

**LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA RESPECTO
AL AFRICA: EL CASO SUDAFRICANO**

Gladys Lechini de Alvarez
Facultad de Ciencia Política y
Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Rosario

Aunque la crisis en el Africa Austral, herencia del colonialismo europeo, constituye uno de los Conflictos de más larga data en la región africana, actualmente está adquiriendo características cada vez más preocupantes para la sociedad internacional, por la persistencia de una situación de injusticia y violación de los derechos humanos que amenaza con eternizarse.

La permanente negativa de la minoría blanca – en el poder en Sudáfrica – de entregar el gobierno a la mayoría negra, las acciones dilatorias concernientes a la independencia de Namibia, las constantes agresiones sudafricanas a los Estados vecinos que poseen diferentes grados de dependencia económica con Sudáfrica, hacen de este conflicto una cuestión insoslayable en un análisis de política internacional.

La mayoría de la sociedad internacional – y más precisamente los países del Tercer Mundo – vienen elevando sus voces de protesta frente a un régimen que cada vez se cierra más en su ceguera al no entender que está quedando al margen de la historia.

La solidaridad de los países africanos con la mayoría de la población negra de Sudáfrica y Namibia en su lucha contra la dominación blanca se ha convertido en uno de los ejes de sus relaciones exteriores, ya que al menos desde un punto de vista formal la cuestión sudafricana y el mantenimiento de relaciones con el gobierno de la minoría blanca de

Pretoria conforman una línea divisoria de aguas para cualquier acercamiento que se quiera tener con los países del Africa.

Si Argentina pretende llevar adelante una "política exterior racional y previsible, transitando desde la dependencia a la autonomía y ampliando al máximo su capacidad de diálogo con todos aquéllos que le son más afines, sea por similitud de situaciones o por comunidad de valores". Si Argentina es un país "occidental, no alineado y en vías de desarrollo"¹, es imprescindible que en el marco de sus relaciones con los países subdesarrollados, no descuide la cuestión sudafricana.

Por ello es que la ruptura de relaciones diplomáticas de Argentina con Sudáfrica marca un hito en la historia de las relaciones argentino-africanas, por la trascendencia de tal decisión para estas vinculaciones, habida cuenta - como ya hemos mencionado - que la crisis sudafricana constituye una cuestión clave en las relaciones interafricanas e internacionales.

Con este trabajo, que forma parte de una investigación en curso, pretendemos efectuar una serie de reflexiones acerca de este hecho significativo en nuestra política exterior africana para tratar de esclarecer las causas que llevaron a nuestra Cancillería a tomar tal actitud.

Nuestra intención es despejar algunas hipótesis que se perciben como posibles explicaciones sobre la ruptura de relaciones argentinas con el gobierno de Sudáfrica, para poder así detectar si se observan nuevas tendencias en la política exterior argentina para con Africa. Las hipótesis que surgen son las siguientes:

La ruptura de relaciones diplomáticas de Argentina con el gobierno de Sudáfrica:

- 1) Se inscribe dentro de una política internacional global de rechazo al régimen del Apartheid sudafricano, siendo un reflejo condicionado de las actitudes tomadas por los países desarrollados?
- 2) Se percibe como resultado de una estrategia de política exterior argentina hacia Africa y que a través de un cambio de actitud nuestra Cancillería explicita un proyecto donde prioriza en forma permanente el fortalecimiento de vinculaciones con el resto de Africa a través de una política exterior independiente?

1 CAPUTO, Dante: Disertación del Canciller en la Jornada Académica "30 meses de política exterior en democracia", Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 4 de junio de 1986.

3) Responde a la implementación de un posible objetivo de nuestro accionar internacional, cual es la "malvinización de nuestra política exterior"?

4) Se relaciona directa o indirectamente con la resolución de imperativos de política interna?

1.) Procederemos entonces a analizar el primer problema planteado es decir, si Argentina rompe relaciones para no quedar desfasada del concierto internacional.

Observando la cuestión sudafricana desde la perspectiva de la opinión pública internacional, podemos percibir una presión internacional in crescendo sobre el gobierno de Pretoria².

Los primeros esfuerzos por aislar al régimen sudafricano datan de 1959, cuando el presidente del Congreso Nacional Africano (ANC) chief Albert Luthuli pide un boycott internacional siguiendo la tesitura que las sanciones internacionales ayudarían a fortalecer la posición del movimiento de liberación de Sudáfrica.

Esta situación conflictiva tuvo su repercusión en Naciones Unidas, entre otros foros. La Asamblea General condena reiteradamente el sistema de discriminación racial aplicado por la minoría blanca de Pretoria exhortando al gobierno sudafricano para que modifique su posición. No obstante, tanto el Consejo de Seguridad como Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (CEE), se han mostrado hasta hoy muy poco (1985) reticentes a apoyar cualquier presión internacional sobre un gobierno que cada vez queda más aislado en la escena mundial, pero con el cual, por razones económico-ideológico-estratégicas, mantienen buenas relaciones.

Siguiendo a Martin Bailey, consideramos que esta campaña de aislamiento internacional, se ha llevado adelante en tres frentes: el diplomático, el económico y el cultural-deportivo³.

En el ámbito *diplomático* se observa que sólo 1/4 de los miembros de las Naciones Unidas mantienen lazos con Sudáfrica y en muchos de los casos la vinculación es formal. La mayor parte de los Estados del Tercer Mundo se han rehusado a mantener relaciones con Sudáfrica (sólo algunos países asiáticos y latinoamericanos y aquellos Estados africanos económicamente dependientes de Sudáfrica). Por su parte, los países socialistas no mantienen relaciones diplomáticas con Pretoria.

