

POLITICA EXTERIOR DE ARGENTINA CON SUDÁFRICA (1989-1999)

Autores: Faiella María Victoria

Luchetti Javier

Para situar este tema es necesario conocer el escenario internacional y las problemáticas de los países africanos de la región. Esto me ayuda a comprender los cambios en la política exterior argentina con sudafricana durante 1989-1990.

El estudio de las relaciones entre Argentina y el Africa Austral es un tema novedoso debido al bajo perfil que esta región ha tenido en los diseños de acciones externas argentinas. La excepción ha sido Sudáfrica, aunque con variable grado de intensidad según los períodos.¹

Esta región comienza a tomar forma con el fin del régimen del apartheid en Sudáfrica que marca la nueva realidad del fin del siglo XX. Al hablar de la región se mezclan la historia, la economía y la política –tanto interna como internacional- Esta región de Africa Austral ha sufrido profundas crisis políticas vinculadas, por una parte, al proceso de descolonización y, por la otra, al juego de fuerzas desatado entre las dos superpotencias por esferas de influencias. La política del apartheid, llevada adelante por el gobierno blanco sudafricano, constituyó el eje en torno al cual también se dirimían las alianzas. Por tanto, el fin de la guerra fría y el fin del apartheid en Sudáfrica, y con él el fin de años de desestabilización y guerra orquestados por el régimen racista de Pretoria trajeron aparejadas profundas transformaciones socioeconómicas y políticas.

Á partir de los noventa, los países de la región están pasando del autoritarismo y del afro-marxismo posterior a la independencia hacia el liberalismo económico y hacia la democracia a través de un proceso de importantes reformas políticas.

Aunque la cooperación en el Africa Subsahariana no pareciera gozar de muchas oportunidades de éxito -pues las disparidades y desequilibrios económicos existentes se combinan con la natural tendencia a resolver problemas en forma individual- no quedan muchas alternativas para lograr la reinserción económica en este sistema internacional. Y la región del Africa Austral parece estar en condiciones, por su historia y sus potencialidades, para avanzar en el camino de la cooperación hacia la integración. La capacidad combinada de estos países puede ser una herramienta útil para salir a competir internacionalmente.²

¹ Lechini de Alvarez, Gladys, Las relaciones Argentina-Sudafrica desde el Proceso hasta Menem, CERIR, Rosario, 1995.

² Lechini de Alvarez, Gladys, Africa Sur/mercosur. Capítulo 1, Argentina y el Africa Austral, página 15.2000, ISEN.

La capacidad de vinculación entre las economías de la región viene dada históricamente por la dependencia de estos países del polo de desarrollo de Sudáfrica, a través del comercio, infraestructura, comunicaciones y migraciones de mano de obra. Con el cambio de este país a una democracia multirracial, la situación se revierte y se generan nuevas expectativas por el desarrollo de la región al incorporarse Sudáfrica como el mayor socio e incluso se percibe que va a ser la locomotora que impulse el tipo dependencia entre los países del área.

Las relaciones políticas y económicas entre nuestro país con el Africa Austral, con la excepción de Sudáfrica, se han desarrollado en el ámbito multilateral, en especial en foros tales como el Grupo de los 77, el Grupo de los Quince y el Movimiento de No Alineados. Es decir que siempre fueron relaciones basadas en doctrinas de principios de derecho internacional más que en verdadero intereses bilaterales. La postura Argentina respecto a Sudáfrica en la época del apartheid y el consecuente embargo internacional obedeció a una postura de principios adoptada en el marco de las Naciones Unidas y que luego se reflejó en el, ámbito bilateral con la interrupción de relaciones.

Esta postura de principios, si bien constituyó una contribución importante al Derecho Internacional, en particular a los segmentos de Derechos Humanitarios y Derechos Humanos, denotó la ausencia de intereses concretos que nuestro país pudiese desarrollar respecto de esta importante región de Africa Austral. Esta era la convicción manifiesta y la línea trazada en nuestra Cancillería y que se extendió, en el caso de Sudáfrica, hasta la presidencia del doctor Alfonsín.

