

GLADYS
LECHINI DE
ALVAREZ

LAS RELACIONES
ARGENTINA-
SUDÁFRICA
DESDE EL
PROCESO
HASTA
MENEM

EDICIONES CERIR

GLADYS LECHINI DE ALVAREZ

**LAS RELACIONES ARGENTINA - SUDAFRICA DESDE
EL PROCESO HASTA MENEM**

EDICIONES CERIR

I.S.B.N. 987-99813-1-6

1995. Primera Edición por CERIR

**CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES
INTERNACIONALES DE ROSARIO
Italia 123 - 2000 Rosario - Argentina**

Queda hecho el depósito que dispone la ley 11.723

**Impreso y hecho en la Argentina.
Printed and made in Argentina**

Diseño de tapa: Estudio Hadida- Saddakni

LAS RELACIONES
ARGENTINA - SUDAFRICA
DESDE EL PROCESO HASTA MENEM



PROLOGO

Este libro de Gladys Lechini sobre los factores que influyeron en la ruptura y restablecimiento de las relaciones diplomáticas de Argentina con Sudáfrica es un aporte valioso al conocimiento de nuestra política exterior.

La investigación que dirigí a lo largo de poco más de dos años, es la tesis de maestría realizada por la autora para FLACSO-Argentina. Durante ese tiempo, en el que el trabajo fue creciendo y sufriendo los cortes y agregados que siempre se producen en este tipo de tareas, tuve la oportunidad de adentrarme en un aspecto de la política exterior de Argentina que me era poco conocido.

En las páginas que siguen el lector encontrará un análisis serio y detallado sobre las causas que llevaron a los gobiernos de Alfonsín y de Menem a adoptar decisiones contrapuestas frente a Sudáfrica. Como lo ha señalado Putnam, las decisiones en materia de política exterior -como en cualquier otra política pública- responden a la lógica de un "juego de dos niveles" en el que interactúan variables internas y externas. La autora investigó en profundidad esa interacción con el objeto de dar cuenta del peso relativo de cada uno de estos dos niveles en la ruptura y restablecimiento de relaciones diplomáticas con Pretoria. Su principal conclusión es que en ambas circunstancias estas decisiones se subordinaron a otras prioridades de la política exterior. Derechos humanos y No Alineados para Alfonsín. El interés nacional definido en términos económicos para Menem. Otra conclusión también de importancia a la que arriba Lechini es

el alto grado de autonomía de las relaciones comerciales bilaterales respecto de las políticas.

El análisis de caso mencionado se acompaña de una breve descripción de la política exterior argentina hacia el continente africano en general, a partir del inicio del gobierno de Videla. Las páginas dedicadas a este tema cumplen una doble y necesaria función. Por un lado posibilitan captar las semejanzas y diferencias y los cambios y las continuidades de las políticas africanas puestas en práctica por los sucesivos gobiernos argentinos en los últimos veinte años y, por otro, permiten "contextualizar" las políticas específicas seguidas hacia Sudáfrica por parte de esos mismos gobiernos.

En un trabajo que escribí hace un par de años concluí que para producir avances significativos en el conocimiento de nuestra política exterior -tanto en materia de orientaciones y contenidos como en lo que hace a los procesos de toma de decisiones- era preciso ir mucho más allá de la historia diplomática tradicional y de los trabajos generales, sin o con casi ninguna base empírica. Me parecía en ese momento que lo que teníamos que hacer era acotar mucho más nuestros temas de investigación y profundizar los estudios de caso, incorporando a nuestros trabajos los recursos teóricos y metodológicos con los que hoy cuenta la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Los resultados de la investigación de Lechini me han vuelto a fortalecer en esta idea. La autora ha puesto un ladrillo más -e importante- en el edificio del conocimiento de nuestra política exterior. Espero que el lector juzgue las contribuciones de este libro de la misma manera.

Roberto Russell

Buenos Aires, 27 de febrero de 1995

AGRADECIMIENTOS

Este libro es el resultado de mis trabajos sobre la problemática africana y las relaciones de Argentina con esa región, como investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Además, fue mi Tesis de Maestría en Ciencias Sociales realizada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Como en las distintas etapas de mi investigación recibí la guía y los consejos de mis colegas, quiero agradecer, ante todo, al Dr. Roberto Russell, mi director de Tesis, quien supo hábilmente conciliar las correcciones a mi trabajo con el aliento para continuarlo. También quiero mostrar mi reconocimiento a los diplomáticos de carrera de la Cancillería, y a aquéllos que coyunturalmente ocuparon cargos políticos, a los funcionarios de la entonces Secretaría de Industria y Comercio Exterior y de la Marina, así como a representantes de la Embajada sudafricana en Buenos Aires, que accedieron a las entrevistas y pacientemente me brindaron toda aquella información que fuera posible.

Además, me siento en deuda por sus comentarios y críticas constructivas con Bruno Bologna, Miryam Colacrai, Pedro Romero y Gustavo Marini (mis colegas investigadores del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario -CERIR-), con Cristina Díaz (de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R.), con Patricia Rojo (por su inestimable ayuda en la organización de la información periodística) y con el ing. Arquímides Bolis, director del CERIDER -Centro Regional de

Investigación y Desarrollo Rosario - CONICET- quien posibilitó la publicación de esta obra. Debo una mención especial para Anabella Busso, con quien desde los inicios de mi investigación discutimos tanto las cuestiones teórico-metodológicas como el difícil abordaje del proceso de toma de decisiones para este caso en particular. Finalmente, a mi marido, Edgardo Alvarez y a mis hijos, Ramiro y Jimena, por el apoyo y comprensión que me brindaron aceptando las horas de tiempo compartido que no les dediqué.

INTRODUCCION

En este libro me ocupo de la política exterior argentina hacia Sudáfrica, con especial énfasis en la ruptura de relaciones diplomáticas entre Buenos Aires y Pretoria, efectuada por el gobierno del presidente Alfonsín el 22 de mayo de 1986 y su posterior restablecimiento el 8 de agosto de 1991, durante el gobierno del presidente Menem.

Procuró explicar por qué Argentina rompe y luego restablece relaciones diplomáticas con el gobierno sudafricano en un período de cinco años, sin mediar para el primer caso situaciones previas de carácter conflictivo, ni en el segundo un mejoramiento sustancial en la relación bilateral.

Para analizar los mencionados cambios estudié las relaciones argentino-sudafricanas durante el gobierno del presidente Alfonsín (1983-1989) y el actual gobierno del presidente Menem (1989- 1993). Consideré, además, algunos aspectos históricos de la relación bilateral, con especial mención de los gobiernos militares que les antecedieron (1976-1983), porque creo que aportan datos significativos para entender la política exterior

argentina hacia Sudáfrica. También tomé en consideración algunos aspectos relevantes de la vinculación de la Argentina con el continente africano en su conjunto, pues es en ese contexto regional donde se enmarcan las relaciones entre Buenos Aires y Pretoria.

Por ser la ruptura y el restablecimiento de relaciones diplomáticas cuestiones eminentemente *políticas*, en mi análisis de las relaciones bilaterales prioricé esta variable. Sin embargo, tuve en cuenta las *relaciones militares* entre Argentina y Sudáfrica (particularmente la cooperación entre las respectivas armadas), ya que por su continuidad, han constituido un aspecto importante de las relaciones bilaterales, aún en los momentos más difíciles de las vinculaciones políticas.

Paralelamente, me ocupé de las *relaciones comerciales bilaterales*, para mostrar que los cambios en el nivel de las relaciones políticas y diplomáticas argentino-sudafricanas no influyeron notoriamente en la vinculación comercial. Las fluctuaciones que muestra la balanza comercial se produjeron por los requerimientos de los respectivos mercados internos o por iniciativas de sectores privados tanto argentinos como sudafricanos y no son una consecuencia directa de los cambios en el manejo de los asuntos externos.

En la ruptura y restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica influyeron una combinación variable de *factores internos y externos*. Con respecto a los primeros, el contexto en

el cual se diseñó e implementó la política exterior, las prioridades de la agenda externa y las necesidades propias de los gobiernos de Alfonsín y de Menem proveyeron el marco en el cual se procesaron las decisiones bajo estudio. Al tratar estos aspectos, consideré el nivel del discurso y el de las acciones para poder observar la coherencia entre "lo dicho" y "lo hecho" en estas cuestiones específicas de la política exterior argentina.

En cuanto a los *factores externos*, tomé en cuenta tanto la evolución del proceso interno sudafricano como los cambios operados a nivel del contexto externo global y su interrelación con la situación sudafricana. Estos últimos también condicionaron la manera de pensar los diseños y estrategias de la política exterior argentina, así como el rol de los países del llamado Tercer Mundo y, para este caso en particular, los africanos y Sudáfrica.

Partiendo de estos supuestos indagué sobre las causas de los cambios en las relaciones políticas bilaterales con Sudáfrica.

Para el caso de la ruptura de relaciones diplomáticas, durante el gobierno de Raúl Alfonsín, dos motivos permiten explicar la decisión:

- La necesidad de mejorar la inserción argentina en No Alineados a través de una prueba de pertenencia al movimiento, explicitando la definición de una posición crítica respecto al gobierno de la Sudáfrica racista.

- La idea de extender la reivindicación del tema de la defensa de los derechos humanos del ámbito interno al internacional, castigando con la ruptura de relaciones diplomáticas la violación de los derechos humanos en el Africa Austral.

Durante el gobierno de Carlos Menem se restablecen las relaciones diplomáticas con Sudáfrica porque se la consideró un válido interlocutor en el mundo de la postguerra fría, al apostar a la irreversibilidad de sus cambios internos.

La pertinencia de realizar un análisis de este tipo desde la Argentina, se fundamenta en la necesidad de contar con estudios de caso que permitan describir y explicar la política exterior argentina desde una perspectiva "intermística", más allá de los estudios históricos o juricidistas. Como lo expresa Roberto Russell (1991:2), "...los estudios sistemáticos de muchos procesos concretos y situaciones específicas son los ladrillos de este particular edificio del conocimiento".

Debido a la cercanía en el tiempo y a la ausencia de trabajos sobre el tema, en este análisis he utilizado documentación brindada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, información periodística y, sustancialmente - en la medida en que tuve acceso- me he basado en entrevistas personales a funcionarios que ocuparon posiciones claves en el gobierno y que pudieron tener alguna influencia en el proceso de toma de decisiones.

CAPITULO I

ARGENTINA Y SUS RELACIONES CON AFRICA

Si se efectúa un relevamiento de las relaciones argentino-africanas desde el momento de la independencia de estos países, puede observarse su bajo perfil en las prioridades externas de Argentina. Por tanto, las decisiones referidas a la región quedaron en general confinadas a la buena voluntad e imaginación de los funcionarios a cargo del área, tanto en la Cancillería como en la entonces Secretaría de Industria y Comercio Exterior.

Sin embargo, y a pesar de que los países africanos -incluso Sudáfrica- no se constituyeron en una cuestión prioritaria en la política exterior argentina, hubo instancias en las cuales existieron estrategias coyunturales, que por diversos motivos no tuvieron continuidad en su implementación.¹ En este relacionamiento errático, sin embargo, hay una constante que se percibe y explícita desde

¹ Para un estudio más detallado de las relaciones argentino-africanas ver Lechini de Alvarez, Gladys, *Así es Africa. Su inserción en el mundo. Sus relaciones con la Argentina*, Fraterna, Buenos Aires, 1986, Capítulo VI: La política exterior argentina respecto al Africa, p. 209.

1960, con la elaboración del primer "Plan de presencia argentina en Africa"²: la importancia del continente africano para la Argentina se fundaba en dos cuestiones que preocupaban a nuestro país:

- 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 nuestras exportaciones, frente a las dificultades que presentaban los tradicionales.

Pero a pesar de estos intereses, cuando los países africanos demandaban a la Argentina la ruptura de todo tipo de relaciones con el gobierno blanco sudafricano -tema siempre presente en sus agendas externas- Buenos Aires llevó adelante una política ambigua, tratando de no tomar actitudes radicales con respecto a Pretoria.

Como lo menciona Moneta, la percepción del papel de Africa en la política exterior argentina "resulta confusa, estereotipada y unidireccionalmente orientada. Su manejo se restringe a un reducido número de funcionarios, diplomáticos y económicos, a un número también limitado pero importante de capital nacional y transnacional y a altos oficiales de la Armada. Existe internamente cierta polarización en los sectores comercial y

² Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Memorandum N°9 del Departamento de Asia y Africa*, Buenos Aires, 20 de julio de 1961.

diplomático en cuanto a sus preferencias. Los primeros, si bien desean comerciar con todo el continente, si son enfrentados con una opción ineludible, se dividen en partidarios de África Negra o de Sudáfrica. En cuanto a los diplomáticos, mantienen actitudes favorables a los nuevos países africanos, a excepción de los que han actuado en Sudáfrica, que retoman convertidos en entusiastas agentes de proselitización en favor de Pretoria" (Moneta, 1978: 91).

Sin embargo es de destacar que Argentina no fue el único Estado que sustentó esta política ambigua, que con diferentes matices, se convirtió en una forma generalizada de relacionamiento externo con los países de África. La diferencia radica en que muchos estados similares a la Argentina como Brasil, por ejemplo, mantenían un bajo perfil con Sudáfrica, pero alentaban buenas relaciones con el resto de África en el marco de una política africana que Argentina no tuvo. En tanto, los principales estados desarrollados actuaban en función de sus intereses globales, combinando sus pretensiones económico-comerciales con su percepción estratégica del conflicto Este-Oeste.

Pero en los ochenta, el proceso de redemocratización en Argentina proveyó un marco propicio para el redimensionamiento de las relaciones con los países africanos. A comienzos de esta década todavía se podía pensar, desde la Argentina, en la posible

alianza con los países No Alineados -y entre ellos, los africanos- como una instancia para conseguir espacios de poder relativos, a partir de políticas cooperativas y de concertación. Se suponía que los "éxitos del Tercer Mundo" de la década del 70 podrían repetirse y que la crisis de la deuda era manejable a través de políticas de concertación multilateral. Pero ese optimismo inicial pronto se desvaneció. El fin de la guerra fría y las políticas de ajuste negociadas bilateralmente mostraron que las posibilidades de una acción coordinada Sur-Sur se diluían.

Los recientes cambios en el sistema internacional incidieron negativamente sobre el contexto africano en general y positivamente sobre las transformaciones en el interior de Sudáfrica. Por tanto, los países africanos, sumidos en crisis internas -político-económicas y étnico-religioso-sociales- se encuentran, por una parte, sin la posibilidad del "chantaje político" entre el Este y el Oeste, y por la otra, tratando de resolver sus propios problemas con escasa ayuda externa.

En tanto Sudáfrica transitó durante este período un difícil camino. El sistema del Apartheid, sustentado por la minoría blanca en el gobierno y legalizado en 1948, sufrió un proceso de "aggiornamento" que acompañó la resolución de las sucesivas crisis políticas internas producidas por la lucha entre quienes pretendían abolir el sistema y quienes luchaban por mantenerlo.³

³ Para un estudio más detallado de la evolución política interna de Sudáfrica, ver mi trabajo "Ajuste y cambio en el patrón de desarrollo político sudafricano", en *Revista Estudios Sociales*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1994, Año 3, No 6, pp. 97-116.

A mediados de los ochenta la respuesta gubernamental a una nueva crisis se tradujo en una represión interna que se trasladó a intervenciones en los estados vecinos. La comunidad internacional reaccionó aplicando las mayores presiones en la historia de Sudáfrica. Pero a finales de esta década, el fin de la guerra fría, las sanciones económicas internacionales y la cuasi ingobernabilidad del sistema político sudafricano llevaron al presidente De Klerk a optar por la complicada vía del cambio pacífico para transformar a Sudáfrica en una democracia multirracial. Con la apertura de las negociaciones con la oposición negra se inició la recomposición de las relaciones con los países africanos y así, Sudáfrica comenzó a poner en práctica una política de reinserción internacional simultánea al proceso de disminución de su aislamiento.

Pero la crisis interna producto de un sistema de dominación racial anacrónico no fue el único problema que debió resolver Sudáfrica. El gobierno blanco también ejercía una dominación ilegal sobre Namibia (ex Africa Sudoccidental alemana, 1884-1918), territorio que la Sociedad de Naciones le había conferido a Sudáfrica bajo mandato. Sudáfrica se negó a reconocer a las Naciones Unidas como sucesora legal, rechazó acogerse al régimen de Administración Fiduciaria y controló el territorio directamente, en contra de las resoluciones del organismo internacional que demandaban su independencia⁴

⁴ En 1966 la Asamblea General de Naciones Unidas dio por finalizado el mandato y estableció un Consejo que administraría la región hasta su independencia. En 1969 el

Argentina y Sudáfrica

Una evaluación de *la política exterior argentina hacia Sudáfrica* hasta el gobierno de Alfonsín -que produjo la ruptura de relaciones diplomáticas estableciendo el primer punto de inflexión en la relación bilateral- pone en evidencia la existencia de una política que denomino *política dual*: en el ámbito multilateral, se condena a Sudáfrica por la práctica del Apartheid en todos los organismos internacionales que contaban con mayoría del Tercer Mundo para conformar al Africa Negra, pero al mismo tiempo se mantienen relaciones bilaterales "normales" con el gobierno de Pretoria.

Según Archibaldo Lanús (1984:389), en el ámbito *multilateral*, la tónica de Argentina ha sido condenar el Apartheid de manera enérgica, pero sin apoyar medidas que pudieran lesionar la soberanía de los Estados y buscando, en lo interno, el entendimiento de las partes.

La Argentina ha apoyado las resoluciones generales declarativas condenando la discriminación racial y, a partir de la década del setenta, respaldó todo tipo de medidas condenatorias de Su-

Consejo de Seguridad declaró ilegal la ocupación sudafricana y reclamó su retiro del territorio y en 1971 la Corte Internacional de Justicia confirmó esta resolución en una opinión consultiva. Frente a la resistencia sudafricana, en 1978 el Consejo de Seguridad condenó por unanimidad la ocupación ilegal de Namibia, la opresión sufrida por su pueblo y la militarización del área, producida en respuesta a las actividades de la guerrilla de la SWAPO. En 1978 el Consejo propuso elecciones libres e instó a Sudáfrica a abandonar su política de "elecciones étnicas". A pesar de la presión internacional, Sudáfrica aplicó medidas dilatorias y utilizó la política del "linkage" para condicionar la independencia de Namibia a la salida de las tropas cubanas de la vecina Angola.

dáfrica, 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.

No obstante, la posición declamada en las instancias internacionales no condecía con la relación *bilateral*, que gozó de instancias por momentos muy fructíferas. Se "convivió" con Sudafrica, 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.

Un ejemplo de esta ambigüedad en las relaciones con Sudáfrica lo brinda la posición del gobierno democrático que gobernó entre 1973 y 1976. Se apoyaban las resoluciones contra Sudáfrica en el ámbito multilateral, se disminuía el perfil político, pero se alentaban las relaciones comerciales y turísticas y se mantenían intocables los intereses militares.

El discurso argentino sostenía que se había bajado el perfil político en las relaciones con Sudáfrica, tratando de desalentar las actividades que apuntalaran al régimen. Pero mientras en 1973 se votaba a favor de la Resolución 3151 G, que establecía medidas de orden económico, comercial, diplomático y financiero para

presionar a Sudáfrica para que desista en su aplicación del Apartheid, Aerolíneas Argentinas inauguraba sus vuelos regulares Buenos Aires-Ciudad del Cabo y la South African Airways abría una sucursal en Buenos Aires. En ese mismo año, las ventas argentinas a Sudáfrica alcanzaban el 24,38% del total exportado al continente, ocupando el segundo lugar, mientras que las importaciones representaban el 16,13% de las compras totales argentinas al Africa, con un segundo lugar.

Si bien en 1974 la cancillería anunció que nuestra Embajada en Ciudad del Cabo quedaría bajo la dirección de un Encargado de Negocios Ad Interim, -Argentina había ingresado como miembro pleno a los No Alineados y se intentaba mejorar las relaciones con los países africanos- se recalcó que esta decisión no afectaría los intereses económicos del país, señalando, además, "que siempre son tenidos en cuenta los objetivos de las Fuerzas Armadas en lo que hace a la defensa del Atlántico Sur".⁵ Por otra parte, en forma paralela a la firma, el 4 de junio de 1975, de la Convención sobre Eliminación y Castigo del Crimen del Apartheid, se intensificaron las corrientes turísticas y deportivas hacia Sudáfrica.⁶

La vinculación que comenzó a existir desde los años sesenta entre las respectivas marinas constituyó un aspecto importante de las relaciones bilaterales. En mayo de 1969, el entonces

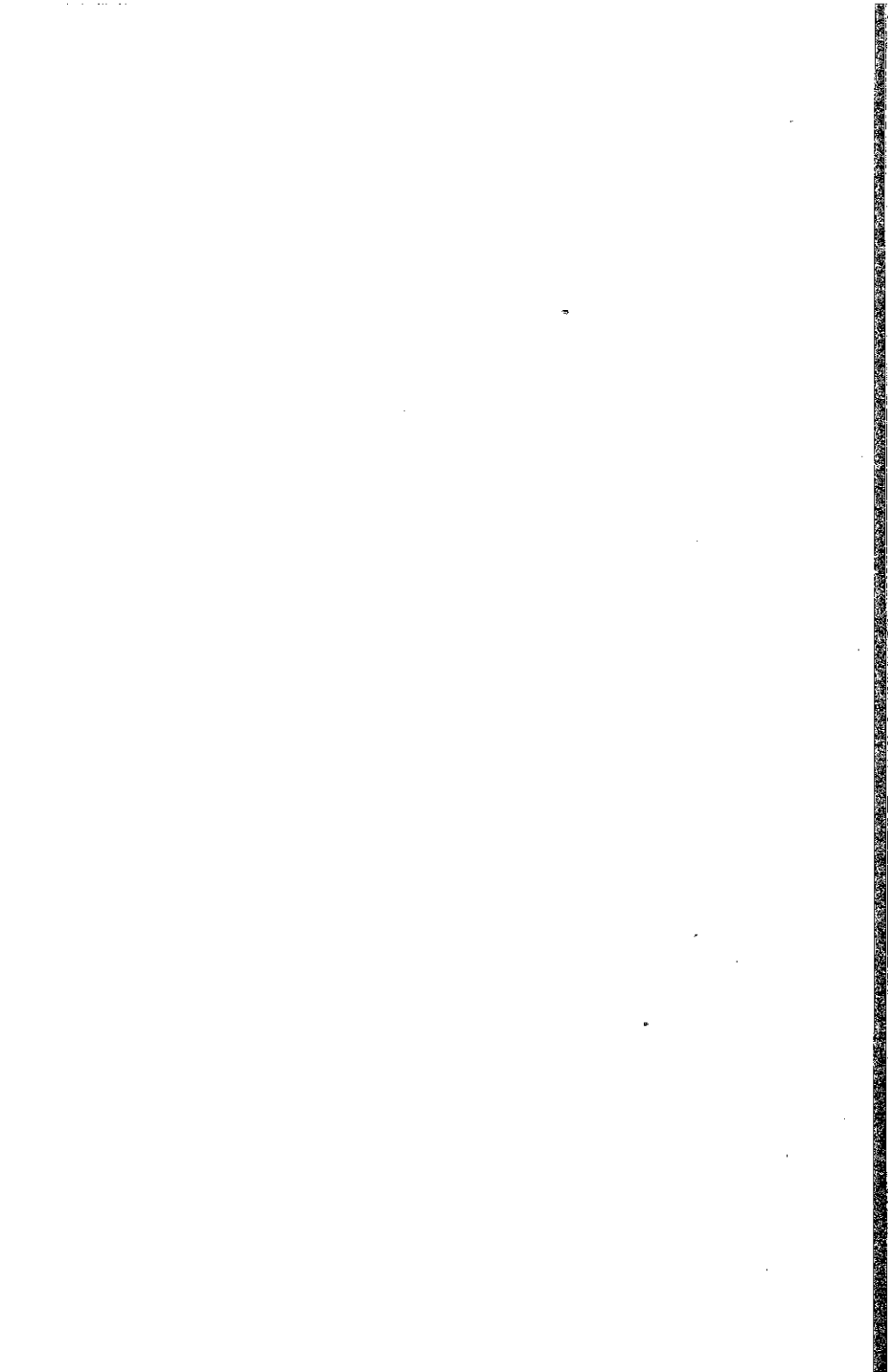
⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Memoria* 1975, Buenos Aires, 1976, p. 90.