2 Por la amplitud de este tema y a los objetivos de este trabajo, sólo ofreceremos una visión dinámica de los principales aspectos de la situación internacional.

3 BAILEY, Martin: Apartheid and the West, en Third World Affairs 1985, Third World Foundation for Social and Economic Studies, London, 1985, pág 235.

Aunque en la práctica la ausencia de lazos diplomáticos no provocaría por sí misma serios efectos sobre Sudáfrica, sí es un factor importante la existencia de una mayoría en Naciones Unidas siempre dispuesta a apoyar automáticamente resoluciones anti Apartheid y de hecho de ha provocado inconvenientes al gobierno de Pretoria frente a su pretensión de lograr reconocimiento internacional para los ficticios Estados (Transkei, Ciskei, Bophutatswana, Venda) que ha creado en la implementación de su política de bantustanes⁴.

En el aspecto económico, el Consejo de Seguridad, que es el único órgano con poder para establecer sanciones económicas obligatorias, sólo lo ha ejercido con referencia al embargo de armas, en 1977, ya que otros intentos de establecer sanciones económicas obligatorias han sido vetados por dos miembros permanentes, EEUU y Gran Bretaña, cuya persistente oposición a apoyar sanciones obligatorias – por el peso de sus relaciones económicas con Sudáfrica – ha reducido el alcance de las tomadas individualmente.

No obstante recientemente (27 de julio de 1985) el Consejo de Seguridad aprobó – con la abstención de EEUU y Gran Bretaña – un proyecto de resolución presentado por Francia que pedía sanciones económicas voluntarias contra Sudáfrica. La Asamblea General, por su parte, ha aprobado resoluciones no obligatorias que abarcan desde medidas selectivas hasta sanciones globales.

De todas maneras, la realidad ha demostrado que muchas veces la posición anti-apartheid proclamada en los foros internacionales se modifica en la práctica cuando prevalecen intereses económicos. Tal es el caso del embargo petrolero aprobado por la Asamblea General en 1983: si bien los países exportadores de petróleo no le venden abiertamente a Sudáfrica, ésta sigue recibiendo el combustible en forma encubierta, a mayores costos, hecho que de alguna manera también implicaría otra presión adicional sobre Pretoria.

Así es que las sanciones han forzado a Sudáfrica a mantener relaciones económicas con los países miembros de la OCDE que se han opuesto a las mismas y que sólo han impuesto restricciones a sus relaciones económicas con Sudáfrica (Japón, por ejemplo, importante socio comercial sudafricano ha prohibido a sus compañías hacer inversiones directas en Sudáfrica).

⁴ Los "hogares nativos" o bantustanes (distintos de las reservas nativas) tienen su origen en la "política de tierras" del gobierno de Sudáfrica en la década del '50 para agrupar a la población negra africana y establecer Estados semiautónomos según la tradición política de las diferentes tribus y bajo el gobierno de sus propios líderes o jefes tribales.

Es en el ámbito cultural y deportivo donde el boycott se ha hecho sentir con mayor fuerza, ya que a partir de la expulsión de Sudáfrica de los Juegos Olímpicos en 1964 y las sanciones al mantenimiento de las vinculaciones deportivas (1971, 1975, 1977) sumado a la negativa de académicos y científicos de todo el mundo de relacionarse con sus pares sudafricanos, el aislamiento internacional en esas áreas es casi completo.

Si bien las sanciones no han logrado hasta ahora modificar sustancialmente la política sudafricana, sí le han producido trastornos frente a la necesidad de buscar fuentes alternativas (para el abastecimiento petrolero) e recurrir al comercio clandestino (para la compra de armamentos).

Su aislamiento internacional es cada vez mayor, hecho que también la ha obligado a vincularse con otros Estados que han sufrido situaciones similares: Israel y Taiwan.

Una vez presentados los diferentes frentes de presión internacional, efectuaremos una breve revisión de la posición de los países desarrollados entendiendo la importancia que revisten por sus vinculaciones con Pretoria, siendo en consecuencia los que realmente están en mejores condiciones para ejercer una presión más efectiva sobre el régimen racista.

La posición norteamericana y europea, si bien en principio favorable a los derechos de la mayoría negra, no habría de incluir la adopción de medidas coercitivas sustanciales hasta tanto cambios irreversibles en el sistema internacional y regional no lo tornaran ineludible⁵.

Las sucesivas administraciones norteamericanas intentaron de manera más o menos comprometida, preservar los intereses económicos y políticos de EEUU en el área. La administración Reagan llevó adelante una política de "compromiso constructivo" que propicia un cambio ordenado en el régimen sudafricano y el total rechazo a la adopción de sanciones económicas contra Sudáfrica. La "diplomacia silenciosa" de la Casa Blanca desestimaba la idea de impugnar la legitimidad de las leyes y reglamentos de una Sudáfrica soberana, ya que dentro de la concepción globalista de Reagan el enemigo no es el racismo – régimen sudafricano – sino el comunismo. Su posición está fundada en dos percepciones sobredimensionadas de la posición de Sudáfrica como reserva de minerales estratégicos, de los cuales EEUU depende, y por su situación

⁵ MONETA, Carlos Juan; Aspectos conflictivos de las relaciones afrolatinoamericanas. Las vinculaciones políticas, económicas, militares de Sudáfrica con los países del Atlántico Sur Latinoamericano: el caso brasileño, en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, enero-abril-mayo-agosto de 1980, n° 16-17, pág. 103.

geográfica como llave para la defensa del tráfico comercial marítimo Indico-Atlántico. Esta posición ha sido respaldada en EEUU por algunas transnacionales, el Pentágono y los servicios de inteligencia y ha sido utilizada como arma de presión en la búsqueda de alianzas por el gobierno sudafricano.