A partir de 1983 la política exterior argentina estuvo profundamente influida por lo acontecido en el período inmediato anterior. Por una parte el aislamiento internacional que sufrió el régimen de la época especialmente por el establecimiento del terrorismo de Estado y su hipócrita presentación del tema de los derechos humanos en los foros internacionales. Por otra parte, la falta de percepción adecuada de los cambios que ya se anunciaban en la escena internacional debido, precisamente, a su aislamiento.

Con el restablecimiento de la democracia nuestra política exterior ha perseguido dos objetivos claros, el primero la reinserción de Argentina en el mundo restableciendo las vinculaciones políticas y económicas con los principales países y grupos de países y presentando una nueva posición en foros y organismos internacionales. El segundo, acompañar esta reinserción con la integración regional y la apertura en materia de relaciones económicas internacionales.

La reinserción durante la gestión del doctor Alfonsín estuvo signada por elementos políticos como el tema de los derechos humanos, claro reflejo de la situación interna que se vivía en esa época, con los juicios a las Juntas Militares. La llegada al poder nuevamente del peronismo en 1989, implicó un proceso de reformulación de las concepciones y políticas gubernamentales que, con diferentes matices, habían sido dominantes en el pasado de Argentina. Se abandonaron definitivamente las estrategias de sustitución de importaciones, se reformuló el papel del Estado, de las relaciones económicas y comerciales del país, y se adoptó la interpretación según la cual los problemas argentinos eran de naturaleza puramente económica. En el plano interno, esta concepción dio lugar a nuevas políticas comerciales, apertura y desregulación de los mercados, ajustes macroeconómicos por medio de la reducción del gasto público, privatizaciones de empresas estatales, y otras tantas medidas tendientes a la implantación de un nuevo esquema del país. En suma, "se supuso agotado el modelo económico desarrollista/estatista" adoptando, en consecuencia, un paradigma neoliberal.³

En los últimos años de la década del 80 el deterioro de la situación económica interna llevó a la nueva administración Menem a priorizar las cuestiones económicas sobre las políticas. En consecuencia, se decidió adecuar la política exterior en función de las urgentes necesidades económicas que no habían resuelto durante la administración anterior. Durante la gestión de Menem se aprecia un descenso del perfil del África en el diseño y formulación de las prioridades de la política exterior respecto al gobierno anterior.

Se cree que el descenso del perfil africano dentro de nuestras prioridades se debió a una serie de elementos internos –estrechamente vinculados– que condicionaron en general la política exterior de aquellos años: la situación de crisis económica en la que se encontraba el país al inicio del gobierno de Menem, el alto perfil otorgado –en consecuencia– a la variable económica y, el perfil pragmático observado en las formas de concebir el relacionamiento externo.

El país abandonaría la identificación y pertenencia a las instancias más representativas del mundo en desarrollo o Tercer mundo, como el Grupo de los 77 y Movimiento de No alineados, en la medida que la agenda de éstos no era coincidente con la orientación y los valores de la nueva política exterior argentina.

³ Bernal-Meza, Raúl, Sistema Mundial i Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas, Buenos Aires, GEL, 2000; y el mismo autor, Política Exterior Argentina: de Menem a De la Rúa ¿Hay una nueva política?, Sao Paulo em Perspectiva., Volumen 16, No. 1 (Jan-Mar. 2002): 74-93

Carlos Escudé argumenta que “el nuevo principismo argentino” –refiriéndose al alto perfil de la gestión externa- “representa un giro marcadamente occidental”, en tanto “constituye una defensa de los valores de Occidente”, defensa que se realiza “en convergencia con los Estados Unidos y otras potencias occidentales, y no a contrapelo de sus intereses”.⁴ Como veremos el restablecimiento de relaciones con Sudáfrica es paradigmático de esta convergencia buscada por la diplomacia argentina. Otro caso paradigmático de esta convergencia sería la participación argentina en misiones de paz de Naciones Unidas en países africanos –entre otros- la cual debe leerse a partir de un esquema de nuevo protagonismo internacional argentino junto a los países desarrollados.

