



Libro: **Argentina y África en el espejo de Brasil: ¿política por impulsos o construcción de una política exterior?**

Autor: Gladys Lechini

CLACSO, Buenos Aires, 2006, 279 pp.

David González López.

Centro de Estudios sobre África y Medio Oriente -CEAMO- La Habana. Cuba.

La Dra Gladys Lechini, Profesora Titular de Relaciones Internacionales, Coordinadora del Programa Sur-Sur del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) e investigadora de larga data sobre problemas africanos y política exterior argentina, acaba de entregarnos un libro seminal para quienes desde América Latina estudiamos el continente africano: *Argentina y África en el espejo de Brasil: ¿política por impulsos o construcción de una política exterior?*, CLACSO, Buenos Aires, 2006, 279 p.

La obra representa un testimonio de la maestría alcanzada por la autora -calificada por Atilio Borón con justeza en el prólogo del libro como “una de las más importantes africanistas de América Latina y el Caribe”- en su esfera de actividad, pero al propio tiempo constituye un importante aporte práctico a la formulación de la política exterior de su país. La investigación que desembocó en el libro tuvo su origen en la tesis doctoral de la autora, discutida en la Universidad de São Paulo, y por ello tiene el mérito de una concienzuda explicación metodológica de toda su concepción y abordaje sin que la amenidad de la lectura resulte afectada en lo absoluto. El libro contiene oportunos anexos, incluidos muy valiosos cuadros, que testimonian la ardua y delicada labor de la autora y que permiten apreciar científicamente la densidad de los vínculos de Argentina con África en un aspecto o un instante u otro.

Comentando en el boletín electrónico del CEAMO la también reciente publicación de Diego Buffa, *El África subsahariana en la política exterior argentina: las presidencias de Alfonsín y Menem*, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2006, 200 p. (por cierto, con un agudo prólogo de la propia Gladys Lechini) recordábamos:

“Los vínculos de Argentina con África no han sido fáciles a lo largo de la historia. Muchos estudiosos de la huella cultural africana en América se preguntan sobre la virtual desaparición del negro de Argentina tras aportar tan fuerte legado en la lengua, la música y otros segmentos del llamado patrimonio inmaterial. Pero las interrogantes



no mejoraron tras la oleada de independencias africanas de 1960. El oficialismo argentino no parecía inclinado a mirar más allá de los regímenes bajo dominio colonial-racista o de minorías blancas del Cono Sur africano. Y si la idea de las dictaduras militares latinoamericanas de entonces respecto a la concertación con ellos de una “Organización del Tratado del Atlántico Sur” no se materializó, pareció deberse menos a algún reparo ético de las cúpulas militares gobernantes en Buenos Aires que al pragmático desinterés de sus congéneres brasileños y, ulteriormente, al desplome de toda posibilidad práctica de realización del proyecto tras la Revolución de los Claveles ocurrida en Portugal en 1973.”¹

Señalábamos también que los estudiosos de las relaciones entre América Latina y África posteriores a 1960 tienden a subrayar que, “en nuestro continente, solo Brasil y Cuba han desplegado políticas oficiales estructuradas y más o menos continuadas hacia el llamado continente negro”,² si bien casi siempre con objetivos y herramientas distintas. Lo curioso, entonces, es que la política africana de un país de las dimensiones (en todos los aspectos) de Argentina no haya conseguido cuajar, aunque fuese por acumulación, en un proyecto más o menos continuado o coherente. Para subrayar esa paradoja, a lo largo de todo el libro se contrasta esa política con la practicada por Brasil, y entonces se evidencia mejor la justificación de cada uno de los epítetos que en su repaso histórico del quehacer africano de Buenos Aires acuñan tanto la Dra. Lechini en su libro como el Dr. Atilio Borón en el excelente prólogo a la misma obra. Así se suceden calificativos tales como “inestable”, “impulsiva”, “errática”, “zizagueante”, “incoherente”, “improvisada”, “imprevisible”, “oscilante”, “espasmódica”, “inercial”, “discontinua”, “titubeante”, etc., adjetivos, por demás, muchas veces aplicados o aplicables a segmentos más amplios de la política exterior argentina. Y es que a lo largo de todo el libro (de un modo muy explícito en determinados capítulos, pero siempre presente al menos implícitamente) hallamos el contraste de la política africana de Brasil -comparativamente pragmática y, mal que bien, bastante continuada de un gobierno a otro- con la de Argentina, que ha sufrido muchos más altibajos y virajes violentos. Más allá del diferente grado de lucidez o de coherencia de las burguesías dominantes en ambos países, o del efectivo beneficio material que los capitales brasileños estuvieran en mejores condiciones de extraer de sus vínculos con África, opera también en la diferenciación

