

## **Argentina y Sudáfrica en el África Austral**

Gladys Lechini

Universidad Nacional de Rosario, Argentina

El propósito de este trabajo es describir y explicar las relaciones de la Argentina con los estados de la región del África Austral y en particular Sudáfrica, para luego evaluar la posibilidad de un acercamiento intersubregional entre MERCOSUR y SADC, o la opción más viable de un acuerdo entre el MERCOSUR y Sudáfrica.

El estudio de las relaciones entre Argentina y el África Austral implica plantear un tema novedoso, habida cuenta del bajo perfil que el África Subsahariana ha tenido en los diseños de acciones externas argentinas. La excepción ha sido Sudáfrica, aunque con variable grado de intensidad según los períodos<sup>(1)</sup>. Es por ello que son escasos los estudios académicos realizados en Argentina sobre las relaciones de nuestro país con la “llamada África Negra” y casi nulos los estudios sobre la región del África Austral<sup>(2)</sup>.

Es de notar que en la práctica la región comenzó a tomar forma luego del fin del régimen del apartheid en Sudáfrica, el cual planteaba una gran línea divisoria, un clivage regional, entre amigos y enemigos. Por esto mismo, al pensar en la región se mezclan la historia, la economía y la política -tanto interna como internacional- y el clásico criterio geográfico-regional resulta insuficiente para dar cuenta de las nuevas realidades de este fin de siglo. Según el mismo, al África Austral la componen diez Estados: Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe. Sin embargo, en este trabajo, para referirme a la región voy a tomar en cuenta el espacio geopolítico y económico más amplio que abarca la Comunidad de Desarrollo del África Austral, la SADC, la cual incluye a los Estados anteriormente mencionados, a Tanzania, Mauricio y Seychelles -de la región del África Oriental- y a la actual República Democrática del Congo (ex Zaire) -del África Central-.

En consecuencia y hechas las aclaraciones del caso, para tratar Argentina y el África Austral voy a mostrar el recorrido de las acciones externas de Argentina en la región, y en particular con Sudáfrica, en el contexto más general de las relaciones con el África Subsahariana, principalmente en el ámbito bilateral, efectuando una mención en el ámbito multilateral a la participación argentina en la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS), en las misiones para el Mantenimiento de la Paz en Angola y Mozambique y la cooperación militar con Sudáfrica a través de los Operativos Atlas Sur. Finalmente, apunto a sugerir algunas áreas de acercamiento MERCOSUR-SADC, sobre la base de un incremento de las ya existentes relaciones de Argentina y Brasil con los Estados de la región, las cuales podrían tener un efecto spill-over.

### **Las relaciones argentino-africanas**

La ausencia de una política exterior como “política de Estado” contribuyó sustancialmente a la ausencia de una política exterior africana. Los modos como los diferentes y sucesivos gobiernos diseñaron la política exterior condicionaron el bajo perfil de las relaciones

argentino-africanas, a través de acciones externas, discontinuas que he denominado “política por impulsos”. Sin embargo, esta “política por impulsos” generó algunos resultados: se crearon embajadas, enviaron y recibieron misiones diplomáticas y se incrementó el comercio.

Por casi 30 años las acciones externas de Argentina hacia los estados africanos priorizaron los objetivos políticos sobre los económicos. Los objetivos políticos apuntaban a lograr los votos africanos en UN por la disputa por las islas Malvinas y en los 80, mejorar la inserción argentina en los No Alineados. Los objetivos económicos apuntaban a conseguir mercados para las exportaciones argentinas.

La década de los 80 muestra el momento más importante de las relaciones argentino africanas, a partir de la definición de las relaciones con Sudáfrica, con la ruptura de relaciones diplomáticas, el consiguiente acercamiento a los estados africanos y el inicio de un diseño de políticas para la región.

Al observar los estados africanos seleccionados en el acercamiento se deducen dos criterios orientadores: que el país en cuestión tuviera peso específico en la región o que ofreciera oportunidades comerciales. Así merecieron especial atención los estados de África del Norte, algunos de la costa atlántica, Etiopía por ser sede de la OUA y Sudáfrica.

En cuanto a la dimensión político-diplomática, los impulsos de acercamiento se debieron en general a iniciativas de algunos funcionarios interesados en África, pero que no lograron estructurar un diseño que permaneciese y tuviese continuidad<sup>(3)</sup>. Sin embargo, se crearon 17 embajadas y enviaron misiones diplomáticas y comerciales, aunque éstas no contaron, la mayoría de las veces, con la preparación y el seguimiento adecuado, por lo cual hubo dispersión de esfuerzos.

En este marco dos ideas centrales motorizaron las relaciones, con intensidad variable según los períodos, gobiernos y estrategias de inserción internacional: la necesidad de contar con el apoyo africano en las instancias multilaterales donde se dirimía la disputa por las islas Malvinas – objetivo que no se consiguió por las vinculaciones de los países africanos con sus ex metrópolis – y la idea de una cooperación sur-sur que brindaría mayor poder de negociación internacional a los países del llamado Tercer Mundo.

Sin embargo esta relación se vio siempre asediada por el fantasma de las buenas vinculaciones de los diferentes gobiernos argentinos con Sudáfrica, ancladas en variables de orden estratégico y comercial, que trataré más adelante.

### **La dimensión comercial**

Las posibilidades de ampliar mercados no estuvieron ausentes del acercamiento a los estados africanos, pero con un peso menor. Sin embargo no se realizaron demasiadas actividades para la promoción de las exportaciones, aunque se reconocía que las políticas agrícolas proteccionistas de la entonces CEE debían llevar a la Argentina a explorar nuevas oportunidades para colocar su producción agrícola-ganadera. Por otra parte, si bien la crisis

energética de los 70 no afectó sustancialmente a la Argentina, por ser productor de petróleo, la producción africana le proveyó de un tipo de petróleo no extraído en el país.

En un estudio realizado sobre el porcentaje del comercio exterior argentino-africano en el comercio mundial de Argentina<sup>(4)</sup> se observa que en la década del 70 se produce un incremento sustancial respecto a la anterior, con un pico máximo en 1975 de las exportaciones argentinas de 6,23% y en 1974 de las importaciones de 7,66%. Estos porcentajes luego decrecerán, particularmente en las importaciones.

#### **La dimensión estratégico-militar**

Las cuestiones de seguridad adquirieron un peso sustancial durante los gobiernos militares que se sucedieron entre 1976 y 1983, produciéndose incluso una militarización de la política exterior argentina<sup>(5)</sup>.

La idea de un Pacto de seguridad para el Atlántico Sur, con la inclusión de la Sudáfrica racista en contra de la amenaza comunista fue una cuestión muy acariciada por los militares en el poder, en particular cuando la Marina – en un reparto de las áreas de influencia – estuvo a cargo de la Cancillería. Sin embargo, esta idea nunca llegó a concretarse, sobre todo por la negativa brasileña. Pero la relación con Sudáfrica gozó de instancias muy fructíferas, en todos los niveles.

#### **La dimensión cultural**

Tradicionalmente, ha sido escaso el intercambio cultural con los países del África Subsahariana así como, el conocimiento sobre África que existe en nuestro medio, inclusive el universitario. Lo mismo ocurre en el continente africano sobre la realidad argentina y latinoamericana. Las fuertes vinculaciones verticales con Europa y los Estados Unidos han constituido importantes determinantes para que esto ocurra.

Por otra parte, la población de origen africano en la Argentina no es al presente significativa y ha siempre existido cierta negación para revalorizar los aportes negroafricanos a nuestra cultura. Aunque al momento de la declaración de la independencia (1816), un porcentaje notable de la población de Buenos Aires y de otras ciudades del país era de origen africano, ésta fue diluyéndose con el correr de los años, las guerras y finalmente la corriente inmigratoria europea que llegó por oleadas, desde mediados del siglo XIX hasta principios del XX. A pesar de este desconocimiento, desde la década del 60 hubo intentos de acercamiento al estudio del África desde los ámbitos académicos que de alguna manera coincidieron con los flujos y reflujos del interés argentino hacia el África. En este sentido merece anotarse las diferencias con el Brasil, que ha reconocido la impronta africana en sus raíces y utiliza hábilmente el discurso culturalista en sus relaciones transatlánticas.

Por tanto, una revisión de la evolución de las relaciones argentino-africanas en las últimas cuatro décadas, – desde la independencia de los Estados del continente Africano- muestra:

a) Que el África Subsahariana posee un bajo perfil en las prioridades externas de Argentina, con escasa densidad de relaciones y falta de continuidad entre los distintos

gobiernos argentinos tanto en el diseño de estrategias como en el accionar frente a la región<sup>(6)</sup>.

Por ello, quizás sería más conveniente hablar de acciones externas argentinas, en lugar de política exterior, enmarcadas en lo que yo llamo «Política por impulsos» hacia el Africa

b) Con respecto al proceso decisorio y en función del bajo perfil, muchas de las iniciativas de acercamiento bilateral o multilateral (en el marco de los No Alineados y Naciones Unidas) se debieron en general a la buena voluntad e imaginación de los funcionarios a cargo del área, tanto en la Cancillería (7) como en la entonces Secretaría de Industria y Comercio Exterior, o a la presión y activismo de algún empresario con posibilidades de hacer negocios en el África. La excepción la constituyen la ruptura y restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, las cuales muestran en tanto, que las decisiones fueron tomadas al más alto nivel.

c) Algunas constantes en la discontinuidad

Esta política por impulsos muestra instancias en las cuales existieron estrategias coyunturales, vinculadas al rol que podía jugar el continente africano en cuestiones que preocupaban a la Argentina, tales como:

- el número de votos africanos en los foros internacionales, potencialmente favorables a los intereses argentinos, particularmente en la cuestión de la disputa por la islas Malvinas;
- la alternativa de nuevos mercados para colocar las exportaciones, frente a las dificultades que presentaban los tradicionales.

Estas dos cuestiones, planteadas ya desde 1960, con la elaboración del primer “Plan de presencia argentina en África”<sup>(8)</sup>, pueden considerarse constantes en el marco de una relación errática.

d) Así mismo otra constante que trato por separado por su contenido específico y que se mantuvo hasta la década del ochenta es lo que yo he llamado «política dual hacia Sudáfrica» y «política ambigua» con los países africanos en relación con el régimen del Apartheid en Sudáfrica<sup>(9)</sup>. Pero a partir de 1983, tanto el gobierno del presidente Alfonsín como el del presidente Menem, optaron por estructurar – desde perspectivas opuestas – una política más definida frente a Pretoria, por una parte y frente a los países africanos, por la otra, la cual será comentada en este trabajo.

e) la ausencia o no supervivencia de una población de origen africano que pudiera condicionar, como variable interna, las acciones a tomar frente al continente.

f) la ausencia de una dimensión sudatlántica en la política exterior, más allá de Malvinas y de las percepciones de “amenaza comunista” de los militares y “segurócratas”.

g) la falta de coordinación de estrategias de inserción del país entre los sucesivos gobiernos, los grupos económicos nacionales y transnacionales asentados en la Argentina.

#### **Evolución de las relaciones de Argentina con los estados del Africa Austral y Sudafrica**

Durante 25 años, el tema central con la región fue la relación con Sudáfrica, con la cual Argentina tuvo una política dual y una política ambigua. Por *política dual* entiendo un discurso y accionar multilateral condenatorio del Apartheid y buenas relaciones bilaterales con el gobierno blanco sudafricano. Esto es, en los ámbitos internacionales, la Argentina respaldó todo tipo de medidas condenatorias del gobierno racista, que abarcaron desde la ruptura de relaciones políticas y diplomáticas, las relaciones comerciales, incluida en forma especial la venta de armas, hasta la interrupción de las vinculaciones culturales y deportivas.