La interpretación en relación a este tema que aporta Bernal Mesa es que “el eje de la nueva agenda” de la política exterior argentina lo constituyó la adopción integral de los “valores hegemónicos universalmente aceptados”, porque de ellos resultaba el prestigio, la credibilidad y la confiabilidad externas”.⁵

Esa misma re inserción durante la gestión del doctor Menem estuvo signada por la temática política de la integración económica y comercial, claro reflejo de la nueva línea de apertura de la economía.

Con la terminación de la guerra fría a fines de la década de los 80, muchos esquemas y bloques de países actuantes a nivel internacional debieron comenzar un profundo proceso de revisión de sus diseños originales con el propósito de renovar sus políticas exteriores y de salvaguardar su vigencia.

Durante la gestión peronista se aprecia un descenso del perfil del Africa en el diseño y formulación de las prioridades de la política exterior respecto al gobierno anterior esta situación se plantea a partir de la crisis económica en la que se encontraba el país al inicio del gobierno de Menem, de ahí la importancia de la variable económica y el reordenamiento de las prioridades de la agenda externa, especialmente las políticas hacia el Tercer Mundo y No Alineados, porque ya no existía la necesidad política del apoyo y los votos de los países africanos en las instancias multilaterales.

⁴ ESCUDE, Carlos. El realismo de los estados débiles. La política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales. GEL, Buenos Aires, 1995.

⁵ Los “valores hegemónicos universalmente aceptados” pueden ser definidos como el conjunto de valores esenciales que integran la agenda de pos-guerra fría y que sustituyeron los temas relevantes de la agenda internacional de los años 70 y80. Estos valores significan la confluencia de democracia y libre mercado, bajo una extraordinaria hegemonía ideológica del neoliberalismo. A esto se suman los derechos humanos, la protección ambiental, los derechos sociales, junto a los temas militar-estratégico .BERNAL MEZA, Raúl, Política Exterior Argentina: De Menem a de la Rúa. ¿Hay una nueva política? Sao Paulo em Perspectiva. Volumen 16. No.1-(jan-mar 2002)

Las relaciones internacionales de contenido o incidencia económica y comercial se caracterizan por el auge de las políticas exportadoras y la necesidad de inversiones extranjeras como salida a las crisis domésticas junto con las recurrentes crisis financieras internacionales son los rasgos más importantes de las mismas. Es indispensable diversificar, desde el punto de vista nacional, las vinculaciones económicas y comerciales, de tal manera que nuestro país tenga la posibilidad cierta de convertirse en un potencial exportador e importador hacia y desde todas las regiones y países. El enfoque de nuestra política de exportaciones, sea para insertarse en nuevos mercados, sea para expandir o diversificar la presencia de productos y servicios argentinos, parece haber sido hasta hoy una cuestión de oportunidades comerciales. En otros términos, a la oferta o disponibilidad de productos o servicios para la exportación ha correspondido la existencia de mercados aptos para la importación, con una demanda actual o potencial más o menos relevante. A esta situación se la puede calificar como un enfoque o “visión estática” del comercio internacional, cuyo desarrollo poco tiene que ver con la apertura de nuevos mercados. En el caso de mercados de importación ya existentes las posibilidades de inserción o de expansión han estado determinadas por los factores que componen la noción de competitividad. Es decir, la entrada de productos argentinos se ha realizado en un marco de competencia con productos locales o de otros orígenes en un mercado ya establecido.⁶

Las perspectivas en el Africa Austral son diferentes porque el tamaño del mercado es relativamente pequeño frente al potencial consumidor de dicha población que con la excepción de Sudáfrica, continúa presentando capacidades de consumo limitadas debido a una serie de factores que hacen a su estructura social y a su evolución económica e institucional.

Si analizamos las características principales del comercio entre la Argentina y estos países, dos hechos aparecen evidentes. Por un parte, el desarrollo de una corriente significativa de comercio “triangular”; por la otra, la ausencia de esquemas y acuerdos de vinculación bancaria y financiera directa.⁷

Estos dos elementos se refuerzan mutuamente y, en el caso de estos países, representaron para la Argentina una suerte de “competencia desleal” ya que nuestros

⁶ Faiella-Luchetti. Relaciones de Argentina con Sudáfrica en el contexto del Africa Austral (1976-1999) IRI 2008

⁷ Pareja Enrique, Africa Sur/Mercosur, 2000 ISEN

productos entran a Sudáfrica, que cuenta con una vinculación bancaria directa con nuestro país, para luego ser reexportados al resto de la región aprovechando los bajos aranceles de importación otorgados por los esquemas de integración locales.

