

LA ARGENTINA Y LOS IMPULSOS AFRICANOS

por GLADYS LECHINI. *Investigadora del CONICET y Directora del PRECSUR*



A LO LARGO DE LA HISTORIA NUESTRO PAÍS HA TENIDO UNA POLÍTICA EXTERIOR AMBIVALENTE RESPECTO DE LOS PAÍSES AFRICANOS. AL TRATARSE DE UN CONTINENTE TAN HETEROGÉNEO Y MÚLTIPLE, ES IMPORTANTE AVANZAR CON INICIATIVAS DE COOPERACIÓN SUR-SUR QUE NOS PERMITAN COMPLEMENTARNOS Y ENRIQUECERNOS MUTUAMENTE, BENEFICIÁNDONOS DE TODA LA DIVERSIDAD DISPONIBLE.



La política exterior argentina hacia los Estados del continente africano muestra un patrón de relaciones marcado por la dinámica de los impulsos, generando una relación espasmódica, con altos (los impulsos) y bajos (la inercia y la no política).

Durante los impulsos se abrieron embajadas, se enviaron y recibieron misiones diplomáticas y comerciales y se incrementó el comercio. Sin embargo este conjunto de acciones no generó una masa crítica que promoviera el diseño de estrategias para los Estados de África, porque los impulsos respondieron a iniciativas puntuales, que luego se desvanecieron.

Los modos en que los diferentes y sucesivos gobiernos diseñaron la política exterior, y la poca y variable relevancia otorgada a las relaciones Sur-Sur, moldearon el bajo perfil de las relaciones argentino-africanas tanto a nivel del discurso como de las acciones. Factores propios de la inestabilidad política argentina, de la consiguiente orientación de su política exterior, las mudanzas en el sistema internacional y la particular situación de los países africanos actuaron como elementos condicionantes de la baja y errática vinculación externa de la Argentina con estos Estados. Los cambios entre gobiernos civiles y militares contribuyeron a las fluctuaciones de la política exterior argentina y promovieron la política por impulsos. Pero la orientación del régimen no incidió fuertemente en su contenido, predominantemente comercial, salvo el primer impulso con la presidencia de Arturo Frondizi y durante el gobierno de Alfonsín, en que se combinaron con objetivos políticos.

La baja prioridad de la relación con los Estados africanos en las políticas implementadas por los sucesivos gobiernos llevó a que las decisiones fueran tomadas a nivel del funcionamiento de "rutina" del Palacio San Martín. Generalmente las iniciativas de aproximación bilateral o multilateral (en el marco de los No Alineados y de las Naciones Unidas) se debieron a la buena voluntad e imaginación de los funcionarios a cargo del área, quienes lograban un espacio de maniobra para promocionar una acción u organizar una misión. Sin embargo, en el marco de una estructura desagregada, no necesariamente actuaron en forma coordinada y menos aún como parte de un diseño organizado sobre la base de elementos racionales y oportunidades a largo plazo. Solo la ruptura (1986) y el restablecimiento (1991) de relaciones diplomáticas con Sudáfrica fueron tomados en la cúspide del proceso decisorio.

El primer antecedente que mostró el interés por una aproximación al África fue el envío en 1960 del entonces embajador argentino ante las Naciones Unidas, Mario Amadeo, al festejo de las independencias de Zaire y de Somalia. De este modo se comenzó a gestar el primer impulso africano, el cual conllevó la elaboración del “Plan de presencia argentina en África”, que aconsejaba ya en 1961 (cuando solo 27 Estados africanos eran independientes) orientar la mirada argentina hacia ese continente. Este plan es fundacional, pues sus objetivos, presentados tan temprano, pueden considerarse subyacentes en casi todos los impulsos de esta relación errática. Estos mismos objetivos inspiraron en 1962 la misión de Juan Llamazares, que por entonces recorrió ocho países africanos.

El segundo impulso se produjo en 1965, durante el gobierno de Arturo Illia, cuando el embajador Carlos Alberto Leguizamón presidió otra misión especial al continente africano. En esta década se crearon varias embajadas: Sudáfrica, Marruecos, Nigeria, Ghana, Argelia, Senegal, Liberia y Etiopía. El tercer impulso fue la misión comercial a cargo de los consejeros Ramiro Arias y Rodolfo Potente, en 1974, durante la presidencia de Juan Domingo Perón.

Durante el gobierno militar autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) se produjo el cuarto impulso, con varias misiones comerciales que firmaron los primeros acuerdos de cooperación con países del África Negra, en el marco de una preocupación dominante en la política exterior argentina de la época: el cierre de los mercados tradicionales por las políticas proteccionistas de subsidios de la Comunidad Económica Europea. África fue así percibida como un mercado alternativo.