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

No es sorprendente, por tanto, que el momento más fructífero de la relación bilateral se produjese con el último gobierno militar (1976-1983). Durante ese lapso fueron importantes las coincidencias con Sudáfrica: ambos gobiernos estaban aislados internacionalmente por su política contra los derechos humanos (la «guerra sucia» en un caso y el Apartheid en el otro) y se consideraban defensores de los valores de Occidente en la región del Atlántico Sur, enfrentando a un enemigo común: el comunismo internacional.

Por otra parte, a pesar de los intereses de Argentina en el África negra y en cierta medida en forma congruente con «la política dual», en las relaciones con los estados africanos Buenos Aires llevó adelante una *política ambigua*, tratando de no tomar actitudes radicales con respecto a Pretoria y “bypasseando” las demandas africanas de ruptura de todo tipo de relaciones con el gobierno blanco sudafricano – tema siempre presente en sus agendas externas-.

Sin embargo cabe mencionar que las relaciones comerciales argentino-sudafricanas estuvieron poco sujetas a la relación política. Sudáfrica es y ha sido uno de los principales socios comerciales africanos y las variaciones en la relación se debieron a factores propios de las oportunidades comerciales y de la iniciativa privada.

En 1986 el gobierno de Alfonsín definió una política africana con la ruptura de las relaciones diplomáticas con Sudáfrica, con el objetivo de mejorar las relaciones con los No Alineados e iniciando el diseño de una política africana que se interrumpe con el gobierno de Menem. Por tanto, en este trabajo voy a referirme en particular al período que se inicia con el regreso a la democracia en Argentina, en 1983, es decir las pre-sidencias de Alfonsín y Menem.

#### **El gobierno de Alfonsín (1983-1989)**

Durante la Administración de Alfonsín se produjo un período de mayor acercamiento al África Subsahariana, vinculado a una recomposición reflexiva de las líneas de política

exterior argentina y al redimensionamiento del rol de los No alineados en la misma. El gobierno argentino creía posible una alianza con los países del SUR – y entre ellos, los africanos – como una instancia para conseguir espacios de poder relativos, a partir de políticas cooperativas y de concertación.

Diseñar una política africana y elevar el perfil de la participación argentina, especialmente en la región del África Austral fueron temas en la reorientación que el gobierno de Alfonsín le imprimió a la política exterior. Su canciller Caputo había comenzado a diseñar una política africana «que tuviera en cuenta las características peculiares de la región», otorgándole relevancia al incremento de las relaciones políticas, tanto en los ámbitos multilaterales como bilaterales, como condición necesaria para un incremento selectivo de las relaciones comerciales<sup>(10)</sup>.

La voluntad gubernamental de ofrecer una imagen acorde con el nivel discursivo se explicitó particularmente en la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, definiendo una postura largamente reclamada por los africanos y los No Alineados. Pero además se mostró interés con acciones diplomáticas, como las misiones enviadas al África, la apertura de nuevas embajadas, la firma de convenios<sup>(11)</sup> y las actividades de cooperación científica y tecnológica.

Con respecto al África Austral, en particular, fue Caputo el primer canciller en realizar una gira por el África Subsahariana en 1988, en el marco de la cual visitó Angola. Caputo también estuvo en Angola en 1985, en la reunión preparatoria de la cumbre de No Alineados, que tuvo lugar en Harare (1986) a la cual asistió junto al presidente Alfonsín. Como contraparte, nos visitaron los Presidentes de Zaire (1987) y de Mozambique (Joaquín Chissano) 1988, el Ministro de Asuntos Extranjeros de Tanzania (1988), el Secretario General de la OUA (1988) y un alto dirigente de la SWAPO (Adimba Toivo ia Toivo, en 1985). También viajaron a la Argentina el Ministro de Planeamiento de Angola, en 1984 y en 1987 y el Secretario de Estado de Planeamiento y el Comisario para la Juventud y Deportes de Zaire, en 1987.

Durante este período se abrió la embajada argentina en Zimbabwe (1986) y se proyectó la apertura en Angola, con la intención de mantener una presencia más activa en el África Austral, aunque no llegó a concretarse por la guerra civil en ese país. También en 1986 se establecieron relaciones diplomáticas con Seychelles.

Con la idea de fomentar la Cooperación Sur-Sur se creó la Subsecretaría de Cooperación Internacional en el ámbito del entonces Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Dicha cooperación estaba concebida como una complementación de los canales ya establecidos de la cooperación Norte-Sur. Por la misma se pensaba posible desarrollar vinculaciones entre los países de América Latina y del África que deseen estrechar relaciones. <sup>(12)</sup> El objetivo era activar la cooperación técnica con los países del África a fin de viabilizar acercamientos para la apertura de mercados no tradicionales e incentivar el intercambio de tecnologías en campos no explorados<sup>(13)</sup>.

En este marco, la Cancillería argentina envió y recibió misiones de cooperación científica y tecnológica.<sup>(14)</sup> Entre abril y mayo de 1986 se llevó a cabo una misión que incluyó a

Zimbabwe para identificar posibles áreas de cooperación y que fue completada por otra, en noviembre del mismo año, a Zimbabwe, Zambia y Botswana. En 1987 se llevaron a cabo misiones de cooperación técnica puntuales a Zimbabwe, Mozambique y Angola. El primer seminario argentino-africano para el desarrollo de técnicas agropecuarias se realizó en Buenos Aires, entre el 23 de marzo y el 10 de abril de 1987. Fue destinado principalmente a países africanos angloparlantes entre los cuales figuraban Zambia, Tanzania, Malawi, Zimbabwe, Botswana, Swazilandia, Lesotho y funcionarios de la SADCC. También fueron incluidos Angola y Mozambique por pertenecer al África Austral. Se invitó a funcionarios del máximo nivel, con capacidad de decisión sobre proyectos de cooperación técnica y de desarrollo en materia agropecuaria y forestal<sup>(15)</sup>.

#### **La administración Menem (1989-1999)**

Algunos datos del escenario internacional y de la problemática de los países africanos ayudan a entender los cambios en las relaciones argentino-africanas, durante el primer gobierno del presidente Menem, pues entre la década del 80 y la del 90, el marco internacional sufrió modificaciones, incidiendo negativamente sobre el contexto africano en general y positivamente sobre las transformaciones al interior de Sudáfrica.

También se debe destacar que los cambios operados con el fin de la guerra fría a nivel del sistema internacional condicionaron las formas de plantear la política exterior argentina. En este sentido, la opción comercialista ha permeado las relaciones político-diplomáticas. En tanto las cuestiones estratégico-militares son percibidas en el marco de una concepción de seguridad más comprensiva y ampliada, que incluye la idea de seguridad cooperativa.

En el ámbito del reordenamiento de las prioridades en la agenda de política exterior, durante este período se observa la ausencia de una estrategia argentina que intente diagramar políticas dirigidas hacia África en tanto región, en función del bajo perfil en la reformulación de políticas hacia el llamado Tercer Mundo y los No Alineados.

A nivel de políticas bilaterales se percibe una estrategia de achicamiento de los vínculos diplomáticos por motivos estrictamente económicos, cerrándose 5 embajadas en África entre ellas Tanzania (1991) y Zaire (1992). Así, la región del África Austral estaba cubierta por las embajadas en Zimbabwe y Sudáfrica y el resto del África Subsahariana por las misiones diplomáticas de Senegal, Nigeria y Kenya.

Pero a esta disminución del perfil político en los países del África Negra debe contraponerse un dato no menor: el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica (8 de agosto de 1991) y la consiguiente reapertura de la Embajada argentina, que muestra claramente una elección del gobierno argentino en sus relaciones con el continente africano, tema sobre el cual me ocuparé separadamente.

En la actualidad, Argentina posee embajadas en Marruecos, Túnez, Argelia, Libia y Egipto, por el África Nordsahariana, cubriendo así todos los países más importantes de la región. En tanto el África subsahariana ha quedado desprotegida, con sólo 5 embajadas para el resto del continente: Senegal, Nigeria, Zimbabwe, Sudáfrica y Kenya<sup>(16)</sup>.

Sin embargo, y a pesar de la reducción en las relaciones políticas bilaterales con los Estados africanos – en función de un reordenamiento de prioridades en la agenda externa-, de cierto descenso de perfil en instancias multilaterales como la Asamblea General de Naciones Unidas – debido a la decisión de negociar directamente con Gran Bretaña la disputa por las islas Malvinas – y el abandono de los No Alineados -por considerarlo una instancia multilateral obsoleta en el mundo de la postguerra fría, durante la primera gestión del presidente Menem aparecen nuevas modalidades de **participación multilateral** argentina en el continente africano, en misiones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas<sup>(17)</sup> y a través de los Cascos Blancos, entendidas como nuevas formas de diplomacia acorde con las nuevas modalidades de inserción y activismo internacional.

En este contexto también puede mencionarse, que si bien Argentina se retiró del Movimiento de Países No Alineados el 19 de setiembre de 1991, continúa participando del Grupo de los 15, una estructura nacida en la IX Cumbre de Yugoslavia, en 1989, como instancia de consulta y evaluación entre países en vías de desarrollo; así fue como Buenos Aires fue sede, entre el 5 y el 7 de noviembre de 1995, de la V Reunión Cumbre del Grupo<sup>(18)</sup>.

En tanto, el nivel de las relaciones comerciales de Argentina con los países del África ha guardado vinculación directa con el perfil político-diplomático y con un enfoque pragmático de las relaciones externas, siendo, por tanto, la balanza comercial favorable a nuestro país. La relación diplomática se restringió a aquellos países con los cuales Argentina mantenía una vinculación comercial constante y montos importantes para la región o a Estados con grandes potencialidades, como el caso sudafricano.

En este sentido el primer Ministro de Relaciones Exteriores de la Administración Menem, Dr. Domingo Cavallo expresaba: «los países de esta región (el África Subsahariana) merecieron una atenta consideración en cuanto constituyen un área política y geográfica que ofrece perspectivas de nuevos y mejores vínculos» (todavía Argentina no se había retirado de los No Alineados). «Particularmente en los aspectos económicos se otorgó relevancia a la posibilidad de incrementar el comercio bilateral y con ese propósito se fijaron nuevas pautas para que la gestión diplomática en la región permitiera una mejor identificación de los canales adecuados para lograr un crecimiento de las exportaciones argentinas y de la participación de empresas nacionales en los proyectos de desarrollo e infraestructura allí puestos en marcha»<sup>(19)</sup>.

Por ello, y en consonancia con esta posición, la Dirección del África Subsahariana propuso entre los objetivos de la política exterior argentina en la región promover el desarrollo de relaciones bilaterales y las oportunidades comerciales en aquellos países con perspectivas de crecimiento económico a corto plazo para facilitar la participación de empresarios argentinos en proyectos de desarrollo e infraestructura en países del área. Para activar esas metas se insistió particularmente en una tarea de análisis y evaluación de las posibilidades económicas y comerciales en los países del área<sup>(20)</sup>.