Estos dos factores limitan, en medida importante, los beneficios y la libertad de las corrientes comerciales de nuestro país. La triangulación hace depender fuertemente el destino de nuestros productos y servicios de intermediarios –principalmente sudafricanos y europeos-, quienes detentan en su poder la capacidad de inserción en los mercados de destino final de los productos.

La ausencia de vinculaciones y servicios bancarios directos, virtualmente impide las relaciones directas entre empresas y nuevamente reproduce el esquema triangular al tener que depender de bancos americanos, europeos o sudafricanos para la apertura de cartas de crédito, transferencias, compensaciones, etc.

Sin embargo, todos estos países, en distintos grados, comparten ciertos elementos comunes cuyo alcance los proyecta en el mediano plazo con un destino promisorio para nuestras exportaciones.

Estos países se encuentran en un ambicioso esquema de integración regional representado por la SADC –South African Development Community- que incluye entre sus objetivos un programa de construcción de mercado similar al Mercosur.

Las perspectivas que ofrecen estos países no son actuales, como podría ser una “oportunidad comercial”, sino potenciales.

Estas acciones no están destinadas a rendir frutos inmediatos pero sí a ocupar un espacio que gradualmente pueda ser el receptáculo de corrientes económicas y comerciales concretas y sistemáticas. Esto es una posibilidad en el caso de Argentina sobre esta región.

El desarrollo del proceso integrador que ocurre en el Cono Sur de América Latina, el Mercosur y el lanzamiento de bases para un futuro proceso de integración real de África Austral, que viene siendo desarrollado por la SADC, al mismo tiempo que el interés manifestado por la Unión Europea, tanto declarando a África del Sur como área de prioridad, como anunciando la disposición de negociar la creación de una zona de libre comercio con el Mercosur, permite vislumbrar un arreglo triangular; en torno de intereses comunes del comercio, proporcionada por la internacionalización de la economía.

Los dirigentes de África del Sur comprendieron totalmente que perfil asumir en el mundo actual y saben accionar un gran número de instrumentos para administrar su imagen

de marca y aumentar su peso relativo en la escena mundial y en el contexto regional y africano.⁸

Los sudafricanos con poder de decisión están muy atentos a su desempeño en diversos niveles y campos de su acción externa. Una observación superficial podría dar indicios de que Africa del Sur privilegia enormemente la cooperación regional en la cual se tenderá a plasmar a través de perseguir objetivos económicos de desarrollo autosostenido en condiciones de paz y democracia gradualmente adquiridas, cosa que no resulta de una percepción limitada al ámbito de su acción externa. No dejando de ser un objetivo económico y político de enorme importancia, los factores de buena vecindad y la integración regional, en especial, son condiciones necesarias de su acción externa, que está lejos de limitarse a Africa Austral.

De todos modos hay un ordenamiento de prioridades regionales y una jerarquía central de prioridades globales. Los responsables sudafricanos saben que en el centro de su acción externa está la competitividad internacional y global, es decir en todas las áreas y sectores. Para ellos liderar el bloque regional separando sus intereses propios respecto a sus vecinos, tanto en el plano regional como en el mundial, no deja de demostrar el perfil propio de la joven democracia.

Constituyéndose visible y afirmativamente en el marco de la globalización y en el regional, conociendo sus principales “puntos débiles”, los transformó en objetivos estratégicos: aumento de inversión internacional y creciente inserción en el comercio internacional, objetivos económicos de su posición y actuación, a los cuales designa como “fragilidades” y “dependencias”. Busca así tener acceso a los recursos globales, factores de proyección determinantes de Africa del Sur que obligan a una integración responsable y afirmativa en la sociedad internacional y en sus dilemas y opciones centrales.⁹

Durante el primer gobierno del presidente Menem hubo cambios en las relaciones argentino-africanas. 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,

⁸ Breytenbach, Wilia. “South Africa and SADC: balancing global and regional interest”, Perspective, septiembre de 1995.