⁶ En violación de la resolución de Naciones Unidas 2775 (XXVII), del 29 de noviembre de 1971, que entre otras disposiciones establecía un boicot deportivo a Sudáfrica. También en esta época se produjo el viaje a Johannesburgo de una funcionaria de la Secretaría de Estado de Minería, con el objetivo de intercambiar información técnica.

canciller sudafricano Hilgar Muller efectuó una visita oficial a la Argentina, en la cual justificó la necesidad de una alianza sudatlántica. La idea de un Tratado del Atlántico Sur -quizás motivado por el abandono de Gran Bretaña de la base Simmonstown- había sido formulada para entonces por el primer ministro sudafricano John Vorster, con el objetivo de patrullar la ruta del Cabo.

El vuelco sudafricano hacia los países latinoamericanos puede explicarse por el relativo fracaso de las respuestas europea y norteamericana frente al autopercebido rol de Sudáfrica como baluarte anticomunista y principal aliado de occidente en Africa. Para entonces, la evolución política de muchos países latinoamericanos hacia regímenes autoritarios alentó las expectativas de Pretoria, que privilegió a aquéllos que por su situación en el Atlántico Sur pudieran contribuir a la defensa del flanco occidental sudafricano.

No es sorprendente, por tanto, que el *momento más fructífero de la relación bilateral se produjese durante 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 fervientes luchadores enfrentando a un enemigo común: el comunismo internacional, y por tanto, defensores de los valores de Occidente en la región del Atlántico Sur.



CAPITULO II

EL GOBIERNO MILITAR: 1976-1983

a - La política exterior argentina y Africa

Durante los sucesivos gobiernos militares que se iniciaron en 1976 -salvo un breve paréntesis durante el gobierno de Viola, con el Ministro de Relaciones Exteriores Oscar Carnilión- en general "estaba ausente una formulación que expresara una visión de conjunto de los intereses externos del país y que vinculara en una estrategia global los diferentes componentes de política exterior, producto quizás de una actitud predominantemente reactiva frente a los acontecimientos planteados y no de generación de acontecimientos externos favorables al país" (Peña, 1983:146).

Era una política exterior vinculada a cuestiones de seguridad nacional y geopolítica, con énfasis en temas de interés local, descontextualizada de las nuevas realidades del poder mundial, en un mundo cada vez más interdependiente y complejizado. Se

pronunciaba por la adscripción a Occidente y sus valores: la pertenencia al Tercer Mundo y No Alineados quedaba en el ámbito de lo formal y discursivo.

Junto a la "militarización" de la política exterior se delinearon tres niveles de acción y decisión: el primer nivel correspondía a la diplomacia militar, a cargo de los respectivos comandantes en jefe, el segundo nivel estaba reservado al Ministro de Economía (no al Ministerio) y el tercero, residual en cuanto a los temas, al Ministerio de Relaciones Exteriores, que fue desplazado del rol central que le corresponde por constituir la órbita natural para el tratamiento de los temas externos de la República (Perez Llana, 1984: 173).

En este contexto, Africa adquirió importancia en dos momentos:

- 1- en los años 1979 y 1980 con el envío de misiones comerciales que firmaron los primeros acuerdos de cooperación con países del Africa Negra -con excepción de Gabón que poseía acuerdos desde 1977- en el marco de una preocupación dominante en la política exterior argentina de la época: el cierre de nuestros mercados tradicionales por las políticas proteccionistas de subsidios de la Comunidad Económica Europea. *Africa fue percibida como un mercado alternativo.*
- 2- en 1982, con la crisis de Malvinas: el continente africano, marginal en el diseño de una política exterior "pasiva, defensiva, aislacionista e

imprevisible"⁷ fue objeto -junto a otros países miembros del Movimiento de los No Alineados- de misiones políticas de buena voluntad y de invitaciones para visitar nuestro país, a los efectos de lograr su apoyo en la Asamblea General de Naciones Unidas cuando se tratara la cuestión Malvinas. *Africa se convirtió así en objeto de una ofensiva diplomática.*

b- Una fructífera relación con Sudáfrica

Durante este período se produjo un florecimiento en los flujos transatlánticos, tanto gubernamentales como privados, consolidándose las relaciones militares con el objetivo común de luchar contra el comunismo internacional. La aproximación sudafricana fue facilitada por los gobiernos militares argentinos en quienes Sudáfrica encontró "un área mínima de coincidencia estratégica y táctica, potencialmente capaz de sostener acciones cooperativas en puntos específicos". (Moneta, 1980:103)

Como indicara el ex Canciller Caputo "las relaciones con Sudáfrica tuvieron una importancia considerable no solo desde el punto de vista comercial sino político, durante el gobierno de facto que cesó en 1983" y " los gobernantes de la época mantuvieron una estrecha relación con el gobierno sudafricano, incluso en vistas a

⁷ Disertación del Canciller Dante Caputo en la Jornada Académica "30 meses de política exterior en democracia", Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 4 de junio de 1986, mimeo.

la creación de lo que se llamaba en ese momento el Tratado del Atlántico Sur".⁸

La existencia de un enemigo común fue considerada una razón muy válida para el desarrollo de una cooperación bilateral, particularmente en el ámbito de las Fuerzas Armadas y especialmente de ambas marinas. Recuérdese que durante una primera etapa de la administración militar (1976-1978) la Armada controlaba el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina, pues los cancilleres César Guzzetti y Oscar Montes pertenecían a esa fuerza, colocándola en el primer lugar en el sistema de lealtades. Por otra parte, como lo menciona Russell (1990: 17), el Almirante Massera procuró utilizar la Cancillería como trampolín de sus propios proyectos políticos y como instrumento para ampliar espacios de poder para su arma, poniendo en práctica una diplomacia paralela al ejecutivo.

En este marco de políticas se comprende que haya resultado atractiva para los militares en el gobierno la iniciativa de creación de la OTAS. El 9 de abril de 1976 tuvo lugar en Buenos Aires una reunión entre altos jefes navales norteamericanos, argentinos y brasileños para discutir la defensa del Atlántico Sur (Moneta, 1980: 118). Este proyecto de Organización del Tratado del Atlántico Sur tenía como objetivo la defensa del Atlántico Sur de la amenaza comunista, sobre la base de la suma del poder naval de sus miembros: Argentina, Brasil, Uruguay, Sudáfrica y

⁸ "Caputo calificó de sumamente delicado el tema de una posible ruptura con Sudáfrica", en *Diario La Razón*, Buenos Aires, 17 de agosto de 1985.

eventualmente Chile, deberían formar un frente común contra la penetración soviética en las zonas oceánicas australes, sustentada por el auge de regímenes marxistas a ambos lados de las costas africanas. La presencia de Moscú en países del continente africano sumada a la proliferación de pesqueros soviéticos en aguas del Atlántico y Pacífico Sur, fue percibida con preocupación por las marinas de los países del Cono Sur, quienes interpretaron que entre los pesqueros se encontraban los proveedores de armas a la guerrilla latinoamericana y africana.

En el caso argentino, el gobierno de facto encontraba en el enemigo ideológico externo la justificación de su política de represión. Esta percepción de amenaza soviética al Atlántico Sur fue también utilizada por la armada para incrementar su peso político interno especialmente frente al ejército, que controlaba al poder ejecutivo. En la puja por la distribución de los ministerios, la Marina -como he señalado- había obtenido el control de la cancillería donde puso en práctica sus políticas de defensa del interés nacional.⁹

Con respecto a Sudáfrica, la participación en la OTAS le daría al gobierno blanco cierta legitimidad, pues formaría parte de una alianza, largamente deseada, con países pro-occidentales y dispondría de un mecanismo confiable frente a la eventual conso-

⁹ Para un análisis más detallado de los objetivos argentinos para participar en la OTAS, consultar, Moneta, Carlos Juan, "Aspectos conflictivos de las relaciones afro-latinoamericanas: las vinculaciones políticas, económicas y militares de Sudáfrica con los países del Atlántico Sur Latinoamericano", en *Revista de Relaciones Internacionales*, México, julio-setiembre de 1978, vol VI, No 22, p.93 y subsiguientes.

lidación de una revolución negra. No obstante, su aspiración de participar en la alianza atlántica se volvía en la práctica bastante dificultosa teniendo en cuenta que su marina había venido adoptando una postura de mera guardia costera, incompatible con el rol que los sudafricanos se asignaban frente a los soviéticos.

Por otra parte, aunque los gobiernos militares sudamericanos comulgaban con el ideal de defender a Occidente de los avances comunistas, al priorizar el interés nacional por sobre el regional, tendían a incrementar las hipótesis de conflicto con sus vecinos. En este contexto la OTAS no aparecía como prioritaria. Como a los argumentos anteriormente expuestos se agregó la negativa brasileña, el tratado nunca llegó a concretarse. Es decir que aún cuando ubicuos desgobiernos formaran el piso común, una alianza entre el Cono Sur y Sudáfrica fue siempre precaria y poco creíble o confiable.

Más aún, el resurgimiento de la democracia en América del Sur en los ochenta, fue otro factor que dificultó el fortalecimiento de las relaciones de Sudáfrica con los países de la región, pues dejaban de ser estados parias en el mismo momento en que la hostilidad de la comunidad internacional hacia Sudáfrica llegaba a su pico máximo.

A pesar de la imposibilidad de la participación conjunta en una alianza defensiva en el Cono Sur, las relaciones entre las marinas argentina y sudafricana era muy fuerte. El propio ministro sudafricano Botha reconoció que "existe entre ambos países un

entendimiento en cuestiones militares que consiste en periódicos ejercicios militares navales e intercambio de cursos de formación y entrenamiento militar.¹⁰ Por otra parte, según Roger Gravil¹¹, Sudáfrica fue un buen puerto para los oficiales argentinos que habían trabajado en la represión posterior a 1976, probablemente por las vinculaciones entre la ESMA y la marina sudafricana. Sin embargo, el gobierno sudafricano negó una visa de permanencia al capitán Astiz por las posibles implicancias locales e internacionales. Astiz integraba -antes de la guerra de las Malvinas, aunque no figuraba en la nómina- la agregaduría naval argentina en Sudafrica.¹²

Pero esta buena relación mostró instancias de fricción frente a ciertas sospechas respecto a la actitud de Sudáfrica en la guerra de las Malvinas. Si bien Sudáfrica a través del primer ministro Botha explicitó su posición neutral (8 de abril de 1982), las percepciones tanto argentina como británica la involucraban paradójicamente en el bando contrario. Así, el ministro de Defensa británico acusó a Sudáfrica en la Cámara de los Comunes de brindar asistencia naval a la Argentina, quizás apoyado en la publicación del Sunday Times de Johannesburgo que revelaba la

¹⁰ "Sudáfrica es neutral", en *Diario Clarín*, Buenos Aires, 24 de abril de 1982.

¹¹ De acuerdo a Gravil, ese fue el premio por los servicios de muchos que participaron en la guerra sucia, por ejemplo, Rubén Chamorro, attaché de las Fuerzas Armadas en Pretoria, desde el 14 de junio de 1979, al que le siguieron Jorge Perren y Alfredo Astiz. En Gravil, Roger, "The Southern Cone and South Africa", trabajo presentado al Seminario: "Las relaciones angloargentinas después del Conflicto del Atlántico Sur", realizado en Buenos Aires, del 19 al 21 de abril de 1988, p. 3, mimeo.

¹² "Sudáfrica negó la visa al Capitán Astiz", en *Diario Clarín*, Buenos Aires, 4 de marzo de 1983.

existencia de un tratado defensivo secreto entre Sudáfrica y la Argentina firmado a finales de los 60.¹³

Posiblemente los británicos esperaban mayor apoyo político sudafricano, y utilizaron la supuesta negativa sudafricana de otorgarle facilidades portuarias en Simmonstown como un argumento de presión a su favor. Pero en realidad la mencionada base no les resultaba funcional tanto porque su distancia hasta la zona de operaciones es equivalente a la de la base de Ascención utilizada por los británicos, como porque no era redituable para las necesidades operacionales y de apoyo logístico para la flota, que utilizó las aguas tranquilas que brindan los fiordos de la Isla San Pedro, del archipiélago de las Georgias del Sur.

Por su parte, la Cancillería argentina desmintió tanto la existencia de un pacto secreto¹⁴ como la asistencia naval sudafricana.¹⁵ Según versiones periodísticas, un avión DC 8 uruguayo había sido utilizado durante el conflicto armado para el transporte de pertrechos militares sudafricanos a la Argentina. Al ser consultado, un ejecutivo de la empresa de transporte confirmó la existencia de un único viaje de Johannesburgo a Buenos Aires, el 7 de abril, pero según afirmó, "llevando sólo carga general".¹⁶

¹³ "Un pacto secreto" en *Diario Clarín*, Buenos Aires, 12 de abril de 1982.

¹⁴ "No hay ningún pacto secreto", en *Diario La Prensa*, Buenos Aires, 13 de abril de 1982.

¹⁵ "Desmiente Argentina que reciba asistencia militar de Sudáfrica", en *Diario La Prensa*, Buenos Aires, 25 de mayo de 1982.

¹⁶ "Aclaración sobre un envío sudafricano", en *Diario Clarín*, Buenos Aires, 26 de mayo de 1982.

En aquel momento aparecieron demasiadas versiones en Sudáfrica confirmando la cooperación militar: en círculos castrenses de Johannesburgo se dijo que si bien Sudáfrica era neutral, podría haber satisfecho viejos contratos para abastecer a la Argentina. Asimismo fuentes de prensa sudafricana insistieron en las particulares relaciones que existían con la Argentina, vinculadas a los programas de instrucción antiterrorismo y de información militar.¹⁷ Al analizar este punto se debe tener en cuenta que la prensa sudafricana se encontraba dividida respecto a su posición en el conflicto por las islas Malvinas. Esta diferencia de opiniones se vinculaba con el diferente origen de la composición del grupo blanco sudafricano. Si bien ingleses y descendientes de holandeses (afrikaners) cohabitan en Sudáfrica, la historia de luchas internas por el dominio político y económico se ha evidenciado en muchos campos. Los afrikaners, que habían perdido la guerra angloboer, estaban a favor de la Argentina y rechazaban involucrarse en el conflicto, en tanto los sudafricanos de origen inglés seguían las opiniones del Foreign Office.

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

¹⁷ "Desmiente..." o. c.

prometió no venderle a la Argentina el letal misil francés Exocet.¹⁸ Pero estas versiones quedaron oficialmente desmentidas por la información brindada por fuentes de la Armada Argentina que las calificó de inexactas, por cuanto en aquel entonces la South African Navy no tenía ese tipo de misiles y sólo con posterioridad a 1982 incorporó la tecnología correspondiente que provenía de Israel.¹⁹

A partir del conflicto por las islas Malvinas y más allá de la vinculación entre las respectivas marinas, la Argentina intentó despegarse de Sudáfrica y acercarse a los No Alineados como parte de una política de ganar votos en Naciones Unidas. En este contexto, el Canciller Costa Mendez denunció en La Habana, en una reunión ministerial de los No Alineados, una alianza entre EEUU, Gran Bretaña y Sudáfrica, pronunciándose contra el Apartheid.²⁰ Pero su posición formó parte de un discurso poco creíble ya que pocos meses antes el mismo canciller había planteado el retiro argentino de los No Alineados.

Con todo, a finales del gobierno militar, Argentina siguió manteniendo la posición dual: el embajador Muñiz exhortaba en Naciones Unidas a aplicar todo tipo de sanciones a Sudáfrica por el tema de Namibia²¹, pero desde Buenos Aires se continuaba manteniendo buenas relaciones bilaterales con Pretoria y se autorizaba a

¹⁸ Ibidem.

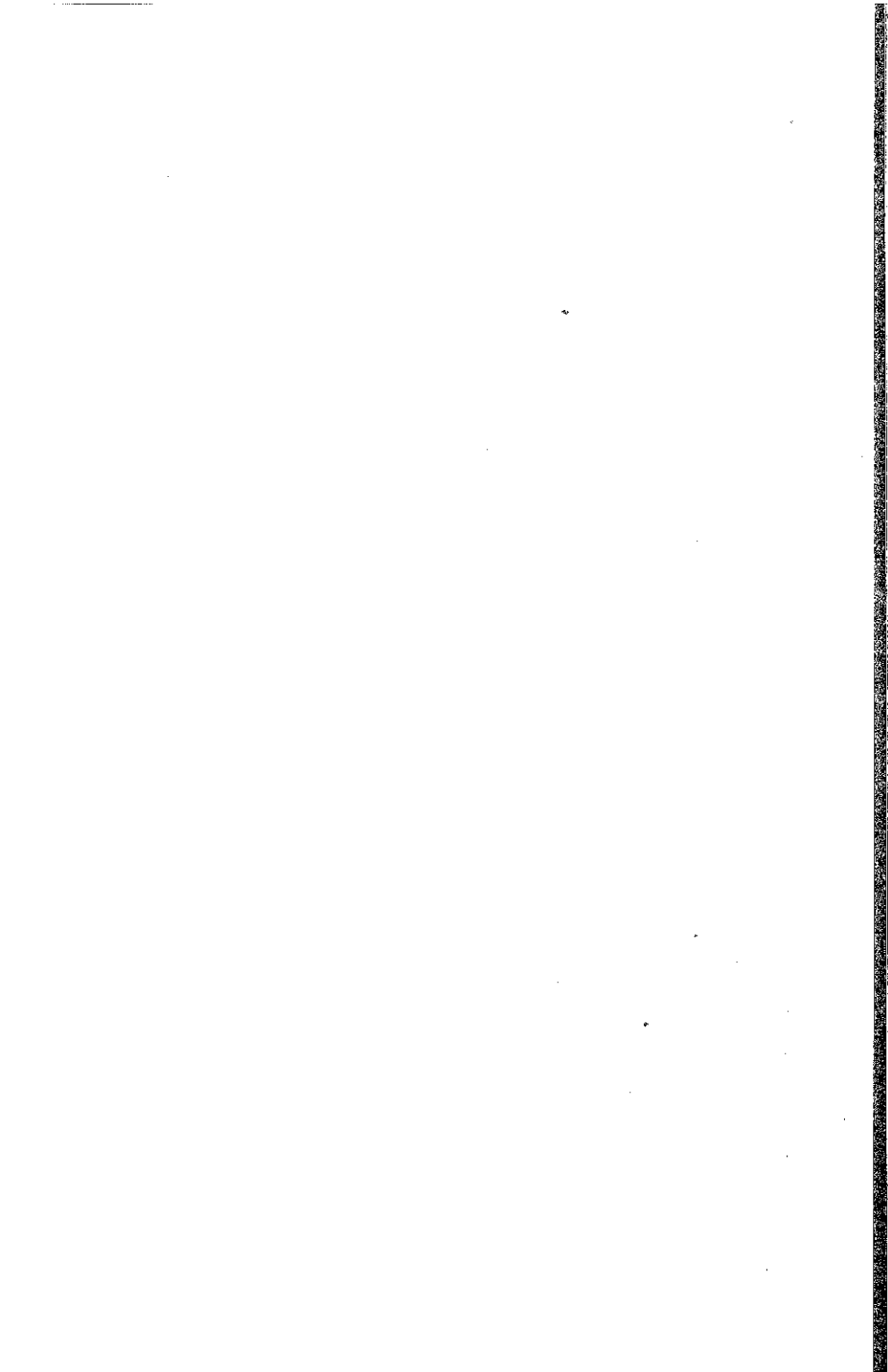
¹⁹ Entrevista de la autora con altos oficiales de la Marina, Buenos Aires, 1993.

²⁰ "Costa Mendez denunció una alianza tripartita", en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 4 de junio de 1982.

²¹ "Muñiz pidió sanción a Sudáfrica" en Diario *Tiempo Argentino*, Buenos Aires, 27 de mayo de 1983.

la embajada sudafricana en aquella ciudad a organizar un simposio sobre Sudáfrica con contenido político.²²

²² "Simposio sudafricano en Buenos Aires", en Diario *La Prensa*, Buenos Aires, 3 de julio de 1983.



CAPITULO III

EL GOBIERNO DE RAUL ALFONSÍN (1983-1989): RUPTURA DE LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS

En este capítulo apuntaré a demostrar cómo los cambios internos vinculados a los cambios de percepción respecto al rol de los países africanos en el ámbito de los No Alineados y la defensa de los derechos humanos incidieron en la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica. También tendré en cuenta los factores externos que condicionaron la decisión, destacando la agudización de la situación interna sudafricana y la respuesta internacional.

a) El contexto argentino y la política exterior

Con el inicio del proceso de redemocratización en nuestro país a finales de 1983 y el acceso del gobierno radical, se produjo un cambio en los decisores de políticas sobre las percepciones del mundo y la forma de insertarse en él. La política exterior del gobierno

de Alfonsín apuntó a modificar la inserción marginal de Argentina, heredada del régimen militar que lo había precedido, tratando de recuperar la credibilidad internacional. Como señala Russell (1992:44), "con el advenimiento de la democracia, la cantidad de cambios en la política exterior argentina, está en relación directa con las grandes diferencias existentes entre el gobierno de Alfonsín y el anterior y con la percepción de la administración Alfonsín de los serios fracasos de los militares en política exterior".

El gobierno de Alfonsín pretendió *cambiar la imagen externa* de Argentina a través de "una política exterior racional y previsible, transitando desde la dependencia a la autonomía y ampliando al máximo su capacidad de diálogo con todos aquéllos que le son más afines, sea por similitud de situaciones o comunidad de valores, como medio para alcanzar la autonomía política".²³

Se priorizaron los aspectos políticos de las relaciones externas, a partir de la implementación de una *política de prestigio*, con el objetivo de modificar el aislamiento internacional de que había sido objeto la Argentina durante el gobierno militar y "lograr una ampliación incrementalista de la capacidad de maniobra del país" (Russell, 1986:14).

Las prioridades en política exterior se modificaron: Estados Unidos, América Latina y Europa aparecieron en primer orden. Sin embargo, también fue considerado objetivo importante el

²³ "Disertación del Canciller...", o. c.

fortalecimiento y ampliación de las relaciones internacionales con los países en desarrollo y la participación activa en los temas de la problemática Norte-Sur. Esta decisión surgió como consecuencia de definir a la Argentina como un país "occidental, no alineado y en vías de desarrollo, tres elementos básicos de nuestra realidad nacional a partir de la cual construimos nuestra vinculación con el mundo".²⁴ Según Ricardez (1986:55) la Argentina había perdido influencia en la comunidad internacional y necesitaba del apoyo del mundo en desarrollo para ampliar sus bases de legitimidad jurídica, moral y política en defensa de sus propios objetivos e intereses, pues cuanto más débil es un Estado, más necesita un ejercicio activo de su diplomacia multilateral.

Los militares en el poder habían mantenido un bajo perfil en las relaciones con los países subdesarrollados, y en los temas Norte-Sur y Sur-Sur de la agenda de política externa. Si bien durante y con posterioridad al conflicto Malvinas se intentó cambiar de posición en foros que se habían ignorado o despreciado, fue un discurso poco creíble. Este nuevo aparente viraje hizo más difícil al gobierno democrático la tarea de probar la existencia de verdaderos cambios en la percepción argentina sobre el rol de los No Alineados en el ámbito de la problemática Norte-Sur, ya que cuando un Estado es percibido como imprevisible, o poco confiable, en general no se tiene en cuenta que tipo de gobierno tiene.

²⁴ *Ibidem.*

El gobierno de Alfonsín planteó entonces una participación activa en el Movimiento de Países No Alineados "porque compartimos plenamente los principios que lo inspiran", un no alineamiento que "debe recuperar sus ideas y sus concepciones fundamentales", "activo, cuyo objetivo sea evitar que el conflicto global invada las sociedades nacionales"²⁵. La participación argentina en este movimiento obedeció a una estrategia doble y no excluyente: si bien se reconoció la pertenencia a Occidente -que implicaría buenas relaciones con los países desarrollados- se consideró que ésta podía compatibilizarse con la ubicación junto a los países subdesarrollados -situación que compartía con los No Alineados- reconociendo la heterogeneidad de las diferentes situaciones nacionales.