En esta línea, también se ubicó el segundo Canciller del Presidente Menem, Dr. Guido Di Tella, quién, cuando se le inquirió sobre las relaciones con el África Subsahariana, contestó: «la relación no hay que enfocarla como principio genérico sino como interés

concreto. Con algunos países africanos podemos tener intereses muy concretos, pero no creemos que esos intereses sean conseguir el voto en las Naciones Unidas. Creo que la respuesta a su pregunta es más bien difusa, porque depende de los países con los cuales tenemos o podemos tener una relación comercial sustantiva. Nos interesa Nigeria, por ejemplo, país con el que existen posibilidades de intercambio...»<sup>(21)</sup> Esta respuesta contenía una crítica implícita a la política africana del ex canciller Caputo, en especial sobre un aspecto que fue cuestionado por la oposición, me refiero a su “actividad proselitista” para conseguir la presidencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas en setiembre de 1988.

No obstante las aparentes «buenas intenciones», la relación bilateral con los países de la región fue durante un gran tramo de la administración Menem escasa, sobre todo si se tiene en cuenta el cierre de las embajadas mencionado anteriormente y la ausencia de misiones argentinas que estimulen las vinculaciones. Aunque se firmaron algunos convenios durante este período, no se han reunido las comisiones mixtas encargadas de implementarlos, quedando por tanto los mismos en el ámbito de lo formal y declarativo<sup>(22)</sup>.

En esta etapa es de destacar la visita a Buenos Aires del ex presidente tanzanio Julius Nyerere, a mediados de junio de 1991, en el marco de una gira por América Latina para promover las recomendaciones del Movimiento de No Alineados en el informe denominado Desafío al Sur. A pesar de que la personalidad del líder africano hubiera justificado una mayor acogida, la posición que iba a ser tomada por Argentina respecto al mencionado movimiento tres meses más tarde fue condicionante.

Dada la particular situación de los países africanos en esos momentos, poco se avanzó en un incremento de las relaciones. En este marco Sudáfrica apareció monopolizando la relación con la región, seguida tímidamente por Angola.

Por tanto el primer gobierno de Menem muestra la priorización de las relaciones bilaterales con un criterio selectivo, orientado por un fuerte sesgo comercialista y el achicamiento de las relaciones político-diplomáticas con el África Negra, junto al redimensionamiento de Sudáfrica.

Al finalizar la segunda administración del presidente Menem se observan algunas variaciones en las relaciones argentino-africanas con respecto al primer mandato, sobre todo en lo que se refiere a la región del África Austral. Según informaciones de la Directora de la Dirección del África Subsahariana<sup>(23)</sup> el canciller Di Tella había dado instrucciones precisas para redimensionar las acciones externas en la región del África Austral. Así se dieron algunos pasos para un mayor acercamiento con los Estados de la región, tanto a nivel de la cooperación científica y tecnológica como en el ámbito de los intercambios comerciales y académicos. Con respecto a la cooperación, por ejemplo, se realizó en Harare, en mayo de 1998, un Seminario para África Meridional sobre reforma del Estado y privatizaciones, que involucró a Angola, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Zambia y Zimbabwe. Para esa misma fecha, entre el 17 y el 19 de mayo funcionarios argentinos de alto nivel participaron en Windhoek, Namibia, del Southern Africa Economic Summit, una iniciativa conjunta del World Economic Forum y la Secretaría de la SADC. El objetivo fue ofrecer un punto de encuentro entre la comunidad

empresarial de la región y la internacional, organizaciones internacionales y representantes gubernamentales.

Con la creación de la Fundación ExportAr, las actividades de promoción comercial de las secciones comerciales de las Embajadas tienen otro respaldo institucional. En el marco del Plan de Actividades de la mencionada Fundación se incluyeron propuestas de las embajadas en Zimbabwe y Sudáfrica. Entre las mismas merece atención la concreción de una misión comercial multisectorial que entre el 9 y el 19 de mayo de 1999 visitó Angola y Mozambique (también Cote d'Ivoire), presidida por el Subsecretario de Negociaciones Económicas Internacionales, Embajador Eduardo Sados. La misma contó además con la presencia de empresarios argentinos del área alimenticia, farmacéutica y de transporte marítimo y académicas de las Universidades Nacionales de Quilmes y de Rosario. El incremento de los contactos académicos se vio también fomentado por el respaldo gubernamental brindado a dos seminarios que tuvieron lugar durante 1998, en Buenos Aires y Johannesburg.

Desde la perspectiva de las relaciones político - diplomáticas, la visita a Buenos Aires, del presidente Mandela en julio y su traslado a Ushuaia para asistir a una reunión de los Jefes de Estado del MERCOSUR y la anunciada y postergada del presidente Dos Santos, de Angola muestran una ventana de oportunidades que no se puede desaprovechar.

#### **El África Austral: un área crecientemente relevante**

Si bien las relaciones con el África Subsahariana continúan mostrando acciones aisladas, con ausencia de diseño, que podrían interpretarse desde la perspectiva de una política comercialista selectiva, mención aparte merece la región del África Austral y en particular, el país más importante: Sudáfrica. El restablecimiento de las relaciones con Pretoria y la visita del presidente Menem, han traído aparejado un mayor acercamiento argentino a los países de la región, en especial porque los sudafricanos ofrecen su país como una puerta de entrada a todo el continente, aunque algunos africanos sugieran «bypasear» esta iniciativa de triangulación por parte de Pretoria. El anuncio sudafricano se sustenta en el dato que el continente africano es el principal destinatario de sus exportaciones, hecho que demuestra que ellos saben cómo vender al África.

Las principales áreas de interés con Sudáfrica giran en torno a actividades de cooperación técnica de doble mano: a la minería, el intercambio de profesionales para capacitación agrícola ganadera, inversiones en el sector forestal papelerero, inseminación artificial, mejoramiento del ganado vacuno, recursos de agua, industria lechera, energía solar en áreas rurales, emprendimientos conjuntos entre empresas argentinas y sudafricanas, formación de Pymes manufactureras, experiencia argentina en la desregulación de la economía y privatizaciones, etc.

En tanto, en general, con el resto de los países de la región las áreas o productos de interés requerirían, en la mayoría de los casos, del know how argentino, esto es:

\* privatización de la economía y reforma del Estado -modelo de estabilización económica, reforma monetaria, privatizaciones (Angola, Mozambique, Zambia)

- \* explotación de gas y petróleo (Angola)
- \* proyectos de reconstrucción vial, sanitaria y comunicaciones (Angola)
- \* comunicaciones, transporte, puertos (Mozambique)
- \* rehabilitación de líneas eléctricas (Mozambique) y de red ferroviaria (R.D.Congo)
- \* desarrollo agrícola, maquinaria agrícola (Angola, Botswana, Zambia)
- \* sistemas de riego (R.D. Congo)
- \* inseminación artificial y mejoramiento de raza bovina (Angola)
- \* privatización de líneas férreas (Mozambique)<sup>(24)</sup>

### **Las relaciones bilaterales**

Si bien nuestro país no posee embajada en Luanda, Angola, las relaciones que se manejan desde nuestra Embajada en Zimbabwe, dan muestras de la importancia creciente de este país para la Argentina. Nuestro jefe de misión en Harare asistió, junto con el representante de Brasil, como observador – por ser Argentina en ese momento miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas – a la firma del Protocolo de Lusaka el 20 de noviembre de 1994, por el cual se establecía el cese el fuego entre el MPLA y la UNITA y la reconciliación nacional<sup>(25)</sup>.

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

Para fines de noviembre de 1995 se produjo un nuevo viaje de representantes angolanos de alto nivel: el Vicecanciller Miranda, el Secretario del Consejo de Ministros Feijoo y otros tres funcionarios, quienes esta vez fueron recibidos por el Embajador Guillermo González y el Secretario de la Presidencia Alberto Kohan. Se conversó sobre la cooperación entre países en desarrollo que puede ofrecer la Argentina en las áreas diplomática, informática y agrícola. En tanto, los años siguientes muestran un relativo descenso de la actividad política diplomática ya que en 1996 (16 y 17 de setiembre) se anota sólo el viaje del vicecanciller angoleño, Joao Miranda, como enviado especial del presidente Dos Santos.

Sin embargo, durante 1999, Argentina propuso al gobierno angoleño proyectos de Acuerdos de Cooperación Económica y Comercial y de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones y en mayo una misión multisectorial argentina, visitó Luanda, tomando contacto con funcionarios, empresarios y académicos. En ese marco se realizó el Seminario

“Angola y Argentina: una vinculación transatlántica orientada al desarrollo” con la asistencia de representantes de los sectores empresarial y universitario y de funcionarios gubernamentales. En octubre, el Ministro de Hotelería y Turismo de Angola visitó la Argentina.

En el marco de la participación argentina en ONUMOZ – Operación de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas en Mozambique – a principios de noviembre de 1994 el Canciller Di Tella efectuó una breve visita a la ciudad de Maputo, la primera de un miembro del gabinete nacional a Mozambique. Mantuvo entrevistas con el presidente Joaquín Chissano y con el Ministro de Relaciones Exteriores Pascoal Mocumbi, donde se trató la cooperación técnica y en particular agrícola. También visitó el hospital reubicable de la Fuerza Aérea Argentina. Como contrapartida, en 1997 Argentina recibió la visita del Dr. Leonardo Santos Simao, Ministro de Relaciones Exteriores y Cooperación de Mozambique, junto a otros funcionarios gubernamentales (Filipe Chidumo, Director Nacional de Organismos Internacionales y Conferencias y Alberto Augusto, encargado de la División América de la Cancillería mozambicana). Durante 1999 Maputo presentó una contrapropuesta del proyecto de Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones enviado por la Argentina. Así mismo, la mencionada misión multisectorial que en 1999 llegó a Angola, también se dirigió a Maputo, siendo recibida por el Ministro Santos Simao. Allí se llevó a cabo otro seminario sobre economía y comercio, con la participación de más de 35 empresas de distintos rubros y se realizaron contactos intrauniversitarios.

En cuanto a Zimbabwe, cabe destacar que el Subsecretario para la Cooperación Regional e Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y otros tres funcionarios siguieron en noviembre de 1994 en nuestra Cancillería, en Buenos Aires, un curso para desarrollo, instalación y puesta en marcha de sistemas informatizados y capacitación de funcionarios. Como consecuencia la Cancillería de Zimbabwe adoptó en 1995 el sistema informático creado por la nuestra, concretándose durante 1996 la segunda fase, con el envío de expertos argentinos<sup>(26)</sup>.

En el marco de las visitas de alto rango, merece anotarse la del presidente de Zimbabwe, Robert Mugabe, entre el 12 y el 15 de setiembre de 1999, en gira por algunos países latinoamericanos. Durante su estancia se firmaron tres Acuerdos sobre Cooperación económico-comercial, científico-técnica y de cooperación veterinaria, los primeros instrumentos bilaterales firmados desde el establecimiento de relaciones bilaterales en 1985. También ese año, viajó a Buenos Aires, el Gobernador del Reserve Bank de Zimbabwe (19 de julio) para estudiar el plan de estabilización monetaria. En tanto en el ámbito de las relaciones comerciales, treinta y ocho empresas argentinas participaron de la Feria Internacional de Comercio de Zimbabwe, en Bulawayo, obteniendo el stand argentino el tercer premio

Con respecto a los otros países de la región se anota la visita de dos delegaciones de Tanzania, para estudiar las privatizaciones de ferrocarriles (julio) y el sistema de puertos (setiembre de 1999).