⁹ Faiella María Victoria, Luchetti Javier. Relaciones de Argentina con Sudáfrica en el Contexto del Africa Austral (1976-1999). IRI 2008.

a partir de políticas cooperativas y de concertación. 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 “afropesimismo”, perdieron la posibilidad de utilizar el chantaje este-Oeste, debiendo resolver sus propios problemas con escasa ayuda externa.¹⁰

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 seguridad cooperativa.

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 a 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 en 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 vía de desarrollo sobre temas económicos.¹¹

Inicialmente el gobierno de Menem mantuvo cierta continuidad con la administración radical en torno al compromiso argentino con los No Alineados, pero fue reduciendo el perfil progresivamente en su participación. Con la llegada de Di Tella a la Cancillería, a fines de enero 1991, hubo giros en la política externa iniciada con el ex canciller Cavallo, entre ellas la decisión de abandonar el Movimientos de No Alineados.

¹⁰ Lechini Gladys. Argentina y Africa en el espejo de Brasil. Capítulo III. CLACSO Libros. 2006

¹¹ Buenos Aires fue sede entre el 5 y el 7 de Noviembre de la Quinta Cumbre del Grupo, en la cual el canciller Di Tella intercambió opiniones con representante de los países africanos que lo integran. Citado en Lechini Gladys o.cit. Capítulo III CLACSO.2006.

Este fue un tema de debate a partir de la Reunión del Movimiento en Accra en septiembre de 1991 tanto en el partido gobernante como en la oposición. El canciller anunció el retiro argentino, previo a su partida a Nueva York para asistir a la Asamblea General de Naciones Unidas, como un claro alineamiento con las naciones del primer mundo. Hubo muchos argumentos por los cuales no estaba nuestro gobierno de acuerdo con el informe final de la reunión de los No Alineados en Accra, porque habían sido rechazadas las enmiendas presentadas por Argentina en relación a derechos humanos, pluralismo político y libertad de prensa. Si embargo el NOAL había realizado esfuerzos importantes de actualización. Argentina se retiró de los No Alineados más como una actitud de hacer cosas para Washington que porque ese gobierno lo hubiese necesitado. 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).

Durante los diez años de gestión peronista se aprecia un descenso del perfil de África en el diseño y formulación de las prioridades de la política exterior respecto al gobierno anterior. Esto se vincula a una serie de elementos internos que condicionan la política exterior de aquellos años: la situación de crisis económica en la que se encontraba el país al inicio del gobierno de Menem, el alto perfil otorgado a la variable económica y el perfil pragmático observado en las formas de concebir la política exterior

Los cambios acaecidos a nivel del contexto interno y externo argentino ayudan a explicar el cambio de prioridades en el diseño de política exterior de la administración Menem y la revalorización de Sudáfrica como “socio argentino”.

La elección del presidente Carlos Menem en 1989 se produjo paralelamente al acceso al poder en Sudáfrica de Frederick De Klerk, ambos introdujeron cambios en sus respectivos países, tanto a nivel doméstico como en sus políticas exteriores, que influyeron positivamente en las relaciones argentino-sudafricanas reanudadas.

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 intensificar 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 posibilitó 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.¹²

Si bien se pueden detectar hechos que muestran la intención gubernamental de mejorar las relaciones con Sudáfrica, el acontecimiento más significativo fue el 8 de Agosto de 1991, donde por decreto del poder Ejecutivo se decide el restablecimiento de relaciones diplomáticas con la República de Sudáfrica, después de una interrupción de 5 años. Esta decisión del gobierno fue tomada a partir del dismantelamiento de las estructuras legales del apartheid y un sistema de reformas para constituir un país democrático por parte del gobierno sudafricano de De Klerk.

El restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica puede interpretarse dentro del marco general de la política exterior de esos años, en la búsqueda de la convergencia con los EEUU y otras potencias occidentales en la defensa de los valores de Occidente.