Es en este contexto que el gobierno de Alfonsín comenzó a dimensionar el rol de los países africanos y la necesidad de elaborar una estrategia de acercamiento permanente apoyada en la cooperación científico-tecnológica.

b) Africa en la política exterior argentina

Diseñar una política africana y elevar el perfil de la participación argentina, especialmente en la subregión del Africa Austral, fue uno de los resultados de la orientación que el gobierno del presidente Alfonsín le imprimió a la política exterior frente al

²⁵ *Ibidem*.

llamado Tercer Mundo. Durante este período, la Cancillería realizó sustanciales progresos en el mejoramiento de las relaciones políticas con el continente africano. Aunque estos países no estaban en las prioridades de la agenda externa de Alfonsín -como lo prueban los discursos sobre política exterior global, donde no son mencionados- tenían un lugar en el marco de las estrategias de reinserción internacional de Argentina. El creciente interés del gobierno por Africa puede demostrarse a través de *los discursos específicos* y de las *acciones*.

Así el presidente Alfonsín, con motivo de la visita del presidente de Zaire afirmó: ..."el Africa representa para los argentinos un desafío"... "por ello nuestro gobierno se ha empeñado en modificar ese estado de cosas y en ese esfuerzo se inscriben los pasos emprendidos en estos últimos años por la Argentina..."²⁶ Respecto a la posición argentina frente a Sudáfrica, el presidente Alfonsín manifestó que .."la eliminación del colonialismo en todas sus formas y del régimen del Apartheid, son claros objetivos de la política internacional argentina, participando en forma activa dentro de la comunidad internacional para el logro de dichos fines".²⁷

Para el Canciller Caputo existía una estrategia de política exterior Argentina hacia Africa, "una política exterior selectiva que

²⁶ 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, Mariscal Mobutu Sese Seko", Buenos Aires, 19 de febrero de 1987.

²⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, "Discurso del Sr. Presidente de la Nación Don Raúl Alfonsín, con motivo de la visita del Presidente de Cabo Verde, Arístides Pereira a la Argentina, Buenos Aires, abril de 1987.

abarcara el cinco por ciento del total. Estábamos empezando cosas en todos los frentes. Se debía hacer un trabajo de hormiga y con continuidad, había espacios para incrementar las relaciones comerciales a partir de la cooperación científico técnica. Pero para tener una política africana debíamos ser estrictos con las resoluciones de Naciones Unidas sobre Sudáfrica".²⁸

El interés de Caputo por mejorar las relaciones con África también se explicitó en una entrevista periodística en diciembre de 1986. Cuando le preguntaron sobre alguna falla en el cumplimiento de su gestión, manifestó que hubiera deseado haber aplicado un mayor énfasis en las relaciones con África, advirtiendo que en el futuro pondría todo su empeño en el estrechamiento de relaciones con ese continente.²⁹ Al año siguiente el canciller reiteró que "la política exterior argentina pondría énfasis en sus relaciones con África Subsahariana".³⁰

Si bien se le otorgaba importancia al mejoramiento de las relaciones políticas con África, posiblemente éstas estuvieran vinculadas a las expectativas de lograr un incremento en las relaciones comerciales, en el marco de la cooperación Sur-Sur, que aparecen claramente diseñadas por el entonces director del Área África y Cercano Oriente: "Nuestra política responde a la consecución de tres

²⁸ Entrevista realizada por la autora al ex Canciller Dante Caputo, Rosario, diciembre de 1992.

²⁹ "Caputo trató la tensión en Centroamérica", en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 17 de diciembre de 1986.

³⁰ "Reestructuran el área de África en la Cancillería", en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 2 de junio de 1987 y "Argentina aumentará sus vínculos con África", en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 27 de julio de 1987.

objetivos fundamentales: mantener relaciones de amistad y cooperación con todos los países, expandir los mercados para la colocación de nuestros productos tradicionales y no tradicionales, y coordinar nuestras posiciones con esos países en los foros internacionales en todas aquellas cuestiones donde tenemos intereses en común. Podemos mencionar entre otras las cuestiones económicas y las causas contra el colonialismo y la discriminación racial. Es claro que nuestra vinculación tiende a ser más intensa en el caso de los países de ambas regiones con los que las perspectivas de una relación de recíproco beneficio son mayores en los plazos corto y mediano... Con los países africanos tenemos por otra parte importantes lazos que derivan de nuestra común pertenencia al NOAL y perspectivas en el marco de la cooperación llamada Sur-Sur, como hemos podido felizmente implementar con Argelia. Con respecto a Sudáfrica, debe decirse que hay una diferencia muy marcada desde 1983, desde la asunción de las autoridades constitucionales y *esto se ha percibido muy claramente por parte de los países de la región y hasta por parte de la OUA, que nos ha reconocido este cambio en el énfasis de la política exterior argentina.*" (Espeche Gil, 1985: 1)(Lc remarcado pertenece a la autora)

La voluntad gubernamental argentina de ofrecer una imagen acorde con el nivel discursivo se explicitó particularmente en la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, instancia a través de la cual la Argentina definió una postura largamente

reclamada por los africanos. Pero, además, demostró su interés con acciones diplomáticas como las misiones enviadas al África, la apertura de nuevas embajadas y la firma de convenios. Posiblemente tales acciones podrían haberse realizado aún sin mediar la ruptura, pero obviamente ésta brindó un mejor marco de negociación y acercamiento.

En función de la complejidad y diversidad de los problemas del continente africano, se reestructuró en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto la Dirección de África y Cercano Oriente, dividiéndola en dos direcciones: África del Norte y Cercano Oriente, y África Subsahariana. Se creó la embajada argentina en Zimbabwe (2-10-86) y estaba en proyecto la apertura en Angola³¹, con la intención de matener una presencia más activa en el África Austral. Se establecieron relaciones diplomáticas con Centroáfrica (15-7-86) y Seychelles (2-10-86).

En el ámbito de las visitas argentinas al África a nivel presidencial y ministerial, debe mencionarse la escala del presidente Alfonsín en Argelia en octubre de 1984, que se constituyó en la *primera visita oficial de un jefe de Estado argentino al África*, y su asistencia a la reunión cumbre de los No Alineados en Zimbabwe (Harare, setiembre de 1986).

³¹ Para entonces, Argentina poseía embajadas en Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto, en el África Nordsahariana y en Senegal, Costa de Marfil, Nigeria, Gabón, Zaire, Zimbabwe, Kenia, Tanzania y Etiopía, en el África Negra.

El canciller Caputo otorgó relevancia política a los países africanos tanto en las instancias bilaterales como multilaterales. Visitó Argelia (diciembre de 1984) y Marruecos (1985), asistió en Angola (Luanda-setiembre de 1985) a la reunión ministerial de los No Alineados y a la cumbre de Harare (1986) y fue *el primer ministro de Relaciones Exteriores argentino que realizó una gira africana*, entre el 8 y el 23 de abril de 1988, por Costa de Marfil, Ghana, Angola, Gabón y Cabo Verde. También habló en nombre del Grupo de los Ocho en Addis Abeba, en el aniversario de la creación de la OUA (25 de mayo de 1988), frente a todos los representantes del continente africano. Si bien estos dos últimos viajes estuvieron muy relacionados con su candidatura a la presidencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas, no dejaron de ser sustancialmente positivos en el ámbito del mejoramiento de las relaciones argentino-africanas.³²

En cuanto a la contraparte africana, cinco presidentes africanos visitaron Buenos Aires: el presidente de Argelia Chadli Benjedid (entre el 8 y el 10 de octubre de 1986), de Zaire, Mariscal Mobutu Sese Seko (acompañado por el Comisario de Estado de Asuntos Etranjeros, Ekila Lyonda, entre el 19 y el 21 de febrero de 1987), de Cabo Verde, Aristides Pereira (entre el 28 y el 30 de abril de 1987), de Mozambique, Joaquín Chissano (y su ministro

³² Estas dos visitas al Africa realizadas por Caputo en 1988, y no la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, como algunos analistas suponen, tuvieron como objetivo sumar votos para obtener la presidencia de la Asamblea General en setiembre de 1988. Pero por el sistema de votaciones propio de esa elección, no pueden confirmarse, sino sólo suponerse las posiciones de algunos países africanos.

de Asuntos Extranjeros, entre el 29 y el 31 de marzo de 1988) y el presidente de Mali, Moussa Traoré, (del 16 al 19 de febrero de 1989). También llegaron al país varios ministros de Relaciones Exteriores africanos³³ sin contar a otros funcionarios de alto rango.³⁴

En este marco merece una mención especial la presencia en Buenos Aires en agosto de 1985 de Adimba Toivo Ja Toivo, alto dirigente de la SWAPO (Organización para la Liberación del Pueblo de Africa Occidental, hoy Namibia) para asistir a un Seminario contra el Apartheid organizado en esa ciudad. Toivo, quien sufrió 16 años de prisión en Sudáfrica, agradeció los esfuerzos del gobierno argentino por mejorar las relaciones con el Africa Negra, siendo su presencia una demostración de la recomposición de relaciones. También, por invitación del gobierno argentino nos visitó el Secretario General de la OUA, entre el 22 y el 26 de julio de 1988.

Paralelamente, desde la Cancillería se estaba *diseñando una estrategia de acercamiento al Africa en el marco de la*

³³ En 1984, el Ministro de Asuntos Extranjeros y de la Cooperación de Gabón; en 1987, el Comisario de Estado de Asuntos Extranjeros de Zaire y el Ministro de Negocios Extranjeros de Cabo Verde; en 1988, el Ministro de Asuntos Extranjeros y de la Cooperación de Benín, el Ministro de Negocios Extranjeros de Cabo Verde, el Ministro de Asuntos Extranjeros de Tanzania y de Uganda.

³⁴ En 1984, el Ministro de Planeamiento de Angola, el Ministro de Economía y Finanzas de la República Centroafricana y el Ministro de Comercio y Turismo de Benín; en 1985, el Ministro de Aguas y Bosques de Guinea, el Secretario de Estado de Ganadería y Pesca de Guinea, el Ministro de Comunicaciones de Nigeria, el Viceministro de Agricultura de Etiopía y el Ministro de Planeamiento y Estadística de Benín; en 1987, el Presidente de la Asamblea Nacional y Vicepresidente de Liberia (en visita privada), el Secretario de Estado de Planeamiento de Zaire, el Ministro de Planeamiento de Angola, el Comisario de la Juventud para Deportes y Recreación de Zaire y en 1988, representantes de países africanos ante Naciones Unidas.

cooperación Sur-Sur, pues se consideraba a la cooperación como una alternativa viable para la obtención de mayores márgenes de autonomía política y económica, y como medio idóneo para incrementar las vinculaciones. En este sentido el presidente Alfonsín afirmó: "...La cooperación Sur-Sur concebida como una complementación de los canales ya establecidos de la cooperación Norte-Sur es el tipo de vinculación que es posible desarrollar entre los países de América Latina y del Africa que deseen estrechar relaciones".³⁵

Para cumplir con este objetivo se creó la Subsecretaría de Cooperación Internacional en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, uno de cuyos propósitos era "promover la cooperación internacional con los países en desarrollo, en todos los ámbitos en que nuestro país está en condiciones de prestar dicha cooperación, fundamentalmente por razones de solidaridad". Así se "pretende activar la cooperación técnica con los países del Africa, a fin de viabilizar acercamientos para la apertura de mercados no tradicionales e incentivar el intercambio de tecnologías en campos no explorados".(Weiner,1986) Consecuentemente se firmó un convenio entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) y el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). En ese marco se enviaron dos misiones de cooperación en 1986, cinco en 1987 y

³⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, "Texto del discurso que pronunciara...", o. c.

dos en 1988.³⁶ Además, entre 1987 y 1988, se realizaron en Buenos Aires cuatro Seminarios argentino- africanos para incentivar la cooperación técnica en áreas específicas.³⁷

Dentro de estos parámetros de acercamiento transatlántico se firmaron acuerdos de cooperación con Argelia, Cabo Verde, Mozambique, Angola, Costa de Marfil, Benin, Nigeria y Malí.³⁸ Se concedieron además líneas de crédito para la compra de bienes

³⁶ Entre abril y mayo de 1986 se llevó a cabo una misión a Etiopía, Zimbabwe, Kenia, Costa de Marfil y Nigeria, para identificar posibles áreas de cooperación, que fue completada por otra, en noviembre del mismo año, a Zimbabwe, Zambia, Botswana, Kenia, Tanzania y Etiopía. En 1967 se llevaron a cabo misiones de cooperación técnica puntuales a Zimbabwe, Mozambique y Cabo Verde, y en junio de 1986 a Ghana y Costa de Marfil, habiéndose programado para Angola y Cabo Verde en setiembre.

³⁷ 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: Nigeria, Ghana, Etiopía, Zambia, Kenia, Tanzania, Malawi, Zimbabwe, Botswana, Swazilandia, Lesotho y a funcionarios de la SADCC. También fueron incluidos Angola y Mozambique por pertenecer al Africa 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. 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-lusófonos y a Guinea Ecuatorial se refirió a técnicas demográficas y se desarrolló entre el 17 y el 25 de noviembre del mismo año.

³⁸ Los convenios firmados con los países africanos durante la Administración Alfonsín son los siguientes: Argelia: Acuerdo de Cooperación Económica, Industrial, Científica y Cultural (diciembre de 1984); con Cabo Verde: Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica, (abril de 1987); con Mozambique: Acuerdo General de Cooperación Científica y Técnica (abril de 1988); con Angola: Convenio de Cooperación Económica, Técnica, Científica y Cultural (abril de 1988); con Benin: Acuerdo de Cooperación Científica, Técnica y Cultural (julio de 1988); con Nigeria: Acuerdo de Cooperación Económica, Científica y Técnica (agosto de 1988); con Malí: Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica (febrero de 1989).

argentinos³⁹, se efectuaron donaciones de granos y se otorgaron becas en el área de salud.⁴⁰

Se puede observar así, la explicitación fáctica de una estrategia para Africa que tendía a priorizar las vinculaciones con los países del Africa Austral, manteniendo una permanente posición crítica frente al gobierno de Sudáfrica. Su diseño fue elaborado "por lo alto", y no se observaron coincidencias básicas entre el Ministerio de Economía (Secretaría de Industria y Comercio Exterior, y Banco Central) y la Cancillería respecto a prioridades, selección de países y financiamiento para las exportaciones al Africa. Tampoco existía una fluida interconexión vertical y horizontal entre todas las agencias con algún tipo de competencia en el tema africano -aunque esta situación no es propia del área ya que se reproduce en gran parte de la estructura decisional argentina-. Se perciben diferentes gradaciones en cuanto al rol y la importancia de Africa en las áreas política y económica de gobierno, y también entre los decisores de políticas y los cuadros intermedios. Y además es importante remarcar que tanto las estrategias analizadas como las acciones en esta cuestión estaban condicionadas por el relativamente bajo perfil que le correspondía al continente

³⁹ Durante noviembre y diciembre de 1984 se concedieron créditos por 10 millones de dólares a Guinea, a Centroáfrica y a Benín. En julio de 1987, por 15 millones de dólares a Zaire.

⁴⁰ El gobierno argentino efectuó las siguientes donaciones de granos: en 1984, trigo a Mauritania y arroz a Ghana; en 1985, trigo a Etiopía, Somalia, Mozambique, Malí y Sudán; en 1986, trigo a Mauritania, Botswana, Lesotho, Zambia, Cabo Verde, Níger, Chad y Camerún. En 1987, trigo a Mozambique, Zambia, Cabo Verde, Togo y países de la SADCC; en 1988, trigo a Etiopía, Cabo Verde, Chad, Benín y a refugiados saharahuis. Las becas otorgadas durante 1980 en el área de Salud correspondieron a Angola, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gabón, Ghana y Nigeria.

africano en el marco de las prioridades externas de aquel momento.

Si nuestra cancillería, a través de un cambio de actitud pretendía explicitar un proyecto que priorizara el fortalecimiento de vinculaciones permanentes con el continente africano, debía mostrar la intención de dar por finalizada una política dual para Africa, definiendo claramente quiénes eran los interlocutores africanos. La solidaridad de los países africanos con la mayoría negra de la población de Sudáfrica y Namibia en la lucha contra la dominación blanca se había convertido en uno de los ejes de sus relaciones exteriores, ya que al menos desde un punto de vista formal, la cuestión sudafricana y el mantenimiento de relaciones con el gobierno de la minoría blanca de Pretoria conformaban una línea divisoria de aguas para cualquier acercamiento que se pretendiese con los países del Africa.

c) El contexto sudafricano

Mientras se iniciaba el proceso de redemocratización en Argentina, en 1984 entró en vigencia en Sudáfrica una nueva constitución, que si bien implicó una ruptura definitiva con el sistema de Westminster y estableció un Parlamento Tricameral - para blancos, indios y mestizos- continuó excluyendo a la población negra del acceso a las instancias político-institucionales.

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

El conflicto se internacionalizó al trasladarse la crisis interna a los Estados vecinos (Zimbabwe, Zambia, Angola y Mozambique) quienes respaldaban las iniciativas negras desde el exterior. Las fuerzas armadas sudafricanas realizaron incursiones punitivas en el territorio de estos países con el pretexto de destruir las bases de oposición del ANC (Congreso Nacional Africano), rompiendo el statu quo en el Africa meridional.

La internacionalización del conflicto (presiones, desinversión, incremento de sanciones, aislamiento político de Pretoria y su

opción por las agresiones externas) fue acompañada y sucedida en Sudáfrica por fenómenos tales como: "una mudanza cualitativa en la lucha Antiapartheid hacia un estado superior, el fortalecimiento traducido electoralmente de una corriente blanca ultraracista que pareciera vivir en un mundo de relojes parados, un resquebrajamiento irrecuperable en los aparatos tradicionales de producción ideológica del poder blanco -Broederbond, la Iglesia Reformista Holandesa-, la transferencia creciente del poder de decisión en el Consejo de Seguridad Nacional" (Nunes Pereira, 1987:2) . Los empresarios, por su parte, comenzaron a reivindicar reformas sociales para satisfacer las necesidades de mano de obra negra especializada.

d) El contexto internacional y la crisis sudafricana.

Es importante considerar aquí cómo el contexto internacional condiciona las relaciones internacionales de un Estado, pues "la posición externa de un país mejora o empeora en la medida en que su política exterior coincide o contrasta con las tendencias mundiales imperantes" (mientras mayor es el contraste, mayor es el deterioro de la posición internacional del país en cuestión y viceversa) (Muñoz, 1986:14).

En el caso de Sudáfrica, la repercusión de las cuestiones domésticas y regionales en el ámbito internacional fue inmediata. Desde la perspectiva del contexto global, fue el momento más difícil para Sudáfrica, pues las presiones se incrementaron

cuantitativa y cualitativamente. Junto a los Estados y las organizaciones internacionales se sumaron bancos privados y empresas transnacionales, que se retiraron de Sudáfrica. También se movilizó la sociedad civil de los países occidentales, alentada por la actividad de los grupos antiapartheid.

A los efectos de este trabajo, sólo analizaré en relación a la política de sanciones económicas la posición de los más importantes actores gubernamentales con intereses en la región.⁴¹

A partir de 1985, los *Estados occidentales desarrollados* comenzaron a modificar su actitud reticente, apoyando ahora algún tipo de sanciones. Sin embargo muchas de ellas fueron simbólicas -en la medida en que prohibían vínculos que ya no existían-, o ineficaces -pues al ser las sanciones irregulares en su aplicación le quitaban uniformidad, dejando espacios que eran ocupados por otros (nótese el creciente rol en Sudáfrica de empresas japonesas, alemanas e italianas frente al retiro de las norteamericanas)-. Sin embargo es importante anotar los cambios producidos en la posición de EE.UU. (tanto del Congreso como de la opinión pública y de las empresas) y de Francia, en función del rol que juegan, el primero en el ámbito internacional y el segundo en el africano.

En el caso de los *Estados Unidos*, la Casa Blanca y el Congreso discrepaban respecto a las sanciones a Sudáfrica. El

⁴¹ Para un análisis más detallado de las presiones internacionales sobre Pretoria consultar mi trabajo sobre "Factibilidad de una solución a la crisis del Africa Austral a partir de un sistema internacional transnacionalizado", presentado al V Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Estudios Afroasiáticos, Buenos Aires, 7 al 11 de setiembre de 1987, mimeo.

presidente Reagan respaldaba la política de "compromiso constructivo", que sostenía la no aplicación de sanciones a Sudáfrica pues, en su concepción geoestratégica del conflicto Este-Oeste, era considerada como un puntal de Occidente. Pero por primera vez en la historia de las relaciones de EEUU con Sudáfrica, se vio obligado a votar sanciones económicas limitadas, luego de importantes confrontaciones en el Congreso. Este había aprobado, el 2 de octubre de 1986 un proyecto de ley para aplicar fuertes sanciones económicas, como muestra de la oposición norteamericana a la política racial de Pretoria. Sin embargo, la posición presidencial pudo sostenerse en el ámbito de las Naciones Unidas -a través de las directivas que el Departamento de Estado impuso a su representante-, ya que Estados Unidos vetó en el Consejo Permanente todas las resoluciones que pudieran implicar sanciones económicas a Sudáfrica.

Francia, que tradicionalmente se había opuesto a la aplicación de sanciones económicas, cambió su actitud a partir de la crisis interna sudafricana de 1985, llegando incluso a proponer en el Consejo de Seguridad la aplicación de sanciones económicas voluntarias. Este giro podría entenderse como una elección del Palacio del Elíseo en función de la amplia gama de vínculos e intereses que la ligan a los países del Africa.

Gran Bretaña, por su parte, siguió fiel a su posición de no aplicar sanciones, argumentado que éstas no modificarían la situación interna en Sudáfrica y perjudicarían a la población negra

que se pretendía ayudar. En realidad la primera Ministra Margaret Thatcher estaba protegiendo las inversiones británicas en Sudáfrica (Gran Bretaña posee el 50% de las inversiones extranjeras: 18.000 millones de dólares) e intentando así salvar los puestos de trabajo que podrían perder los ciudadanos británicos en caso de aplicarse sanciones radicales.

La Unión Soviética, en tanto, consecuente con su crítica al capitalismo occidental por su colaboración con el régimen de Pretoria, no mantenía ningún tipo de vínculos y aplicó sanciones globales contra Sudáfrica desde los años cincuenta.

Es en el marco de las *organizaciones internacionales gubernamentales* donde fue mayor la presión. No obstante es de mencionar que también en este caso la efectividad de las sanciones propuestas dependió de la voluntad política de los estados para aplicarlas por una parte, y de las características del órgano que tomó la decisión, por la otra. Si bien no se desconoce la distancia que media entre aprobar una sanción, su aplicación y el contralor posterior que pueda ejercerse, es cierto también que al incrementar sus presiones, los principales estados colocaron límites a los espacios internacionales de Sudáfrica, convirtiéndola en un "Estado paria".

En las *Naciones Unidas*, se observan dos tendencias: la Asamblea General, que por su composición democrática mantuvo una tradicional política condenatoria a través de sanciones que incluían desde el embargo petrolero hasta la ruptura de vínculos diplomáticos,

culturales y deportivos -pero que sólo son recomendaciones y carecen de obligatoriedad-, y el Consejo de Seguridad, órgano de conformación restringida que posee la capacidad de aplicar sanciones obligatorias. Pero debido a los intereses en juego de Gran Bretaña y EE.UU.- miembros permanentes- sólo resolvió con obligatoriedad el embargo de armas (res. No.418 de 1977). Las otras medidas han sido sanciones de tipo voluntario que no comprometieron de la misma manera a los Estados miembros de la organización.⁴²

La Comunidad Europea, en tanto, había desarrollado una política de progresiva presión a través de la adopción de un paquete de sanciones económicas moderadas, pero dejando la implementación individual de otras medidas a cada Estado miembro.⁴³ La diferencia de intereses entre los miembros de la CE mostró una división en las posiciones: Gran Bretaña y Alemania consideraban las medidas como maximalistas y por tanto que ningún Estado comunitario debería ir más allá; en tanto España, Dinamarca, Holanda, Francia, Grecia e Italia reclamaron una postura más drástica contra el régimen sudafricano.