En el ámbito político-diplomático, durante 1999 se avanzó en el establecimiento de relaciones diplomáticas con algunos países de la región con los cuales nunca la Argentina había dado ese paso: con Malawi, el 11 de marzo de 1999, se firmó en Nueva York una Declaración Conjunta entre los respectivos representantes permanentes ante Naciones Unidas y con Lesotho, el 19 de mayo, se firmó un comunicado conjunto suscripto por nuestro embajador en la República de Sudáfrica y por el Alto Comisionado del Reino Unido de Lesotho en Sudáfrica.

#### **Las prioritarias relaciones argentino-sudafricanas**

La relación bilateral con Sudáfrica, principal interlocutor en la región continúa consolidándose, aunque con pasos lentos si la comparamos con la desarrollada por Brasil. Las áreas más relevantes incluyen los sectores de minería, turismo, intercambios militares, cooperación científica y agropecuaria, vínculos deportivos y creciente interconexión entre instituciones de investigación académica.

Luego del restablecimiento de relaciones diplomáticas el 8 de agosto de 1991 y con el advenimiento de un gobierno democrático en Sudáfrica<sup>(27)</sup>, se produjo una intensificación de los contactos transatlánticos, que incluyeron visitas oficiales de alto nivel.

En el curso de 1994, el Canciller Di Tella encabezó la delegación oficial que asistió a la asunción del mando del Presidente Mandela, el 10 de mayo de 1994 y el 1 de noviembre del mismo año, el vicepresidente De Klerk efectuó una segunda visita a la Argentina <sup>(28)</sup> para participar de un seminario realizado por una organización no gubernamental, la Chief Executive Organisation (CEO), que contó también con la presencia del presidente de Uganda Yoweri Kaguta Museweni.

El deseo del presidente Menem de viajar a Sudáfrica <sup>(29)</sup> pudo finalmente concretarse el 24 de febrero de 1995, constituyéndose en el primer mandatario americano en visita oficial a la reciente democracia. El resultado de estos contactos diplomáticos y empresariales se vio reflejado en lo inmediato, en un Comunicado Conjunto en el cual ambos mandatarios expresaron sus coincidencias sobre variados temas de la agenda global y se ocuparon del estado de situación de las relaciones entre los dos países.<sup>(30)</sup> Oficialmente se ha informado que el mismo “Constituye un programa de cooperación muy completo, que se verá institucionalizado al concluir las negociaciones de nueve acuerdos que cubren todos los aspectos de la relación bilateral”<sup>(31)</sup>.

Por su parte, el presidente Menem «aseguró que la Argentina trabajará para encontrar formas y medios de apoyo al Programa de Reconstrucción y Desarrollo» que es la piedra fundamental del gobierno sudafricano<sup>(32)</sup>.

Aprovechando este marco y con el objetivo de intensificar las relaciones económicas, el 22 de marzo se realizó en Buenos Aires un «Seminario sobre Oportunidades de Inversión, Comercio y Turismo en Sudáfrica», organizado por la Consejería de Asuntos Económicos de la Embajada de Sudáfrica, convocado a todos los actores que podrían interesarse en la temática.

El 27 de mayo de 1996, Buenos Aires contó con la visita oficial del Vicecanciller Aziz Pahad<sup>(33)</sup>, recibido por el Canciller, funcionarios y el secretario de la presidencia. Se discutieron cuestiones internacionales, regionales y de la relación bilateral. La misión estuvo integrada por el Subdirector General para Europa y las Américas, Señor Tebogo Mafole y por el Director para América Latina y el Caribe, señor Johan Killian, ex embajador de Sudáfrica en Buenos Aires (1991-1995).

Entre el 31 de octubre y el 2 de noviembre de 1996 viajó a Sudáfrica el vicepresidente de la Nación Carlos Ruckauf, fue recibido por Mandela y por Mbeki, intercambiándose posiciones sobre la problemática internacional, regional y bilateral y sobre la marcha de los procesos de integración regionales. El objetivo central estuvo centrado en el incremento de las relaciones político-comerciales.

Finalmente, el 10 de setiembre de 1997, en respuesta a una invitación del Vicepresidente Ruckauf, llegó a la Argentina el entonces Vicepresidente de la República de Sudáfrica Señor Tabo Mbeki, considerado el delfín de Mandela.<sup>(34)</sup> En su alocución en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Mbeki se refirió a la importancia de la cooperación entre naciones y economías pequeñas para responder a los desafíos del proceso de globalización. En este sentido destacó los ámbitos multilaterales en los cuales Argentina y Sudáfrica pueden desarrollar acciones concertadas: la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, el Grupo de Valdivia, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Iniciativa Cascos Blancos y la UNCTAD. Así mismo remarcó que la existencia de intercambios oficiales realizados entre Argentina y Sudáfrica, por ejemplo a través de comités parlamentarios, ministros y funcionarios de gobierno, ha permitido a Sudáfrica tomar conocimiento directo de la experiencia argentina para estar en mejores condiciones de responder a los desafíos sudafricanos. En tanto, en el ámbito de la cooperación Sur-Sur otorgó especial importancia a las posibilidades de cooperación entre MERCOSUR y SADC, ampliando la cooperación bilateral al ámbito regional<sup>(35)</sup>.

En esta línea de pensamiento se inscribió la visita de despedida del Presidente Mandela a la Argentina, en julio de 1998, en ocasión de la reunión de presidentes del MERCOSUR en Ushuaia. El presidente Mandela fue recibido en Buenos Aires por el presidente Menem, el jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires y por el Honorable Congreso de la Nación, reunido en Asamblea Legislativa. En esa oportunidad se firmaron tres convenios bilaterales: un Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, un Memorándum de Entendimiento sobre Consultas sobre Asuntos de Interés Común y un Acuerdo sobre Cooperación y Asistencia Mutua en la Lucha contra la producción y tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

Si bien las relaciones con Sudáfrica están lejos de alcanzar los niveles posibles y deseados, hay algunos datos que muestran los pasos hacia mayores acercamientos:

Durante 1994, en setiembre, el Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación firmó en Ciudad del Cabo un Acuerdo Interinstitucional en Materia Veterinaria que abrió el acceso de nuestras carnes al mercado sudafricano. En el mes de noviembre Argentina participó por primera vez con 15 empresas, en SAITEX<sup>(36)</sup>.

En 1995, el 21 de febrero, Sudáfrica suspendió el requisito de visas para poseedores de pasaportes argentinos que quisieran entrar al país con fines de turismo, negocios o tránsito<sup>(37)</sup>. Durante la segunda mitad del año, funcionarios sudafricanos visitaron la Argentina y otros países latinoamericanos<sup>(38)</sup>.

Por su parte, representantes argentinos asistieron junto a EEUU, Australia, Nueva Zelanda y Escocia a la reunión del Foro Técnico Internacional sobre Aberdeen Angus que se realizó en Sudáfrica entre el 23 y el 26 de julio. En la segunda quincena de octubre de 1995, empresarios argentinos participaron por segunda vez en SAITEX, recibiendo nuestro pabellón la medalla de bronce. El incremento del flujo de contactos intrasudatlánticos posibilitó una ampliación de las vinculaciones aéreas: a los dos vuelos semanales de Malaysian Airways entre Sudáfrica y Argentina, desde el 30 de noviembre de 1995 South African Airways agregó otro vuelo semanal entre ambos destinos, con escala en San Pablo<sup>(39)</sup>.

Durante 1996 las visitas sudafricanas continuaron vinculadas al interés por interiorizarse de la experiencia argentina en el proceso de reforma económica. En tanto, desde la Argentina se apuntó más a la concreción de negocios en el área minera y agroalimentaria<sup>(40)</sup>.

Así, entre el 10 y el 11 de junio se produjo la visita de un grupo de asesores del Ministerio de Empresas Públicas de Sudáfrica, interesados en conocer la experiencia argentina en el proceso de privatizaciones. También nos visitaron empresarios de la South African Foundation entre el 10 y el 14 de julio<sup>(41)</sup>. Como consecuencia de las reuniones realizadas, se organizó la visita a la Argentina entre el 20 y el 24 de noviembre de 7 periodistas sudafricanos representantes de los más importantes medios de comunicación, especializados en el área económica<sup>(42)</sup>.

En setiembre de 1996 en el marco del Encuentro Nacional de Exportadores Argentinos, se realizó un Seminario específico sobre Mercados no tradicionales que incluyó a Sudáfrica, Australia, Nueva Zelanda y la India. En el mismo se destacó el importante 13o lugar que ocupó ese país entre los destinos de las exportaciones argentinas.

En diciembre llegó a Buenos Aires una delegación parlamentaria sudafricana coordinada por el presidente del Comité de Obras Públicas del Parlamento, Sr Chikane -para estudiar proyectos públicos instrumentados por el Ministerio de Economía y por los gobiernos provinciales y municipales, así como la participación del sector privado en esos proyectos y para interiorizarse sobre la utilización de energía solar en áreas rurales y formación de Pymes manufactureras a bajo costo.

Asimismo viajó a Sudáfrica, entre el 13 y el 14 de diciembre el Dr. Guadagni, Secretario de Industria, Comercio y Minería, para mantener entrevistas con empresarios del sector minero y discutir futuros emprendimientos en el país.

En 1997 nos visitó Nadime Gordimer, Premio Nobel de Literatura 1991 y defensora de los derechos humanos en Sudáfrica. Fue también durante ese año que se produjo la designación por parte del gobierno de Pretoria de un nuevo embajador en Buenos Aires. Esta era una asignatura pendiente, pues la embajada en Buenos Aires estuvo encabezada por un

encargado de negocios desde la partida del anterior embajador, en agosto de 1995. Aunque no se lo dijera oficialmente muchas conjeturas se tejieron frente a la ausencia del representante más alto del cuerpo diplomático.

Asimismo, por resolución 1331 del Ministerio del Interior, suscripta en julio de 1998, se dispuso la supresión del visado por turismo y negocios para ciudadanos sudafricanos. Esta es una norma unilateral equivalente a la emitida en febrero de 1995 por Sudáfrica.

En 1999 merece destacarse la asistencia del Jefe de Gabinete de Ministros a la transmisión del mando al nuevo Presidente de Sudáfrica, Thabo Mbeki (el 16 de junio) y la presencia de la Ministro de Relaciones Exteriores sudafricana, Dra Nkosazana Dlamini Zuma, para la transmisión del mando al presidente De la Rúa.

Asimismo, durante 1999 recibimos las visitas del Director General de Industria y Comercio de Sudáfrica, Dr. Zavareh Rustomjee (16 de mayo) y del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Dr. Nyameko Barney Pytiana ( entre el 28 de agosto y el 4 de setiembre). En tanto, por la ley 25142/99 se aprobó el Acuerdo sobre Cooperación en Tiempos de Paz entre las armadas argentina y sudafricana, suscripto en Buenos Aires el 6 de octubre de 1997.

Por otra parte, en el ámbito de las relaciones multilaterales, durante este período la Cancillería ha mostrado instancias de participación en áreas multilaterales de cooperación sur-sur selectiva (tanto en la elección de temas como de países socios).

En este marco, y vinculado a la diversificación temática que los nuevos tiempos imponen a las agendas de política exterior, se observan acciones conjuntas con Estados africanos, en espacios multilaterales específicos, como protección del medio ambiente, seguridad en el hemisferio sur, cooperación naval, donde participan activamente sectores de la Cancillería diferentes de la DIASA o de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales u otras agencias gubernamentales.