En realidad Argentina no había aplicado sanciones directamente, sino que se sumó a las acordadas internacionalmente, y no le quedaba otro camino que recomponer las relaciones diplomáticas si quería acompañar la línea de la política exterior norteamericana.¹³

En su discurso frente a la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 1991, el canciller Di Tella “remarco que esa medida era parte de una estrategia internacional para hacer más efectiva la lucha contra el apartheid (precisamente la postura de las potencias occidentales, que mantenían relaciones con Sudáfrica y sostenían que, sin éstas, tendrían menos influencia en la evolución de la política interna de ese país).¹⁴

Con el gobierno de Menem se reanudaron e intensificaron los contactos bilaterales, tanto gubernamentales como privados. Desde la perspectiva de las relaciones políticas, la década de los `90 ha sido testigo de visitas oficiales del más alto nivel hacia ambos lados del Atlántico. Lo que ilustra el ascenso de Sudáfrica dentro de la agenda argentina. Los contactos se dieron a diferentes niveles –privados y públicos–y en distintas áreas de interés: apertura de mercados, participación en ferias comerciales internacionales, transporte aéreo, negocios en el área de minería y agroalimentaria, interés por el proceso de reformas en Argentina (desregulación de actividades productivas, privatizaciones). Se firmaron numerosos convenios bilaterales, se organizaron seminarios sobre MERCOSUR-SADC (a

¹² Lechini Gladys. Argentina y Africa...op.cit. Cap. VII FLACSO.

¹³ Lechini de Alvarez, Gladis, Las relaciones Argentina-Sudafrica desde el proceso..., op.cit. p.101.

¹⁴ Escudé Carlos, Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina. Editorial Planeta. Buenos Aires,1992. p. 35-36

pesar de que el gobierno argentino no quería incluir estos temas en la agenda bilateral o regional).

Las relaciones estratégicas-militares con el fin del orden bipolar se inscriben en un nuevo concepto de seguridad cooperativa. Donde el enfoque tradicional de seguridad se ha ido ampliando progresivamente hasta abarcar aspectos vinculados a la estabilidad democrática, el desarrollo económico y un medioambiente seguro

A partir del mejoramiento de las relaciones político-diplomáticas con Sudáfrica a partir de 1991, también se produjo un mejoramiento de las relaciones estratégico-militares, dentro de las cuales se continúa la tradicional cooperación entre las marinas de ambos países y el inicio de los llamados Operativos Atlas Sur. Las relaciones entre ambas marinas bajaron su perfil durante el período en que los vínculos diplomáticos se cortaron, para revitalizarse luego de la recomposición con Sudáfrica en 1991. 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). 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 Unidos. (La Nación 1992). 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 historia.¹⁵

En 1999 se aprobó por ley un acuerdo suscripto en 1997 denominado Acuerdo sobre Cooperación en Tiempos de Paz entre las armadas de ambos países.

Los Operativos Atlas Sur son ejercicios navales conjuntos que se realizan cada 2 años y que se fue ampliando con la participación de Brasil y Uruguay.

Las relaciones económico-comerciales durante esta etapa (1989-1999) hay que analizarlas bajo la óptica general de la importancia asignada a los temas económicos en la agenda externa global de aquellos años.

Desde la perspectiva de nuestro país, el eje de las relaciones económicas –de comercio e inversión- con Sudáfrica pasa por dos sectores de mayor importancia: minería y el agropecuario.

¹⁵ Lechini Gladys. Argentina y Africa....op cit. Cap. VII. Pág. 186.

El interés por la minería se debe al liderazgo económico y tecnológico que este país registra a nivel mundial lo que muestra el interés gubernamental y privado argentino por promover y atraer inversiones sudafricanas en el área minera. Durante estos años se han organizado visitas, seminarios y se concretaron algunas inversiones en el área de explotación y exploración.

El sector agropecuario o agroalimentario constituye el grueso de las exportaciones argentinas al mercado sudafricano, llegando a representar en ocasiones alrededor del 90 % del total de los productos vendidos a ese destino. Este sector agropecuario constituye una de las áreas reales y potenciales más promisorias de la cooperación técnica bilateral a través de organismos como INTA, SENASA.

Los intercambios gubernamentales entre Argentina y Sudáfrica han respondido también al interés sudafricano de tomar conocimiento directo en el proceso de reformas económicas de Argentina, como referente para la experiencia sudafricana.

