

# VOCES

en el Fénix

RELACIONES INTERNACIONALES

EL CONTEXTO INTERNACIONAL TIENDE A LA REAFIRMACIÓN DE LAS ASIMETRÍAS. LA ARGENTINA ENFRENTA EL DESAFÍO DE ASUMIR UNA POLÍTICA EXTERIOR SOBERANA DE ACUERDO CON SUS OBJETIVOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO, EQUIDAD SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO

## UN LUGAR BAJO EL SOL



# sumario

## n°67

### marzo 2018

## editorial

POLÍTICA EXTERIOR,  
SOBERANÍA Y DESARROLLO

Abraham Leonardo Gak

**MARIO RAPOPORT** Sobre el libre comercio y las políticas de apertura del sector externo 6 **MARÍA CECILIA MÍGUEZ** Las bases de la política exterior del gobierno de la alianza Cambiemos 16 **LEANDRO MORGENFELD** Macri, con Obama y Trump 24 **CECILIA NAHÓN** América Latina en el G-20 32 **ENRIQUE MANSON** Políticas exteriores alternativas 42 **CARLOS ESCUDÉ** Realismo social: una política exterior al servicio del pueblo 52 **ALEJANDRO SIMONOFF** Las corrientes de pensamiento predominantes de la Política Externa Argentina 60 **AGUSTÍN CRIVELLI** El actual comercio exterior argentino (des)administrado 66 **JULIO GAMBINA** La posición argentina frente a la OMC 72 **JORGE GAGGERO** y **JUAN VALERDI** Argentina y las “guaridas fiscales” 78 **JULIO SEVARES** Relaciones ALC-China, oportunidades y desafíos 86 **EDUARDO DANIEL OVIEDO** Las relaciones argentino-chinas a dos años de la alternancia política 94 **EDMUNDO ANÍBAL HEREDIA** Regionalización y relaciones trans-nacionales 102 **EDUARDO MADRID** El nuevo papel de Brasil en la política exterior argentina y viceversa 110 **JORGE GONZALORENA DÖLL** Las relaciones entre Argentina y Chile 118 **RICARDO VICENTE** Guatemala: el primer golpe de la CIA en América Latina 126 **FEDERICO PINEDO** Malvinas 134 **MIRYAM COLACRAI** La Argentina y sus intereses antárticos 138 **GLADYS LECHINI** Voces argentinas en África, al ritmo de los impulsos 146 **FEDERICO BERNAL** Hidrocarburos 154 **ANDRÉS MUSACCHIO** El Mercosur en la mesa de saldos 162 **NOEMÍ BRENTA** Argentina, la remora del sector externo 170

EL BAJO PERFIL, UN CARÁCTER SECUNDARIO EN LAS AGENDAS E INICIATIVAS ESPORÁDICAS SIN CONTINUIDAD CARACTERIZAN LA POLÍTICA EXTERIOR LOCAL CON RESPECTO A LOS PAÍSES AFRICANOS. TRAS UN “IMPULSO MULTILATERAL” EN CONJUNTO CON BRASIL DURANTE LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI Y LUEGO DE LAS DIFICULTADES PRODUCTO DE LA CRISIS DE 2008, QUEDA AÚN PENDIENTE LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DE VÍNCULOS, CON MUCHO POTENCIAL PARA AMBAS REGIONES.

# VOCES ARGENTINAS EN ÁFRICA, AL RITMO DE LOS IMPULSOS

por **GLADYS LECHINI**. *Doctora en Sociología (Universidade de São Paulo, Brasil). Magister en Ciencias Sociales (FLACSO). Licenciada en Ciencia Política y Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora Principal (CONICET). Profesora Titular de Relaciones Internacionales y Directora del Doctorado en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Directora del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR). Codirectora del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Directora del Departamento África del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata*





**L**a política exterior argentina hacia los Estados del continente africano muestra una asombrosa continuidad a partir del momento en que estos países accedieron a la vida independiente, en su mayoría en la década de los sesenta. Desde entonces, el Palacio San Martín desarrolló un patrón de relaciones moldeado por la dinámica de los impulsos, generando una relación espasmódica, con altos (los impulsos) y bajos (la inercia y la no política).