Por ejemplo, merece anotarse la participación argentina desde 1995, junto a Chile, Uruguay, Sudáfrica y Nueva Zelanda, en el Grupo de Países de Zona Templada al Sur del Ecuador para tratar temas ambientales, en el Grupo de los 15 (en su IX cumbre en Jamaica, en 1999 asistió el vicepresidente de la Nación y en su X Cumbre en El Cairo, en el 2000, asistió el presidente De la Rúa). También en el ámbito multilateral, se inscribe la cooperación naval con Sudáfrica, en los operativos Atlas Sur, la participación argentina en la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur y en las OMP.

#### **a) La cooperación militar y atlas sur**

Como se mencionara al inicio de este trabajo, las relaciones estratégico-militares se inscriben en un nuevo concepto de seguridad cooperativa, que apunta, en el caso de las vinculaciones con el África Subsahariana, a fortalecer las relaciones en el Atlántico Sur. El tradicional enfoque de seguridad restringido a los aspectos ideológico-militares se ha ido ampliando progresivamente hasta abarcar aspectos vinculados a la estabilidad democrática, el desarrollo económico y un medio ambiente seguro.

Ya durante el primer tramo de la administración Menem se produjo un florecimiento de las relaciones entre las Marinas argentina y sudafricana<sup>(43)</sup>, centrado en el eje Atlántico Sur, con connotaciones cooperativas estratégico económicas. En ese sentido aparecen coincidencias en 1992 tanto en el discurso del Canciller Di Tella en la Asamblea General de Naciones Unidas como en la postura del entonces Almirante Jorge Ferrer, quien, durante su visita a Sudáfrica concretó una serie de acuerdos<sup>(44)</sup>.

Los Operativos Atlas Sur, que se realizan cada dos años, incluyen ejercicios antisubmarinos, antiaéreos, maniobras tácticas, de reabastecimiento y tiros contra blancos de superficie y aéreos. Si bien la primera operación se realizó entre Argentina y Sudáfrica, en las siguientes participaron Brasil y Uruguay<sup>(45)</sup>. En Atlas Sur I, la marina argentina realizó operaciones navales con su par sudafricana en aguas del litoral bonaerense, entre el 17 y el 28 de febrero de 1993. En tanto, entre el 17 y el 24 de mayo de 1995, junto a Brasil y Uruguay, Argentina intervino en Atlas Sur II, con ejercicios navales frente a las costas de Ciudad del Cabo. Luego los dos barcos de guerra argentinos, las Corbetas misilísticas ARA “Parker” y “Espora”, visitaron por primera vez Walvis Bay -el más importante puerto de Namibia y el único de aguas profundas de la región- contando con la presencia de nuestro embajador en Zimbabwe. En mayo de 1997, el Jefe del Estado Mayor de la Armada, el Almirante Carlos Marrón visitó a su par sudafricano, vicealmirante Simpson Anderson, con motivo del 75 aniversario de la Armada Sudafricana. En esa oportunidad se realizó el Operativo Atlas Sur III, nuevamente junto a Brasil y Uruguay. Los buques argentinos también realizaron una escala en Namibia, en Walvis Bay.

Finalmente, en mayo de 1999 se concretó Atlas Sur IV, en las costas latinoamericanas, con la participación de las corbetas argentinas ARA Parker y ARA Rosales, por Brasil la fragata Uniao y la corbeta Jaciguai, por Uruguay la fragata Montevideo y por Sudáfrica el buque logístico Drakensberg y las lanchas rápidas misilísticas Kok y Sethren.

#### **b) La zona de paz y cooperación del Atlántico Sur – ZPCAS<sup>(46)</sup>**

Tuvo su origen en una iniciativa brasileña para reunir a los países del Atlántico Sur y prevenir la creciente militarización de la región, porque, como es sabido, a principios de los 80, el Atlántico Sur fue el escenario de algunos conflictos que contaron con la participación de potencias extrarregionales. Esta idea brasileña se concretó en la declaración que establece al Atlántico Sur como Zona de Paz y Cooperación, que fue aprobada por la Asamblea General de la ONU el 27 de octubre de 1986, a través de la Resolución 41-11<sup>(47)</sup>. A partir de entonces se realizaron reuniones a pedido de la Secretaría General de Naciones Unidas a fin de avanzar en las múltiples posibilidades de cooperación y darle un contenido preciso a la resolución original. Paralelamente la Asamblea General fue adoptando resoluciones que incorporaban las decisiones de las reuniones<sup>(48)</sup>. Hasta el presente se sucedieron cinco reuniones de los Estados miembros: en Brasilia (1988); en Abuja, Nigeria (1990); en Brasilia (1994); en Sommerset West, Sudáfrica (1996) y en Buenos Aires (1998).

Desde su creación en 1986 la ZPCAS pasó por dos períodos, resultado tanto de los cambios sistémicos como de los procesos políticos y económicos domésticos que vivían los países a

ambos lados del Atlántico. El quiebre más importante se produjo luego de la reunión de Nigeria, con el fin de la guerra fría. Los cambios en el escenario internacional y el fin del conflicto Este-Oeste alejaron las principales motivaciones que dieron origen a la creación de la zona. Como el Atlántico Sur había perdido la relevancia estratégico-militar que sostuvo durante la guerra fría y la zona carecía de un marco legal institucional, la iniciativa fue prácticamente abandonada.

Pero en 1992, le cupo nuevamente a Brasil revitalizar la idea modificando las prioridades y objetivos. El mundo de la post guerra fría demandaba un mayor énfasis en la cooperación. Esta idea pareció más atractiva en el marco de los cambios en la región, tales como la conclusión exitosa del proceso de independencia en Namibia, las negociaciones en Sudáfrica hacia una sociedad democrática y no racista, los esfuerzos coordinados para finalizar el conflicto angolano y la normalización de las relaciones diplomáticas entre Argentina y Gran Bretaña. Por otra parte, la creciente tendencia hacia la regionalización mostraba que los países de la ZPCAS debían tomar medidas si no querían quedar al margen y el Atlántico Sur podía proveer oportunidades para acciones comunes.

El cambio de percepciones -que las amenazas marítimas no eran más las tradicionalmente militares- ya había comenzado a reflejarse en la Resolución de Naciones Unidas de 1990 que retrabajó los objetivos iniciales de la ZPCAS reafirmando que la paz y la seguridad estaban interrelacionadas con el desarrollo<sup>(49)</sup>. Por tanto, con el fin de la Guerra Fría los países de la costa oriental de América del Sur y occidental de África se propusieron incrementar la cooperación en cuestiones económicas, sociales, medioambientales y culturales. En este sentido merece anotarse una expresión acuñada por los sudafricanos: “construyendo puentes en el Atlántico Sur” (Bridging the South Atlantic), a través del incremento de los lazos entre los miembros de la ZPCAS, con los países de la cuenca del Indico, de la SADC y MERCOSUR<sup>(50)</sup>.

Con el concepto de construcción de puentes la Agenda se ha ampliado en el marco más general de la cooperación Sur-Sur. Prueba de ello son los temas tratados en la última reunión de Buenos Aires donde se acordó una Declaración Final y un Plan de acción que los contempla: paz y seguridad en la zona, protección del medio ambiente marino, conservación de los recursos vivos, promoción del comercio exterior, las inversiones y la cooperación económica y cooperación en relación con delitos vinculados con el narcotráfico, incluido el lavado de dinero. No obstante estas buenas intenciones, se hace difícil generar actividades comunes en torno a objetivos bien definidos y limitados a lo factible, que cuenten con el apoyo político de los gobiernos de los Estados miembros.

Si bien la Argentina acompañó a Brasil tanto en la iniciativa, como en la revitalización de la ZPCAS, sólo recientemente está demostrando un compromiso mayor -vinculado, en parte, al curso de las negociaciones con Gran Bretaña por el tema Malvinas<sup>(51)</sup>- Es en este marco que Buenos Aires fue sede de la última reunión de la ZPCAS, entre el 21 y 22 de octubre de 1998, correspondiéndole desde entonces la presidencia.

De tal forma, en la sesión inaugural de la 51a asamblea de la ONU el 23 de setiembre de 1996, el canciller Di Tella abogó por el inicio «de una nueva era en el Atlántico Sur» basada en la cooperación y en la eliminación de tensiones – haciendo alusión a las

dilaciones en la resolución de la disputa de la soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y sus espacios marítimos circundantes –. Di Tella puso énfasis en «el natural interés de la Argentina en el Atlántico Sur» que se refleja en la participación en la «zona de paz y cooperación de la región». ...»Los Estados miembros de la zona nos hemos comprometido a respetar la soberanía e integridad territorial y a fomentar la democracia, los derechos humanos y las libertades civiles, así como a aunar esfuerzos en pro de la no proliferación y la desnuclearización y a cooperar en la lucha contra el narcotráfico». ...»La Argentina está firmemente convencida de que debe iniciarse una nueva era en el Atlántico Sur, como área libre de tensiones, lugar de encuentro de culturas diversas comprometidas con los ideales humanistas y con el deseo común de progreso y bienestar»<sup>(52)</sup>.

### **c) Nuevas formas de diplomacia: las misiones de paz en Africa y los cascos blancos**

El objetivo primordial de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (OMP) era detener los conflictos armados o prevenir su recurrencia y crear un medio ambiente seguro para las negociaciones que llevarían a la resolución del conflicto. El fin de la guerra fría estableció nuevos parámetros y alejó muchas tensiones políticas que habían limitado el ámbito de aplicación de dichas operaciones. También trajo consigo la disminución de los conflictos interestatales y el incremento de los intraestatales. Así comenzó a surgir una nueva generación de operaciones militares de NU para cumplir con los compromisos de un Consejo de Seguridad más consensuado. Estas cumplen ahora funciones más variadas que incluyen desde las misiones convencionales de observadores y fuerzas de prevención y mantenimiento de la paz, pasando por la supervisión del cese del fuego entre fuerzas irregulares, asistencia para el mantenimiento de la ley y el orden, protección a la entrega de ayuda humanitaria, garantía de derecho de paso, hasta control de la aplicación de sanciones<sup>(53)</sup>.

Esta segunda generación de tareas de mantenimiento de la paz requirió una ampliación del grupo de países cooperantes. En este marco la Argentina se ha insertado con una activa participación en diferentes operaciones en el mundo, entre las que se encuentra el continente africano. También en el espíritu de este nuevo protagonismo se incluye la Iniciativa Cascos Blancos, la cual fue propuesta por el presidente Menem en 1993 y aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1994, con el apoyo de los países africanos. Tiene por objetivo combatir la pobreza y asistir a las poblaciones en emergencia, multiplicando los recursos humanos y materiales disponibles.

Con respecto a Angola, Argentina ha participado en Unavem I, II y III. En la I, de 1988 a 1991 con 6 observadores militares; en la segunda fase, UNAVEM II, con 2 observadores militares y tres efectivos de gendarmería. Unavem III fue aprobada por Resolución 976 del Consejo de Seguridad, el 8 de febrero de 1995, participando Argentina con dos oficiales del ejército que integraron el contingente brasileño – durante ese año Argentina suspendió el anunciado envío de tres lanchas rápidas y de hombres del ejército, por cuestiones presupuestarias –<sup>(54)</sup>. También se envió a Angola para el período 1996/1997, un equipo de Cascos Blancos para ayudar en la desmovilización y reinserción de grupos vulnerables víctimas de la guerra civil, participando en una fase vital del proceso de consolidación de la paz – proyecto con cofinanciación alemana –. Los Cascos Blancos han coordinado el registro y las

tareas logísticas de las zonas de acuartelamiento de Jamba y alrededores y de Mavinga y Cavaleca, y el reasentamiento de los grupos vulnerables de Jamba a sus lugares de origen o destinos de preferencia.