⁴² La cuestión del embargo obligatorio de armas merece una mención especial, pues la ausencia del tradicional veto de EEUU en estas cuestiones está vinculado con la política más abierta hacia el Africa Negra y más crítica hacia Sudáfrica que desarrolló el presidente Carter durante la primera etapa de su administración. A pesar del embargo, Sudáfrica continuó abasteciéndose desde el exterior, demostrando que muchos Estados no cumplieron con el boicot o que ciertos circuitos internacionales directamente involucrados en la venta de armas, escapan al control de los Estados.

⁴³ En la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de Luxemburgo (10 de setiembre de 1985) se puso de manifiesto la gran preocupación por la situación sudafricana y se decidió armonizar actitudes con ciertas medidas que fueron consideradas como restrictivas o como positivas. En la reunión de Bruselas (setiembre de 1986) se prohibieron nuevas inversiones y se aprobaron embargos a la importación de hierro, acero y monedas de oro. Pero se dejaron de lado rubros más decisivos como el carbón, el oro y los diamantes.

La *Commonwealth* también acordó aplicar medidas moderadas ⁴⁴ a pesar de la negativa de Gran Bretaña a aplicar sanciones, hecho que la aisló coyunturalmente de la comunidad por ella creada. Los países nórdicos ⁴⁵ también incrementaron su presión a través de la coordinación de sus políticas hacia Sudáfrica con el objetivo de concluir todo tipo de vinculaciones con el gobierno racista.

Desde su creación, el *Movimiento de Países No Alineados* ha manifestado como uno de sus objetivos la eliminación del Apartheid en Sudáfrica, proponiendo un boicot total a Pretoria. En la cumbre de Harare (6 de setiembre de 1986) y con motivo del agravamiento de la crisis en el Africa Austral, se creó el Fondo de Acción para rechazar la Invasión, el Colonialismo y el Apartheid (AFRICA Fund) cuyo objetivo era el fortalecimiento de la capacidad económica y financiera de los Estados del Frente para combatir el régimen del Apartheid y apoyar los movimientos de liberación nacional en Sudáfrica y Namibia.

La posición de la Organización para la Unidad Africana es coincidente con el Movimiento de No Alineados en lo referido a la imposición de sanciones amplias y obligatorias contra el régimen del Apartheid y en pro de la independencia de Namibia. En su carta constitutiva ya se reflejaba el compromiso de sus miembros para eliminar el Apartheid y cualquier otra forma de discriminación

⁴⁴ Tanto en la Cumbre de Nassau (Bahamas, octubre de 1985) como en la Minicumbre de Londres (agosto de 1986) se prohibieron el comercio, los créditos y la transferencia de tecnología y cooperación.

⁴⁵ Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia.

racial en el continente. Para finalizar, incluyo a los países de la SADCC y a los de la Línea del Frente ⁴⁶, no sólo porque estaban involucrados directamente en la crisis sino porque de aplicarse un boicot económico internacional, en función de su dependencia económica de Sudáfrica, serían los primeros en ser objeto de las acciones retaliatorias de Pretoria y en sufrir las consecuencias del agravamiento de la crisis económica en la región. Sin embargo, ambos grupos consideraron la política de sanciones económicas como un arma fundamental para minar las bases del régimen sudafricano, pero solicitaron que se la acompañase con una política de respaldo internacional a su propio desarrollo.

e) El proceso de toma de decisiones

En el marco de una política africana, durante los dos primeros años de gestión, el gobierno argentino había decidido mantener un muy bajo perfil en las relaciones con Sudáfrica, pero sin cortar las vinculaciones diplomáticas.⁴⁷ Pero el devenir de los acontecimientos -tanto con respecto a la evolución de la situación en Sudáfrica como en el marco de las negociaciones en los No Alineados-

⁴⁶ La SADCC, Southern African Development Coordination Conference está constituida por Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe. Los Países de la Línea del Frente (Front Line States) son Angola, Botswana, Mozambique, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

⁴⁷ La entonces Secretaria de Relaciones Internacionales, Embajadora Elsa Kelly, desmintió que el gobierno argentino proyectase romper relaciones diplomáticas con Sudáfrica, agregando que en ese tema, el gobierno argentino "se limitará a mantener la situación imperante", en "Desmienten una presunta ruptura con Sudáfrica", en *Diario Clarín*, Buenos Aires, 15 de agosto de 1984.

condicionó la posición original de Argentina. Buenos Aires comenzó condenando al gobierno de Pretoria y terminó rompiendo relaciones diplomáticas con Sudáfrica el 22 de mayo de 1986.⁴⁸ Fue una decisión que llevó su tiempo, ya que en diversas oportunidades el Canciller Caputo mencionó que el gobierno de Argentina seguía con mucha preocupación la evolución de los acontecimientos en Sudáfrica, estudiando las actitudes diplomáticas que correspondieran al respecto.

La Cancillería sostenía como política oficial el no mantenimiento de relaciones culturales y deportivas con el gobierno de Sudáfrica -de acuerdo con la resolución de Naciones Unidas de 1977- desalentando los intercambios que para esa época eran muy importantes.⁴⁹ En 1984, por ejemplo, criticó la participación de tres deportistas sudafricanos en un torneo de squash en Buenos Aires e incluso presionó para evitar la participación de jugadores argentinos en Sudáfrica. No obstante no logró impedir el viaje del equipo de rugby argentino Las Cebras, o una gira de rugbiers argentinos en el combinado latinoamericano Los Jaguares (compuesto mayoritariamente por Los Pumas). Por una nota del 14 de setiembre la Cancillería advirtió

⁴⁸ La ruptura de relaciones diplomáticas fue anunciada el 22 de mayo de 1986, por comunicado No 32-86. del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: "...ante expresiones oficiales del gobierno sudafricano... que confirman la voluntad desestabilizadora e intervencionista de sus autoridades en perjuicio de las naciones vecinas...como consecuencia de un régimen institucionalizado de discriminación racial...que constituye una amenaza para la paz y seguridad internacionales... el gobierno argentino ha adoptado la decisión de romper relaciones diplomáticas con la República Sudafricana, reiterando la permanente amistad con el pueblo sudafricano".

⁴⁹ Sin embargo, no pudo impedir algunas reuniones abiertas al público, pero de carácter privado, organizadas por sudafricanos y argentinos, para incentivar el comercio entre ambos países, como la realizada en el Hotel Claridge, a mediados de 1984.

"lo desaconsejable de la inclusión de argentinos en el equipo", que "acarrearía consecuencias sumamente negativas en el orden internacional". La situación se agravó a tal punto que el 9 de octubre de ese mismo año, la Cancillería emitió un comunicado por el cual todo ciudadano sudafricano que ingresara con visa de turista a la Argentina tenía prohibido participar en competencias o exhibiciones deportivas⁵⁰ y deslindó responsabilidades respecto a la gira privada realizada por ciudadanos argentinos.⁵¹

La primera decisión de trascendencia -como expresión de desagrado por la discriminación racial y la creciente represión ejercida por el régimen sudafricano- fue la convocatoria en consulta del encargado de negocios en Pretoria el 12 de agosto de 1985 (quien había quedado a cargo de nuestra representación diplomática desde 1974). Con ello la Cancillería argentina apuntaba a criticar la declaración de "estado de emergencia" del 21 de julio, respuesta gubernamental a la agitación antiapartheid que se había iniciado en setiembre de 1984.⁵²

⁵⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Comunicado del 9 de octubre de 1984, Buenos Aires.

⁵¹ En relación a la gira deportiva del combinado de rugby Los Jaguares, "el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto hace saber: 1) que el mismo no ha contado con ningún tipo de patrocinio, ayuda o incentivo del gobierno de la República Argentina para la concreción de encuentros con equipos sudafricanos. 2) que tratándose de una iniciativa totalmente privada, mal pudo el Estado Argentino haberla prohibido sin violar las más estrictas garantías constitucionales de libertad de entrar y salir de las fronteras (art. 14 CN). No obstante la Cancillería argentina lamenta que justamente sea un grupo de sus nacionales el que, sin tomar en cuenta una de las posiciones del gobierno democrático argentino, esto es de condena al racismo y a la política del "apartheid", tome parte de un evento de esta naturaleza", en "Comunicado oficial por la gira a Sudáfrica", en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 26 de octubre de 1984.

⁵² Las consecuencias político-diplomáticas de la medida habían sido discutidas en el seno del Consejo de Coordinación de la Cancillería y demorada su implementación una semana, según

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

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

consignó la prensa en "El gobierno convocó a su representante en Pretoria" en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 13 de agosto de 1985.

Por otra parte, "antes de resolver la Cancillería llamar al encargado de negocios en Sudáfrica, se estudiaron los antecedentes internacionales y se convino diferir la medida extrema -ruptura de relaciones- para el caso de agravamiento de la situación en aquel país", en "La Cancillería expectante", en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 16 de agosto de 1985

países del Africa Austral.⁵³ Esta posición fue además coincidente con las resoluciones aprobadas por Argentina en los organismos internacionales, a partir de una participación más activa en las reuniones realizadas para condenar la política sudafricana.⁵⁴

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

La ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica fue una respuesta argentina frente a dos temas -*recomposición de las relaciones con los No Alineados y Derechos Humanos*- en los cuales se pretendía revertir las posiciones sustentadas por el gobierno anterior, ya que ideológica y programáticamente Alfonsín estaba en las antípodas del pensamiento del gobierno militar.

⁵³ Comunicados emitidos por la Cancillería argentina el 9/10/84, 10/10/84, 9/5/85, 24/5/85, 26/7/85, 12/8/85, 2/4/86, 20/5/86, 22/5/86, 13/8/86.

⁵⁴ En las instancias multilaterales puede mencionarse la participación argentina en los períodos ordinarios de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, durante 1984, 1985 y 1986; en la Reunión del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, en Ginebra (1984); en la Reunión Extraordinaria del Comité Coordinador sobre Namibia, del Movimiento de Países No Alineados, en Nueva Delhi, (21 de abril de 1984); en la Conferencia Mundial de Sanciones Contra Sudáfrica Racista, en París (junio de 1986); en la Conferencia Internacional en Pro de la Independencia de Namibia, en Viena (julio de 1986), en el Seminario sobre los Derechos Humanos en Sudáfrica, organizado por el Comité contra el Apartheid, en Camerún (1986).

La percepción de Alfonsín y Caputo sobre *el rol de la Argentina en el marco de los No Alineados* era diferente respecto al régimen precedente. La solidaridad en la lucha contra el racismo llevada adelante por los países africanos, y la necesidad de definir posiciones claras frente a estos países y los No Alineados en esta cuestión, impulsaron en el gobierno argentino la decisión de terminar con la política dual ya analizada. Una posición crítica frente a Pretoria fortalecería la presencia argentina dentro del Movimiento de No Alineados, donde la lucha contra el Apartheid era uno de los aspectos que contaba con la *unanimidad* de este grupo de países, heterogéneos y disímiles ideológicamente. La elección de Luanda y Harare como sedes de la reunión ministerial preparatoria y de la cumbre, respectivamente, estuvo vinculada a una de las ideas fuerza del movimiento: apoyar a los países de la región austral del Africa en su lucha contra el sistema de discriminación racial sudafricano y así fortalecer la acción internacional dirigida a eliminarlo.

En este contexto, la ruptura de relaciones diplomáticas se inscribió temporalmente entre la reunión preparatoria en Luanda de setiembre de 1985 y la cumbre de Harare de agosto-setiembre de 1986. ¿Hasta qué punto influyeron las presiones africanas en la preparatoria y hasta qué punto fue condicionante la cercanía de la cumbre? Según declaraciones del Dr. Aiconada Sempé se empezó con la idea de la ruptura desde la reunión preparatoria en Luanda, donde la Argentina intentaba mostrar coherencia en un tema como

el Apartheid. "En Luanda se habían presentado dos temas candentes: la cuestión árabe y la cuestión sudafricana. En la primera, Argentina no tenía intención de modificar su posición neutral. En la segunda, Argentina podía dar prueba de pertenencia al movimiento, castigando al racismo, que se constituía en una violación de los principios de su Política Exterior".⁵⁵

Del análisis de los discursos del Canciller Caputo sobre el tema no se descarta, pero tampoco se deduce, la intención clara de romper relaciones. Un mes antes de la reunión en Luanda, Caputo había afirmado que "el tema de la ruptura de relaciones con Sudáfrica es un asunto sumamente delicado que hay que tratar con bastante cuidado"... "ya que la Argentina debe adoptar por sí misma decisiones con respecto a Sudáfrica".⁵⁶ En tanto, en su disertación en esa reunión Caputo no habló de ruptura de relaciones pero "condenó la violación a los derechos humanos en Sudáfrica entendiendo que solo la acción internacional será efectiva para aislar el régimen de Pretoria".⁵⁷

Según Angel Tello, también en Luanda se vinculó el pedido africano de ruptura con la no presentación por parte de los africanos de un proyecto sobre internacionalización de la Antártida -tema que venía discutiéndose desde la reunión de Nueva Delhi en

⁵⁵ Entrevista realizada por la autora al Dr Raúl Alconada Sempé quien actuó como Viceministro y fue Secretario de Asuntos Latinoamericanos, Rosario, 26 de agosto de 1992.

⁵⁶ "Caputo calificó..." o. c.

⁵⁷ "Enérgica condena de Caputo al Apartheid", en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 8 de setiembre de 1985

1983.⁵⁸ Pero esta información fue negada por el Dr Aiconada Sempé, quien también había asistido a la reunión preparatoria.

Si bien el tema de la ruptura de relaciones con Sudáfrica estuvo siempre presente en la agenda externa de los países africanos, muchos Estados habían convivido con ellos en situaciones de dualidad, como ocurrió con Argentina y otros países latinoamericanos, o con Francia, como principal ejemplo de los países desarrollados. Pero esta dualidad no se había observado en el contexto de los países miembros del movimiento de No Alineados.

Por tanto el gobierno argentino consideró oportuno y necesario *romper relaciones diplomáticas con Sudáfrica para mostrar una mejor imagen no alineada y recomponer la imagen negativa que había dejado el gobierno militar*. Aunque la situación interna en Sudáfrica había comenzado a complicarse desde 1985, la Cancillería argentina aprovechó uno de los momentos más álgidos -las incursiones sudafricanas a los estados vecinos- para mostrar una posición clara frente a sus socios no alineados.

Esta decisión -además de las declaraciones y acciones previas- podría llamar la atención del mundo africano y de los No Alineados sobre la existencia de un cambio profundo en la actitud argentina hacia el gobierno racista sudafricano y así borrar la imagen de su histórica vinculación con el gobierno de Pretoria, por

⁵⁸ Entrevista con el Lic. Angel Tello, asesor de la comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, Buenos Aires, 24 de junio de 1986

una parte, y el relativo olvido en que había caído el continente africano en el marco de la política exterior argentina, por la otra. Se pretendió así, mejorar la inserción argentina en un ámbito que formaba parte de los diseños de la política exterior del gobierno de Alfonsín, y donde se pretendía encontrar apoyo, entre otros temas, en el reclamo de soberanía sobre las islas Malvinas, la politización de la deuda externa y el desarme nuclear.

Pero junto al objetivo de mejorar la posición argentina en los No Alineados también se inscribió la *reivindicación de la defensa de los Derechos Humanos* que el gobierno de Alfonsín interpretó como una cuestión "internéstica". El Apartheid implementado por el gobierno de la minoría blanca sudafricana fue considerado como una violación de los derechos humanos fundamentales y las incursiones punitivas a los países vecinos una amenaza a la paz internacional.

La vinculación de este tema con la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica formó parte del discurso de importantes funcionarios del gobierno radical. "Una violación tan flagrante de los derechos humanos como la que se producía en el Africa Austral no podía pasar desapercibida para un gobierno que trataba de garantizar el respeto a la persona humana en todos los ámbitos".⁵⁹

⁵⁹ Este principio defendido por el radicalismo quedó explicitado en todas las entrevistas realizadas con quienes podrían estar vinculados a la decisión en cuestión. Según Caputo: "hay muchas cosas en el mundo que son materia de debate, pero realmente aceptar a esta altura de la civilización, que es un problema romántico no condenar activamente a un país que excluye por el color de la piel, está fuera de debate y hay que ser coherente... Además Argentina venía con una carga tan pesada de

El gobierno de Alfonsín intentaba mostrar al mundo una posición opuesta a la del gobierno militar anterior, que se había aislado del contexto internacional en gran parte por su participación en la llamada "guerra sucia". Por tanto no podía ni debía mantener el mismo tipo de vinculación con Sudáfrica que los militares en el poder, particularmente en un momento muy crítico en la política interna sudafricana. Las protestas contra el gobierno blanco se habían generalizado en todo el país, y la represión gubernamental alcanzó niveles muy altos que hacían recordar tiempos muy cercanos en la Argentina. En tanto, la intervención sudafricana en los países vecinos para reprimir cualquier intento desde el exterior de apoyo externo a la lucha anti-Apartheid -las bases más importantes del ANC en el exilio se encontraban en los países limítrofes- generó una muy fuerte reacción de la comunidad internacional frente a la cual la Argentina no podía permanecer al margen. Con este acto de política exterior Argentina también castigaba a Sudáfrica.

funcionar al revés de los valores humanos...". (Entrevista de la autora con el ex canciller...o.c.). Para Alconada Sempé fue "siempre una causa militante". (Entrevista ... con el Dr. Raúl Alconada Sempé, o.c). El senador Gass afirmaba: "Yo siempre fui un luchador por los derechos humanos y estuve de acuerdo con romper con Sudáfrica, aunque hubo dificultades dentro del partido y del gobierno, en algunos casos porque se tenían en cuenta los negocios con Sudáfrica. Yo creo que en política exterior no hay que salirse de los principios". (Entrevista de la autora con el Senador Adolfo Gass, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Rosario, 28 de agosto de 1992) En tanto para Solari Irigoyen, "la base de esta decisión fue ética. Yo creo en la ética de la Política Internacional y de las conductas internacionales" (Conversaciones con el Dr Hipólito Solari Irigoyen, embajador itinerante, Rosario, 9 de octubre de 1992).

f) La decisión de romper relaciones diplomáticas

*La decisión de romper relaciones diplomáticas con Sudáfrica fue tomada por el Canciller Caputo en consulta con el presidente Alfonsín. Es decir, en las más altas instancias del ejecutivo, acercándose así, al "modelo de actor racional unificado".*⁶⁰ No mediaron otras agencias burocráticas o grupos de presión,⁶¹ aunque algunas fuentes sugieran que se consultó a los diputados Storani y Bordón y al senador Gass.

Similar procedimiento se habría seguido en 1985 para la convocatoria en consulta del encargado de negocios argentino en Pretoria, pues la prensa anota que "la decisión fue adoptada luego de las conversaciones que mantuvo Caputo con el presidente de la Nación y sobre la base de la reiterada posición argentina expuesta por vía bilateral así como los comunicados públicos".⁶²

Alconada Sempé afirma que fue él quien impulsó el tema en la Cancillería -posiblemente en el círculo cerrado conformado por el "Grupo de los 4" y algunos asesores-, como una demostración

⁶⁰ La decisión la tomaron el Presidente y el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto exclusivamente. Cuando se le inquirió al senador Gass, sobre si había sido consultado, comentó: "no le preguntaron a nadie". (Entrevista ... con el Senador...o.c.). En tanto según Alconada Sempé, "en temas de Política Exterior el presidente se abrió totalmente a las opiniones del Canciller y su grupo de trabajo". Obviamente existía una total empatía de ideas y principios. Para Alconada Sempé "Alfonsín no presionó ni a favor ni en contra: cuando se le llevó la solución le pareció correcta y la aceptó". (Entrevista...con el Dr.Raúl Alconada Sempé...o.c.)

⁶¹ De acuerdo a consultas realizadas durante ese período en Buenos Aires a funcionarios de la Secretaría de Industria y Comercio Exterior y del Departamento Africa y Cercano Oriente de la Cancillería, la decisión de romper relaciones no sólo no pasó por esas áreas, sino que en general ellos no estaban de acuerdo con la ruptura.

⁶² "El gobierno convocó a su representante en Pretoria", en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 13 de agosto de 1985.

de pertenencia a los No Alineados y como causa militante.⁶³ Si esta versión fuese cierta, queda a nivel de las conjeturas analizar la posibilidad de que esta decisión no hubiese sido tomada de no haber mediado tal presión, pues ni el Canciller Caputo, ni el Presidente Alfonsín habían pensado originariamente en tomar una medida tan drástica, incluso a pesar del pedido de los africanos en Luanda. Pero los sucesos en Sudáfrica y la consiguiente presión externa, más las demandas de ruptura planteadas por fuerzas internas en Argentina (Congreso y movimientos antiapartheid, que aunque de poco peso y con poca presión sobre este proceso de toma de decisiones constituían una opinión relevante para un gobierno de transición democrática) conformaron un marco propicio para la decisión de la ruptura.

Respecto a la influencia de *otros actores gubernamentales* en el proceso decisorio, se puede anotar que la política exterior argentina no ha sido objeto de frecuentes debates en el *Congreso* y solamente lo es en el seno de los partidos políticos -al menos los mayoritarios- en ocasión de la elaboración de las plataformas electorales, lo cual le da un cariz formal a una cuestión que es sustancial.

Si bien en este período el Congreso no tuvo demasiada participación en los asuntos de política exterior, tanto por la falta de práctica debido a las interrupciones infligidas al proceso

⁶³ Entrevista... con el Dr. Raúl Alconada Sempé... o.c.

democrático como por el juego interpartidario, en este caso en particular mostró preocupación por la cuestión sudafricana. Representantes de los dos *partidos políticos mayoritarios* -radical⁶⁴ y peronista- se expresaron contra el Apartheid sudafricano y presentaron proyectos en el Congreso para promover la ruptura de relaciones con Pretoria.

El 10 de enero de 1984 el diputado justicialista Antonio Paleari presentó un proyecto de declaración -que no prosperó- para que la Cámara Baja solicitara al Ejecutivo "la ruptura o cesación de relaciones con la República de Sudáfrica hasta tanto ese país no modifique el Apartheid".⁶⁵ Por su parte, también el senador peronista Vicente Saadi, presentó a la Cámara Alta un proyecto de ruptura de relaciones diplomáticas y comerciales con Sudáfrica.⁶⁶

Con una actitud crítica frente a Sudáfrica, el diputado radical Federico Storani, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados elevó el 14 de agosto de 1985, un proyecto de "ruptura de todo tipo de relaciones diplomáticas y comerciales entre Argentina y Sudáfrica", como gesto de condena a la política del Apartheid, que fue aprobado el 22 de agosto. Según algunos analistas este proyecto fue propuesto

⁶⁴ El Comité Capital de la Unión Cívica Radical expresó que las presiones diplomáticas y económicas hacia el gobierno sudafricano deben extremarse con toda energía para promover un urgente cambio en la anacrónica situación sudafricana; el embajador itinerante Hipólito Solari Irigoyen dijo en Tucumán: "La Argentina se vería obligada a romper relaciones con Sudáfrica si el gobierno de ese país insiste en su política de segregación racial", Preocupación oficial por lo que ocurre en Sudáfrica, en *Diario La Razón*, Buenos Aires, 21 de agosto de 1985.

⁶⁵ *Diario Tiempo Argentino*, Buenos Aires, 11 de enero de 1984.

⁶⁶ "Senado: Rechazo del Apartheid de los Sudafricanos", en *Diario Tiempo Argentino*, Buenos Aires, 22 de agosto de 1985

luego de una larga conversación con el Canciller Caputo y el Senador Gass, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Alta, en el marco de una estrategia política para adelantarse a un proyecto de la oposición en ese sentido.⁶⁷ De hecho, la iniciativa en este ámbito la habían tomado los congresales justicialistas.

Pero más allá de posibles estrategias políticas, podría pensarse que los dos partidos encontraron un punto de convergencia en su posición frente a Sudáfrica y que la ruptura de relaciones diplomáticas gozaba de consenso general, pues como apuntó el diputado justicialista Bordón Gonzalez cuando se debatió el proyecto, "...cuando las fuerzas nacionales coinciden, coincide la totalidad del pueblo argentino..." pues " el debate tiene que ver con una política que estamos seguros que es la de la mayoría del pueblo argentino..."⁶⁸

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

⁶⁷ "La Cancillería expectante", en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 16 de agosto de 1985.