Durante los últimos años de este período, el conjunto de actividades oficiales se han visto reforzadas por la ofensiva del empresario privado argentino, esto es el accionar de empresas que ante las diferentes dificultades locales o la visualización de posibilidades han tomado la iniciativa de explorar el mercado sudafricano. Este, más allá de si mismo, se presenta como una puerta de entrada para toda la zona del África meridional y pone a prueba la conveniencia de “abrir mercados sobre la base de vecindades laterales”, más aún cuando se trata de economías complementarias.¹⁶

Es importante destacar el desempeño de la Embajada argentina en Sudáfrica que además de ofrecer apoyo al empresariado local se ha ocupado de hacer conocer el país en los ámbitos académicos y empresariales sudafricanos, exponiendo sobre la economía argentina, las posibilidades de inversión y el comercio bilateral.¹⁷

Más allá de los logros concretos de cada una de estas iniciativas, lo cierto es que los últimos años noventa registran lo que Lechini de Alvarez denomina la “continuidad y profundización de microrrelaciones” referido al incremento de misiones comerciales organizadas desde diferentes provincias y al fluido intercambio empresarial y deportivo sobre todo desde la perspectiva argentina.¹⁸

¹⁶ Francisco Bénard, “Una puerta abierta al África Austral”, en diario La Nación, Sección Comercio Exterior, Buenos Aires, martes 2 de mayo de 1995.

¹⁷ “Sudáfrica abre un continente de oportunidades”, diario La Nación, Sección 5, pp. 12-13, Buenos Aires, 20 de Octubre de 1998.

¹⁸ Lechini de Alvarez, Gladis. Africa desde Menem a de la Rúa: continuidad de la política por impulsos”, en obra del CERIR, La Política Exterior Argentina 1998-2001, Rosario, 2002.

El comercio Argentino-Sudafricano en esta etapa comprendida por los diez años que van de 1990 hasta 1999 es notablemente superavitario para nuestro país, el valor del comercio global bilateral ha registrado fluctuaciones bastante importantes durante estos años, pero como tendencia general alcanza a percibirse un incremento marcado y sostenido de dicho comercio.

Si comparamos el primer año de la década (1990) con el último (1999) se observa un incremento en las exportaciones argentinas hacia Sudáfrica del 258 %. Las importaciones provenientes de ese país registran en aquellos mismos años un incremento espectacular del 370 %, generando una suba en el orden del 280 % en el comercio global.

A partir de estos números, desde la perspectiva sudafricana Argentina se consolida como el segundo socio comercial latinoamericano, después de Brasil.

Hacia fines de los años noventa desde diferentes ámbitos, tales como el académico, empresarial y gubernamental/diplomático-especialmente en Brasil y Sudáfrica- comienza a plantearse el tema de la posible cooperación inter-subregional entre los dos más importantes procesos de integración de Sudamérica y África Austral, esto es MERCOSUR y SADC respectivamente.

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.

CONCLUSIONES

A pesar del bajo y selectivo perfil de las relaciones bilaterales argentino-africanas, la región del Africa Austral parece contar al presente con un renovado interés por parte de la Cancillería, con el eje centrado en la profundización de las relaciones con Sudáfrica.

Las vinculaciones argentino-sudafricanas han mantenido un perfil sostenido aunque por debajo de las posibilidades. Pero parecería ser una relación con “agendas cruzadas”, por el tipo de intereses que plantean ambos actores: por parte de Sudáfrica, aprender de la experiencia argentina en el proceso de reformas económicas; por parte de Argentina, atraer inversiones sudafricanas en el área de minera y vender productos agroalimentarios.

Si bien existen muchos nichos por explotar para así profundizar las relaciones, no se debe olvidar que estos países están viviendo procesos de reestructuración interna y reforma del Estado que, así como ofrecen posibilidades de cooperación horizontal, también los enfrentan en la competencia para atraer inversiones externas y colocar sus productos de exportación.

Con el correr de los años e independientemente de la situación política interna, Sudáfrica se ha transformado en un actor de significativa trascendencia para nuestro país. Su economía se cuenta entre las más pujantes del continente africano –para muchos su locomotora-, su demanda internacional presenta amplias posibilidades de expansión y complementación para nuestra oferta exportable, a la vez que su situación privilegiada en el entorno regional lo ubica como “puerta de entrada” al resto del continente. Por lo demás, su proximidad geográfica con la Argentina favorece el fortalecimiento de vínculos de cooperación y entendimiento en el Atlántico Sur.