— La firma de pactos de no agresión entre Sudáfrica y Angola, por una parte (16 de febrero de 1984) y con Mozambique, por la otra (16 de marzo de 1984) podría ser pensada como parte del diseño de una estrategia de Washington para apagar los conflictos en una zona de vital importancia para los intereses norteamericanos.

El año 1985 marca el inicio de una importante modificación en la política de EEUU al aprobarse en la Cámara de Representantes del Congreso la aplicación de sanciones al gobierno sudafricano, cuestión que culminará con la aprobación por el Senado, el 2 de octubre de 1986 de un proyecto de ley para aplicar fuertes sanciones económicas a Sudáfrica, como muestras de la oposición norteamericana a la política racial de Pretoria.

Las sanciones aprobadas constituyen las más duras planteadas por los países desarrollados hasta el momento e incluyen la prohibición de toda nueva inversión en Sudáfrica, de compras de uranio, carbón, productos agropecuarios y textiles, que se agregan a los renglones ya embargados en 1985 — cuando Reagan, anticipándose al Congreso, impuso a Pretoria sanciones punitivas considerablemente más suaves que las propuestas por el Capitolio — y la prohibición del derecho de aterrizaje de aviones comerciales sudafricanos. Por otra parte, importantes empresas norteamericanas (IBM y General Motors) han anunciado su retiro de Sudáfrica debido al deterioro de la situación política (octubre de 1986).

La CEE, en tanto, está desarrollando una política de progresiva presión que se inicia fundamentalmente con la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en Bruselas (julio de 1985), donde se pone de manifiesto la gran preocupación por la situación sudafricana; se continúa con el envío de una misión de la CEE a Sudáfrica para que informe sobre la cuestión (agosto de 1985) hasta culminar con la decisión unánime de aplicar sanciones moderadas (reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en Luxemburgo el 10 de noviembre de 1985), entre otras, la prohibición total de ventas de petróleo, de cooperación armamentista y suministro de equipos nucleares; también se propuso, aunque con reservas por parte de Gran Bretaña, el retiro de los agregados militares en Pretoria. Cabe mencionar que si bien estas sanciones limitadas son importantes desde un punto de vista formal, su valor efectivo se reduce en la medida en que casi todos los miembros de la CEE ya mantenían prácticas restrictivas

en las áreas mencionadas (por ejemplo; Gran Bretaña, Holanda y Dinamarca habían prohibido con anterioridad las exportaciones de petróleo a Sudáfrica) y que en realidad estas sanciones no afectan por sí mismas los intereses de la CEE y de Sudáfrica.

Francia fue el primer Estado de la CEE en aplicar estas recomendaciones, por decreto del 9 de enero de 1986, y es en el ámbito europeo el país que comparativamente plantea una política más agresiva contra Pretoria, así mismo, tiene menores intereses en juego en Sudáfrica y mayores con el resto del continente africano.

Gran Bretaña, cuarto socio comercial de Sudáfrica y primer inversionista extranjero con 10.000 millones de libras, la mitad del total invertido por los países desarrollados en Sudáfrica, siguiendo la línea neoconservadora de la Primera Ministro Margaret Thatcher se resiste a la aplicación de sanciones argumentando que con ello se perjudicaría a la población negra a quien se quiere ayudar. Su intransigencia ha aislado, de alguna manera, al Reino Unido del conjunto de los miembros de la Commonwealth, a pesar de que esta comunidad se ha quedado en la retórica punitiva sin aplicar sanciones.

Una vez mostrada la existencia en la sociedad internacional — y por vez primera en los países desarrollados — de cada vez mayores presiones sobre el gobierno de la minoría blanca sudafricana, debemos dejar claro que la efectividad de las sanciones dependerá del grado de compromiso asumido por los Estados — especialmente aquéllos con mayores intereses en Sudáfrica — de llevar adelante acciones que obliguen a Pretoria a realizar una apertura en el camino hacia el otorgamiento de los derechos políticos y económicos a la mayoría de la población sudafricana.

2) A continuación procederemos a analizar la segunda hipótesis, cual es si la ruptura de relaciones con Sudáfrica implica una estrategia de política exterior argentina.

Teniendo en cuenta la cuestión sudafricana pueden observarse dos etapas en las relaciones argentino-africanas, períodos cuya intersección estaría dada por la asunción del gobierno democrático en 1983.

Hasta entonces, el continente africano era marginal en el diseño de una política exterior "pasiva, defensiva, aislacionista e imprevisible"⁶. Es a partir del conflicto por las islas Malvinas que se percibe un mayor acercamiento global e individual, pero quizás al sólo efecto de ganar votos

6 CAPUTO, Dante, op. cit.

en la Asamblea General (misión política al Africa del Sr. Embajador Iván Villamil Morel - 1982 -; invitación a representantes de países africanos para visitar nuestro país en el marco de una cooperación tecnológica).

Si bien las relaciones bilaterales con los países africanos (Africa del Norte, costa occidental y Sudáfrica) fueron incrementándose, no se observa el diseño de una estrategia africana⁷.