⁶⁸ Cámara de Diputados de la Nación, "Ruptura de relaciones con la República de Sudáfrica", *Diario de Sesiones*, setiembre 19 de 1985, p. 5055.

medidas y según opinión de Alconada Sempé, "el Congreso no ejerció presión sobre el ejecutivo, aunque fuese un tema sobre el cual se conversaba".⁶⁹

Si bien el tema de la ruptura de relaciones diplomáticas no fue discutido por *actores de la sociedad civil argentina* tanto por su poca participación en cuestiones vinculadas a la política exterior como por la escasa incidencia sobre la sociedad argentina de los problemas en Sudáfrica, también pueden encontrarse algunos antecedentes de pedido de ruptura por parte de movimientos anti-Apartheid que para ese entonces habían surgido en la Argentina: el Comité Argentino para la independencia de Namibia y la Erradicación del Apartheid, y el Comité Argentino contra el Apartheid en Sudáfrica. En este sentido merece anotarse que el diputado justicialista A. Paleari, había creado en abril de 1984 la Comisión para el Desarrollo de Relaciones Argentino-Africanas (CODERAAF), cuyos principales objetivos eran la lucha contra la discriminación racial sudafricana y la obtención de la independencia de Namibia. En este contexto, había organizado entre el 20 y el 22 de agosto de 1985 el Simposio de Buenos Aires, con el fin de tratar la erradicación del Apartheid y la independencia de Namibia.⁷⁰

⁶⁹ Según Alconada Sempé el hubo mayor presión de la Cámara de Diputados sobre la Cancillería en otro tema africano cual era el reconocimiento de la República Árabe Democrática Saharahui, en Entrevista...al Dr. Raúl Alconada Sempé, o. c.

⁷⁰ A este seminario, que tuvo repercusión internacional por ser el primero de esa naturaleza realizado en la Argentina, país tradicionalmente percibido como prosudafricano, asistieron entre otros el Secretario General de la SWAPO (movimiento reconocido por NU como único representante del pueblo namibiano) Adimba Toivo Ja Toivo y representantes ante NU del pueblo namibiano y sudafricano, además de funcionarios y académicos nacionales e internacionales.

g) La coherencia entre objetivos, discurso y acciones

A partir de la ruptura con Sudáfrica, el gobierno argentino reforzó su "*militancia anti-Apartheid*" en las instancias políticas internas e internacionales.

En el ámbito multilateral continuó participando activamente en las reuniones internacionales gubernamentales organizadas para presionar por la política de discriminación racial de Sudáfrica, y votó a favor de todas las resoluciones. Además, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las NU a partir de 1987, patrocinó resoluciones pidiendo amplias sanciones obligatorias contra Sudáfrica. Sin embargo, el veto permanente de Gran Bretaña y Estados Unidos impidió su aprobación.⁷¹ También apoyó en la Asamblea de las Naciones Unidas un proyecto de resolución en el que se reclamaba que Sudáfrica fuera excluida del Tratado Antártico (en esta posición adhería con Polonia y la URSS, partes

⁷¹ Los proyectos fueron los siguientes:

- 20-2-87: proyecto copatrocinado por Argentina, Congo, Emiratos Arabes Unidos (EAU), Ghana y Zambia, pidiendo amplias sanciones contra Sudáfrica por la ocupación ilegal de Namibia, vetado por EEUU y Gran Bretaña.
- 7-4-87: proyecto similar al anterior también vetado por EEUU y Gran Bretaña.
- 30-10-87: proyecto copatrocinado por Argentina, Congo, EAU, Ghana y Zambia, que condena a Sudáfrica por la ocupación ilegal de Namibia (pero no habla de sanciones). Aprobado con la abstención de EEUU.
- 25-11-87: proyecto copatrocinado por Argentina, Congo, EAU, Ghana y Zambia, que condena a Sudáfrica por las agresiones a Angola. Aprobado por unanimidad.
- 7-3-88: proyecto presentado por Argelia, Argentina, Nepal, Senegal, Yugoslavia y Zambia, que propone sanciones obligatorias contra Sudáfrica por el empeoramiento de la situación; vetado por Gran Bretaña y EEUU.

consultivas del Tratado que no tiene mecanismos de expulsión)⁷² y asistió como país "cooperante" a las conferencias consultivas de la SADCC (Southern Africa Development Coordination Conference)

Por otra parte, la posición militante de Argentina contra Sudáfrica le permitió ser elegida sede de un Seminario Internacional de apoyo a la inmediata independencia de Namibia y por la aplicación efectiva de sanciones contra Sudáfrica, organizado por NU en Buenos Aires, entre el 20 y el 24 de abril de 1987.

En tanto en el ámbito doméstico, la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de Resolución exhortando al gobierno sudafricano a liberar a Nelson Mandela (31-7-88). Pero el dato más relevante, que mostró la voluntad del gobierno de continuar con una posición crítica en la ya muy deteriorada relación bilateral con Sudáfrica, lo constituyó el pedido de retiro del cónsul sudafricano en Buenos Aires (a cargo de la representación diplomática sudafricana luego de la ruptura), el retiro del cónsul argentino en Pretoria (quedando nuestra oficina a cargo de un cónsul adjunto) y la inmediata salida de tres ciudadanos sudafricanos. Los mismos, no obstante haber ingresado al país con visa de turista, disertaron en un seminario sobre el Africa Meridional, el 11 de agosto de 1988. Este encuentro -el segundo de estas características realizado durante ese año- había sido oficialmente organizado por el Consulado sudafricano sin autorización del gobierno argentino. La

⁷² Diario *La Nación*, Buenos Aires, 27 de noviembre de 1986.

Cancillería declaró que "no fue informada y sorprendida en su buena fe, al tergiversarse flagrantemente el sentido de las visaciones acordadas en Johannesburgo" a los tres ciudadanos sudafricanos.⁷³

Estas medidas, en consonancia con la posición adoptada luego de la ruptura, fueron una respuesta al activismo propagandístico que el consulado venía desarrollando, secundado por un sector del empresariado local con intereses en Sudáfrica. Los funcionarios sudafricanos mostraban, además, un fuerte interés por mantener contactos con el periodismo argentino, en un intento por revertir la deteriorada imagen del gobierno sudafricano y para explicar la política del Apartheid.

Pero esta coherencia en la posición gubernamental mostró algunos claroscuros en el ámbito de las *relaciones militares*, las cuales no se cortaron con la ruptura. Si bien durante el gobierno de Alfonsín, las Fuerzas Armadas tuvieron un rol marginal en el proceso de toma de decisiones, implementaron diferentes políticas en un esfuerzo por reacomodarse y ampliar la participación militar en las decisiones que involucraban sus intereses profesionales.

El caso bajo estudio es un ejemplo. A pesar de la ruptura de relaciones diplomáticas, fuentes de la Marina admitieron haber planteado la necesidad de continuar las relaciones con su par sudafricano para sostener los ejercicios de comunicaciones transoceánicas, regulares entre ambas marinas desde los años 60 y fundamentales para el control de la zona oriental del Atlántico

⁷³ Según informa el Diario *La Nación*, Buenos Aires, 12 de agosto de 1988, este fue el segundo seminario organizado durante el año por el consulado.

Sur. Este pedido de la fuerza fue aceptado por el gobierno, o al menos negociado, porque en el consulado argentino en Sudáfrica se acreditó a un Capitán de Navío como Vicecónsul de Asuntos Marítimos, una figura jurídica creada en función de esas circunstancias y sui generis desde la perspectiva del Derecho Internacional Público⁷⁴

Según Alconada Sempé, cuando se produjo la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, la Marina emitió un informe comunicando que mantenía y pretendía continuar con las relaciones especiales y de cooperación con su par sudafricano. Esto era justificado por el hecho de que después de la guerra de las Malvinas, Argentina había quedado relativamente aislada en cuanto a la posibilidad de adquisición de tecnología militar, particularmente inglesa, y por tanto la buena relación con los sudafricanos podía, en alguna medida, suplir estas falencias.⁷⁵

Pero no se puede afirmar que estos "ejercicios de comunicaciones", reconocidos por nuestra fuerza naval, fueran el único tipo de vinculaciones que se mantuvieron entre ambas marinas. Según el Diario *Folha* de San Pablo, la Argentina estaba negociando ventas de 27 cazas Mirage y dos destructores a las FFAA sudafricanas, por medio de intermediarios brasileños y con participación de Israel. El diario afirmaba incluso que la ruptura no había interrumpido la venta de armas iniciada a principios de ese año e informó que oficiales de la Armada argentina habían visitado

⁷⁴ Entrevista personal con un alto oficial de la Marina.

⁷⁵ Entrevista ...al Dr. Raúl Alconada Sempé... o.c.

Sudafrica luego de la ruptura, en junio de 1986.⁷⁶ La Cancillería argentina salió a desmentir la supuesta venta, anunciando que adhería estrictamente al embargo de armas dispuesto por el Consejo de Seguridad, por comunicado 45-86a del 13 de agosto de 1986. En tanto la Marina informó que Argentina no estaba en ese momento en condiciones de vender equipo a ningún país y que con los sudafricanos no se discutía comercio de armas sino cuestiones vinculadas al orden estratégico y al control de los espacios marítimos. Sin embargo no desmintió el viaje de oficiales a Sudáfrica.⁷⁷

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

h) Las consecuencias de la decisión

Existe poca información escrita respecto a la repercusión de tal medida en el ámbito interno e internacional porque la prensa argentina le dedica escaso espacio a las noticias referidas al Africa.

⁷⁶ En Diario *La Nación*, Buenos Aires, 11 de agosto de 1986.

⁷⁷ Entrevista de la autora con un Capitán de Corbeta de la Armada.

En el ámbito doméstico, el Consejo Argentino Africa Austral condenó la ruptura de relaciones diplomáticas ⁷⁶ y el gobierno de Pretoria, a través de su embajada en Buenos Aires responsabilizó al gobierno argentino por la decisión. ⁷⁹ En tanto, por informaciones suministradas por funcionarios de la Cancillería y de las embajadas africanas acreditadas en Buenos Aires, pudo saberse del beneplácito africano por la medida tomada. Este reconocimiento también se efectivizó en los discursos de los importantes representantes africanos que visitaron Buenos Aires.

En opinión de Solari Irigoyen, embajador itinerante del gobierno radical, hubo una acogida externa favorable ya que, por ejemplo, "el gobierno argentino fue felicitado por la Internacional Socialista en su reunión en Perú, pues había pasado de las declaraciones a las acciones". ⁸⁰

Es importante aquí remarcar que la decisión tomada por Argentina no fue imitada por otros actores americanos ni fue el resultado de políticas consensuadas regionalmente. Argentina fue el único país latinoamericano que en ese momento tomó una decisión de tal envergadura. Brasil, el Estado de la región con mayores vínculos económicos con el Africa Negra, tenía muy en claro cuáles eran sus prioridades en política exterior. Fue el único país del grupo latinoamericano que no aceptó la propuesta de la

⁷⁶ "Condenan la ruptura de relaciones con Sudáfrica", en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 6 de junio de 1986.

⁷⁸ "La ruptura con Sudáfrica", en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 23 de mayo de 1986.

⁸⁰ Conversaciones con el Dr. Hipólito Solari Irigoyen...o.c. cit.

OTAS: consideraba al tratado inocuo en situación de guerra sin el concurso de los EEUU, y perjudicial en tiempos de paz por la reacción negativa del Africa negra y particularmente de las ex colonias portuguesas con quienes mantenía muy buenas relaciones. Esta postura protegía implícitamente el ámbito de las relaciones comerciales, posibilitando el incremento del comercio bilateral con Sudáfrica así como las inversiones sudafricanas en asociación con empresas brasileñas.

Itamaraty se manejó cuidadosamente frente a la crisis sudafricana, mostrando a sus interlocutores africanos un bajo perfil político en las relaciones con Pretoria. No rompió relaciones diplomáticas argumentando que su representación en Sudáfrica le serviría como una ventana para entender los procesos y cambios internos sudafricanos.

EEUU, por su parte, el 23 de mayo de 1986 sólo expulsó al principal agregado de defensa en la embajada sudafricana en Washington, en protesta por los ataques de Pretoria a los países vecinos: "Confiamos que con esta acción el gobierno sudafricano tendrá claro que los EEUU no pueden tolerar negligencias contra la soberanía de los vecinos de Sudáfrica" expresó el Departamento de Estado en un comunicado anunciando la medida.⁸¹

A pesar de que en esta instancia Argentina no fue acompañada en su decisión por otros estados de la región, cabe preguntarse ahora sobre los potenciales beneficios de la ruptura. Si bien la

⁸¹ En Diario *La Nación*, Buenos Aires, 24 de mayo de 1986

misma se realizó en un momento óptimo desde el punto de vista del marco externo, es importante analizar si el gobierno de Alfonsín supo aprovechar esa coyuntura y negociar la ruptura para lograr algún tipo de concesiones en cambio. Si la ruptura pudiera explicarse sólo en función de la defensa de los derechos humanos, la decisión estaría vinculada a mantener la coherencia entre los principios declamados (Argentina "potencia moral") y la praxis política, constituyéndose así en una expresión de apoyo moral a la mayoría negra sudafricana, dada la escasa incidencia que la decisión argentina podría haber tenido sobre el curso de los acontecimientos en Sudáfrica.

Pero si se parte del supuesto de que más allá de los principios siempre hay un contenido de pragmatismo en toda decisión y acción política considero interesante tratar de acercar una evaluación sobre los resultados de la decisión política. El gobierno de Alfonsín rompió relaciones diplomáticas con Sudáfrica para mejorar la inserción argentina en el movimiento de los No Alineados, "castigando" con la medida, la violación de los derechos humanos en Sudáfrica. Esta política reactiva frente al no muy lejano idilio argentino-sudafricano se implementó porque *Argentina quería mostrar una mejor imagen no alineada, y con la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica podía dar prueba de ello con muy bajo costo*. Así se puso fin a la tradicional política dual que los diferentes gobiernos argentinos habían mantenido con

ese país africano. Esta medida, tomada en el marco de una estrategia africana, mejoró las relaciones políticas con los No Alineados.

Según los funcionarios del gobierno radical, la ruptura con Sudáfrica se constituyó en un importante elemento de negociación para lograr apoyo en las posiciones sustentadas por Argentina en los ámbitos multilaterales del mundo en desarrollo. Para Alconada Sempé "se mejoró la inserción en los No Alineados convirtiéndose Argentina en un importante referente latinoamericano, haciendo además un aporte relevante al pluralismo de la región y consolidando así una masa crítica".⁸² Prueba de este nuevo perfil es que el presidente Alfonsín fue invitado a participar el 25 de enero de 1987, en Nueva Delhi a la creación del AFRICA FUND (Reunión de Jefes de Estado o de Gobierno de Países miembros del Comité del Fondo de Acción para Resistir la Invasión, el Colonialismo y el Apartheid, con la participación de: India, Zambia, Argelia, Congo, Perú, Yugoslavia, Nigeria, Argentina y Zimbabwe)

En tanto, en opinión del presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Adolfo Gass, "nosotros habíamos tenido algunas dificultades en los No Alineados, pero luego de la ruptura nuestra posición mejoró, y en Naciones Unidas conseguíamos todos los votos de los No Alineados, apoyando nuestra posición con respecto a Malvinas, ya que se podía negociar el tema desde una mejor posición".⁸³

⁸² Entrevista... con el Dr. Raúl Alconada Sempé...o.c.

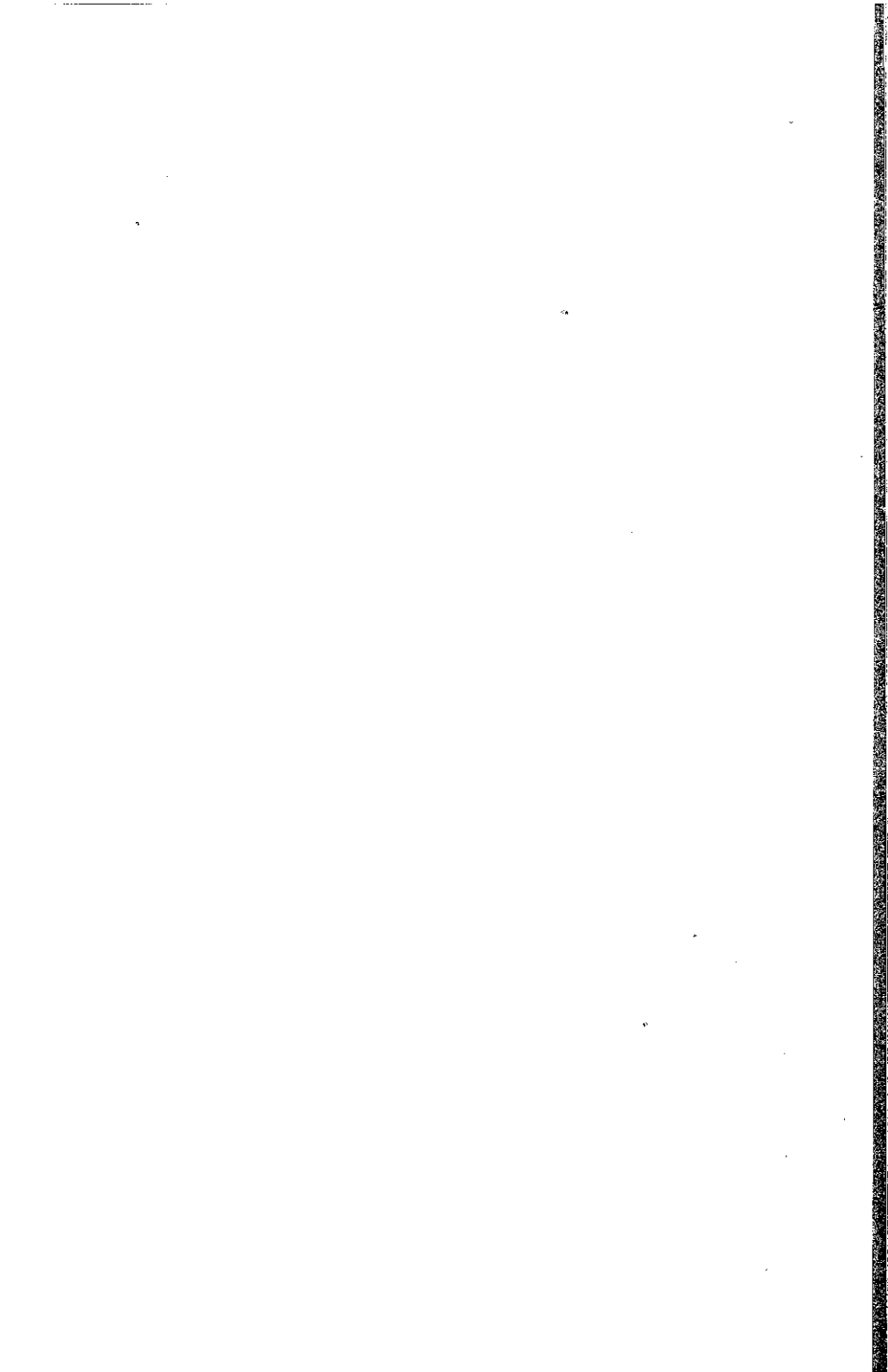
⁸³ Entrevista... al Senador Adolfo Gass... o.c.

Sin embargo, si con la ruptura se pretendieron concretar los dos objetivos que aparecen como constantes en el interés argentino por Africa: votos y mercados (la perspectiva pragmática), el éxito fue menos contundente. Fue mucho más lo que se hizo por Africa que los réditos obtenidos posteriormente. Aunque es válido recordar que muchas veces los resultados de determinadas acciones no pueden esperarse a corto plazo. Incorporar en la Asamblea General de las Naciones Unidas, tres votos africanos a favor de la posición argentina sobre Malvinas, puede ser considerado un logro importante en una cuestión central, y muy difícil, para la Cancillería argentina. Vencer a la candidata británica en la elección para la presidencia de la Asamblea General en 1988 pudo ser el resultado, entre otras cuestiones, de una mejor relación con los países No Alineados por la ruptura con Sudáfrica y la política africana desarrollada por Caputo.

En cuanto a los aspectos comerciales, la ruptura no trajo un incremento inmediato en las compras africanas (Ver Anexo II). Los años 1986 y 1987 muestran, en general, un descenso de las exportaciones argentinas a países africanos, que comenzaron a repuntar a partir de 1988. En tanto, como contrapartida, *la ruptura de relaciones diplomáticas no afectó notoriamente las relaciones comerciales y consulares con Sudáfrica*. Las exportaciones argentinas también descendieron entre 1986 y 1987, según la tendencia general, y recuperaron los valores normales en 1988

(Alfonsín continuaba en el gobierno y las relaciones políticas habían empeorado aún más con el pedido del retiro del consul sudafricano en Buenos Aires). Las importaciones desde Sudáfrica se incrementaron y sus variaciones no parecen responder a los vaivenes de la relación política bilateral. Sólo el año 1987 muestra un saldo negativo, de 10.804.000 dólares, en la balanza comercial. (Ver Anexo III)

Estos datos confirman que más allá de gestos políticos concretos, en general las relaciones comerciales argentino-africanas se manejan por canales cuasi independientes, demostrando así la desarticulación entre actores privados que "hacen el comercio exterior" y los actores políticos.



CAPITULO IV

EL GOBIERNO DE CARLOS MENEM (1989 - 1994): RESTABLECIMIENTO DE RELACIONES DIPLOMATICAS

Cambios a nivel del contexto interno y externo argentino ayudan a explicar el cambio de prioridades en los diseños de política exterior de la administración Menem y la revalorización de Sudáfrica como "partner" argentino.

Con el traspaso del poder de un gobierno democrático a otro, también democrático, se consolidaba la democracia y la defensa de los derechos humanos. En tanto, el deterioro de la situación económica interna llevó al gobierno de Menem a priorizar las cuestiones económicas sobre las políticas. Por esa causa se decidió adecuar la política exterior en función de las urgentes necesidades económicas que no habían sido resueltas durante la administración anterior.

a) El contexto argentino y la política exterior

Mejorar la situación económica implicaba para la administración Menem, recomponer en el ámbito de las relaciones externas las vinculaciones con los Estados Unidos y los países occidentales, para de esa manera poder renegociar la deuda y atraer inversiones externas, y luego concentrarse en pocas áreas esenciales.

El primer Ministro de Relaciones Exteriores Domingo Cavallo, refiriéndose a los *puntos centrales de la nueva política exterior argentina* dijo: "Es el realismo. Nuestro país ha ido perdiendo posiciones no sólo económicas sino de presencia política en el mundo. Fundamentalmente, por razones de su fracaso económico, de su inestabilidad, su estancamiento, y en mi opinión, nuestra política exterior no fue realista. ...no hemos enderezado adecuadamente nuestra política exterior a facilitar la solución de los problemas económicos y sociales que aquejan a los argentinos. Yo creo que la nueva política exterior va a contrastar con esta tendencia del pasado, se nos va a ver menos presentes en la discusión a nivel mundial de temas de nuestra propia problemática y se nos va a ver más preocupados por conseguir que la relación con el resto del mundo facilite la integración económica de la Argentina a la economía mundial, la obtención de capitales y la simplificación de los problemas gravísimos que aquejan a nuestra gente". (Cavallo, 1989:275)

En este marco se estructuró la política exterior en función de obtener excelentes relaciones con Washington y subordinando a dicha relación tanto cuestiones nacionales como internacionales, que quedaron limitadas al vínculo que el gobierno privilegiaba con EEUU. (Busso, 1993: 46) Este alineamiento "acrítico" con los EEUU -para disminuir los costos de posibles confrontaciones- llevó al gobierno al abandono de ciertos ámbitos multilaterales que desde la óptica de la administración no eran funcionales para consolidar el interés nacional, identificado con la resolución de las urgencias económicas y sociales.

Por otra parte, entre las asignaturas pendientes se encontraba la disputa con Gran Bretaña por las islas Malvinas. A diferencia de la Administración anterior -que había priorizado las instancias multilaterales de negociación- el gobierno de Menem eligió la vía bilateral, desactivando la participación argentina en foros políticos internacionales con mayoría del Tercer Mundo, porque desde el punto de vista de una política pragmática, no ofrecían a la Argentina ninguna ventaja.