Durante el período 1997/1998, los cascos blancos asistieron técnicamente a una de las brigadas de desminado regionales y supervisaron las tareas de remoción de minas de los zapadores angoleños<sup>(55)</sup>.

También en Mozambique la Argentina estuvo presente en una operación de mantenimiento de Paz de Naciones Unidas, ONUMOZ, con observadores militares y una unidad hospitalaria móvil dotada de 40 efectivos (desde abril de 1993 hasta principios de 1995, fecha en que concluyó la misión). Asimismo, nuestro país envió observadores al proceso eleccionario que culminó exitosamente en noviembre de 1995.

### **Las relaciones comerciales**

A pesar de no existir estrategias para el continente africano dado el bajo perfil en las prioridades de nuestra política exterior, se observa cierta coherencia en las acciones selectivas. Esto es, la densidad en la relación político-diplomática está en relación directa con el nivel de las transacciones comerciales<sup>(56)</sup>. Los países del norte de Africa y Sudáfrica son tanto interlocutores y objeto de visitas oficiales y oficiosas recíprocas como principales socios comerciales en el área bajo estudio.

En las relaciones con el total de los países del África la balanza comercial es muy favorable a la Argentina: las exportaciones al continente comportan entre un 3 y un 4% de las exportaciones totales de nuestro país con perspectiva ascendente. Las importaciones son muy puntuales y menores al 1% de las importaciones totales. El volumen de las importaciones y exportaciones con la región se modifican constantemente, debido a los vaivenes de las economías africanas o a situaciones aisladas, como sequías o disturbios políticos que no permiten que el comercio exterior tenga cifras constantes y de cierta magnitud.

Con respecto al África Subsahariana, Sudáfrica es, lejos, nuestro más importante socio comercial, con compras similares en montos a las de Egipto y una balanza también favorable a la Argentina. Los principales productos exportados son: aceite de girasol y de soja, torta de aceite de girasol y soja, maíz, trigo, soja y mosto de uva. Las importaciones más importantes por los montos las constituyen los siguientes productos: carbón, herbicidas, maquinarias, equipo para soldar, papel, aceites derivados del petróleo y ananá enlatado. Desde la perspectiva sudafricana y según un informe de la Embajada argentina en Pretoria, nuestro país ocupa el puesto N° 24 de un total de 127 socios comerciales de Sudáfrica, y es el segundo exportador e importador latinoamericano luego de Brasil.

Las exportaciones al resto de los países del África Subsahariana muestran cifras muy bajas comparadas con Sudáfrica, en general menores al 10% de nuestras ventas anuales a ese país, hecho que lo convierte en el principal mercado de la subregión. Los montos más importantes provienen de nuestras ventas a Zaire, Mauricio, Kenya, Mozambique, Senegal, Angola y Nigeria. Los productos exportados son: grasas y aceites animales y vegetales, cereales, productos editoriales y gráficos). Los montos importados del Africa Subsahariana

(excluyendo a Sudáfrica) también son bajos y comportan principalmente combustible, maderas y manufacturas, tabaco y sucedáneos y metales.

Sin embargo, si al analizar nuestras relaciones comerciales con el África Subsahariana consideramos a los estados miembros de la SADC en su conjunto, bajo el supuesto de un hipotético acercamiento con la subregión, desde la perspectiva de nuestras exportaciones las cifras nos muestran que los montos totales se acercan a los de las exportaciones argentinas a la región Nordsahariana, denotando así una cierta polarización de nuestras ventas al continente africano.

### **¿Es posible la cooperación SADC-MERCOSUR?**

En el plano de las aproximaciones intrasubregionales, se podría pensar en una articulación entre el Cono Sur Latinoamericano y el Africano, a partir de un acercamiento entre el MERCOSUR y la SADC. La propuesta de este tipo de cooperación se inscribe en el marco de la elaboración de estrategias innovadoras que permitan explorar todos los nichos que las nuevas realidades internacionales ofrecen. Tal como lo llevan adelante los países del norte con diferentes niveles de institucionalización, se pueden buscar nuevos modos de asociación multilateral y sectorial, a la manera de redes que entretejerán un novedoso entramado de relaciones, modificando o completando las ya existentes. En este marco, se sugiere como posible el modelo de cooperación Sur-Sur «para y no contra», como lo anuncia el profesor brasileño Fernando A.Mourao, partiendo del principio que los espacios regionales no deben apuntar a la exclusión de terceros.

Cuando hablo de cooperación sur-sur, me refiero a un concepto “aggiornado” de la tradicional cooperación sur-sur setentista. Según la misma, en el marco de la distensión a nivel del conflicto entre las dos superpotencias y de los éxitos de la concertación política vinculada al shock petrolero del 73, se percibía la existencia de nuevos márgenes de maniobra sistémicos que habilitarían a los Estados del Sur con una capacidad de negociación política y económica hasta entonces impensada. En ese momento se discutía la cooperación técnica entre países en desarrollo, el incremento del comercio sur-sur y se pensaba posible el consenso respecto a cuestiones básicas de un nuevo orden internacional que los enfrentaba con los países del norte.

La realidad demostró que esta cooperación multilateral «en contra» era inviable e impracticable en un orden internacional, que aunque injusto, era dominado por centros de poder político y económico localizados en el norte. La década del 80 fue testigo de la desarticulación de las estrategias multilaterales setentistas de los actores del Sur. Pero América Latina, con el advenimiento de gobiernos democráticos, mostró la posibilidad de desarrollar políticas de concertación regional que trajeron alguna luz de esperanza frente a los problemas a enfrentar. Sin embargo esta concertación avanzó en el terreno político y no logró articularse en el terreno económico donde frente al serio problema de la deuda externa se optó por soluciones individuales.

La década de los 90 y la transición sistémica con el fin del orden de la guerra fría permiten imaginar nuevas alternativas de cooperación sur-sur selectiva, en término de actores y de temas, e incluso, en algunos casos triangulando con actores del norte.

En este marco es posible avanzar en la cooperación funcional, en campos como el comercio y las inversiones, en la búsqueda de consensos respecto a cuestiones hemisféricas medioambientales y de seguridad, en áreas de transporte y pesca, entre otras, para aprovechar todos los espacios tanto en el ámbito de las relaciones bilaterales como en la concertación multilateral.

El desafío es desarrollar estrategias que permitan enfrentar los problemas – muchos de los cuales son comunes – a través de un diálogo crítico que habilite ir construyendo lentamente un modo de pensar común (like-mindedness) a través del mayor conocimiento mutuo. Esto conlleva discutir cuales podrían ser las políticas más apropiadas para construir y consolidar vinculaciones horizontales entre Estados y grupos de Estados u organizaciones regionales para promover y defender intereses específicos en la arena multilateral.

La idea de un acercamiento SADC-MERCOSUR es aún un programa con falta de agenda ya que este tema no aparece en las agendas externas tanto de las mencionadas organizaciones, como de los Estados que las componen. Sin embargo, a nivel del discurso gubernamental la idea parece haber ido creciendo más allá de los vaivenes que están sufriendo ambos procesos.

Leysens y Fourie (1997:160) afirman que la primera posibilidad de incrementar los lazos comerciales entre el MERCOSUR y la entonces SADCC fue planteada por el Presidente Fernando Collor en su visita a 4 países de la región. Mourao informa que la SADC fue invitada para participar como observadora en la reunión presidencial de Ouro Preto, en 1994<sup>(57)</sup>. Para 1995 la propuesta fue lanzada por el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Embajador Luis Felipe Lampreia a sus pares sudafricano (Alfred Nzo) y mozambicano (Leonardo dos Santos Simao) cuando éstos visitaron Brasilia. Fue luego retomada por el Director del Departamento África y Oriente Próximo de Itamaraty, Ministro José V. Pimentel en una reunión consultiva de la SADC en Johannesburgo, el 1 de febrero de 1996<sup>(58)</sup>. Posteriormente mencionada en las resoluciones aprobadas por los países miembros de la ZPCAS (Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur) en Sudáfrica en el mismo año y en Buenos Aires en 1998. En tanto en marzo de 1997 se produjo la visita del secretario general de la SADC, Kaire Mbuende a la sede del Mercosur en Montevideo, aunque su viaje fue cuestionado por ser una decisión personal sin respaldo de los representantes de los países miembros.

La cooperación SADC-MERCOSUR formó también parte del discurso del vicepresidente sudafricano Tabo Mbeki en ocasión de su visita a la Argentina y Brasil en setiembre de 1997 y del presidente Nelson Mandela en el mencionado viaje a Buenos Aires y Ushuaia en julio de 1998.

Recientemente, en su viaje a Sudáfrica en febrero de 2000, el Ministro Lampreia mantuvo conversaciones con Alec Erwin, Ministro de Industrias sudafricano, no solo sobre los acercamientos MERCOSUR-SADC, sino sobre la posibilidad de un área de libre comercio entre MERCOSUR -SACU y también sobre la estructuración de un grupo informal que incluiría a países como Egipto, India y Nigeria, (llamado G7 del sur) que podrían plantear posiciones comunes en la OMC, en función de las afinidades ya demostradas en la última reunión de Seattle.

En este marco el canciller brasileño, invitó a su par argentino Rodríguez Giavarini a evaluar la posibilidad de participar vía MERCOSUR, de un acuerdo de libre comercio que Brasil está negociando con Sudáfrica, y que incluiría a todos los socios del proceso de integración, para evitar perforaciones en la tarifa externa común.

La idea es conducir el tema en tres etapas: inicialmente, debería ser firmado un acuerdo marco, que definirá cronogramas y criterios de negociación de un posterior acuerdo de preferencias tarifarias fijas, a consolidarse en un plazo de dos años. Un acuerdo de libre comercio culminaría el proceso. Esta gradual apertura de los mercados permitirá la identificación de productos a ser negociados, pues el actual comercio MERCOSUR-Sudáfrica aún no tiene volumen suficiente para anticipar claramente las sensibilidades comerciales de las partes. Estos plazos, también están pensados para facilitar la aceptación del esquema por parte de las respectivas comunidades empresariales, que tendrán así tiempo para poder identificar sus intereses.

A nivel académico y respaldada por las Cancillerías la cooperación SADC-MERCOSUR fue tratada también en una reunión de brasileños y sudafricanos, realizada en Río de Janeiro en setiembre de 1996, preparatoria de la visita presidencial de FH Cardoso a Sudáfrica<sup>(59)</sup> y en un Seminario realizado en Sudáfrica por el SAIIA, South African Institute of International Affairs, en noviembre de 1997 sobre: “Volviendo a la Cooperación Sur-Sur. Una Agenda para los noventa”. Esta idea siguió creciendo durante 1998. Producto de ella son el Seminario Internacional, organizado por el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, en Buenos Aires, entre el 13 y el 15 de mayo, donde se trató la cooperación Southern Africa/MERCOSUR y la reunión que tuvo lugar en Johannesburg, entre el 27 y 28 de octubre en el South African Institute of International Relations, patrocinada por las Embajadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile en Sudáfrica, donde se abordó el tema: “Exploring South-South Dialogue, Mercosur in Latin America and SADC in Southern Africa”. Un seguimiento de esta cuestión se producirá en Sao Paulo, entre el 24 y 25 de octubre próximos, en una reunión organizada por SAIIA, CEAL e IDESP, en torno al tema: “SADC and MERCOSUR/L: Reviewing the Relationship and Seeking Business Opportunities”.