"La percepción del papel de Africa en la política exterior 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 empresas 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 Arica 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."⁸

"En síntesis, Argentina ha mantenido a través del tiempo una actitud constante; por una parte condenó siempre el Apartheid y por la otra mantuvo relaciones normales con el gobierno de Pretoria."⁹

Así Argentina mantendrá con Sudáfrica actitudes ambivalentes: por una parte, en los organismos internacionales votará a favor las resoluciones anti Apartheid - o en algunos casos se abstendrá - y en la práctica mantendrá estrechos lazos con el régimen sudafricano, "no cumpliendo con las medidas coercitivas decretadas en Naciones Unidas, por lo que en repetidas oportunidades nuestros delegados han debido salir al cruce de versiones que acusaban a nuestro país de tratos con Pretoria".¹⁰

7 LECHINI de ALVAREZ, Gladys; Así es Africa. Su inserción en el mundo. Sus relaciones con Argentina. Edit. Fraterna, Buenos Aires, 1986, pág. 209 y subsiguientes.

8 MONETA, Carlos Juan, Aspectos conflictivos de las relaciones afrolatinoamericanas: las vinculaciones políticas, económicas y militares de Sudáfrica con los países del Atlántico Sur latinoamericanos en *Revista Relaciones Internacionales*, México, julio-setiembre de 1978, vol. VI, n° 22, pág. 91.

9 LANUS, Juan Archibaldo: De Chapultepec al Beagle, Política exterior argentina 1945-1980, EMECE, Buenos Aires, 1984, pág. 391.

10 Ibidem, pág. 390.

"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"¹¹ que contó con muchos adeptos en nuestro país¹².

Creemos que las relaciones entre Argentina y Sudáfrica tienen su origen, como lo explica Moneta, en la política sudafricana de "movimiento al exterior" cuyo objetivo es lograr mantener relaciones diplomáticas, económicas y militares con el mayor número de Estados posible¹³. A mediados de la década del '60, Sudáfrica realiza una revisión de su situación internacional, priorizando las relaciones con países latinoamericanos, principalmente Argentina y Brasil, utilizando el incremento de los vínculos económicos como cuña para un posterior relacionamiento político, militar y estratégico.

En nuestro país, la aproximación sudafricana fue facilitada por los gobiernos militares en quienes Sudáfrica encontró "un área mínima de coincidencia estratégica y táctica, potencialmente capaz de sostener acciones cooperativas en puntos específicos"¹⁴, pues en las relaciones argentino-sudafricanas "siempre son tenidos en cuenta los objetivos de las fuerzas armadas en lo que hace a la defensa del Atlántico Sur"¹⁵

En el marco de la política exterior de este gobierno democrático, la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica no se presenta como un hecho aislado sino que se percibe como la culminación de una serie de comunicados de la Cancillería en Buenos Aires que toman una posición más crítica, acompañando las instancias dramáticas que se han ido produciendo como consecuencia de la aplicación del régimen de

11 Caputo calificó de sumamente delicado el tema de una posible ruptura con Sudáfrica (declaraciones efectuadas por el Canciller a Radio el Mundo) en *Diario "La Razón"*, Buenos Aires, 17 de agosto de 1985.

12 MONETA, Carlos Juan, Aspectos...Latinoamericanos, op. cit. pág. 92.

13 MONETA, Carlos Juan, Aspectos.....el caso brasileño; op. cit. pág. 107.

14 Ibidem, pág. 113.

15 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, Memorias 1975, Buenos Aires, 1976, pág. 90.

apartheid¹⁶ y que a su vez coinciden con las resoluciones aprobadas por nuestro país en los organismos internacionales¹⁷.

Desde el punto de vista interno, la ratificación por el Senado, el 21 de agosto de 1985, de la adhesión argentina a la Convención Internacional sobre Represión y Castigo del Crimen del Apartheid, suscripta por el último gobierno constitucional el 6 de junio de 1975 y aprobada por la Cámara de Diputados, fue considerada en los medios parlamentarios como otro paso en el deterioro de las relaciones con Sudáfrica y parte de una estrategia diplomática encaminada a una mejor relación con los países africanos.

Más aún, el creciente relacionamiento argentino con los países del Africa Austral, que son, junto con la población negra sudafricana y Namibia, quienes más sufren las consecuencias de la política discriminatoria de Pretoria, es otro signo evidente de un cambio de actitud para con la región.

Esta posición se ha explicitado en el envío de una misión exploratoria a Tanzania, Zambia y Zimbabwe, presidida por el Director del Departamento de Africa y Cercano Oriente de la Cancillería, Ministro Vicente Espeche Gil, en julio y agosto de 1985; en la participación argentina como país 'cooperante' en las Conferencias Consultivas del SADCC (Southern African Development Coordination Conference) - Harare, 30 de

16 Comunicados del 9/10/1984; 10/10/1984; 9/5/1985; 24/5/1985; 26/7/1985; 12/8/1985; 2/4/1986; 20/5/1986; 22/5/1986; 13/8/1986. En ellos se manifiesta la creciente preocupación del gobierno argentino por la escalada de violencia y la consiguiente represión del gobierno sudafricano, violando las libertades y las garantías esenciales; se solicita la liberación de Nelson Mandela y de todos los presos políticos por su militancia contra la discriminación racial; se condena la pertinaz obstaculización al proceso de independencia de Namibia y se reitera la oposición a las agresiones sudafricanas a los países del Africa Austral. La primera medida de trascendencia fue la convocatoria en consulta al encargado de negocios en Pretoria - recuérdese que desde 1974 se retira nuestro embajador, quedando a cargo de la representación diplomática argentina un encargado de negocios - el 12 de agosto de 1985; esta decisión se constituye en el antecedente inmediato de la ruptura de relaciones diplomáticas el 22 de mayo de 1986, en el Comunicado n° 32/86: "...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.