Así se abandonó el Movimiento de los Países No Alineados por percibirlo como una instancia obsoleta en el mundo de la postguerra fría. Si bien durante el transcurso del año 1991, la participación argentina en los No Alineados fue un tema de debate, tanto en el interior del partido en el gobierno como en la oposición, en esta cuestión predominó la posición del Canciller, pues el perfil de la delegación argentina a la reunión ministerial de Accra fue

muy bajo⁸⁵, preanunciando la futura desvinculación del movimiento, que se produjo el 19 de setiembre de 1991.⁸⁶

Argentina se retiró de los No Alineados, más como una actitud de hacer cosas para Washington que porque ese gobierno lo hubiese solicitado. Quizás una disminución del perfil hubiera sido suficiente para garantizar la coherencia de la política exterior, sin necesidad de asumir los costos del retiro. (Busso, 1993:58).

En este marco de políticas también descendió el rol de Africa en la política exterior, por considerar a estos países marginales en el proceso de decisiones a nivel mundial. Paralelamente se apostó a que los cambios políticos en Sudáfrica fueran exitosos, considerándola como un futuro socio en algunas áreas de las relaciones externas argentinas y se decidió el restablecimiento de relaciones diplomáticas.

⁸⁵ Según el Canciller Di Tella, la Argentina discrepa con el proyecto de informe final de la reunión de los No Alineados en puntos esenciales..."Ese texto refleja una posición confrontacionista incompatible con nuestros constructivos objetivos para el Movimiento. En realidad, expresa una añoranza de la guerra fría que es francamente contraria a los superiores intereses de la humanidad"... "Esta actitud conduce a la confrontación con el mundo desarrollado, a la vez que es la antítesis de la cooperación que propiciamos para el movimiento y que es la base de nuestra propia política" en "Posición argentina ante la reunión de los No Alineados", en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 1 de setiembre de 1991.

⁸⁶ Para algunos analistas el canciller anunció la desvinculación argentina de los No Alineados previo a su partida hacia Nueva York para asistir a la Asamblea General de las Naciones Unidas, como un claro mensaje de alineamiento con las naciones del primer mundo.

b- La política exterior argentina hacia Africa (1989-1993)

En el marco 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 Africa en tanto región, en función de la reformulación de políticas hacia el llamado Tercer Mundo y los No Alineados. En tanto a nivel bilateral se percibe una estrategia de achicamiento de los vínculos diplomáticos con países supuestamente irrelevantes en los nuevos diseños de política exterior. El 10 de enero de 1991, el ejecutivo anunció, a propuesta de la Cancillería, el cierre de misiones argentinas en el exterior por motivos estrictamente económicos, entre ellas las embajadas en Tanzania y Etiopía; tres meses más tarde, el 19 de abril, lo hizo en Costa de Marfil. Aunque existieron otras propuestas de embajadas a clausurarse, entre ellas las africanas de Gabón, Libia, Túnez, Zaire y Zimbabwe,⁸⁷ sólo se clausuraron Zaire (1992) y Gabón (1993). A esta disminución del perfil político en los países del Africa Negra debe sumarse la reapertura de la Embajada argentina en Sudáfrica, que muestra claramente una elección del gobierno argentino en sus relaciones con el continente africano.

Por otra parte, la creciente participación argentina en misiones de paz de Naciones Unidas en países africanos, como Angola, Sahara Occidental y Mozambique debe leerse a partir de

⁸⁷ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 22 de mayo de 1992.

un esquema de nuevo protagonismo internacional junto a los países desarrollados, y no como una estrategia de presencia en África per se.⁸⁸

En tanto, el alto perfil otorgado por la administración Menem a la variable económica, también se traslada a las relaciones bilaterales con los países africanos. Aunque en el discurso oficial se mencionan las potencialidades africanas -al igual que durante la gestión radical-, las prioridades, los medios y las estrategias han cambiado. Cuando se le inquirió al Canciller Di Tella 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...".⁸⁹ 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

⁸⁸ Argentina está colaborando en Angola, (UNAVEN I, desde 1989 y UNAVEN II desde 1991, con 4 observadores), en el Sahara Occidental (MINURSO, misión de las Naciones Unidas para llevar a cabo el referéndum, desde 1991, con quince observadores militares y quince policías civiles) y en Mozambique (ONUMOZ: envío de una unidad sanitaria y ocho observadores militares). Con respecto a Somalia no se materializó -aparentemente por razones económicas- la propuesta argentina de envío de tropas y personal médico, en la Operación Devolver la Esperanza.

⁸⁹ "Di Tella: la prioridad comienza con EEUU", en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 9 de enero de 1991.

"actividad proselitista" para conseguir la presidencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas en setiembre de 1988.

El perfil pragmático también se observa en las dos visitas realizadas por el presidente Menem a países africanos. En su viaje hacia Kuala Lumpur, Malasia, para asistir a la reunión del Grupo de los 15, realizó una escala técnica de un día en Kenia, donde quedó explícito el interés por aumentar el volumen del comercio bilateral. "El continente africano -dijeron los informantes- es una veta muy interesante para nuestro país porque presenta un mercado de productos agroindustriales, del área de salud, farmacéuticos y la transferencia de tecnología media"⁹⁰. En tanto, en su visita a Egipto, el 7 de mayo de 1992, durante una gira por países de Oriente Medio, analizó la posibilidad de mantener con ese país una cooperación nuclear con fines pacíficos. En esa oportunidad el presidente Mubarak aprovechó para resumir las quejas de los países africanos por el retiro argentino de los No Alineados.

Si bien a nivel del discurso, los dos cancilleres del gobierno de Menem hicieron referencias a los países africanos cuando informaban al Congreso sobre las políticas hacia la región, éstas se desdibujan a nivel de las acciones, pues salvo con algunos Estados de Africa del Norte y Sudáfrica, la relación política es cuasi formal.⁹¹ De la combinación de ambos niveles de análisis,

⁹⁰ "Nuevos mercados, meta del viaje presidencial", en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 30 de mayo de 1990.

⁹¹ La elección de algunos países norafricanos está vinculada a dos factores combinados: que fueran importantes compradores de productos argentinos y que

puede deducirse 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 Africa Negra*. Por el momento no parece plantearse ninguna acción de coordinación multilateral frente a los países del continente africano.

c- Los cambios en Sudáfrica

La elección del presidente Carlos Menem en 1989 se produjo paralelamente al acceso al poder en Sudáfrica de Frederick De Klerk, el 14 de setiembre del mismo año. De Klerk inició en Sudáfrica un proceso de cambios que son analizados en este trabajo por constituirse en el justificativo dado por el gobierno argentino para restablecer relaciones diplomáticas con ese país.

Los cambios en el escenario internacional, que se iniciaron con el relajamiento de tensiones entre las dos superpotencias, las modificaciones en el interior de la Unión Soviética y el colapso de los denominados comunismos reales, fueron hechos que mostraron el anacronismo de una Sudáfrica, baluarte de los principios de Occidente, por una parte, y de un gobierno blanco empeñado en luchar contra la subversión comunista negra en el país, por la otra.

mantuvieran muy buenas relaciones con Estados Unidos. Prueba de ello es la priorización de las relaciones con Egipto, Marruecos y Túnez y el notable descenso en el nivel de relaciones con Argelia, país que juega un rol activo en el Movimiento de Países No Alineados.

Por sus políticas internas, Sudáfrica fue objeto de un creciente aislamiento internacional en lo político-diplomático y, principalmente durante la última década, en lo económico. Esta situación le otorgó un status de "paria" internacional, asfixió su economía y le impidió una adecuada inserción en el sistema internacional. La supresión del Apartheid y la consolidación de un Estado multirracial constituyeron el desafío político que le permitiría a Sudáfrica reintegrarse a la comunidad internacional.

Aceptando estos desafíos y en función de mejorar la imagen de Sudáfrica en el mundo de la postguerra fría, el gobierno de De Klerk se propuso *cambiar el criterio ordenador* de los sucesivos gobiernos sudafricanos, pasando del *Apartheid* a la *democratización*, pues percibió que no había más espacio para el ajuste. (Lechini, 1994) Intentó entonces dar una respuesta a los desafíos internos e internacionales con una serie de medidas, impensables hasta ese momento, que desmantelaron las estructuras legales del Apartheid.

El 2 de febrero de 1990 anunció en la apertura de sesiones del Parlamento la necesidad de lograr un acuerdo para un nuevo sistema constitucional. Se eliminó la prohibición a los movimientos anti-Apartheid, y se les permitió organizarse políticamente. Se liberó a Nelson Mandela y otros presos políticos. Comenzaron entonces una ronda de conversaciones denominadas "talks on talks", tendientes a lograr una transición pacífica hacia la democracia multirracial. Paralelamente, en junio de 1991 se completó el proceso de desmantelamiento de las estructuras

legales del Apartheid con la abolición, aprobada por el Parlamento, de tres leyes consideradas sus principales pilares: la ley de Tierras de 1913 y 1936, la de Areas Grupales de 1966 y la de Registro de Población según la raza de 1950.⁹²

Por décadas la lucha política en Sudáfrica se había focalizado en el enfrentamiento entre blancos y negros. Con la apertura iniciada por De Klerk y el proceso de negociaciones subsiguiente, se observó un escenario político novedoso y desconocido en la historia de Sudáfrica. Se complejizó la tradicional dicotomía negro versus blanco con la participación de diversas fuerzas en pugna, aflorando divisiones en el interior de ambos grupos, que otrora desaparecían al enfrentar un enemigo común.⁹³

⁹² El 15 de setiembre de 1991 se firmó el ACUERDO NACIONAL DE PAZ entre el ANC, el Partido Nacional e Inkatha, luego de una reunión en Johannesburgo, donde asistieron 29 organizaciones políticas, estatales y sindicales (bajo el auspicio de las iglesias y los líderes empresariales). Las mismas se comprometieron a un código de valores democráticos y a buscar juntas la paz. Pero la conferencia dejó dos cosas sin resolver: la existencia de Umkhoto we Sizwe -brazo armado del ANC- y el hecho de que los zulúes, pertenecientes en su mayoría a Inkatha, porten las llamadas "armas culturales". No obstante el documento fue más allá de la cuestión de la violencia política, era una declaración -aunque incompleta- de ciertos derechos humanos básicos, que pueden ser ejercidos sin temor a la violencia o intimidación: el derecho a la libertad de expresión y de conciencia, a la libertad de asociación, de movimiento y a la asociación pacífica a la libertad de actuar en política.

El 30 de noviembre del mismo año se reunieron en Johannesburgo las organizaciones involucradas en las "talks on talks" que acordaron un calendario para iniciar las conversaciones sobre la redistribución del poder bajo una nueva Constitución. Se designaron delegados para integrar un comité interno que convocó a la Convención para una Sudáfrica Democrática (CODESA), organismo que supervisaría la transición.

⁹³ En este sentido se hace pertinente recordar la comparación utilizada por Gaddis para explicar el resurgimiento de los antagonismos étnicos y religiosos en la Europa post guerra fría. "Cuando los glaciares invaden un continente no solamente borran su topografía, sino que a través del peso del hielo acumulado presionan la superficie hasta lo más profundo del planeta. Los retrocesos de los glaciares hacen que viejos rasgos

En función de este proceso donde se encuentran tantas fuerzas en pugna y para "ordenar" de alguna manera al grupo blanco en torno de un consenso democrático y legitimar su acción en el gobierno, es que De Klerk llamó a un referéndum el 17 de marzo de 1992. En la última votación con características raciales, los blancos debían responder por SI o por NO a la continuación del proceso de reformas. Una mayoría casi inesperada de 68.7% le otorgó el respaldo buscado a la política del presidente.⁹⁴

La reinserción en el mundo como objetivo de la política exterior de De Klerk:

Las reformas implementadas a nivel interno y las cambiadas realidades internacionales posibilitaron el diseño de nuevos enfoques y nuevas políticas. El objetivo del presidente De Klerk fue lograr, en función del dato democrático, "la reinserción de Sudáfrica en todas las instancias internacionales posibles para que pueda ocupar el lugar que le corresponde en el concierto de las naciones".⁹⁵

del paisaje vuelvan a aparecer, pudiendo presentar cambios o no". GADDIS, John Lewis, "Towards the post cold war world", in *Foreign Affairs*, New York, spring 1991, vol 70, nr 2, p 102-122. La discriminación racial legalizada en Sudáfrica produjo algo similar al efecto del glaciar: congeló las cosas borrando viejas rivalidades. Pero cuando la presión aflojó, la situación se volvió más fluida, apareciendo las rivalidades aplastadas durante mucho tiempo por la lucha entre negros y blancos.

⁹⁴ Cerca de dos millones de blancos votaron por el SI contra ochocientos setenta mil por el NO.

⁹⁵ "El futuro rumbo internacional de Sudáfrica", Discurso pronunciado por De Klerk ante el Instituto Sudafricano de Relaciones Exteriores, Johannesburgo, 19 de noviembre de 1991, mimeo. Luego de constatar "la tendencia internacional hacia el desarme y un movimiento cada vez más marcado en dirección a la cooperación multilateral, tanto

A partir de la pacificación de la región⁹⁶ y el desmantelamiento legal del Apartheid, Sudáfrica comenzó a elaborar una nueva política exterior destinada a consolidar una détente con los vecinos, rehabilitándose así las pretensiones de Pretoria de ejercer una hegemonía regional⁹⁷. La seguridad comenzó a estar vinculada a los criterios de desarrollo.

En este marco, De Klerk abandonó los paradigmas ideológicos sobre los cuales Sudáfrica había fundamentado sus relaciones externas y adoptó, en cambio, un enfoque

regional como mundial", así como la desaparición de las amenazas externas, De Klerk firmó la adhesión al TNP el 27 de junio de 1991. Esta decisión que abrió todas las instalaciones al control de la AIEA estaba fundamentalmente dirigida a calmar las inquietudes suscitadas por la capacidad sudafricana en materia de armas nucleares, y a restablecer la confianza perdida frente a los países centrales.

⁹⁶ En el ámbito regional, el fin de la guerra fría trajo consigo la desaparición de las amenazas externas a la seguridad del Estado sudafricano, amenazas sobre las cuales se había estructurado la política exterior de Pretoria. Sudáfrica se planteó entonces desmilitarizar su política regional. Este objetivo se concretó a través de:

- la firma, bajo la supervisión de EEUU, de los acuerdos de New York, el 22 de diciembre de 1988 entre Sudáfrica, Angola y Cuba, que culminaron con la independencia de Namibia el 20 de marzo de 1990,

- el levantamiento de las prohibiciones a los movimientos de oposición anti-Apartheid y la liberación de Mandela (11 de febrero de 1990) que posibilitaron las negociaciones en el ámbito interno,

- la firma del acuerdo de Lisboa el 31 de mayo de 1991 bajo el patrocinio de los EEUU, URSS y Portugal, que intentaba poner fin a 16 años de guerra civil en Angola, entre el régimen en el poder en Luanda (MPLA) y la UNITA.

⁹⁷ En este sentido, De Klerk expresó que la principal prioridad sigue siendo el África meridional, planteando la formación de una comunidad económica en la que Sudáfrica desempeñe un papel constructivo, retomando así proyectos abandonados, como aquél de la zona de coprosperidad en el marco de una Constelación de Estados de África Austral (CONSAS). Sugirió celebrar conversaciones multilaterales regionales para fomentar la confianza, el crecimiento económico y la seguridad, análogas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

predominantemente pragmático.⁹⁸ El modelo de inserción para una "nueva Sudáfrica" privilegió la recomposición de las relaciones políticas y económicas con el mundo desarrollado y con el África meridional. En segundo plano aparecía la renovación de contactos en el marco de las relaciones Sur-Sur, imponiéndole una connotación cooperativa canalizada por vía política, económica y de seguridad.

Por lo tanto, Sudáfrica inició relaciones externas diferentes a aquéllas que le imponía su status de Estado paria: diversificando e intensificando los intercambios y mejorando los contactos con Estados importantes del continente: Marruecos, Camerún, Kenia, Costa de Marfil y Zaire. Los Estados africanos, si bien insistieron en lo discursivo en el mantenimiento de las sanciones hasta que se consolide un gobierno de la mayoría negra, en la práctica, por razones económicas comenzaron a acercarse lentamente a Sudáfrica.⁹⁹ En cuanto a los países centrales, han acusado recibo de

⁹⁸ Recientemente se observa un creciente acercamiento con los países de la región del Indico y los países industrializados de la cuenca Asia-Pacífico con la consiguiente implantación en Sudáfrica de empresas de Singapur, Taiwan, India, Malasia, Japón y Corea del Sur. Según Bach, la localización geográfica y las características económicas de este "nuevo país industrializado atípico" podrían convertirlo en un polo de articulación entre Europa, África Austral y Asia-Pacífico, BACH, Daniel, "L'Afrique du Sud, puissance régionale", en *Défense Nationale*, París, octubre 1991, p.64.

⁹⁹ Entre 1991 y 1993, los intercambios con el continente africano se duplicaron; los productos sudafricanos circulan libremente en todos los Estados de la SADCC (South African Development Coordination Conference), donde las visitas de hombres de negocios sudafricanos son cotidianas. Desde 1991 la South African Airways dispone de derechos de aterrizaje y sobrevuelo en el continente. También durante ese año los estados de la SADCC y de la ZEP (Zona de Intercambios Preferenciales) han invitado a

los cambios operados por De Klerk. Apenas liberado Nelson Mandela, Gran Bretaña suprimió unilateralmente las prohibiciones de efectuar nuevas inversiones en Sudáfrica (enero de 1990) y EEUU, una vez abolida la legislación anti-Apartheid, levantó las sanciones impuestas en 1986.

d- Argentina y el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica: la decisión.

Frente a versiones que mostraban al presidente Menem, desde los inicios de su gestión, inclinado a restablecer relaciones diplomáticas con Sudáfrica, la Cancillería recomendó esperar que se profundizara el proceso de cambios en Sudáfrica para tomar una decisión, cuyo anuncio se había producido a principios de 1991 y se concretó el 8 de agosto de ese año.

Con la Administración Menem se reanudaron los contactos privados y gubernamentales, alentados por el gobierno sudafricano, que esperaba cambios en la relación bilateral con la nueva gestión justicialista en la Argentina. El gobernador de Catamarca, Ramón Saadi, viajó a Sudáfrica en el mes de junio de 1990 para interesar a empresas sudafricanas en inversiones en el área minera en las provincias de Catamarca y La Rioja. En tanto entre

observadores sudafricanos a participar de sus trabajos. Las misiones comerciales y representaciones diplomáticas de Pretoria en África se han más que duplicado: a las de Malawi, Zimbabwe, Lesotho, Mozambique y Swazilandia, se agregaron Comores, Namibia, Togo, Costa de Marfil, Mauricio, Madagascar y Marruecos.

el 9 y el 28 de octubre de ese año, visitaron Sudáfrica miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados.

Dos datos situados en 1990, muestran la intención gubernamental de mejorar las relaciones con Sudáfrica. El entonces secretario de la presidencia, Alberto Kohan, mencionó que "era posible" el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, de regreso de un viaje por ese país para "explorar" las condiciones que permitan ese paso.¹⁰⁰ Para fines de ese año, el consulado argentino en Johannesburgo, que había quedado a cargo de un vicecónsul para la atención de las actividades comerciales luego de la ruptura de relaciones diplomáticas (1986) y el retiro del cónsul argentino (1988), fue elevado de rango al acreditarse un ministro plenipotenciario.

En una entrevista a principios de enero de 1991, el Canciller Di Tella consideró al régimen del Apartheid sudafricano como repugnante y su abolición *conditio sine qua non* para restablecer relaciones. No obstante aclaró que el gobierno estaba observando el desarrollo de los hechos para obrar en el momento oportuno.¹⁰¹ Pero aunque entre enero y abril de 1991, no se produjeron nuevos cambios sustanciales en Sudáfrica -la abolición de las estructuras legales del apartheid se produciría en junio de ese año- ya en abril

¹⁰⁰ "Mandela", en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 6 de setiembre de 1990.

¹⁰¹ "Di Tella: la prioridad..." o.c.

el Canciller anunció por primera vez la intención de recomponer relaciones con Sudáfrica.¹⁰²

A partir de entonces esta posibilidad empezó a ser discutida en el ámbito del Ejecutivo y a comentarse en la prensa argentina. La idea que se trabajaba era que la recomposición se efectuaría como consecuencia de los cambios en el sistema político sudafricano.

Según otras fuentes, la decisión de restablecer relaciones diplomáticas se estaba demorando porque se aguardaba la llegada de Nelson Mandela para mediados de año. Mandela había sido invitado por el presidente Menem para visitar nuestro país en el marco de una gira latinoamericana que realizó por Cuba, Venezuela, México y Brasil. Posiblemente se esperaba el visto bueno de Mandela para esta medida, habida cuenta del rol que juega en la política interna sudafricana como paradigma de la lucha antirracista.

Finalmente y sin la presencia de Mandela, cuya visita no se produjo, *el 8 de agosto de 1991 se dispuso la reanudación de las relaciones diplomáticas con el decreto 1514/91*, que seña-

¹⁰² Según una entrevista al Canciller Di Tella realizada por Ovidio Bellando: "Relaciones con Sudáfrica antes de terminar el año", en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 24 de abril de 1991, "La Argentina restablecerá relaciones con Sudáfrica posiblemente acompañada en esa actitud por Brasil y Uruguay", lo que a juicio de Di Tella, constituiría una de las primeras decisiones políticas del MERCOSUR respecto de terceros países. En realidad, aquí aparece una contradicción porque Brasil y Uruguay nunca rompieron relaciones diplomáticas con ese país africano. También en esta entrevista anunció por primera vez el retiro argentino de No Alineados, "porque no existe razón para que estemos en esa organización".

laba que la decisión se adoptaba porque "el gobierno sudafricano ha iniciado a partir del 10 de febrero de 1991 un programa de reformas para restablecer en ese país un sistema político libre y democrático"¹⁰³

Según el Canciller Di Tella "el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica forma parte de nuestro compromiso con la presión internacional tendiente a asegurar el establecimiento de una sociedad democrática y justa en Sudáfrica, basada en el principio de "un hombre, un voto" y en la eliminación total de la discriminación racial".¹⁰⁴

Un dato significativo lo constituye el hecho de que aún antes de informarse oficialmente la reapertura de la embajada en Pretoria, ya se conocía el nombre de Hugo Porta como futuro embajador argentino. El ex secretario de la Presidencia, Alberto Kohan tuvo mucho que ver en esta designación: durante una visita que realizó a Sudáfrica a mediados de 1990, Kohan había quedado muy sorprendido por el especial reconocimiento que le demostraron los sudafricanos al rugbier argentino Hugo Porta y, a su regreso, le habría solicitado al jugador encabezar una misión comercial argentina a Sudáfrica.¹⁰⁵

¹⁰³ "Fue restablecida la relación con Sudáfrica, en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 9 de agosto de 1991.

¹⁰⁴ Discurso del Sr Guido Di Tella en el cuadragésimo sexto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 26 de setiembre de 1991, pág 31. (Doc. A/46/PV.5.

¹⁰⁵ "Porta, futuro diplomático", en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 7 de agosto de 1991.

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

El restablecimiento de relaciones diplomáticas con el gobierno sudafricano, se justificó por la existencia de importantes cambios en el interior de Sudáfrica, tendientes a eliminar el sistema del Apartheid, y quizás, adelantándose a otros actores internacionales que vinculaban el mejoramiento de las relaciones con Sudáfrica a la adopción de una nueva constitución y un sistema de votación y representación que incluyera a los no blancos. Esta decisión se tomó teniendo en consideración la posibilidad de incrementar el comercio con uno de los pocos países ricos de Africa y para atraer inversiones del sector minero sudafricano.

La decisión de restablecer relaciones diplomáticas - como en el caso de la ruptura- fue tomada al más alto nivel.

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

Aunque la voluntad del gobierno argentino de restablecer relaciones diplomáticas con Sudáfrica fue anunciada con anterioridad a la abolición en Sudáfrica de las estructuras jurídicas que sostenían el Apartheid, la decisión fue tomada temporalmente con posterioridad a las medidas del gobierno sudafricano. E inclusive, luego de la respuesta norteamericana frente a los acontecimientos en Sudáfrica: el presidente Bush decidió el 11 de julio de 1991 eliminar las sanciones impuestas, con excepción del embargo de venta de armas. Israel -que tiene importantes intereses económicos en Sudáfrica- siguió rápidamente el ejemplo de EEUU y en esta dirección actuó el gobierno argentino, teniendo en cuenta la especial relación que mantiene con Washington.