Es en este escenario que pareciera que Brasil y Sudáfrica han planteado avanzar en la relación entre los bloques comerciales jugando un rol dinamizador de las relaciones sudatlánticas. La diplomacia brasileña, reconociendo su rol de global trader está buscando nuevas áreas de inserción internacional, y en esto Sudáfrica y los países de la región austral ofrecen una importante gama de oportunidades para dar nuevo ímpetu a la ofensiva brasileña al Africa, que caracterizó las relaciones externas de Brasilia en la década del 70.

Barber y Mourao<sup>(60)</sup>, coinciden que los contactos entre **SADC Y MERCOSUR** están poco desarrollados, como lo demuestra el relevamiento de las relaciones diplomáticas y comerciales entre ambos grupos. Pero estos autores también confían en el creciente interés por parte de las cancillerías brasileña y sudafricana de incrementar la relación bilateral en el marco de ambos procesos de integración.

### **Algunas consideraciones**

A pesar del bajo y selectivo perfil de las relaciones bilaterales argentino-africanas, la región del África 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. 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 minera y vender productos agroalimentarios.

Si bien existen muchos «nichos» por explorar para así profundizar las relaciones transatlánticas, 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.

Entre las acciones a seguir la tradicional apuesta de incrementar las relaciones bilaterales podría combinarse con la coordinación de políticas desde los Estados del Cono Sur Latinoamericano hacia la región del África Austral y así generar un camino de doble mano. Las relaciones MERCOSUR-SADC, plantean un largo camino por recorrer, sobre todo teniendo en cuenta las disparidades en los avances de estos procesos hacia la coordinación de políticas, particularmente dificultosos en el caso de la SADC por los problemas políticos entre los estados miembro.

Pensar en áreas de cooperación entre MERCOSUR-SADC es posible, aunque por el momento resulte complejo. Las prioridades y la esquizofrenia temática en la cual deben desenvolverse las acciones externas de estos estados impiden, muchas veces pensar en acciones alternativas, que sin requerir demasiados costos podrían permitir avanzar en espacios de vinculaciones mutuamente beneficiosos y no explorados.

Pero aún suponiendo que esta idea esté por el momento instalada en el plano discursivo y que los avances del proceso del MERCOSUR sean sustancialmente mayores que en la SADC, en la práctica, los dos socios mayores del MERCOSUR Brasil y Argentina, se están planteando mejorar las relaciones con la región del África Austral, al menos desde la perspectiva bilateral. Brasil está comenzando a desempolvar su política africana – que había descendido de perfil por casi 10 años – mejorando e incrementado las relaciones con Angola, Mozambique, Namibia y Sudáfrica. La Argentina, en tanto, ha decidido reimpulsar un acercamiento más productivo al África Austral, con Sudáfrica como partner principal.

En los hechos, es mucha la distancia entre Brasil y Argentina en sus relaciones con los Estados de la SADC; así lo demuestran el nivel de inversiones mutuas, el porcentaje de comercio y las relaciones diplomáticas. En todo caso lo que quedaría por discutir es si Argentina estaría dispuesta a unirse a Brasil como socio en esta iniciativa o si Brasil estaría dispuesto a darle el espacio. Esto dependerá mucho de la combinación de las decisiones políticas de ambos mandatarios y de las presiones de sectores privados económicos como

así también de la habilidad para encontrar áreas complementarias, o de la decisión de asociarse en las competitivas, para encontrar una inserción competitiva común.

Por ello, quizás el primer paso podría darse en el fortalecimiento de relaciones bilaterales transatlánticas entre los socios mayores, como lo está haciendo Brasil y en menor medida Argentina, con respecto a Sudáfrica. La fórmula MERCOSUR-SADC podría comenzar a implementarse a partir de la coordinación de acciones conjuntas Brasil-Argentina hacia Sudáfrica y viceversa, con un probable efecto futuro de «spill-over». Aquí la cuestión sería avanzar en la decisión política de aprovechar los ámbitos de negociación intramercosur para concertar actividades que podrían incluir aprovechamiento conjunto de las embajadas en África, envío de misiones conjuntas, asociación en joint-ventures.

Considero de fundamental importancia el avance de la cooperación entre Argentina y Brasil, para acercarse al Africa. En momentos de recursos escasos y frente a la necesidad de diversificación de las relaciones externas, que el actual escenario internacional impone más que nunca, un acercamiento político general y una vinculación comercial selectiva con los Estados africanos podrían ser optimizados bajo el paraguas del MERCOSUR.

Puede que esta propuesta suene un poco idealista frente a la esquizofrenia temática de las agendas externas de los estados y la escasez de recursos humanos y materiales, los imperativos de supervivencia estatal – frente a las presiones que reciben los Estados por lo alto y por lo bajo – y los condicionantes sistémicos que hablan de una realidad complicada con pocas opciones. Pero aceptar estas situaciones como ineluctables llevaría al inmovilismo. En este marco es que propongo una serie de avenidas a recorrer combinando la imaginación creadora con un análisis de la realidad que resulte en la discusión y adopción de políticas que en pequeña escala, apunten a conformar circuitos novedosos para lograr que la cooperación sur-sur, funcional y selectiva pueda convertirse en realidad.

### Notas Bibliográficas:

(1) Sobre las relaciones argentino-africanas consultar LECHINI DE ALVAREZ, Gladys, *Así es Africa. Su inserción en el mundo. Sus relaciones con Argentina*, Editorial Fraternal, Buenos Aires, 1986 y *Las Relaciones Argentina-Sudáfrica desde el Proceso hasta Menem*, CERIR, Rosario, 1995.

(2) ver LECHINI DE ALVAREZ, *Argentina y Africa durante la segunda administración Menem*, en CERIR, *La política Exterior Argentina (1994-1997)*, CERIR, Rosario, 1998, (en prensa).

(3) Con excepción de la ruptura y restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, decisión que fue tomada al más alto nivel del Ejecutivo.

(4) LECHINI DE ALVAREZ, GLADYS, *op. cit.*, 1986, pag 231.

(5) LECHINI DE ALVAREZ, GLADYS, *op-cit.* 1995, pág. 24.

(6) Factores propios de la inestabilidad política argentina, de la consiguiente orientación de su política exterior, los cambios en el sistema internacional y la particular situación de los países africanos, han actuado como elementos condicionantes de la baja y errática vinculación externa argentina con estos países.

(7) La Dirección de Africa y Cercano Oriente se ocupaba de las cuestiones referidas al continente africano, hasta que durante la gestión del Canciller Caputo fue dividida en Africa del Norte y Cercano Oriente y Africa Subsahariana.

(8) Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Memorandum N°9 del Departamento de Asia y Africa, Buenos Aires, 20 de julio de 1961.

(9) Consultar Lechini de Alvarez, Gladys, *Las Relaciones Argentina-Sudáfrica desde el Proceso hasta Menem*, CERIR, Rosario, 1995, Cap. III y IV.

(10) Según un informe interno de la Dirección Africa de la Cancillería de 1986: “Africa ofrece una amplia gama de posibilidades para los sectores productivos de Argentina”.

(11) Entre los convenios firmados con los países del Africa Austral durante esta etapa figuran: Mozambique: Acuerdo General de Cooperación Científica y Técnica (abril de 1988) y Angola: Convenio de Cooperación Económica, Técnica,

Científica y Cultural (abril de 1988). El gobierno argentino efectuó las siguientes donaciones de granos: en 1985, trigo a Mozambique; en 1986, a Botswana, Lesotho y Zambia y en 1987, trigo a Mozambique, Zambia y países de la SADCC.

(12) Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, "Texto del discurso que pronunciara el Sr. Presidente de la Nación en la recepción ofrecida al Sr. Presidente de Zaire", Buenos Aires, 19 de febrero de 1987.

(13) Weiner, Pedro, "La cooperación internacional en nuestro país", trabajo presentado al primer Congreso Nacional de la ALADAA, Buenos Aires, 15 al 17 de octubre de 1986.

(14) Sólo mencionaré aquí aquéllas en las cuales estuvo involucrado algún Estado de la SADCC.

(15) El segundo seminario sobre Desarrollo Agropecuario en Buenos Aires, se organizó en octubre de 1988 y fue dirigido a los países africanos francófonos. Luego se efectuó un tercero sobre uso y mantenimiento de maquinaria agrícola para países hispano-lusoparlantes entre el 1 y el 18 de noviembre de 1988. El cuarto, que convocó a países lusófonos y a Guinea Ecuatorial se refirió a técnicas demográficas y se desarrolló entre el 17 y el 25 de noviembre del mismo año.

(16) Este criterio de achicamiento de lazos político-diplomáticos no me parece el más acertado para un continente con 53 países. Pues aunque se considere que su perfil e importancia política en la escena internacional es escaso, no es aconsejable mantener una estructura diplomática por debajo del mínimo indispensable. Si bien es cierto que con la incorporación del avance tecnológico en las comunicaciones, algunas funciones tradicionales de las representaciones diplomáticas en el exterior podrían devenir obsoletas, también es cierto que una embajada bien manejada, con los recursos indispensables, puede hacer mucho por el incremento de las relaciones bilaterales entre dos países. Por ejemplo, desde la perspectiva del comercio exterior, si bien las posibilidades de exportar dependen entre otras cosas del tipo de cambio y del accionar de actores privados, a nadie escapa la importancia que reviste la labor desempeñada por los representantes argentinos en el exterior en la tarea de promover las exportaciones.

(17) "Las operaciones de mantenimiento de la paz se han convertido en uno de los principales instrumentos de la comunidad internacional..." La República Argentina ha decidido por su parte, como elemento significativo de su política exterior, acompañar activamente esta evolución con personal militar y recursos materiales", en el Discurso del Sr. Guido Di Tella en el Cuadragésimo Séptimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 24 de setiembre de 1992, pág. 74, Doc. A/47/PV.5.

(18) en la cual el Canciller Di Tella pudo intercambiar opiniones con representantes de los países africanos que lo integran: Zimbabwe – el Presidente Mugabe –, Senegal – el Primer Ministro Habib Thiam-, Nigeria y Argelia. Del encuentro surgió un Comunicado Conjunto: "Cooperación Económica Internacional para el año 2000 y más allá" y se efectivizó el lanzamiento del Comité de Inversiones, Comercio y Tecnología, para promover un mayor acercamiento entre las 15 economías.

(19) Discurso pronunciado por el Ministro Domingo F. Cavallo al Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), "Síntesis de 19 meses de gestión", (08-07-91 al 31-01-91) en Centro de Economía Internacional, Buenos Aires, primera Quincena de Mayo de 1993, Número 43, pág. 27.

(20) MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, Informe realizado por la Dirección de Africa Subsahariana, Buenos Aires, 1990.

(21) "Di Tella: la prioridad comienza con EEUU", en Diario La Nación, Buenos Aires, 9 de enero de 1991.

(22) Botswana y Zimbabwe propusieron al gobierno argentino la firma de Convenios Comerciales que se encuentran a consideración.