17 Asamblea General de Naciones Unidas, 1984-1985-1986; Reunión del Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Ginebra, 1984; Reunión Extraordinaria del Comité Coordinador sobre Namibia del Movimiento de Países No Alineados, Nueva Delhi, 21/4/85 Conferencia Mundial de Sanciones contra Sudáfrica Racista, París, junio de 1986; Conferencia Internacional en Pro de la Independencia de Namibia, Viena, julio de 1986; Seminario Sobre los Derechos Humanos en Sudáfrica, organizado por el Comité contra el Apartheid, Camerún, 1986, entre otros.

enero al 1 de febrero de 1986 -, el viaje del vicescanciller Jorge Sábato a países miembros del SADCC, la apertura de Embajada en Zimbabwe (24 de octubre de 1985) y el proyecto en Angola. La presencia del Ministro de Relaciones Exteriores, Lic. Dante Caputo, en ocasión de la Reunión Ministerial de Países No alineados en Luanda (setiembre de 1985) y del Presidente Dr. Raúl Alfonsín en Harare (setiembre de 1986) con motivo de la Reunión Cumbre de ese Movimiento, también han contribuido a fortalecer las vinculaciones con la región.

Ahora bien, analizando las relaciones argentino-africanas globalmente, podemos mencionar que la política exterior argentina para la región responde a la consecución de tres objetivos fundamentales:

- mantener relaciones de cooperación y amistad con todos los países
- expandir los mercados para la colocación de nuestros productos tradicionales y no tradicionales
- coordinar nuestras posiciones con esos países en los foros internacionales, en todas aquellas cuestiones donde tenemos intereses en común (por ejemplo: cuestiones económicas y causas contra el colonialismo y la discriminación racial)¹⁸.

Si bien en los últimos años la relación comercial global no se ha incrementado, dada la crisis económica que viven los países africanos y Argentina, bajo los imperativos de agobiantes deudas externas¹⁹, sí se observa una ampliación de las relaciones políticas a través del establecimiento de relaciones diplomáticas con Centro-áfrica (15/7/86) y Seychelles (2/10/86), y en proceso de establecimiento con Malawi, Djibouti, Madagascar y Camoras, únicos países africanos con los cuales no existen vínculos diplomáticos.

En el marco de esta intensificación de relaciones con los países africanos, cabe mencionar también el incremento de vínculos con el Africa árabe, demostrado a través del nivel de las misiones argentinas a Argelia (escala del presidente Raúl Alfonsín - primera visita oficial de un jefe de

18 ESPECHE GIL, Vicente; Política Exterior: la búsqueda de la solidaridad eficaz (Entrevista al Director para Africa y Cercano Oriente), en Boletín Oficial de la República Argentina, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 5 de setiembre de 1985, n° 25.755, Año XCIII.

19 Cifras del comercio exterior argentino-africano en millones de dólares:

AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES
1980	219,4	147,5
1981	255,1	124,7
1982	398,1	32,5
1983	421,8	29,5
1984	381,3	18,2
1985	422,4	14,6

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, Buenos Aires, 1986.

Estado argentino al Africa – en octubre de 1984; visita del Canciller Caputo en diciembre de 1984; del Secretario de Energía Conrado Storani, en marzo de 1985 y del vice-caciller Jorge Sábato en abril de 1986). Estas visitas fueron correspondidas con el viaje del Jefe de Estado Argelino, Chadli Benjedid en octubre de 1986 y fructificaron en el intercambio de misiones y la firma de un convenio de cooperación tecnológica nuclear el 23 de mayo de 1985. La presencia del Canciller Caputo en Marruecos (1985) mostraría también el interés argentino por otro país de la región.

Por otra parte, puede además percibirse la existencia de una estrategia de acercamiento, en el marco de la cooperación sur-sur, considerándose ésta como una alternativa viable para la obtención de mayores márgenes de autonomía política y económica.

Para cumplir con este objetivo se crea la Subsecretaría de Cooperación Internacional en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, uno de cuyos propósitos es “promover la cooperación internacional con los países en desarrollo, en todos los ámbitos en que nuestro país está en condiciones de prestar dicha cooperación, fundamentalmente por razones de solidaridad”. Así se “pretende activar la cooperación técnica y económica con los países del Africa, a fin de viabilizar acercamientos para la apertura de mercados no tradicionales e incentivar el intercambio de tecnologías en campos no explorados”^{20 e 21}.

“La Argentina toma debida cuenta de la voluntad de los países africanos por afianzar su independencia política en bases económicas cada vez más autónomas y menos dependientes, particularmente en el campo de la producción de alimentos, terreno en el que la Argentina está en condiciones de ofrecer sus conocimientos y sus técnicas sobre bases igualitarias, sin ataduras políticas y en el marco de la cooperación sur-sur que se deben entre sí los países que tienen todavía que alcanzar su pleno desarrollo.”²²

20 WEINER, Pedro; La cooperación internacional en nuestro país, trabajo presentado al Primer Congreso Nacional de la Asociación Latinoamericana de Estudios Afroasiáticos (ALADAA) y Terceras Jornadas de la Asociación Argentina de Estudios Africanos (AADEA), Buenos Aires, 15, 16 y 17 de octubre de 1986.

21 Para llevar a la práctica este proyecto se realizó entre abril y mayo de 1986 una visita presidida por el Dr. Weiner a Etiopía, Simbabwe, Kenya, Costa de Marfil y Nigeria, para identificar posibles áreas de cooperación. Esta misión será completada por una segunda a realizarse en noviembre del mismo año, que recorrerá Angola, Zambia, Zimbabwe, Botswana, Tanzania, Etiopía y Kenya.

22 Conferencia pronunciada por el Sr. Director del Área Africa y Cercano Oriente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministro Vicente Espeche Gil al Simposio Latinoamericano-africano sobre Erradicación del Apartheid, la independencia de Namibia, desnuclearización del Atlántico Sur y la intensificación de las relaciones latinoamericanas-africanas.

