.ar/onu.html>

²⁴ EJÉRCITO ARGENTINO: “Operaciones de paz en África”, cap. 5, Op. Cit.



Asimismo, se enviaron a Angola Cascos Blancos con la misión de colaborar en la desmovilización de las partes beligerantes y mitigar los efectos de la guerra sobre la sociedad civil²⁵.

También en Mozambique la Argentina estuvo presente. Por Resolución 797, el Consejo de Seguridad decidió establecer la Operación ONUMOZ (1992-1994).

Ocho oficiales del ejército argentino fueron asignados a ONUMOZ como observadores militares²⁶, entre 1994 y 1995; y la Fuerza Aérea Argentina montó un hospital de campaña móvil, integrado por 40 efectivos.

En Ruanda el Teniente Coronel Tomás J. Fox del Ejército Argentino, se incorporó a UNAMIR II, desde noviembre de 1994 hasta de diciembre de 1995. Fox fue destinado como Comandante de Sector en Cyangugu y contó con un batallón etíope de UNAMIR, que enfrentaba los incidentes provocados por la milicia hutu. Posteriormente, fue designado Comandante de Sector en Gitarama, abarcando las provincias de Gitarama y Kibuye, y finalmente se desempeñó como Jefe del Grupo de Asuntos Humanitarios del Cuartel General, teniendo como jurisdicción a todo el territorio de Ruanda²⁷.

Las operaciones en Ruanda se transformaron, pasando de fuerzas de interposición a ayuda humanitaria. En este nuevo contexto Argentina envió, en diciembre de 1996, una aeronave de la Fuerza Aérea con ayuda de emergencia a la región, transportando frazadas, pastillas potabilizadoras de agua y galletitas secas. Asimismo, viajó el Embajador Frigerio, titular de la comisión Cascos Blancos, el cual mantuvo en Kigali reuniones con representantes de la ACNUR, donde se evaluó la participación de los Cascos

²⁵ "El dinamismo de los Cascos Blancos los llevó a aplicar iniciativas de apoyo comunitario en diferentes áreas; entre ellas se destaca el desminado terrestre rural en Angola. La magnitud y seriedad del problema, determinó el requerimiento de personal especializado a la Armada [Argentina], contribuyendo desde 1997 con personal para desempeñar funciones de Jefe de Asesores, Asesores y Supervisores de la instrucción como así también tareas de identificación, delimitación y limpieza con los grupos de desminado locales. Los trabajos realizados en lugares afectados por el problema como Huambo, Luena, Malange, Kuito, Cunene, Cuango, etc. sólo marcan el esfuerzo de esta lenta tarea por reducir la proporción de entre 1 y 2 minas por cada angoleño viviente, para brindarles así la oportunidad de construir su nación". En http://www.ara.mil.ar/actividades/Mantenimiento_de_Paz/Contribucion_Participaciones/africa/Angola%20Cascos%20Blancos/Angola_Cascos.htm

²⁶ Los observadores militares debían inspeccionar y controlar la implementación del Acuerdo de Paz. Sus tareas principales consistían en ejecutar reconocimientos, supervisar la organización de acantonamientos, efectuar investigaciones, supervisar la desmovilización parcial del ejército gubernamental y el control de las elecciones.

²⁷ En este cargo debía atender solicitudes de apoyo referidas a transporte de víveres, materiales de construcción, refugiados, desplazados internos y prisioneros, apoyo a la comunidad especialmente a través de erección de campos de refugiados apoyo sanitario, apoyo a campañas de vacunación, reparación y construcción de puentes y otras actividades afines, en las que se daba prioridad al apoyo a los más desvalidos, los huérfanos, de los cuales había 300.000 registrados en Ruanda, y de ellos 10.000 se alojaban en orfanatos.



Bancos en un proyecto de construcción de viviendas para los refugiados y otro sobre observación de su reinserción en sus lugares de origen.²⁸

Finalmente, durante la gestión Menem, y bajo el accionar de los Cascos Blancos se brindó asistencia, asesoramiento y capacitación en materia educativa a Guinea Ecuatorial.

Conclusiones

En la introducción a nuestro trabajo sostuvimos que en gran parte los cambios en la política exterior argentina en general y particularmente hacia el África Subsahariana no respondieron meramente a una dinámica interna sino que fueron parte de la asimilación de una serie de señales provenientes del entorno externo, aprehendidas a través de un proceso de socialización que se expresará en la revisión de estrategias y paradigmas a adoptar.

Nuestra agenda exterior en la década de 1990 sin duda absorbió las señales emitidas por el contexto internacional durante el período inmediatamente precedente.

En los años ochenta, los únicos países²⁹ que conseguían superar el atraso económico lo hacían a partir de políticas opuestas a las que habían venido aconsejando generaciones de teóricos del subdesarrollo. Los modelos de sustitución de importaciones, de desarrollo autocentrados, las coincidencia objetiva entre los países del Sur y la ausencia de estas entre países del Sur y del Norte se sumergían en una profunda crisis.³⁰

Las ideologías tradicionales rápidamente perdieron parte de su caudal explicativo. La Francia de François Mitterrand, la China de Deng, Xiao Ping o la España de Felipe González, pueden ser al igual que el Chile de Pinochet ejemplos claros de que la divisoria se irá desplazando entre aquellos regímenes que se adaptaron a la interdependencia y los que no.