(23) presentación en el Seminario Internacional "Sociedad, Política y Economía en el Africa Subsahariana", Buenos Aires, 20 y 21 de abril de 1998, organizado por el CEI-UCA, CERIR, CINU y ACNUR.

(24) estos temas fueron mencionados por la Secretaria Marta Insausti de Aguirre, de la Dirección de Estrategias de Comercio Exterior, MRECIC, en el Seminario Internacional "Sociedad, Política y Economía en el Africa Subsahariana", op. cit.

(25) Aunque cabe mencionarse que fue recién en 1997 que este acuerdo dio frutos concretos, cuando el 12 de marzo asumió el GURN (Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional), bajo la presidencia de José Eduardo Dos Santos (MPLA) y la incorporación de cuatro ministros de la UNITA.

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

(27) Argentina participó con observadores argentinos en las primeras elecciones multiraciales, entre el 26 y el 28 de abril de 1994.

(28) La primera fue entre el 27 y 28 de agosto de 1993, como presidente de Sudáfrica.

(29) En agosto de 1994 se había frustrado una programada visita por cuestiones de salud del presidente Mandela.

(30) En el Comunicado Conjunto los presidentes de Argentina y Sudáfrica manifestaron su total respaldo a las Naciones Unidas, en particular a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, a la Iniciativa de los Cascos Blancos, a la Resolución de la Asamblea General sobre la Zona de Paz y de Cooperación del Atlántico Sur. Afirmaron la necesidad de consolidar la democracia y las reformas económicas así como la conveniencia de promover la cooperación económica y comercial entre ambos Estados creando un clima favorable a las inversiones recíprocas. Se comprometieron además a concluir las negociaciones sobre promoción y protección de inversiones y lograr un acuerdo para evitar la doble tributación. Por su parte el presidente argentino expresó su reconocimiento por el importante apoyo de Sudáfrica para la designación de Buenos Aires como ciudad sede de la Secretaría Permanente del Tratado Antártico -aunque esta propuesta finalmente no prosperase-

(31) Memoria detallada del estado de la Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros, 1 de marzo de 1996, Buenos Aires, 1996, Congreso de la Nación, pág 103.

(32) “Menem y Mandela firman acuerdos de Cooperación” en Diario La Nación, Buenos Aires, 25 de febrero de 1995.

(33) Nótese que el vicescanciller Pahad, en gira por varios países latinoamericanos, jugaba en la práctica un rol tan importante como el del Ministro de Relaciones Exteriores sudafricano, Alfred Nzo.

(34) Cabe recordar que de acuerdo a las elecciones de 1994 y la anterior constitución, Sudáfrica contaba con un presidente, el Dr. Nelson Mandela y dos vicepresidentes, el Dr. Frederick De Klerk y el Dr Mbeki. Sin embargo, por disensos respecto a la nueva constitución aprobada en 1996, De Klerk renunció a su cargo ese mismo año.

(35) Ubicando la relación entre Sudáfrica y la Argentina en el contexto de la globalización, alocución pronunciada por el Vicepresidente de la República de Sudáfrica, Sr T. Mbeki ante el CARI, Buenos Aires, Argentina. 10 de setiembre de 1997.

(36) La mayor feria comercial internacional que se realiza en Sudáfrica. El jurado de la Feria otorgó la Medalla de Plata al Pabellón argentino.

(37) Sin embargo, deberán requerir autorización las personas con intención de trabajar o estudiar, participar de eventos deportivos, obtener residencia permanente o desarrollar una profesión, como por ejemplo, prensa o docencia.

(38) Entre el 24 y 25 de julio fue una delegación del Ministerio de Transporte, para estudiar la red de transporte urbana y suburbana de ómnibus y ferrocarriles, en agosto llegó el Ministro de Asuntos de Tierras, Sr Derek Hanekom, al que le precedieron representantes de ese ministerio y en setiembre una misión que incluyó al Ministro de Transportes Sr Mac Maharaj, al Ministro sin cartera Sr. Jay Naidoo y a la Sra Sankie Nkondo de Viviendas.

(39) Los mismos habían sido suspendidos en 1985.

(40) Si bien la visita del embajador Hugo Porta, entre el 17 y el 21 de abril de 1996 estuvo vinculada a discutir sobre la candidatura de ambos países a los Juegos Olímpicos del 2004 -reunión con el Sr Chris Ball- Porta también tuvo entrevistas con Deon Du Plessis, director Gerente de Gauteng Newspapers, la cadena más importante de Diarios de Sudáfrica y con los Sres Brian Gilberston (GENCOR-Minera) y Dave Kenealy (Food Coop).

(41) La SAF es una asociación de las más grandes corporaciones sudafricanas y de las principales compañías multinacionales de Sudáfrica. Sus representantes se entrevistaron con legisladores nacionales, funcionarios de la Subsecretaría de Minería, Ministerio de Economía y Cancillería e importantes grupos empresarios privados. Estaban interesados en la reforma económica argentina, la estabilidad y desregulación de actividades productivas, como referentes para la experiencia sudafricana. Durante la misma, se detectaron importantes oportunidades para vincular al sector privado argentino con la economía sudafricana, en términos de consolidación de la relación comercial y de identificación de áreas susceptibles de atraer inversiones productivas.

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

(43) Merece recordarse que aún cuando las relaciones diplomáticas con Sudáfrica fueron cortadas entre mayo de 1986 y agosto de 1991, no había sucedido lo mismo con las vinculaciones existentes entre las respectivas marinas. Con la excusa de continuar las relaciones con su par sudafricano para sostener los ejercicios de comunicaciones transoceánicas, regulares desde los años 60, en el Consulado argentino en Sudáfrica se acreditó a un Capitán de Navío como Vicecónsul de Asuntos Marítimos, que en la práctica representaba al gobierno argentino.

(44) Los objetivos de estos acuerdos fueron: el control del tráfico marítimo, la protección legal de las actividades que se realicen en la zona, el apoyo a las investigaciones científicas y su aplicación en el sector “contribuyendo a la paz y estabilidad de la región en la medida del aporte que pueda brindar al respecto”, el esfuerzo conjunto “para la protección del medio ambiente y la búsqueda y salvamento en el mar para el resguardo de la vida humana, “Menem aceptaría una invitación oficial para visitar Sudáfrica”, en Diario Clarín, Buenos Aires, 25 de setiembre de 1992.

(45) Cabe mencionar que Sudáfrica es observadora en el AMAS, Area Marítima del Atlántico Sur, acuerdo firmado en 1967 entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay que tiene por objetivo la cooperación en el tráfico marítimo. Así mismo, desde junio de 1996 la armada sudafricana ha sido invitada por la norteamericana a participar en el ejercicio anual conjunto UNITAS, con barcos de EEUU, Sudamérica y Europa.

(46) Al presente, los Estados miembros de la ZPCAS son: Argentina, Angola, Benín, Brasil, Camerún, Cabo Verde, Congo, Cote d’Ivoire, Guinea Ecuatorial, Gabón, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Namibia, Nigeria, Sao Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Togo, Uruguay y Zaire.

(47) La Zona de Paz pertenece a ciertos regímenes comprensivos que si bien aún no han sido totalmente definidos por el Derecho Internacional, pueden ser conceptualizados como “una región geográfica – concebida con la misma elasticidad y relativismo que el concepto de región utilizado en materia de proscripción zonal de las armas nucleares – en que los Estados que se incluyen en ella, habida cuenta de las características de la región, reafirman su compromiso de no recurrir al empleo de la fuerza para resolver los conflictos que puedan existir, de acuerdo con los principios de la Carta de Naciones Unidas y el Derecho Internacional actual, en que se conviene desacelerar la carrera armamentista, en que se prohíbe el uso bélico de la energía nuclear y de otras armas de destrucción masiva y en que las potencias externas a la región se comprometen a no servirse de esa Zona para sus objetivos bélicos o armamentistas, de manera directa ni indirecta, en especial mediante la eliminación de las bases militares y de toda otra actividad que signifique una presencia

armada permanente”; en GROS ESPIELL, El concepto de Zona de Paz, en PALMA, Zonas de Paz, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1988, pág. 7.

(<sup>48</sup>) Res. 41/11 del 27/10/86 (se declaró ZPCAS a la región del Océano Atlántico situada entre África y América del Sur); Res. 45/36 del 27/11/90 (se reafirmó la cooperación en materia política, económica, científica, técnica y cultural); Res. 47/74 del 14 de diciembre de 1992; Res. 48/23 del 24 de noviembre de 1993; Res. 49/26 del 02/12/94 (ingreso de Sudáfrica); Res. 50/18 del 27 de noviembre de 1995; Res. del 14/11/96 (117 votos a favor y una abstención: EEUU).

(<sup>49</sup>) Ver Resolución de la Asamblea General de NU 45/36 del 27 de noviembre de 1990.

(<sup>50</sup>) Presentación sudafricana a la Asamblea General de NU, 14 de noviembre de 1996. Información suministrada por la Embajada de Sudáfrica en Buenos Aires.

(<sup>51</sup>) En este sentido vale mencionar que aunque obviamente el tema Malvinas no es tratado en este trabajo, impregna directa o indirectamente todas las cuestiones sudatlánticas en la política exterior argentina.

(<sup>52</sup>) en Diario La Nación, Buenos Aires, 24 de setiembre de 1996.

(<sup>53</sup>) MACKINLAY, John and CHOPRA Jarat, Second Generation Multinational Operations, en DIEHL, Paul (edited by) The politics of Global Governance, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1997, pág. 180

(<sup>54</sup>) En el mes de mayo de ese mismo año, el comandante Aguirre de Gendarmería fue objeto de un atentado fatal mientras patrullaba las calles de Luanda con personal de NU.

(<sup>55</sup>) Memoria detallada del estado de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 1 de marzo de 1998.

(<sup>56</sup>) En el análisis de las relaciones comerciales se ha considerado la información provista por la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, para los años 1994, 1995 y 1996.

(<sup>57</sup>) MOURAO, FERNANDO AUGUSTO, “Regionalismo e globalismo: percepções a partir dos casos do Mercosul e da África Austral, (mimeo, pág. 9).

(<sup>58</sup>) Participamos de la reunión de la SADC, cuya evolución acompañamos con toda atención en vistas de la posibilidad futura, pero real, de establecer lazos concretos de intercambio y compromisos de liberalización comercial entre MERCOSUR y SADC en Discurso do Ministro do Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luis F. Lampreia, por ocasião do almoco que lhe oferecem os Embaixadores africanos acreditados junto ao Governo brasileiro, Brasília, 2 de maio de 1996 (<http://www.mre.gov.br/sei/africa1.htm>).

(<sup>59</sup>) Sobre este seminario ver la publicación PINHEIRO GUIMARAES (Edited by) South Africa and Brazil. *Risks and opportunities in the turmoil of globalisation*, CNPq-IPRI, Brasília, 1996 y en especial los siguientes trabajos BARBER, JAMES, *Regional Cooperation and Integration: South Africa, the Southern Africa Development Community (SADC) and Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*, pag 333, MARKWALD, RICARDO, *Mercosur-SADC: prospects for South-South Cooperation*, page 479 y ALBUQUERQUE MOURAO, FERNANDO AUGUSTO, *The Brazilian and South African Foreign Policy for Southern Africa*, specially in page 88.

(<sup>60</sup>) BARBER, JAMES, *Regional Co-operation and Integration*: .op. cit. y ALBUQUERQUE MOURAO, FERNANDO AUGUSTO, *The Brazilian and South African* . op. cit.