Podemos aquí concluir que se percibe una explicitación fáctica y teórica de una estrategia política para Africa que tiende a priorizar las relaciones con los países africanos, intensificando las vinculaciones con la región austral y manteniendo una permanente posición crítica frente al gobierno sudafricano.

3) Al evaluar la hipótesis referida a la “malvinización de la política exterior” como una posible causa de ruptura de relaciones con el gobierno sudafricano, trataremos dos cuestiones:

a) existe una malvinización de nuestra política exterior?

b) Argentina se acerca a los No Alineados – 50 de los cuales son países africanos – al sólo efecto de lograr consenso en la causa Malvinas en la Asamblea General de Naciones Unidas?

La nueva situación creada tras la derrota de Malvinas, condicionaría negativamente la capacidad de diseñar alternativas innovadoras y objetivas para la elaboración de la futura política exterior al sobredimensionarse el problema de Malvinas y al existir el riesgo de acudir en forma predominante, si bien inconsciente, a categorías e instrumentos de la doctrina geopolítica para la formulación de la política a seguir.²³

Esta doctrina dejaría de lado tres problemas prioritarios: la democratización, la deuda externa y el comercio internacional, concentrándose en una dimensión: la de Malvinas.

Malvinizar la política exterior conduciría a graves distorsiones en la forma de encarar las vinculaciones con el mundo y las grandes potencias, en los fines a obtener de esas vinculaciones y en los costos que derivarían de los mismos.²⁴

“La política exterior – se refiere a la etapa previa al gobierno democrático – fue exclusivamente defensiva, porque en definitiva, sus únicos temas propios fueron el Beagle, Malvinas y la preocupación por crear una cierta imagen argentina en el exterior”.²⁵

La percepción de las cuestiones Beagle y Malvinas dentro de un esquema estratégico-militar como hipótesis de conflicto, se constituyeron así en parte de la herencia recibida por el gobierno democrático, apareciendo como imperativa la solución de los mismos.

23 MONETA, Carlos Juan, La política exterior argentina frente al nuevo sistema internacional. Bloques hegemónicos y política independiente, en OSLACK, Oscar y otros; “Proceso”, crisis y transición democrática/2, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1984, pág. 60.

24 Ibidem, pág. 61.

25 CAPUTO, Dante, op. cit., pág. 5.

El diferendo por el canal de Beagle fue reglado a través de un proceso de negociaciones que culminó con la firma del Tratado de Paz y Amistad con Chile en 1984. La disputa por las islas Malvinas no pudo ser solucionada ante la negativa del gobierno conservador británico de discutir todos los temas, inclusive el de la soberanía. Así el gobierno argentino ubica la acción en una concepción estratégica de "conflicto prolongado": "Nosotros no hemos cejado un sólo instante de producir la reivindicación soberana de las Islas, al mismo tiempo que señalamos nuestra profunda convicción de que esa reivindicación debía ejercitarse exclusivamente por la vía diplomática y con métodos pacíficos". "Nuestra mejor estrategia consiste en mantener vivo el tema internacionalmente"²⁶.

Así se abandonan perimidas doctrinas geopolíticas y se proponen tres objetivos fundamentales de política exterior:

- incrementar la independencia política y económica del país
- la búsqueda permanente de la paz y el resguardo de los derechos humanos fundamentales
- impulsar la integración latinoamericana fortaleciendo la capacidad regional, política y económica.²⁷

Se define a la 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.²⁸

Y aquí ya entramos en la segunda consideración referida a la pertenencia de Argentina al Movimiento de Países No Alineados: "por que compartimos plenamente los principios que lo inspiran," un no alineamiento que "debe recuperar sus ideas y sus concepciones fundacionales", "activo, cuyo objetivo sea evitar que el conflicto global invada las sociedades nacionales"²⁹.

La participación argentina en el movimiento como miembro pleno no es reciente. Aunque no es uno de los miembros fundacionales, inicia una participación activa en la Conferencia de Argel, en 1973, si bien durante la interrupción institucional su pertenencia al movimiento es activamente cuestionada por una dirigencia directamente alineada junto a una de las grandes potencias: EEUU.

Es recién luego del enfrentamiento bélico con Gran Bretaña, en la reunión de Nueva Delhi - 1983 - cuando el entonces Presidente de la Junta Militar Reynaldo Bignone asiste a una reunión Cumbre; aunque se percibe en su participación la búsqueda de apoyo para la cuestión Malvinas.

26 Ibidem, pág. 6.

27 Ibidem, pág. 5.

28 Ibidem, pág. 4.

29 Ibidem.

Actualmente Argentina, que se considera un país occidental, no pertenece a ninguna alianza estratégica y "señala y condena el gravísimo costo internacional que tiene el enfrentamiento de las grandes alianzas estratégicas en el mundo".³⁰

Cremos que su participación en el Movimiento de Países No Alineados no obedece a los objetivos de "malvinización", sino al inicio de una toma de conciencia de cuáles deben ser sus vinculaciones con el mundo, a través de una estrategia dual y no excluyente: su pertenencia a occidente - que implicaría buenas relaciones con los países desarrollados - y su ubicación junto a países en vías de desarrollo - situación que comparte con los países No Alineados.

Esto no quiere decir en definitiva, que no utilice este último foro para lograr un apoyo firme y continuado de sus miembros en un tema que constituye una legítima aspiración del pueblo argentino: la soberanía de las islas Malvinas; no siendo esta cuestión el único tema en común que comparte con los países subdesarrollados (deuda externa, nuevo orden internacional, aprovechamiento de los recursos, etc.).