Las relaciones Mercosur-SADC plantean un largo camino por recorrer, sobre todo por las disparidades en los avances de estos procesos hacia la coordinación de políticas, particularmente dificultosas en el caso de la SADC.

Pensar en áreas de cooperación entre esos dos bloques es posible, aunque por ahora no es un programa incluido aún en la agenda externa tanto en los países miembros de ambos bloques como en las de sus organizaciones regionales.

Lo que se están planteando en la práctica los dos socios mayores del MERCOSUR, Brasil y Argentina es mejorar las relaciones bilaterales con la región de Africa Austral.

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.

Cuando asume Menem se observa la ausencia de una estrategia argentina para los estados de Africa en función del bajo perfil de los No Alineados en la nueva reformulación de políticas. Este gobierno orientó su política exterior en clave económica, y en consecuencia enfocó la relación en función de esas prioridades. En el caso de Sudáfrica la recomposición fue rápida y aumentaron los contactos a partir de la asunción de Mandela. Este hecho político llevó a pensar en la posibilidad de una opción selectiva 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, pero en realidad esta aproximación política fue el deseo del presidente de ser protagonista de la historia.

Los acercamientos políticos fue solo un impulso que a pesar de posibilitar el crecimiento de las relaciones comerciales, no se encuadró en un diseño de políticas. Así, las relaciones con Sudáfrica volvieron a constituirse en una sumatoria de acciones aisladas, dependiendo de la buena voluntad de los funcionarios diplomáticos, sin producir consecuencias políticas importantes.

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 o transnacionales. El tipo de productos comerciados puede explicarlo, en la medida en que su comercialización está en manos de grupos empresariales que se independizan de las estrategias particulares de los estados, por lo menos en el Sur.

BIBLIOGRAFÍA

- BENARD, Francisco, "Una puerta abierta al Africa Austral", en Diario La Nación, Sección de comercio exterior, Buenos Aires, 2 de Mayo de 1995.
- BREYTENBACH, Wilia,"South Africa and SADC: balancing global and regional interest. Perspective, Septiembre de 1995.
- CISNEROS, Andrés y ESCUDE, Carlos, Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. Tomo XIV Capítulos 68 y 69, 2000.
- ESCUDE Carlos, El realismo de los estados débiles. La política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales. GEL, Buenos Aires.1995.
- ESCUDE Carlos, Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina. Editorial Planeta, Buenos Aires,1992.
- LA NACION, "Sudáfrica abre un continente de oportunidades", Sección 5, Buenos Aires, 20 de Octubre de 1998.
- LECHINI DE ALVAREZ, Gladys, "Argentina y Sudáfrica en el Africa Austral" X Congreso Internacional de HALADA: Cultura, Poder y Tecnología: Asia y Africa frente a la globalización, Río de Janeiro, Octubre de 2000.
- LECHINI DE ALVAREZ, Gladys, Así es Africa. Su inserción en el mundo, Sus relaciones con la Argentina. Editorial Fraterna, Buenos Aires, 1986.
- LECHINI DE ALVAREZ, Gladys. "Africa desde Menem a De La Rúa: continuidad de la política por impulsos", en obra del CERIR, La política Exterior Argentina 1998-2001. Rosario 2002.
- LECHINI DE ALVAREZ, Gladys. Las relaciones Argentina-Sudáfrica desde el Proceso hasta Menem. Ediciones CERIR, Rosario,1995.
- LECHINI Gladys. Argentina y Africa en el espejo de Brasil.Editorial FLACSO 2006.
- PAREJA, Enrique. Africa Austral: nueva frontera de la política exterior argentina. En DI TELLA, Torcuato S.(comp:) Africa Sur/Mercosur, Isen-Gel, Buenos Aires, 2000.
- RUSSELL, Roberto. Sistema de creencias y política exterior argentina: 1976-1989. FLACSO, Serie de Documentos e Informes de Investigación No. 204, Buenos Aires, Julio, 1996.