Como en realidad Argentina no había aplicado sanciones directamente, sino que se sumó a las acordadas internacionalmente, no le quedaba otro camino que recomponer las relaciones diplomáticas si quería acompañar la línea de la política exterior norteamericana. Esta intención de adscribirse a las posiciones del

mundo desarrollado ya había sido explicitada por el gobierno argentino cuando anunció su retiro de los No Alineados.

e) Las vinculaciones argentino sudafricanas luego del restablecimiento de relaciones diplomáticas.

A partir de la formalización de las relaciones diplomáticas se intensificaron los contactos gubernamentales y privados. Desde la perspectiva de las *relaciones políticas*, en octubre de 1992, se concretó el viaje a Sudáfrica de Carlos Ruckauf, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados. Pero el evento más importante lo constituyó la presencia en Buenos Aires del *presidente sudafricano Frederick De Klerk* junto a funcionarios y empresarios sudafricanos. La visita efectuada entre el 27 y 28 de agosto de 1993 se realizó en el marco de una gira por países del Cono Sur latinoamericano (Chile, Paraguay y Uruguay) para promover la reinserción de Sudáfrica en América Latina. Sin embargo los escasos dos días de permanencia en la Argentina -no quedó claro si fue por voluntad argentina o sudafricana, o simplemente por problemas de cronograma- no produjeron resultados políticos concretos.

En tanto, se avanzó más en otras áreas de cuestiones. Por ejemplo, en el ámbito de las *relaciones científico tecnológicas*, en enero de 1992 visitó Buenos Aires el Dr Clark, presidente del Consejo para la Investigación Científica e Industrial de Sudáfrica,

firmándose un convenio de cooperación técnica con el Dr Matera, entonces Secretario de Ciencia y Tecnología y Presidente del CONICET. Frente a la posibilidad de intensificar las relaciones en el *ámbito agropecuario* viajó a Sudáfrica el presidente de la Sociedad Rural Argentina, Eduardo de Zavalía y a la Argentina el Viceministro de Agricultura y Desarrollo Agropecuario de Sudáfrica, Dr Meyer.

La visita más relevante a Sudáfrica la realizó una delegación encabezada por el entonces Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Alieto Guadagni, que recorrió varias ciudades sudafricanas entre el 29 y el 4 de diciembre de 1992. Su objetivo fue promover en aquel país las *inversiones de sus empresas mineras* en la Argentina.¹⁰⁶ La delegación también retomó los contactos con el Council for Scientific and Industrial Research, en función del convenio firmado con el CONICET. Como corolario de esta misión la Secretaría de Minería de la Argentina organizó en

¹⁰⁶ La actividad de Guadagni comprendió entrevistas con los Ministros de Finanzas, de Empresas Públicas, viceministro de Relaciones Exteriores y Director General de Minería y Energía, en el orden gubernamental y encuentros de trabajo con empresarios líderes de la actividad minera, en el orden privado. La misión estaba integrada por el subsecretario de Minería, Alfredo Córdoba, el senador Cesar Mc Karthy, la directora del área de la Cancillería, Nora Jaureguiberry y el consejero Fernando Escalona. Este viaje estuvo vinculado a la nueva ley de inversiones mineras, y llevó propuestas concretas referidas a yacimientos públicos y la aquiescencia de los sectores privados para exponer sobre las necesidades de la Argentina y hasta negociar acuerdos preliminares, Diario *La Nación*, Buenos Aires, 26 de noviembre de 1992.

Sudáfrica, el 17 de agosto de 1993, un Seminario para promover las inversiones mineras sudafricanas en la Argentina.¹⁰⁷

Sin embargo quedan aún una serie de temas pendientes en la agenda bilateral, objeto de discusión y negociaciones futuras: el restablecimiento de una comunicación aérea directa entre ambos países, (Malasyan Airlines propuso efectuar el recorrido), la firma de un convenio de transferencia de tecnología frutihortícola de origen sudafricano, la negociación de un tratado para evitar la doble imposición a inversiones sudafricanas, la firma de un acuerdo de supresión de visas -aunque los sudafricanos han levantado unilateralmente ese requisito para los turistas argentinos-, la firma de un Convenio de Promoción y Garantía de Inversiones así como de un Convenio de Cooperación Científico-Técnica y un tratado de extradición.

Son también amplias las posibilidades de concluir acuerdos puntuales en materia de cooperación técnica en algunas áreas específicas con INTA, SENASA, y eventualmente todo lo relacionado con biología marina -por ejemplo, con el Instituto de Biología Marina de Mar del Plata-, climatología y temas vinculados al aprovechamiento y uso pacífico en el Atlántico Sur.

¹⁰⁷ Este Seminario, titulado, Mining Investment Seminar "Argentina: opening the last Mining Frontier", es el tercero organizado en el exterior para promover las inversiones extranjeras. Los anteriores fueron realizados en EEUU y en Australia. En esta oportunidad concurren funcionarios, políticos y asesores vinculados al área de la minería.

A tres años del restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, merecen anotarse los comentarios del actual embajador argentino en Pretoria: "El papel fundamental que juega la embajada es demostrar, mediante la presencia, que el gobierno argentino está de acuerdo con el cambio histórico que se produce en Sudáfrica""Los dos son países costeros del Atlántico Sur y tienen muchas cosas para defender y desarrollar, más ahora que el mundo se transforma en cooperación por regiones. Por ejemplo en Argentina la minería no está debidamente explotada y ya se sabe que Sudáfrica posee en la materia la tecnología más avanzada y experiencia. Ahora se mandan dos proyectos de ley al Congreso argentino que permitirán la explotación de yacimientos que antes no era posible por razones económicas".¹⁰⁸

Una revitalizada relación entre las Marinas

Si bien las relaciones entre ambas Marinas nunca fueron interrumpidas, sufrieron un descenso del perfil durante el período en que los vínculos diplomáticos se interrumpieron. Pero en el marco del mejoramiento de los vínculos político-diplomáticos con Sudáfrica también se produjo un florecimiento de las relaciones entre las respectivas Marinas centrado en el eje Atlántico Sur, con connotaciones estratégico económicas.

¹⁰⁸ "Hugo Porta: ser embajador es el test match de mi vida", en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 4 de enero de 1993.

En opinión del Canciller Di Tella : "La situación particular de Sudáfrica es considerada con especial atención por la Argentina. Ambos países compartimos el escenario del Atlántico Sur y contamos con grandes posibilidades de cooperación en el futuro."

¹⁰⁹ ... porque "estamos convencidos de que ha llegado la hora en que todos los países interesados establezcamos mecanismos concretos de cooperación en este importante espacio marítimo. El Atlántico Sur es una de las pocas áreas del mundo sobre la que no existen acuerdos específicos". ¹¹⁰

Según se supo de fuentes navales, la Armada argentina - con el visto bueno de las autoridades políticas- está desarrollando un plan que apunta a estrechar la colaboración con todos los países de la región, incluido Sudáfrica, con objetivos económicos y estratégicos en el nivel de las naciones. ¹¹¹ La Armada entiende que una fuerte asociación con los sudafricanos sería de gran

¹⁰⁹ Discurso del Sr Canciller 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 75 (Doc. A/ 46/PV.5).

¹¹⁰ Ibidem, pág 76.

¹¹¹ Se parte de la premisa que en 10 o 15 años más se producirá una invasión del mar por parte de los países en la búsqueda de la riqueza que se oculta bajo las aguas. Esto será posible debido a que el actual avance de la tecnología permitirá la extracción de elementos que antaño no resultaba posible o sólo estaba al alcance de los países más desarrollados. Por tanto, los estados que no estén en condiciones de hacerse cargo de lo que se encuentra debajo de su plataforma marítima corren el riesgo de sufrir presiones de aquellos otros que tengan la capacidad y la tecnología para hacerlo. Algunos de estos puntos han sido desarrollados en FERRER, Jorge Osvaldo, *El Atlántico en el pensamiento estratégico argentino*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Colección Cuadernos, Serie 1, Conferencias, No 9, Buenos Aires, 1993

importancia para la explotación de los recursos en el Atlántico Sur, además de combinar esfuerzos con otros países de la zona y los que tengan intereses en ella, tales como Gran Bretaña, Nigeria y los EEUU.¹¹²

Durante 1992, el entonces Almirante Jorge Ferrer realizó un viaje a Sudáfrica donde concretó una serie de acuerdos entre los que se "encuentra la intención de formar una organización de cooperación naval del Atlántico Sur que involucre también a los países americanos y africanos marítimos, como a EEUU y a otros que adhieran a la iniciativa".¹¹³ Esta posible organización de cooperación naval dio pie a nuevas especulaciones respecto a la recreación del proyecto de la OTAS¹¹⁴ que no pudo concretarse durante el último gobierno militar. Sin embargo, fuentes navales informaron que este proyecto era improbable por considerarlo obsoleto.¹¹⁵

¹¹² En un contexto geopolítico más amplio, se habría percibido buena acogida en el Departamento de Estado norteamericano, en Canadá, Francia e Israel, países que apoyan todo proyecto serio que permita rescatar a Sudáfrica del aislamiento internacional, en "Objetivos comunes con la Armada Sudafricana", Diario *La Nación*, Buenos Aires, 9 de octubre de 1992

¹¹³ 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, "Menen aceptarla una invitación oficial para visitar Sudáfrica", en Diario *Clarín*, Buenos Aires, 25 de setiembre de 1992.

¹¹⁴ "Ferrer: el futuro de la Armada", en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 19 de noviembre de 1992.

¹¹⁵ Entrevista personal de la autora con altos oficiales de la Armada.

Es en este marco de una revitalizada relación que se inscriben los ejercicios navales conjuntos realizados en febrero de 1993, en aguas argentinas, siendo éstos los primeros en la historia de las relaciones entre ambas marinas.¹¹⁶ La Operación combinada *Atías Sur* se llevó a cabo en aguas del litoral atlántico bonaerense, entre el 17 y el 28 de febrero de 1993 con Operaciones antisuperficie, antisubmarinas, antiaéreas y de guerra electrónica.¹¹⁷

g) Balance de los resultados

Con Menen, la consigna fue retirarse del No Alineamiento por ser una instancia poco redituable y obsoleta en el mundo de la post guerra fría, cerrar embajadas consideradas poco estratégicas en países del Africa negra,

¹¹⁶ Anteriormente nuestro puerto había sido visitado oficialmente por las fragatas presidente Pretorius, presidente Kruger y por el buque logístico Tafelberg, en 1967, y nueve años después por el buque hidrográfico Proteo. La fragata Libertad, realizó una visita oficial a Ciudad de El Cabo en 1970.

¹¹⁷ El día 17 arribaron los sudafricanos al puerto de Buenos Aires, el 21 comenzaron los ejercicios navales que finalizaron el 26. El Embajador sudafricano en Argentina dijo que por su magnitud, este entrenamiento era uno de los más importantes en los que haya participado la marina de guerra sudafricana. Por su parte, el director del Personal Naval y segundo en el orden jerárquico de la Armada, vicealmirante Fausto López dijo que era tarea de ambas armadas compartir en el mismo escenario la responsabilidad de la salvaguardia en el mar, mediante una integración operativa que les permita participar en operaciones para el mantenimiento de la paz, así como intercambiar tecnología y defender los intereses comunes en la Antártida en "Integración para lograr el control del Atlántico Sur", en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 28 de febrero de 1993.

"por razones presupuestarias" y recomponer relaciones con Sudáfrica por la potencialidades económico-comerciales.

Minería y agricultura parecen haberse constituido en los ejes de las relaciones económicas con Sudáfrica. Argentina pretende atraer inversiones mineras y transferencia de tecnología para explorar y explotar los yacimientos, siendo el seminario de agosto de 1993 una prueba de ello. Como consecuencia, varias compañías mineras han abierto sucursales en Buenos Aires y una de ellas ha suscripto convenios con Perez Companc.¹¹⁸

Respecto a la agricultura, las mayores exportaciones argentinas a Sudáfrica tienen su origen en la producción de ese sector. Cereales, grasas y aceites, semillas y frutos oleaginosos y alimento para animales constituyen aproximadamente el 90% del total exportado. Desde 1989, las exportaciones a Sudáfrica han oscilado alrededor de los 70 millones de dólares, triplicándose en 1992 por la sequía que asoló a la región austral africana y que obligó a los países a importar sustanciales cantidades de productos agrícolas para hacer frente a sus necesidades alimentarias. Pero como este importante incremento se produjo con posterioridad al

¹¹⁸ La empresa argentina Naviera Perez Companc se asoció a la firma sudafricana Anglo American -líder mundial en explotaciones auríferas- constituyendo el consorcio Mincor, que ganó dos concursos organizados por Santa Cruz, a través de su empresa provincial Formicruz, para concesionar la exploración y eventual explotación de yacimientos mineros de Cerro Vanguardia, con una inversión aproximada de 17 millones de dólares, en "Perez Companc busca oro con una empresa de Sudáfrica", Diario *El Cronista*, Buenos Aires, 30 de julio de 1993.

restablecimiento de las relaciones diplomáticas, algunos funcionarios argentinos ¹¹⁹ lo plantearon más como un resultado del mejoramiento de la relación política que como consecuencia de una situación climática. Las cifras de la relación comercial para 1993 se ocupan de demostrar lo contrario, pues en ese año el saldo de la balanza comercial fue negativo para la Argentina ya que nuestras exportaciones descendieron a los niveles normales y nuestras importaciones siguieron incrementándose.

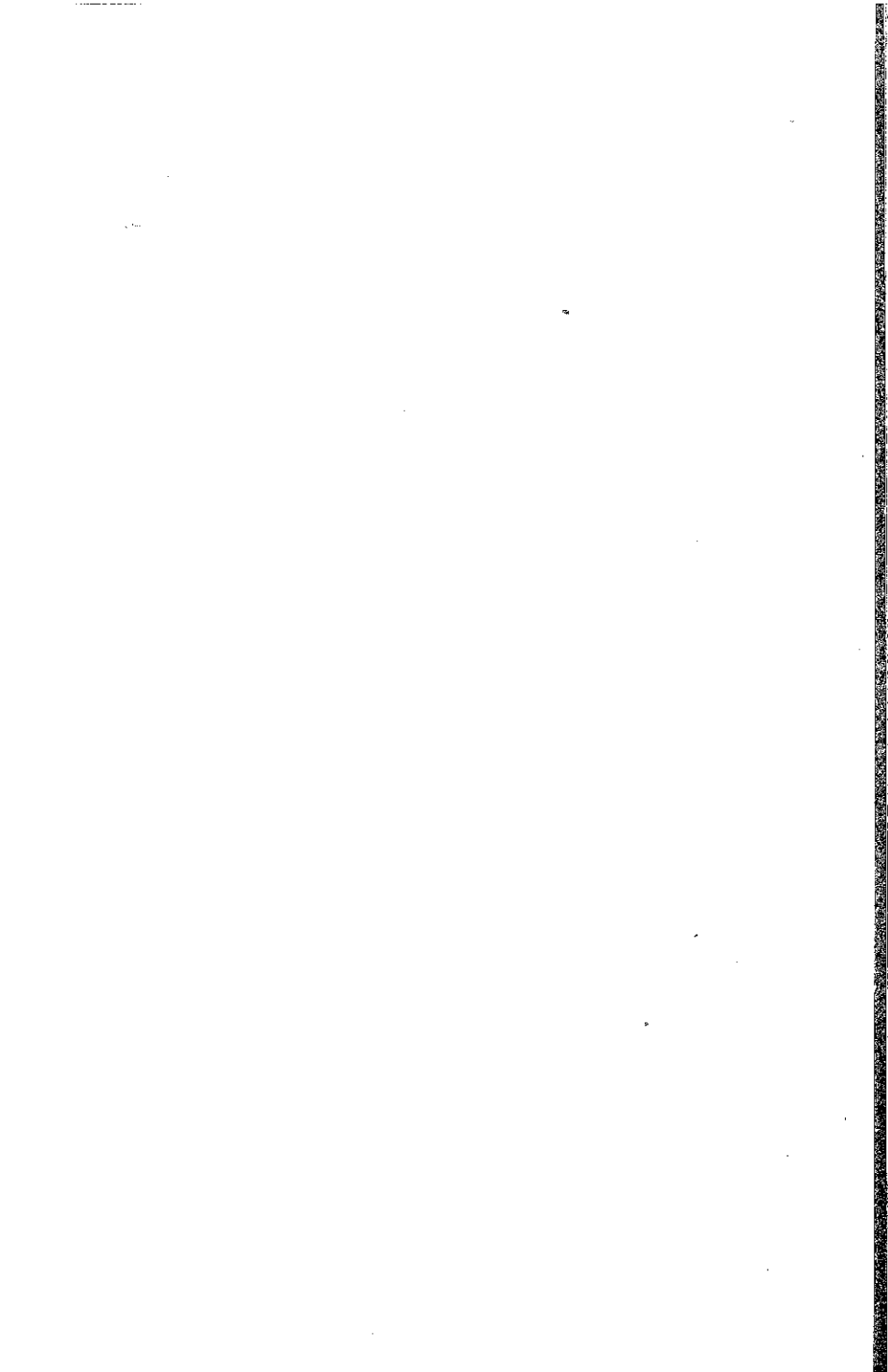
La balanza comercial durante este período fue favorable a la Argentina (con excepción del año 1993), quien se provee en Sudáfrica -con algunos altibajos- de arrabio, hierro y acero, papel y cartón, materiales plásticos artificiales, minerales metalúrgicos y escoria y productos químicos inorgánicos. También el año 1992 mostró un repunte en las compras a Sudáfrica con respecto al año anterior (58%), pero con una magnitud menor a las ventas, mostrando una balanza comercial favorable a la Argentina en 136 millones de dólares. (Ver Anexo III)

En este marco de análisis, es interesante anotar que la recomposición con Sudáfrica no afectó negativamente las exportaciones argentinas al Africa, ya que por ejemplo, las ventas a Nigeria -uno de los Estados más críticos del régimen sudafricano- continuaron incrementándose. Así se corroboran las

¹¹⁹ Entrevista de la autora con el Sr Embajador argentino en Sudáfrica, Hugo Porta, Buenos Aires, 28 de agosto de 1993.

conclusiones mencionadas en cuanto a la independencia de las relaciones comerciales argentino-africanas del ámbito de las relaciones políticas.

Finalmente, cabe también mencionar que los mismos estados africanos que felicitaron a Caputo cuando rompió las relaciones diplomáticas, condenaron suavemente a Di Tella cuando recompuso, porque más allá del discurso, en la práctica ellos están siguiendo el mismo camino. Si bien no es lo mismo una Sudáfrica sin legislación Apartheid que una Sudáfrica democrática y multirracial -que es el objetivo sustentado por los no blancos- los cambios internos han servido de justificativo para que los países africanos -impulsados por necesidades económicas- estén dando pasos hacia la reconciliación con Sudáfrica. La prueba más clara la da nuevamente Nigeria, que ya ha retomado contactos con Pretoria.



CONCLUSIONES

Tanto para el caso de la ruptura como del restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica los factores internos han jugado un rol predominante. En tanto los factores externos brindaron el marco propicio que favoreció la elección de cada una de las alternativas.

Las diferentes percepciones respecto al rol de Sudáfrica en el continente africano, del rol de Africa en los No Alineados y de éstos en las relaciones internacionales así como factores contextuales, condicionaron las decisiones respecto a la forma de relacionarse con Sudáfrica. Las diferencias planteadas en estos temas fueron tan notorias (en el caso de Alfonsín con los militares y en Menem con el gobierno de Alfonsín) que la toma de decisiones en ambos casos se puede interpretar como una política reactiva, que requería explicitar los cambios en ciertas áreas de la agenda externa.

El gobierno de Alfonsín decidió la ruptura de relaciones diplomáticas para mejorar las relaciones con los países africanos en

el marco del rol de Argentina en los No Alineados. El gobierno de Menem restableció las relaciones diplomáticas con Sudáfrica porque, en función de los cambios que se estaban produciendo en su sistema político, la consideraba un potencial socio económico-comercial para la Argentina.

Históricamente la orientación del régimen había favorecido la "política dual" de Argentina hacia Sudáfrica, en la medida en que, en los períodos de gobiernos democráticos, aquella se acentuaba, como forma ambivalente de relacionamiento externo y durante los regímenes militares tendía a disminuir. Pero durante los gobiernos democráticos de Alfonsín y Menem se terminó con la dualidad entre los ámbitos multilateral y bilateral, entre el discurso y las acciones, pues ambas decisiones fueron seguidas de políticas congruentes con la medida tomada.

Durante la administración Alfonsín, la decisión argentina estuvo influenciada por el idealismo o principismo radical que llevó al gobierno a mostrar coherencia entre principios, valores, discurso y acción política. En este caso, la orientación del régimen condicionó moderadamente la decisión. Un gobierno que reingresaba a la democracia no podía ni debía mantener el mismo perfil hacia Sudáfrica que el gobierno militar que lo había antecedido. Por tanto, debía separar aguas con un gobierno que era condenado por su régimen político y estaba sufriendo el peor aislamiento internacional

de su historia y con el cual, además, no tenía importantes intereses en juego.

En tanto durante la administración Menem, el pragmatismo político que permeó la acción de gobierno (vinculado al interés nacional, entendido como la resolución de los problemas económicos) lo aleja de ciertas consideraciones éticas. Sin embargo se observa un aprovechamiento pragmático del discurso ético, en la medida en que el gobierno menemista vinculó el restablecimiento de relaciones diplomáticas con los cambios operados en el régimen político sudafricano. La transición en Sudáfrica, de una democracia restringida sólo a la participación blanca hacia una democracia multirracial, muestra la importancia de esta variable en el contexto interno sudafricano.

Tanto la decisión de la ruptura de relaciones como de su restablecimiento fueron tomadas por el Presidente y el Ministro de Relaciones Exteriores, mostrando así la tradicional concentración en el Ejecutivo argentino de las decisiones de política exterior. Sin embargo, pueden percibirse ciertas diferencias en la relación entre Presidente y Ministro de Relaciones Exteriores en un caso y en otro, vinculado a los modos o estilos de diplomacia. En la decisión de la ruptura, el Canciller Caputo asumió la responsabilidad de la decisión, obviamente apoyado por el presidente Alfonsín. En tanto que el restablecimiento de las relaciones diplomáticas fue decidido por el presidente Menem, con el consentimiento del Canciller Di Tella.