4) La hipótesis referida a la solución de imperativos de política interna es la más débil, aunque no por ello deje de haber tenido cierta influencia en la toma de decisiones. Para su análisis también tomaremos dos variables posibles:

a) la existencia de una necesidad de reivindicación (tanto en el orden interno como en el internacional) de los derechos humanos.

b) la existencia de una competencia entre radicalismo y justicialismo para levantar la bandera contra el Apartheid y la discriminación racial en Sudáfrica y Namibia.

a) Al internalizarse el conflicto Internacional Este-Oeste, durante la etapa del Proceso de Reorganización Nacional, se produjeron violaciones a los derechos humanos en la Argentina.

La recomposición de esta situación y la reivindicación de la persona humana y sus valores esenciales se convirtió así en un objetivo a desarrollar a nivel nacional e internacional por el gobierno democrático. Frente a esta situación es previsible que una violación tan flagrante de los derechos humanos, como la que se viene produciendo en el Africa Austral no pueda pasar desapercibida por una nación que trata de garantizar el respeto a la persona humana en todos los ámbitos.

30 Ibidem.

b) En cuanto a la posible competencia interna en la causa del Apartheid cabe mencionar que en defensa del pueblo sudafricano y tomando una actitud crítica frente a Sudáfrica, el diputado radical Federico Storani, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, presentó un proyecto de "ruptura de todo tipo de relaciones diplomáticas y comerciales entre Argentina y Sudáfrica", el 14 de agosto de 1985, como gesto de condena a la política del Apartheid.

Según algunos analistas este proyecto fue propuesto luego de una larga conversación con el Canciller Caputo y el Senador Gass, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Alta, en el marco de una estrategia política para adelantarse a un proyecto de la oposición en ese sentido.³¹

El diputado justicialista Antonio Paleari había creado en abril de 1984 la Comisión para el Desarrollo de las Relaciones Argentino-Africanas (CODERAAF), uno de cuyos principales objetivos era la lucha contra la discriminación racial sudafricana y por la independencia de Namibia. Este diputado ya había propuesto en diferentes foros la ruptura de relaciones con Sudáfrica; además estaba organizando en los días subsiguientes (del 20 al 22 de agosto) el Simposio de Buenos Aires, cuyo objetivo era tratar la erradicación del Apartheid, la independencia de Namibia, la desnuclearización del Atlántico Sur y la intensificación de las relaciones latinoamericanas-africanas. A este encuentro habían confirmado su asistencia el Secretario General de la SWAPO (movimiento reconocido por las Naciones Unidas como único representante del pueblo namibio), Adimba Toivo Ja Toivo, representantes ante Naciones Unidas del pueblo namibio y sudafricano, académicos nacionales y extranjeros.

Los radicales no podían quedar al margen de tal evento de resonancia nacional e internacional y una manera de mostrar su presencia podría haber sido el proyecto de ruptura de relaciones presentado en un momento crítico del conflicto en el África Austral.

Ahora bien, si descartáramos la hipótesis de competencia podríamos pensar en que ambos partidos mayoritarios encontraron un punto de

31 La Cancillería expectante, en Diario "la Nación", Buenos Aires, 16 de agosto de 1985.

convergencia en su posición frente a Sudáfrica.³² Si a ello le adicionáramos la ratificación por el parlamento de la Convención Internacional sobre Represión Internacional sobre Represión y Castigo del Crimen del Apartheid, podríamos percibir una opinión común en ambos partidos mayoritarios que demostraría que la ruptura de relaciones con Sudáfrica gozaría de un consenso nacional.

Conclusiones

Una vez esclarecidas las hipótesis que surgieron a partir de la ruptura de relaciones de Argentina con Sudáfrica, trataremos de ofrecer algunos elementos interpretativos en una evaluación final de la cuestión.

Hasta el momento la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica no aparece originada en un único factor sino que se percibe como la combinación multicausal de las hipótesis presentadas al iniciar nuestro trabajo, aunque aparentemente ellas tienen diferente peso.

Se observa un cambio real en la política exterior argentina donde se redimensiona la importancia del continente africano en el ámbito de la cooperación Sur-Sur. Existe una verdadera intención de revertir un relacionamiento escaso y generar una vinculación trascendente, seria y estable, en el marco de una política exterior autónoma, racional y previsible.

La ruptura de relaciones con el gobierno de Sudáfrica mostraría la intención del gobierno argentino de dar por finalizada una política dual y definir claramente quiénes deben ser los interlocutores africanos.

No obstante merece tenerse en cuenta que esta decisión es tomada en momentos en que la sociedad internacional en su conjunto está profundizando una política de aislamiento sobre el régimen de Pretoria y que los principales países industrializados comienzan a ejercer una mayor presión económica sobre la minoría blanca.

32 El Comité Capital de la Unión Cívica Radical expresó que las presiones diplomáticas y económicas hacia el gobierno sudafricano deben extremarse con toda energía para promover un urgente cambio en la anacrónica situación sudafricana; el Embajador itinerante Hipólito Solari Irigoyen dijo en Tucumán: "la Argentina se vería obligada a romper relaciones con Sudáfrica si el gobierno de ese país insiste en su política de segregación racial" en Preocupación oficial por lo que ocurre en Sudáfrica, en Diario "La Razón", Buenos Aires, 21 de agosto de 1985; el Senador justicialista Vicente Saadi presentó a la Cámara Alta un proyecto de ruptura de relaciones diplomáticas y comerciales con Sudáfrica en: Senado: Rechazo del Apartheid de los sudafricanos en Diario "Tiempo", Buenos Aires, 22 de agosto de 1985.