Esto se debe a que África no fue tradicionalmente un área importante en los diseños de política exterior argentina ni en sus estrategias de inserción internacional. El escaso interés puede explicarse por las vinculaciones verticales con Europa y Estados Unidos, así como por el errático desempeño de los Estados africanos. La Argentina tenía una fuerte tradición de relaciones con Gran Bretaña y, luego de la Segunda Guerra Mundial, con los países europeos y con Washington, variable interviniente en las cuestiones hemisféricas, que condicionaron tanto la concepción eurocéntrica de la política exterior argentina como su relativo aislamiento.

El bajo perfil en las relaciones con los Estados africanos en el siglo XX puede asimismo extenderse a otros vínculos bilaterales, por ejemplo con Japón, China, India, los Estados de Europa Oriental y de Asia Central, de Medio Oriente y del Sudeste Asiático. En estos casos, también es posible observar ausencia de diseños, desarrollo de acciones rutinarias y marginales, miradas sesgadas y predominio de acciones puntuales en función de intereses específicos.

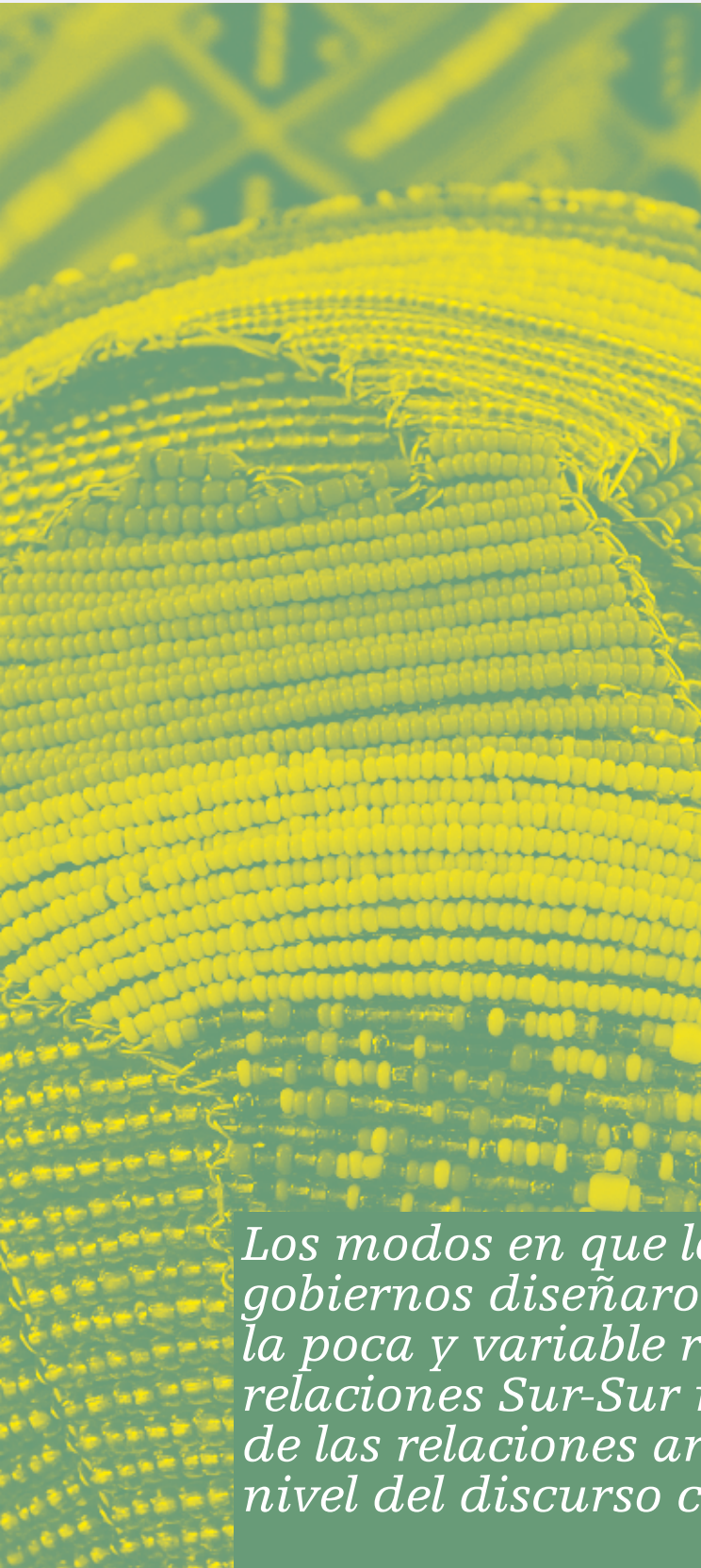
En cuanto a los jóvenes Estados del continente africano, estos pasaron por fuertes períodos de inestabilidad política y económica, producto tanto de variables domésticas como sistémicas. La independencia no vino de la mano de la institucionalidad política y la democracia –tal como se la entiende en Occidente– ni del desarrollo económico, manteniéndose situaciones de neocolonialismo y dependencia estructural, en un contexto de Guerra Fría, donde los gobiernos africanos fueron objeto de la disputa Este-Oeste, en un marco de expropiación de sus importantes y estratégicos recursos naturales. Este contexto generó variadas percepciones negativas sobre los Estados del continente en su conjunto y en particular, que podrían resumirse en una palabra, “afropesimismo”: que los gobiernos africanos son inestables, no