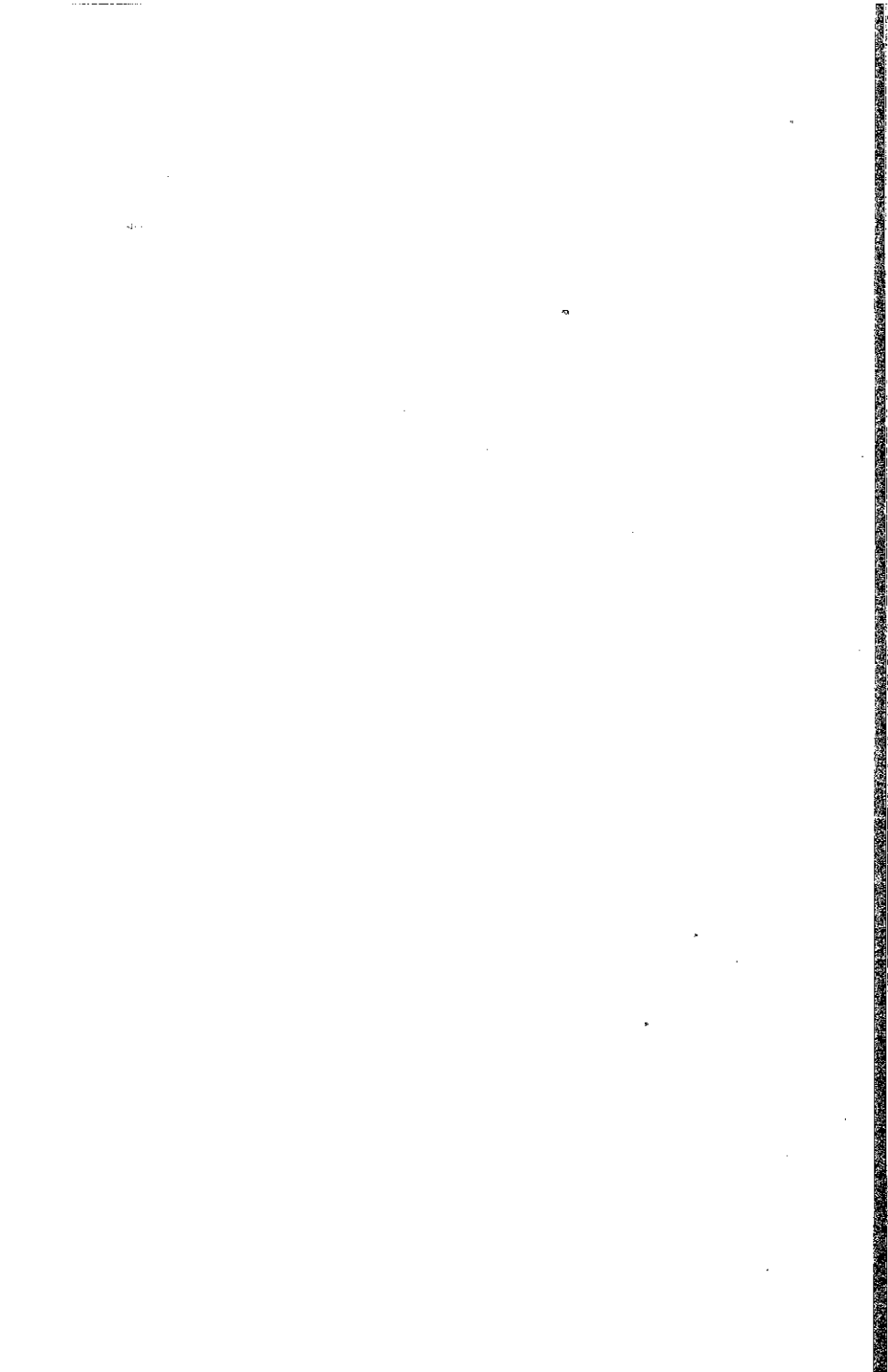
Hasta el presente, las relaciones comerciales habían jugado en forma independiente de los diferentes diseños y estrategias gubernamentales. Similar camino habían seguido las relaciones militares, que se constituyeron en el eje de continuidad frente a los altibajos en las relaciones políticas.

Con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas se produjo una normalización de las relaciones políticas bilaterales que continuarán y que tenderán a fortalecerse más allá de los cambios de gobierno en la Argentina.

Pero de aquí en más, el mejoramiento de las vinculaciones económicas argentino-sudafricanas dependerá, por primera vez, de la evolución política interna de Sudáfrica. La forma que adopte el futuro sistema político sudafricano, su nivel de consenso y gobernabilidad condicionarán la estabilidad de la economía sudafricana, el futuro rol de Sudáfrica como locomotora del desarrollo de la región austral del continente africano y en consecuencia, sus potencialidades para erigirse en socio comercial de la Argentina.

Sin embargo y con esta condicionalidad, si el gobierno argentino pretende incrementar las relaciones con Sudáfrica desde una óptica pragmático-comercialista, el desafío consistirá en detectar los futuros actores con los cuales relacionarse, ya que el proceso de cambios políticos que vive Sudáfrica traerá aparejado cambios en la correlación de fuerzas económicas y sociales.

En este proceso deberán rescatarse viejos actores y descubrirse nuevos. Entre los viejos, sería importante mantener, por ejemplo, la tradicional línea de cooperación existente entre las respectivas Marinas, pero para que se la incluya en el diseño de una estrategia global hacia Sudáfrica. Entre los nuevos, la participación política de la población negra y su incorporación en roles decisivos requerirá la satisfacción de expectativas y generará una recomposición de las fuerzas sociales y económicas, que demandará enfoques novedosos y pragmáticos. Este es el desafío que nos plantea un escenario optimista sobre el futuro de la Sudáfrica actual.



REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BUSSO, Anabella, "La política exterior argentina hacia Estados Unidos (1989-1993): reflexiones para su análisis", en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, CERIR, Serie Estudios No 7, Rosario, Marzo de 1993

CAVALLO, Domingo, "Extractos de entrevistas al Canciller Domingo Cavallo", en *América Latina Internacional*, julio-setiembre de 1989, Vol 6, N0 21.

ESPECHE GIL, Vicente, "Política exterior: la búsqueda de la solidaridad eficaz", Entrevista al Director del Area Africa y Cercano Oriente de la Cancillería, *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 5 de setiembre de 1985, No 25.755

LANUS, Juan Archibaldo. *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina 1945-1980*, EMECE, Buenos Aires, 1984.

LECHINI, Gladys, "Ajuste y cambio en el patrón de desarrollo político sudafricano", en *Revista Estudios Sociales*, Universidad Nacional del Litoral, Santa fe, 1994, año 3, No 6

MONETA, Carlos Juan, "Aspectos conflictivos de las relaciones afrolatinoamericanas: las vinculaciones políticas, económicas y militares de Sudáfrica con los países del Atlántico Sur Latinoamericano" en *Revista de Relaciones Internacionales*, México, julio-setiembre de 1978, vol VI, No 22.

MONETA, Carlos Juan, "Aspectos conflictivos de las relaciones afrolatinoamericanas: las vinculaciones políticas, económicas y militares de Sudáfrica con los países del Atlántico Sur Latinoamericano: el caso brasileño", en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, enero-abril-mayo-agosto de 1980, No 16-17.

MUÑOZ, Heraldo, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, Las Ediciones del Omitorrinco, Santiago, 1986.

NUNES PEREIRA, José María, "Africa do Sul, A questao do Apartheid e as Relacoes con o Brasil", comunicación presentada al V Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Estudios Afroasiáticos, Buenos Aires, 7 al 11 de setiembre de 1987, mimeo.

PEÑA, Felix, "La Argentina en un mundo que cambia: Prioridades de la política exterior argentina a partir de los años 70", en WALDMAN, Peter y GARZON VALDEZ, Ernesto, (comp), *El poder militar en la Argentina (1976-1981)*, Galerna, Buenos Aires, 1983.

PEREZ LLANA, Carlos, "Comentarios al trabajo del Profesor Juan Carlos Puig, La Política Exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural", en la obra de PUIG, Juan Carlos (comp) *América Latina, Políticas exteriores comparadas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984, Tomo I.

RICARDEZ, Raúl, "El movimiento de países no alineados, la conferencia de Harare y la Argentina", en *América Latina Internacional*, Buenos Aires, julio-setiembre de 1986, vol 3, No 9.

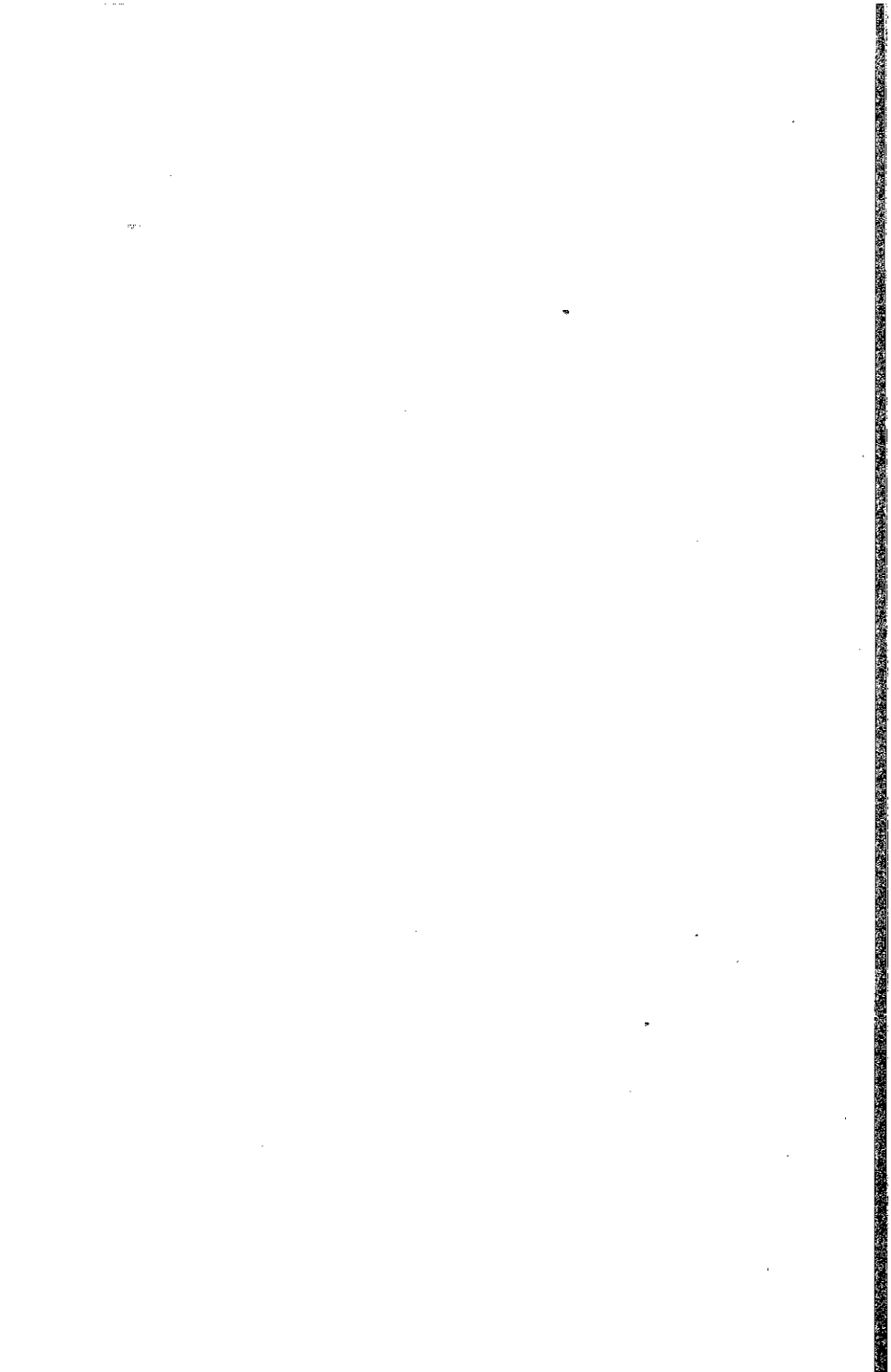
RUSSELL, Roberto, "La política exterior de Argentina en 1985", en MUÑOZ, Heraldo, (comp) *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir*, GEL-PROSPEL, Buenos Aires, 1986.

RUSSELL, Roberto, "El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989)" en RUSSELL, Roberto,

(edición preparada por), *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, GEL, Buenos Aires, 1990.

RUSSELL Roberto, "Variables internas y política exterior", ponencia presentada al "Taller de trabajo sobre Cuestiones técnicas y metodológicas para el estudio de la Política Exterior", organizado por el área Relaciones Internacionales de FLACSO-Argentina, Buenos Aires, 18 y 19 de abril de 1991, pág 2, mimeo

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



ANEXO I

Votaciones en la Asamblea General de NU por la cuestión
Malvinas

Países:	años**									
	65	73	76	82	83	84	85	86	87	88
Botswana			Aus	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Camerún			Si	A	Si	A	A	A	A	Si
Chad			Si	A	A	A	Si	Si	Si	Si
Djibouti				Aus	Aus	Si	Si	Si	Si	Si
Egipto			Si	A	Si	Si	A	A	Si	Si
Gambia			A	No	No	Aus	Si	A	No	No
Guinea Ecuatorial			Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Aus
Kenia			A	A	A	A	A	A	A	A
Lesotho			Si	A	A	A	Si	A	A	A
Liberia			Si	Si	A	A	Si	Si	Si	Si
Malawi			A	No	No	No	A	A	A	A
Marruecos			Si	Si	Si	Si	Aus	Si	Si	Aus
Mauricio			Si	A	A	A	Si	Si	A	Aus
Mauritania			Si	A	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Mozambique			Si	Si	Aus	Aus	Aus	Aus	Aus	Aus
Niger			Aus	A	A	Si	Si	Si	Si	Si
Nigeria			Aus	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Sao Tome y Principe			Si	Si	Aus	Aus	Aus	Aus	Si	Si
Senegal			Si	A	A	A	Si	Si	Si	A
Seychelles			Aus	Aus	Aus	Aus	Si	Si	Si	Si
Sierra Leona			A	A	A	A	A	Si	Si	Si
Somalia			Si	A	A	Si	Si	Si	Si	Si
Sudan			Si	A	A	A	Si	Si	Si	Si
Swazilandia			Si	A	A	A	A	A	A	A
Zaire			A	A	A	Si	Si	Si	Si	Si

Referencias: A: Abstención
Aus: Ausente

(continúa en la página siguiente)

* En este cuadro se han consignado sólo los países africanos que en alguna sesión no votaron a favor de las resoluciones.

** Resoluciones de la Asamblea General de NU

Años	Resolución No	Si	No	A	Aus	Total Miembros
16/12/65	Res.2065	94	0	14	9	117
14/12/73	Res 3160	116	0	14	5	135
01/12/76	Res 31/49	102	1	32	10	146
04/11/82	Res 37/9	90	12	52	2	157
16/11/83	Res 38/12	87	9	54	7	158
01/11/84	Res 39/6	89	9	54	6	159
27/11/85	Res 40/21	107	4	41	6	159
25/11/86	Res 41/40	116	4	34	4	159
17/11/87	Res 42/19	114	5	36	4	159
17/11/88	Res 43/25	109	5	37	8	159

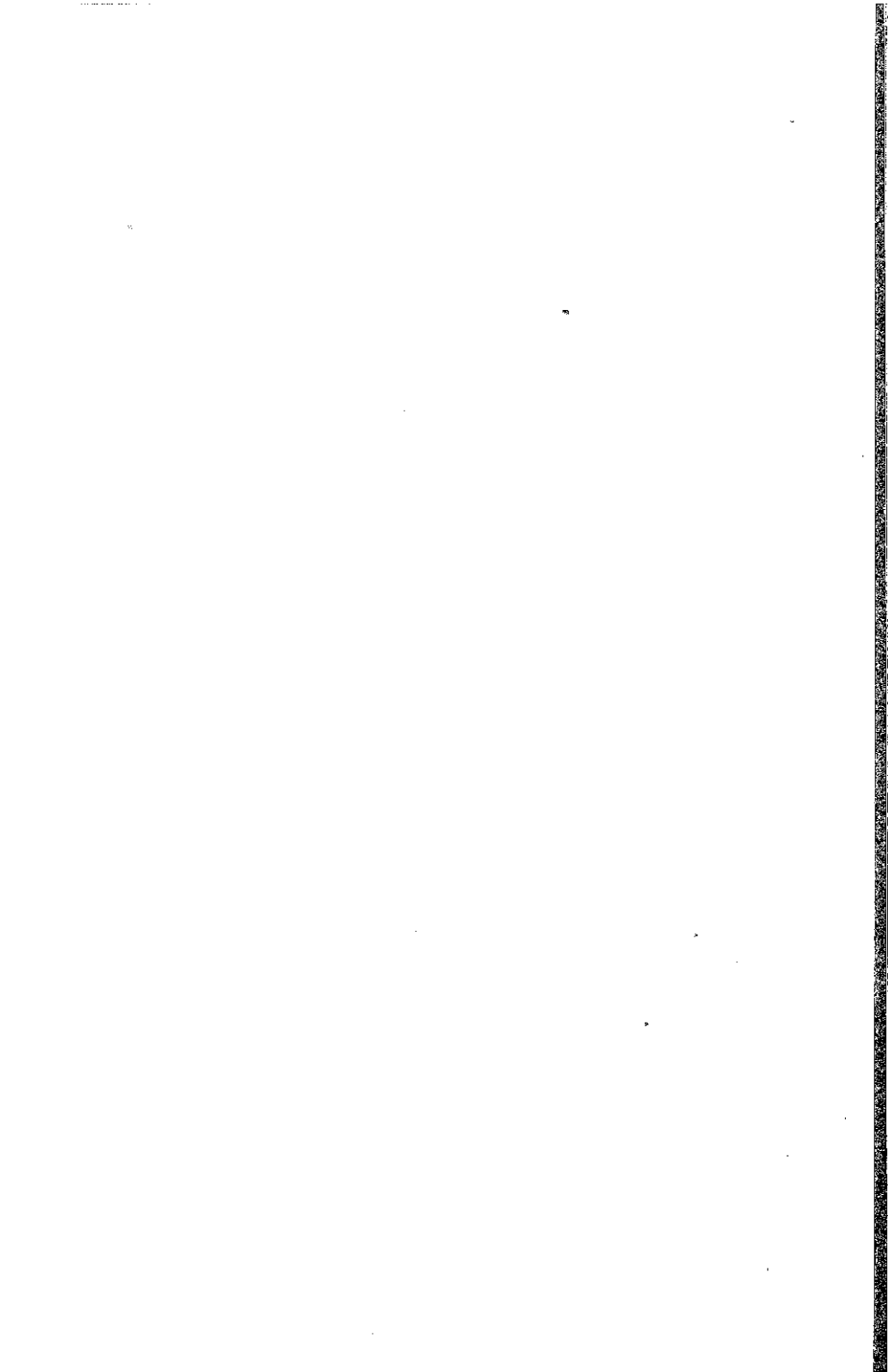
Cuadros de elaboración propia a partir de la información suministrada por la Dirección Organismos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

ANEXO II

Exportaciones Argentinas a Principales Compradores Africanos (en miles de dólares)

Pais	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Arg.	28031	84503	21614	20404	32049	46039	39992	13545
Egi.	143675	90843	38239	138959	32932	134216	141085	156002
Lib.	305	15325	2563	3552	10319	16402	13622	13669
Mar.	22737	7712	566	11376	8530	16785	13184	34284
Tún.	20082	23701	7084	22943	17323	28289	23494	34937
Ang.	36160	9373	4020	16320	29835	22497	19970	14925
Cos.	6538	62	547	3119	2951	6048	1368	79
Gab.	3142	3217	4439	4869	5370	3597	3455	3137
Ken.	112	63	18	116	2975	4020	1069	7768
Nig.	33694	9428	2573	9480	7215	6391	22305	48600
Sen.	1015	0	3183	80	133	68	1541	-----
Zai.	5499	5087	3542	-----	3120	3112	1449	1563
Sud.	77396	46544	38011	70126	73345	83361	73789	225192

Fuente: INDEC

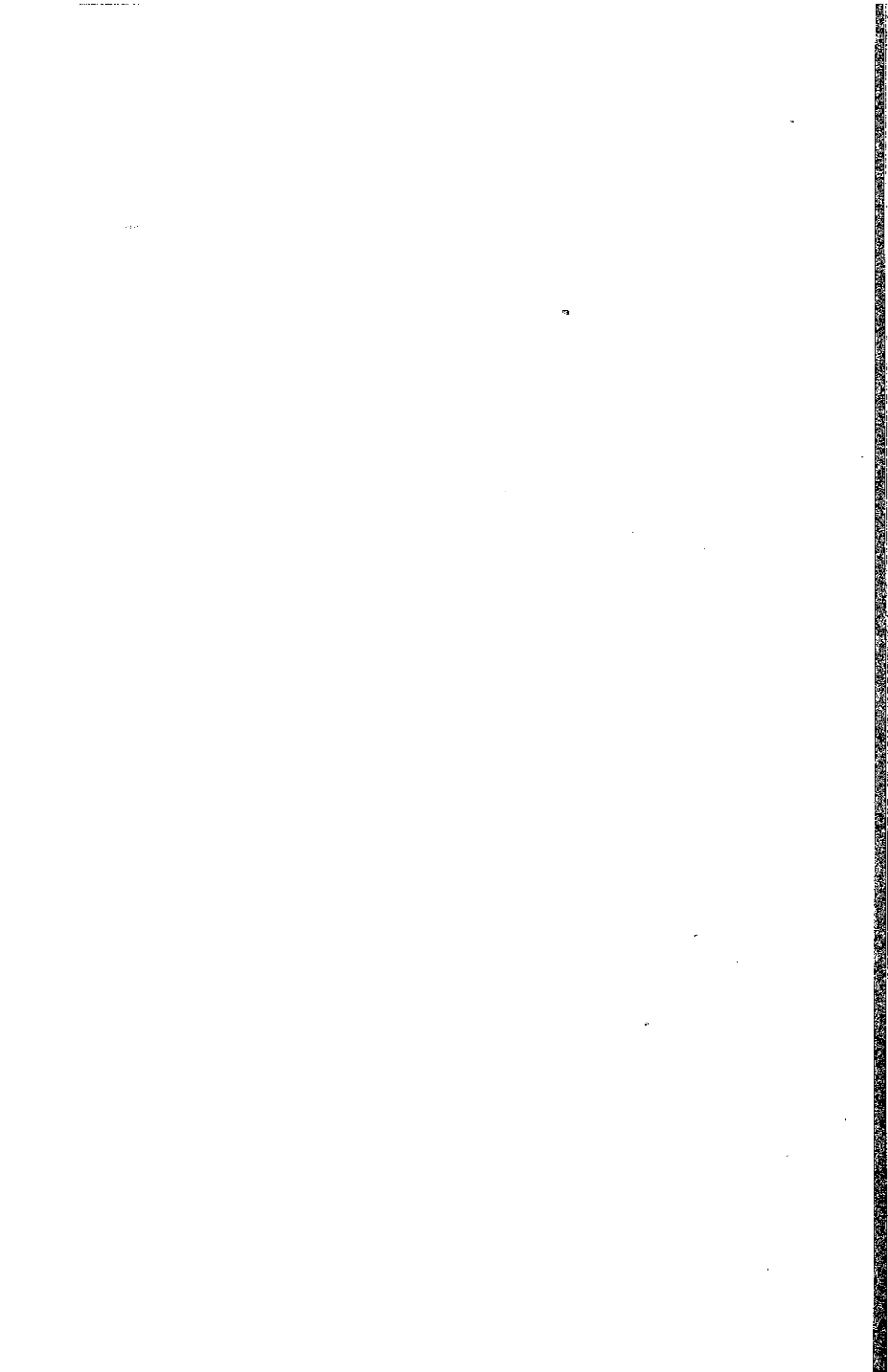


ANEXO III

Argentina: Comercio Exterior con Sudáfrica
(en miles de dólares)

Años	Expo	Impo	Saldo
1980	15.566	53.402	-37.836
1981	18.103	44.056	-25.953
1982	19.144	30.994	-11.850
1983	171.994	23.545	148.449
1984	122.658	16.446	106.211
1985	77.396	14.482	62.913
1986	46.544	31.046	15.497
1987	38.011	48.815	-10.804
1988	70.126	43.328	26.797
1989	73.345	19.089	54.255
1990	83.360	19.929	63.431
1991	73.788	56.343	17.444
1992	225.192	88.995	136.196
1993	64.124	98.549	-34.425

Fuente: INDEC



INDICE

PROLOGO	5
AGRADECIMIENTOS	7
INTRODUCCION	9
<u>CAPITULO I</u>	
ARGENTINA Y SUS RELACIONES CON AFRICA	13
Argentina y Sudáfrica	18
<u>CAPITULO II</u>	
EL GOBIERNO MILITAR: 1976-1983	23
a) La política exterior argentina y Africa	23
b) Una fructífera relación con Sudáfrica	25
<u>CAPITULO III</u>	
EL GOBIERNO DE RAUL ALFONSIN (1983-1989): RUPTURA DE RELACIONES DIPLOMATICAS	35
a) El contexto argentino y la política exterior	35

b) Africa en la política exterior argentina	38
c) El contexto sudafricano	48
d) El contexto internacional y la crisis sudafricana	50
e) El proceso de toma de decisiones	66
f) La decisión de romper relaciones diplomáticas	66
g) Coherencia entre objetivos, discurso y acciones	71
h) Las consecuencias de la decisión	75

CAPITULO IV

EL GOBIERNO DE CARLOS MENEM (1989-1994): RESTABLECIMIENTO DE RELACIONES DIPLOMATICAS 83

a) El contexto argentino y la política exterior	84
b) La política exterior argentina hacia Africa	87
c) Los cambios en Sudáfrica	90
d) Argentina y el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica: la decisión	96
e) Las vinculaciones argentino-sudafricanas luego del restablecimiento de relaciones diplomáticas	102
f) Una revitalizada relación entre las marinas	105
g) Balance de los resultados	108

CONCLUSIONES 113

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 119

ANEXOS 123