En 1982, con la crisis de Malvinas, los Estados africanos que hasta entonces habían sido considerados marginales en la política exterior argentina, recibieron varias misiones políticas de buena voluntad e invitaciones a los jefes de Estado para visitar Buenos Aires, para conseguir su apoyo en la Asamblea General de las Naciones Unidas cuando se tratara el asunto Malvinas. Este quinto impulso convirtió a los Estados africanos en objeto de “uso diplomático”.

Así como la práctica diplomática regular muestra que votos africanos y mercados aparecen subyacentes a los impulsos, existe otro tema que podría ser considerado una constante hasta la década de los ochenta, referido a la república blanca y racista

África es un continente heterogéneo y múltiple que la Argentina debe descubrir e invitar al diálogo y la cooperación, pues sus múltiples aristas complementan y enriquecen la diversidad.

Los modos en que los diferentes y sucesivos gobiernos diseñaron la política exterior, y la poca y variable relevancia otorgada a las relaciones Sur-Sur, moldearon el bajo perfil de las relaciones argentino-africanas tanto a nivel del discurso como de las acciones.

de Sudáfrica. Buenos Aires mantuvo una política dual para Sudáfrica y una política ambigua para con los países africanos en relación al régimen del *apartheid*. La política dual consistió en mantener un discurso y una acción multilateral condenatorios del *apartheid* y buenas relaciones bilaterales con el gobierno blanco sudafricano. La política ambigua procuraba evitar tomar actitudes radicales con Pretoria por su política racista.

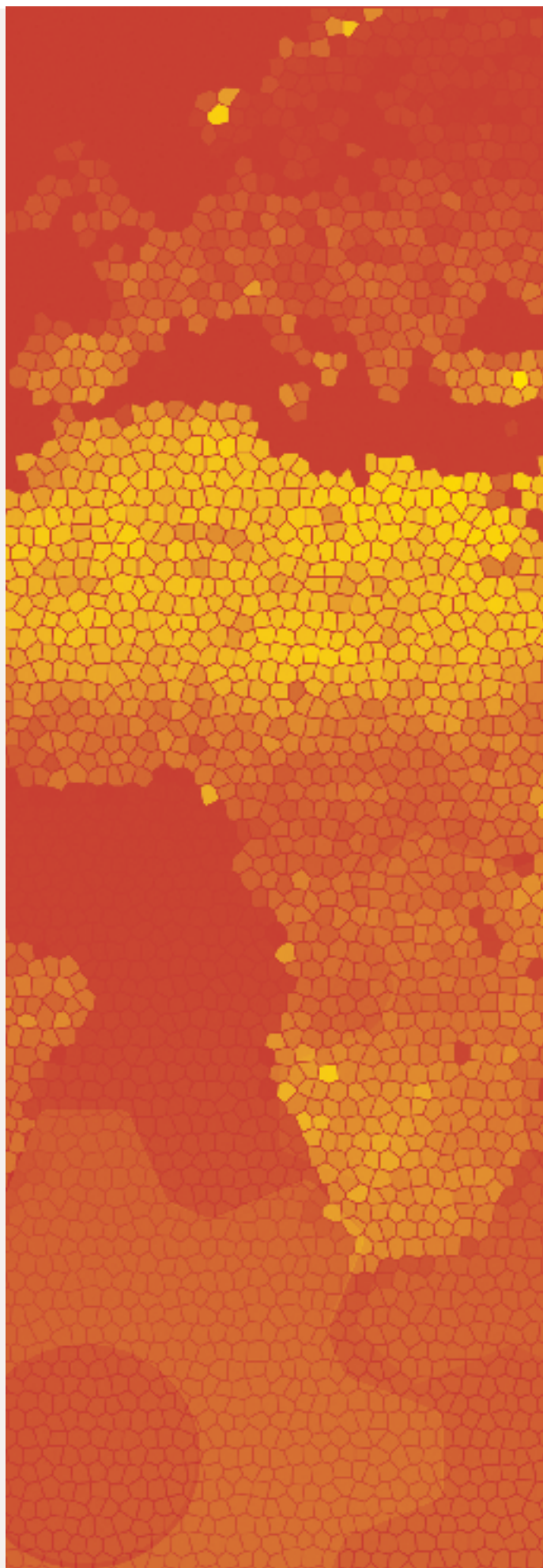
Pero durante el gobierno de Raúl Alfonsín la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, el 22 de mayo de 1986, marcó el fin de las ambigüedades entre los países de la llamada África Negra y Sudáfrica. Constituyó el sexto impulso, que apuntaba a consolidarse como política, al desarrollar una serie de acciones que se enmarcaban en un diseño de política exterior donde los No Alineados y el tercer mundo tenían un lugar.