confiables, corruptos y sus economías frágiles, subdesarrolladas y primarias. Nada se decía del legado de las administraciones coloniales, de la interferencia de las ex metrópolis en la política y la economía de sus hasta hace poco “súbditos”, ni de los acuerdos comerciales multilaterales como el de Lomé (entre la Unión Europea y los países africanos), donde se consolidaba una nueva forma de dominación. Tampoco de las tierras aptas para la agricultura, los recursos agrícolas y minerales y las reservas de agua potable que alberga.

Consecuentemente, el continente africano fue percibido por los decisores argentinos como un todo marginal más o menos homogéneo y sus Estados fueron objetos esporádicos de algunas iniciativas, la mayoría de las cuales fueron tomadas a nivel de rutina. 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.

En ese contexto, la política exterior argentina hacia África fue y es una política “por impulsos”, que varió de intensidad según los períodos, gobiernos y proyectos de inserción internacional. 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 desvanecían.

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 sólo 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 primera misión presidida por Juan Llamazares, que recorrió ocho países africanos. Posteriormente



hubo otras instancias de acercamiento con misiones enviadas en 1965, 1974, 1978, 1980 y 1982. En paralelo, se fueron abriendo embajadas en las capitales de África del Norte: Egipto, Libia, Argelia, Túnez y Marruecos, y en África Subsahariana en Senegal, Costa de Marfil, Gabón, Nigeria, Zaire, Etiopía, Kenia y Sudáfrica.

La ruptura de relaciones diplomáticas con el gobierno sudafricano, el 22 de mayo de 1986, marcó el fin de las ambigüedades entre los países de la llamada África Negra y Sudáfrica. Constituyó otro *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, destacándose los viajes argentinos a nivel presidencial y ministerial, tal el de Alfonsín a Argelia en 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 (Harare, 1986), y el de Caputo, en 1988, siendo el primer canciller que realizó un viaje por África

*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.*

Subsahariana. También se enviaron y se recibieron misiones de cooperación científica y tecnológica y se incrementó la relación comercial, pudiendo afirmarse que este fue el impulso más intenso con objetivos político-diplomáticos y comerciales, pero se desvaneció por la falta de continuidad durante la administración que lo sucedió.