También debe anotarse que aunque en principio descartamos la hipótesis que plantea la malvinización de la política exterior, la recuperación de las islas Malvinas por la vía de la negociación pacífica constituye una constante en nuestro accionar internacional; lograr el apoyo de los países africanos y del Movimiento de Países No Alineados en la Asamblea General de Naciones Unidas es un objetivo prioritario. Una clara conducta condenatoria que evidencie un rechazo total a la tradición política del Apartheid sudafricano contaría con la aprobación del Tercer Mundo que se sentiría más motivado a apoyar nuestras reivindicaciones sobre otra cuestión también colonial, cual es el conflicto Malvinas.

Aunque merece anotarse que los países africanos que no votaron a favor de las resoluciones sobre Malvinas en Naciones Unidas, lo hicieron posiblemente condicionados por sus fuertes vinculaciones verticales con las ex metrópolis, principalmente con Gran Bretaña y no como crítica a la posición argentina frente al régimen de Pretoria.

La hipótesis con menor peso es la referida a la resolución de imperativos de política interna. Pero puede observarse que si bien no se percibe en general en el partido opositor la elaboración de alternativas concretas en la diagramación de una política exterior, pareciera que la cuestión sudafricana se constituyó en un foco de atención especial para el partido justicialista.

Una vez esclarecidos los problemas planteados, el diagnóstico de situación y la propuesta de alternativas se convierten en una cuestión insoslayable, al vincular las mismas de manera explicativa.

Es en este sentido que nos preguntamos sobre la oportunidad de haber tomado una medida drástica cual fue la ruptura de relaciones diplomáticas.

Creemos que Argentina necesitaba una acción de este tipo - además de las declaraciones y acciones previas - para llamar la atención del mundo africano sobre la existencia de un cambio profundo en su actitud para con 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 el continente africano en el marco de su política exterior, por la otra.

También nos hemos preguntado si la existencia de un cambio en el acercamiento al África será permanente o quedará en el ámbito de las soluciones de coyuntura.

En principio se percibe en el gobierno democrático la intención de formular una política exterior coherente; sus posibilidades de implementarla dependerán de la situación y el grado de consenso interno,

así como de las posibilidades de realizar maniobras autonómicas en el marco de la escena internacional.

En el análisis de las prioridades de política exterior argentina, África no aparece como un objetivo principal, pero en cambio puede percibirse su redimensionamiento en tanto y en cuanto la cooperación sur-sur es planteada como una opción necesaria. Recientes declaraciones del canciller argentino reconocen como un déficit en nuestra política exterior el olvido del continente africano, proponiendo modificar esta falencia.

Además pareciera percibirse diferentes gradaciones en cuanto al rol y la importancia del continente africano entre las áreas política y económica de gobierno y también entre los decisores de políticas y los cuadros intermedios; estos últimos tienen diseñada una propuesta de estrategia para el África y están a la espera de decisiones concretas.

Por ello sugerimos para Argentina una política africana permanente y coherente si se pretende algún tipo de relacionamiento serio y mutuamente provechoso con los países africanos. La vinculación debe ser planteada en términos equitativos aprovechando todos los niveles de cooperación posibles. En los foros internacionales, el abandono de posiciones dicotómicas referidas a todos aquellos temas de interés común debe constituirse en otro requisito fundamental.

África debe ser comprendida a nivel de los máximos decisores de políticas. El Estado debe acompañar la actividad empresarial brindando un marco adecuado, pero ésta debe responder en igual medida. Los convenios firmados con los países africanos requieren de un conveniente seguimiento para su concreción. Si se pretende incrementar el comercio deberá ser implementada con urgencia una política de financiamiento adecuado acompañada de un sistema de intercambio compensado, así como reestablecido las líneas de transporte marítimo y aéreo regular con África.

En cuanto a la crisis en el África Austral, Argentina deberá incrementar su política de acercamiento a los países de la región, mostrando su respaldo a la lucha contra el apartheid. No le corresponde - por su escaso poder externamente proyectable en relación a la cuestión Sudafricana - la toma de otras medidas que condicionen al gobierno de Pretoria, sino que es tarea de las grandes potencias con intereses directos en la zona.

Pero como el cambio en Sudáfrica no va a producirse sin la acción de las fuerzas políticas internas, Argentina deberá mantenerse expectante para establecer una relación sólida y confiable con la clase dirigente negra llamada a jugar un papel preponderante en el futuro de Sudáfrica (el

consulado argentino en Sudáfrica podría convertirse en eje de sus vinculaciones con los diferentes sectores del país); así mismo, la embajada en Harare podría colaborar en la articulación de estrategias para la región. Para el caso de Namibia, las vinculaciones iniciadas por el gobierno de Argentina con motivo de las visitas del Secretario General de la SWAPO, Adimba Toivo ya Toivo son consideradas un paso adelante en este sentido.

En resumen, deberán articularse - voluntad política de por medio - todo tipo de medidas que contribuyan a encontrar los canales posibles de vinculación y complementación con los países africanos en general y con los del Africa austral en particular, tendientes a lograr un acercamiento concreto y positivo con el continente africano para intentar el tránsito de una situación de dependencia a otra más autonómica.

Este paso sólo se podrá lograr en la medida en que los países avancen en materia de su propia viabilidad, lo cual supone no sólo recursos suficientes mínimos sino también élites funcionales. La solidaridad sur se constituye así en una precondition básica para que nuestros países superen el aislamiento y pongan sus recursos de poder al servicio de un objetivo común cual es la modificación de la actual asimetría internacional en beneficio de sus pueblos.