Entre los gestos se destacan los viajes argentinos a nivel presidencial y ministerial, tal el de Alfonsín a 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 cumbre de los No Alineados, en Zimbabue, en septiembre de 1986. También se enviaron y se recibieron misiones de cooperación científica y tecnológica y se incrementó la relación comercial. El gobierno

consideraba a la cooperación técnica entre países en desarrollo una parte integral de la política exterior del Estado y por ello en 1986 se dirigieron a los Estados africanos dos misiones de cooperación, cinco en 1987 y dos en 1988. Asimismo, en 1987 y 1988 se realizaron en la Argentina cuatro seminarios argentino-africanos vinculados a temas agrícolas, contando con el apoyo de organismos nacionales altamente capacitados como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

De este modo, durante la administración alfonsinista tuvo lugar el impulso más intenso, con objetivos político-diplomáticos y comerciales, elaborándose esta vez un diseño que comenzó a implementarse, pero que se desvaneció por la falta de continuidad durante la administración que lo sucedió.

Durante la gestión de Carlos Menem, a lo largo de los noventa, no hubo estrategias para África: fue el momento más alto de la “política de la no política”. La relación diplomática se restringió a aquellos países con los cuales la Argentina mantenía una vinculación comercial constante y montos importantes, o a Estados con potencialidades, como Nigeria o Sudáfrica. Así, se mantuvo una vinculación directa entre el perfil político-diplomático y el



enfoque pragmático de las relaciones externas, con una balanza comercial favorable a la Argentina. Se cerraron las embajadas en Etiopía, Costa de Marfil, Gabón, Senegal y Zaire.

Pero a este declive del perfil político en los países del África Negra debe contraponerse un dato no menor: el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, el 8 de agosto de 1991, y la consiguiente reapertura de la embajada argentina. Este séptimo impulso se reafirmó con el viaje de Menem a Sudáfrica el 24 de febrero de 1995, que lo constituyó en el primer mandatario americano en visitar oficialmente la flamante democracia. Una misión comercial multisectorial presidida por el embajador Eduardo Sadous, en mayo de 1999, a Angola, Mozambique y Costa de Marfil, cerró la gestión.

La profunda crisis política y económica que vivió la Argentina a principios del nuevo siglo llevó a descuidar tanto el diseño como la implementación de la política exterior, que en el mejor de los casos fue reactiva. En ese contexto, se continuó con el enfoque pragmático-comercialista, manteniendo las relaciones con los Estados del norte de África y Sudáfrica, con una balanza comercial altamente favorable a la Argentina.

El dato nuevo lo constituyó el avance conjunto en las relaciones de la Argentina y Brasil con los Estados del área, pudiendo hablarse ahora de un “impulso multilateral” en el sentido de las negociaciones entre Mercosur y SACU (la Unión Aduanera del África Austral, integrada por Sudáfrica, Namibia, Lesoto, Suazilandia y Botsuana) que tuvieron un hito en Florianópolis en 2000 y avanzaron con la firma, el 16 de diciembre de 2004 en Belo Horizonte, Brasil, de un Acuerdo Preferencial de Comercio, un Protocolo para la Solución de Controversias y un Memorandum de Entendimiento.

Durante la primera década del siglo XXI parece comenzar a gestarse un nuevo impulso con iniciativas tendientes a facilitar la relación bilateral, tales como la apertura o reapertura de embajadas (en Angola, Mozambique y Etiopía) y la firma de acuerdos. Aquí es importante subrayar que mientras en el período 1960-2003 se firmaron 88 actos internacionales, entre 2003 y 2011 se suscribieron 70 acuerdos, lo cual es un indicador de la mayor institucionalización de los vínculos y de los intereses.

Sin embargo y a pesar de los acuerdos y de la visita de los ministros de Relaciones Exteriores y funcionarios de nivel en el continente, entre 2003 y 2012 solamente hubo dos viajes presi-



denciales por África. En 2008 la presidenta Cristina Fernández visitó África Norsahariana (Argelia, Túnez, Libia y Egipto) en una misión comercial multisectorial en el marco de la cual se organizaron reuniones políticas bilaterales y se firmaron acuerdos de cooperación en agricultura, tecnología, comercio e inversiones, desarrollo social, ganadería y pesca. En 2012, la primera mandataria llegó a Luanda, Angola, acompañada de una nutrida comitiva de empresarios, para participar de la Feria Empresaria Argentina. Por otra parte, se recibió en Buenos Aires a los presidentes de Angola y Guinea Ecuatorial, y autoridades de alto rango como ministros y cancilleres.