El fin de la Guerra Fría trajo consigo la pérdida de importancia de los países africanos como piezas del ajedrez mundial Este-Oeste y, consecuentemente, la disminución de su poder en los foros multilaterales donde podían constituir mayoría; por ende, las relaciones y la cooperación Sur-Sur perdieron relevancia. Así, el gobierno de Menem bajó el perfil con el África Subsahariana, cerrando la mitad de sus embajadas. Pero recompuso la relación con Sudáfrica, restableciendo las relaciones diplomáticas el 8 de agosto de 1991, con la consiguiente reapertura de la embajada argentina. Asimismo, viajó a Sudáfrica el 24 de febrero de 1995, constituyéndose en el primer mandatario americano en visitar oficialmente la flamante democracia liderada por Mandela. Con un enfoque pragmático-comercialista, mantuvo los contactos con aquellos países con los cuales existía ya una relación comercial relevante o muy promisorio, tales los Estados del norte de África o Sudáfrica. Esta estrategia se prolongó durante la administración de De la Rúa, al inicio del siglo XXI.

Durante esta primera década comenzó 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.

Junto a la visita de los ministros de Relaciones Exteriores y funcionarios de nivel en el continente, hubo dos viajes presidenciales por África. En 2008, la presidenta Cristina Fernández visitó África Nordsahariana (Argelia, Túnez, Libia y Egipto), en una misión comercial multisectorial, firmándose acuerdos de cooperación en agricultura, tecnología, comercio e inversiones, desa-

rollo 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, al rey de Marruecos y a autoridades de alto rango como ministros y cancilleres.

El dato nuevo para entonces lo constituyó el avance conjunto en las relaciones de la Argentina junto a Brasil con los Estados del área, pudiendo hablarse ahora de un “impulso multilateral” que fue avanzando y consolidándose durante toda la primera década del siglo XXI. Con respecto a la relación con Sudáfrica, además de las visitas mutuas y del incremento del comercio se pueden señalar los avances lentos en la negociación de un preacuerdo entre el Mercosur y Sudáfrica, el cual culminó en 2004, en Belo Horizonte, Brasil, en la firma del acuerdo Preferencial de Comercio entre el Mercosur y la SACU (integrada por Sudáfrica, Namibia, Lesoto, Suazilandia y Botsuana), en vigencia desde 2016, luego de la ratificación de todos los miembros. También desde el Mercosur, en 2004, comenzaron las negociaciones de preferencias comerciales con Egipto y Marruecos, las cuales concluyeron en 2010.

En otros ámbitos multilaterales los gobiernos argentinos destacaron la adscripción a la Cooperación Sur-Sur, plasmándose en los hechos con la participación 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, entre los cuales hay muchos africanos (ASPA, en 2005, 2009, 2012 y 2017). Cabe también mencionar la revitalización de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS), con reuniones en 2007 en Luanda, Angola, y en 2013 en Montevideo, Uruguay. Creada en 1986, cuenta con la participación de 24 Estados miembros: Argentina, Brasil y Uruguay, y los 21 de la costa occidental africana, que limitan con el Atlántico Sur. Es de destacar también la solicitud argentina para participar como observador presentada ante varias instituciones africanas, tales como la Unión Africana (UA), la ECOWAS (Comunidad Económica de Estados de África Occidental) y la