La desaparición de la URSS alteró por completo la estructura de poder interestatal. De bloques claramente estructurados en torno a criterios ideológicos -capitalista, comunista y no alineado- se pasó así a un escenario mucho más incierto. Asimismo, quedó clara la necesidad, concluida la Guerra Fría, de que los Estados periféricos reestructurarían sus políticas defensivas y diseñaran nuevos objetivos vinculados en mayor grado a la cooperación más que a la autarquía.

La gestión Menem diseñó su política exterior en sintonía con las señales dirigidas desde el entorno internacional. Su aproximación a los países

²⁸ LECHINI de ALVAREZ, Gladys: "Argentina y África durante la segunda administración de Menem", Op. Cit., pg. 189.

²⁹ Estos países fueron los llamados Tigres Asiáticos (Corea, Taiwan, Hong Kong) a los que posteriormente se le incorporaron los Nuevos Tigres Asiáticos (Singapur, Malasia, Tailandia).

³⁰ El fracaso de la experiencia soviética demostró, entre otras cosas, que ni un gigante de escala continental, con abundancia de recursos humanos y materiales, con alimentos y energía, podía darse el lujo de la autarquía.



desarrollados, su alineamiento a la potencia hegemónica y su apertura e integración al mercado global, entre otras, fueron el eje de su accionar externo.

Dada su profunda comunión con el pensamiento de los países centrales; recordemos que el canciller Di Tella afirmaba "Nosotros queremos pertenecer al club de occidente. Yo quiero tener una relación cordial con los Estados Unidos y no queremos un amor platónico. Nosotros queremos un amor carnal con Estados Unidos."³¹; nuestro país visualizará al África Subsahariana, en esta nueva fase, con parámetros que estarán en sincronía a la tendencia hegemónica.

Es decir, al finalizar el enfrenamiento bipolar, la subregión africana sufrió una fuerte pérdida de su capital estratégico, lo que derivó en un decaimiento en lo general de su interés económico; situándose no exclusivamente, pero sí de forma importante, en el discurso moral de Occidente como un problema "civilizatorio" y como un problema humanitario.

El golpe de timón de la política exterior, durante la gestión Menem, hacia el África Subsahariana, responderá en gran medida a estas señales externas bajo las cuales construyó su nueva agenda. Su bajo perfil, su pragmatismo y su política comercial selectiva fueron producto, en gran parte, de un alineamiento incondicional a los EEUU más que del diseño de una estrategia que fijase prioridades y metas claras hacia la región, librada de discursos sensacionalistas. Quizás donde mas palmariamente se visualice este accionar sea con la participación argentina en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz y la presencia de los Cascos Blancos en múltiples países del África Subsahariana.

Los intereses extraregionales producto de su alineamiento incondicional con los países centrales, miembros permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, permitieron que nuestro país sumara sus fuerzas militares a estos contingentes desoyendo las críticas de múltiples actores africanos que acusaban a las OMP de utilizar fuerzas militares sin el consentimiento de las autoridades estatales receptoras. Desconociendo, de esta manera, que la intervención militar sin consentimiento de otros Estados estaba y continúa estando prohibida por la propia Carta de Naciones Unidas en su artículo 2.7. y por el Derecho Internacional y que constituye un claro avasallamiento a los principios de soberanía y de no ingerencia en las asuntos internos de un Estado constituido.

Para finalizar, no podremos dejar de mencionar que tanto en la gestión de Alfonsín como en las de Menem la falta de financiación para incentivar los intercambios comerciales; la carencia de fletes regulares y de bajo costo; las dificultades en las comunicaciones, entre otros elementos, retrasaron el incremento de estas vinculaciones comerciales. Asimismo, Acuerdos como los de Lomé-Cotonou (no abordado en este trabajo, pero relevante en una obra

³¹ DI TELLA, Guido: Palabras del señor Canciller Di Tella pronunciadas en el Seminario Internacional de Derecho de la Integración, Buenos Aires, 1991.



de mayor envergadura), que vincularon a Europa con sus ex-colonias, actuaron como freno al desarrollo de una cooperación horizontal entre los PMD, fortificando las relaciones euroafricanas de tipo tradicional.

Hacia finales del gobierno radical se argumentaba desde espacios tanto académicos como diplomáticos de nuestro país que dichos escollos podrían ser sorteados si Argentina conjuntamente con Brasil proyectaran, dentro del ámbito del MERCOSUR, una política conjunta hacia el África. De esta manera, nuestro país hubiera podido favorecerse de la vasta experiencia, asesoramiento e infraestructura brasileña en dicha región.

La reestructuración, en los noventa, de la política exterior argentina y brasileña sumada al espiral de pauperización en que se vieron inmersos gran parte de los mercados africanos, estimuló, como ya hemos visto, un redireccionamiento que propició la contracción del andamiaje diplomático de nuestro país en África. Las vinculaciones se tornarán cada vez más selectivas con un grupo muy reducido de países de la región, los niveles de comercio retrocederán a valores de los años cincuenta y por último el MERCOSUR, al contrario de lo que se pensaba, actuó como un freno y en cierta medida sustituyó el sentido estratégico que las relaciones con el África tuvieron en las décadas de 1970 y gran parte de los '80.