En cada uno de estos encuentros bilaterales, al igual que en los ámbitos multilaterales, se destacó en el discurso la adscripción a la Cooperación Sur-Sur. También la Argentina participó en las cumbres entre los países de América del Sur y África (ASA, en 2006, 2009 y 2013) y entre América del Sur y los Países Árabes (ASPA, en 2005, 2009 y 2012), que cuentan con varios países africanos.

También se ha avanzado en la cooperación técnica horizontal a través del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR), creado en 1992, que desarrolla sus acciones principalmente sobre tres temas: administración y gobernabilidad, derechos humanos, y desarrollo sustentable. Las acciones con los países africanos giraron en torno al apoyo al desarrollo productivo de los sectores agrícolas y de servicios que promuevan

la preservación de los recursos naturales. Esta actividad pudo desenvolverse gracias a las fortalezas argentinas, a la expansión de la frontera agrícola africana y a la revaluación de los precios de los alimentos. Cabe señalar que en muchas de las iniciativas de cooperación horizontal intervienen también otros organismos nacionales especializados, tales como el INTI, el INTA y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

En efecto, la organización por parte del Ministerio de Agricultura de la visita de ministros de agricultura africanos y funcionarios de organizaciones internacionales africanas en 2011 y 2013 dejó de manifiesto el interés argentino por estrechar vínculos con África en materia de agricultura y agroindustria que impliquen el traspaso de tecnología para incrementar la producción y la apertura de mercados para las empresas de maquinaria argentinas. Ambas reuniones se enmarcaron en la necesidad de establecer las líneas de cooperación estratégicas para el sector agroalimentario en vistas del futuro rol de África como proveedor de alimentos.

No es un dato menor la satisfactoria balanza comercial para la Argentina que se mantiene a lo largo de los años. Si bien los flujos de intercambio representan una baja porción del comercio de la Argentina con el mundo, en promedio un 6% en la última década, lo importante es el salto que el mismo tuvo: de 1.275,566 millones de dólares en 2001 a 4.022,152 millones de dólares en 2010. En el período 2005-2010 el intercambio comercial se dupli-

Generalmente las iniciativas de aproximación bilateral o multilateral (en el marco de los No Alineados y de las Naciones Unidas) se debieron a la buena voluntad e imaginación de los funcionarios a cargo del área, quienes lograban un espacio de maniobra para promocionar una acción u organizar una misión.

có, reportándose en 2010 un fuerte superávit: se exportaron al continente 4.000 millones de dólares y se importaron 337 millones de dólares.

Los principales socios han sido Angola, Egipto, Marruecos, Libia, Túnez, Sudáfrica, Argelia, Nigeria, Kenia y Mozambique, donde se exportan principalmente materias primas, pero cada vez con un mayor componente de productos con valor agregado, tanto en productos de consumo terminados como maquinarias y equipos de transporte. En este sentido, los analistas destacan que es interesante el caso argentino porque a pesar de la supremacía de los productos oleaginosos, agropecuarios, cereales y lácteos, los productos industriales y los combustibles también están presentes, lo cual implica un cierto potencial para insertarse en el mercado africano. En cuanto a las importaciones desde África, se centran en combustibles minerales y productos químicos.

Si bien es cierto que los efectos negativos de la crisis financiera internacional han llegado a las costas de los países del Atlántico Sur provocando serias restricciones económicas, es también importante no bajar los brazos y avanzar con iniciativas de cooperación Sur-Sur que puedan resultar mutuamente beneficiosas. Este es el caso del Plan argentino para África (2016-2019) que se ha diseñado desde la Cancillería argentina, con el fin de contribuir desde la cooperación internacional en sus distintas modalidades, a fortalecer los vínculos bilaterales y regionales con los

países africanos a través de acciones de cooperación en áreas estratégicas como agroindustria y ciencia y tecnología.

África es un continente heterogéneo y múltiple que la Argentina debe descubrir e invitar al diálogo y la cooperación, pues sus múltiples aristas complementan y enriquecen la diversidad. Si bien los obstáculos a superar son numerosos, destacándose entre ellos los ligados a situaciones internas a ambos lados del Atlántico, a la fuerte persistencia de vinculaciones verticales con los centros de poder del norte y al histórico desconocimiento mutuo, la continuidad de los vínculos será esencial para la consolidación de la cooperación Sur-Sur argentino-africana bajo modalidades endógenas de trabajo conjunto y perspectivas que incluyan los intereses de ambas partes.