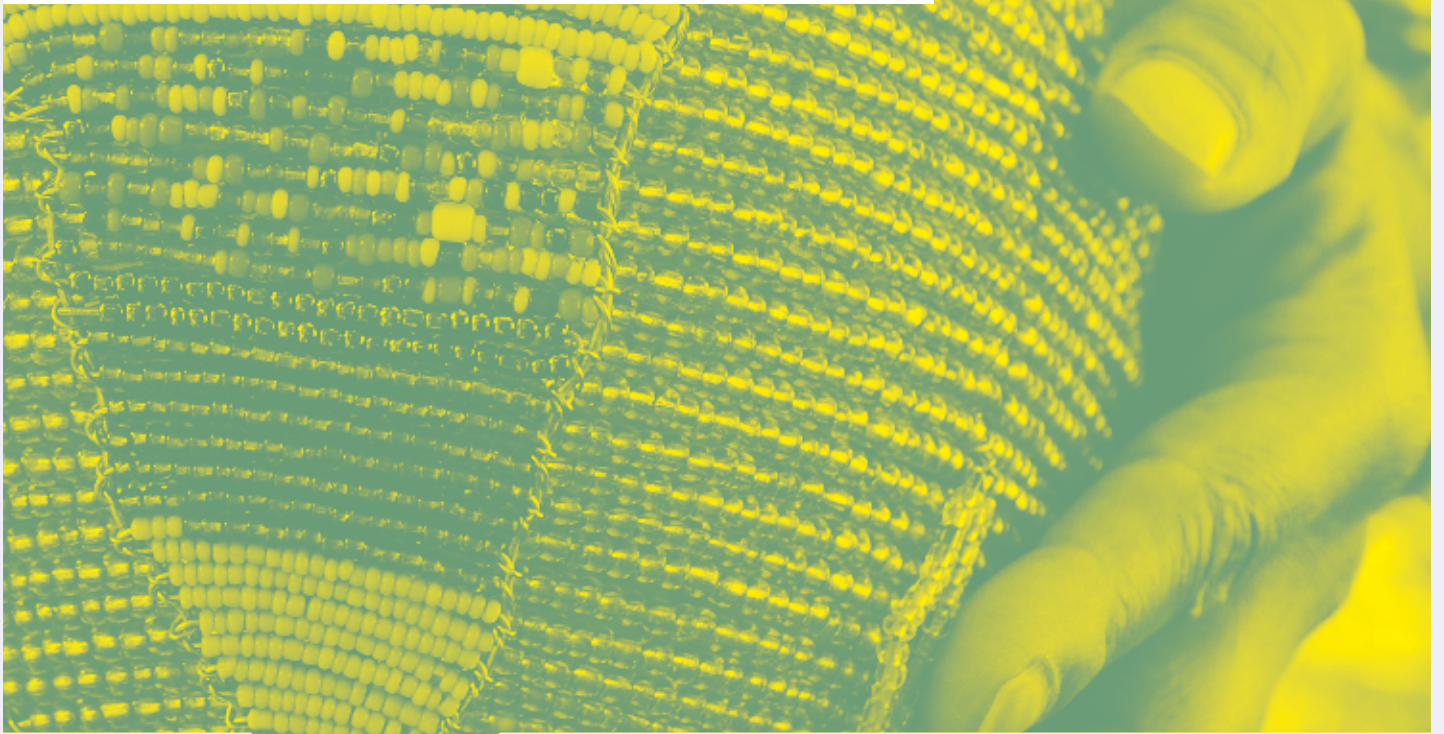


SADC (Comunidad de Desarrollo del África Austral).

A pesar del bajo perfil de las relaciones de la Argentina con África y de las acciones de rutina, en este período se fueron desarrollando iniciativas tendientes a reforzar las relaciones bilaterales. A ello contribuyó la agenda positiva de África, con la disminución de los conflictos, una mayor estabilidad política y el resurgimiento de su rol como proveedora de materias primas, redimensionado por la fuerte presencia china en la región. Las variaciones de intensidad se debieron al ritmo que pudieron imponerle los directores de Área (DIASA –África Subsahariana– y DANMO –África del Norte y Medio Oriente–), los embajadores acreditados en el continente africano o en Buenos Aires, así como los actores privados que generan las microrrelaciones. También se avanzó en la cooperación técnica horizontal, a través del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR), creado en 1992, con el apoyo al desarrollo productivo de los sectores agrícolas y de servicios. 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



*Como pudo observarse, en la primera década del siglo XXI se promovió el multilateralismo con los países del Sur, amparado en los cambios a nivel sistémico internacional y regional así como a nivel doméstico en los países de América latina y de África. El "estatus de África" había cambiado debido al desembarco chino en busca de materias primas, ofreciendo también inversiones y cooperación.*



el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Es de destacar también que, tal como en los '80, en 2011 y 2013 se organizó la visita de ministros de agricultura y funcionarios de organizaciones internacionales africanas para avanzar en la cooperación técnica en materia de agricultura y agroindustria y abrir mercados para las empresas de maquinaria argentinas. No es un dato menor la satisfactoria balanza comercial para la Argentina que se mantiene a lo largo de los años, contribuyendo a compensar los déficits con otros países desarrollados. Los principales socios son Angola, Egipto, Marruecos, Libia, Túnez, Sudáfrica, Argelia, Nigeria, Kenia y Mozambique, hacia donde se dirigen nuestras 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, se destaca 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 muestra potencial para insertarse en el mercado africano. En cuanto a las importaciones desde África, se centran en combustibles minerales y productos químicos.

Como pudo observarse, en la primera década del siglo XXI se promovió el multilateralismo con los países del Sur, amparado en los cambios a nivel sistémico internacional y regional, así como a nivel doméstico en los países de América latina y de África. El "estatus de África" había cambiado debido al desembarco chino en busca de materias primas, ofreciendo también inversiones y cooperación. Al gigante asiático le siguieron otros interesados como India, Brasil y, en menor medida, Rusia, y el jugador local máspreciado por Occidente: Sudáfrica. Del "afropesimismo" se pasó al "afrooptimismo" y a la figura de "los leones en movimiento". África está creciendo de manera sostenida hace más de diez años y se ha convertido en la frontera agrícola del mundo.

Sin embargo, a pesar de esta multiplicidad de iniciativas, esfuerzos, reuniones y acercamientos, sobre la segunda década del siglo XXI las condiciones internacionales y domésticas ya no son las mismas. Estamos en un período donde el reflujode la crisis financiera de 2008, que inicialmente parecía no habernos tocado, está mostrando un contexto de dificultades económicas y financieras que hoy deben enfrentar nuestros gobiernos, ahora con signos políticos diferentes.

Pero no todo está perdido y muchas iniciativas continúan pro-

moviéndose, apoyadas en la cooperación público-privada, y en la asociación bilateral-multilateral, aunque no exenta de dificultades y tropiezos. Por una parte, a nivel gubernamental puede mencionarse el Plan Argentino para África (2016-2019) diseñado desde la Cancillería argentina, con el fin de contribuir a fortalecer los vínculos bilaterales y regionales con los países africanos a través de acciones de cooperación en áreas estratégicas como agroindustria, ciencia, tecnología y turismo. Es de esperar que las condiciones permitan su puesta en práctica.

Desde la perspectiva público privada cabe señalar la implementación de LAC África, una plataforma pionera para inversiones y cooperación comercial y cultural entre África y América latina y el Caribe, la cual ya mantuvo dos reuniones para fomentar el intercambio y promover el mutuo conocimiento. La primera fue en Nairobi, Kenia, en 2016, y la segunda en Rosario, Argentina, en octubre de 2017. La tercera se realizará en Jamaica en 2018. La elección de Rosario, en la provincia de Santa Fe, centro de la hidrovía del Mercosur y uno de los ejes neurálgicos de la producción agrícola argentina, no fue al azar. Nuestro sector agropecuario es un principal actor para el desarrollo de negocios, inversión y cooperación comercial entre ambos continentes y la experiencia adquirida en siembra directa nos coloca a la vanguardia en el mundo, con un paquete tecnológico de alta eficiencia. Basta observar el incremento de la presencia africana en Expochacra y en Expoagro, ya en su decimoctava reunión anual. África es un continente heterogéneo y múltiple que 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. Estos incluyen, entre otros, el incremento del comercio, la transferencia de tecnología, *know how* y conocimientos, la cooperación en agroindustria y procesamiento de alimentos, producción, infraestructuras, aprovechamiento de energías renovables y el desarrollo del turismo, con el objetivo de ampliar nuestros márgenes de negociación internacional y modificar la inserción periférica que nos condiciona.