¹ González, David: “África y Argentina: ¿qué relación?”, *CEAMonitor*, Vol. 3, no. 5, junio 2006

² *Ibíd*em



la proverbial ambivalencia experimentada por sucesivos gobiernos argentinos que parecieron padecer impulsos contrapuestos en lo referido a si mirarse en el espejo del Tercer o del Primer Mundos. En consecuencia, el resultado fue una política exterior argentina bastante errática a lo largo de un lapso bien extenso de tiempo, error que puede resultar sumamente costoso para cualquier actor en el escenario internacional de nuestros días.

La autora arranca en su introducción observando las interrogantes (de hecho, los problemas a resolver en su investigación) que la llevaron a un estudio profundo de la política africana de su país (y en particular las acciones desarrolladas respecto a Sudáfrica): en esencia, la poca visibilidad de la política africana de Argentina, su recurso ocasional a un gesto dramático, sus magros resultados, contrastados con los emprendimientos distintos y generalmente más exitosos en la política africana de Brasil.³ De ahí desemboca en los lineamientos teóricos y la metodología que guiaron su encuesta.⁴

El primer capítulo se inicia con una comprobación empírica seguida de una hipótesis que luego sería abundantemente confirmada:

“...África Subsahariana posee un bajo perfil en las prioridades externas de Argentina, con escasa densidad de relaciones y falta de continuidad entre los diferentes gobiernos argentinos tanto en el diseño de estrategias como en el accionar frente a la región. 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 Argentina con esos países”⁵

Lo atribuible a la generalidad de la política exterior argentina se esboza seguidamente con el establecimiento de un marco referencial,⁶ el cual permite entonces a la autora concluir que el bajo perfil de las relaciones con África responde, pues, a dos factores principales. Estos son, de un lado, “los modos en que los diferentes y sucesivos gobiernos diseñaron la política exterior”, y, de otro, “la poca y variable relevancia otorgada a las relaciones Sur-Sur.”⁷ Esos factores dieron lugar a lo que la autora caracteriza como “una política ‘por impulsos’” hacia el

³ Lechini, *o.c.*, p. 18

⁴ *Ibíd.*, p. 19-28

⁵ *Ibíd.*, p. 29

⁶ *Ibíd.*, p. 30-43

⁷ *Ibíd.*, p. 43-44



continente negro, según Buenos Aires se trazara objetivos ideológicos, políticos o comerciales,⁸ los cuales se buscaban, por demás, a través de un accionar más o menos rutinario de parte de la burocracia, convincentemente descrito por la autora.⁹

Después de esa mirada generalizadora, el segundo capítulo aborda la política esbozada “por impulsos” en el período 1960-1989, que desagrega en sus dimensiones político-diplomática, económico-comercial y estratégico-militar. Se detiene especialmente en el análisis del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)¹⁰ y en la dimensión multilateral de la política, que queda enmarcada en ese período general en lo que se dio en llamar el “paradigma globalista”.¹¹ Pero tal vez lo más interesante del período resulte ser la evolución de la variable estratégico-militar, sobre todo por la forma en que la militarización de la política exterior argentina de la etapa 1976-1983 condujo a la llamada “diplomacia militar, basada en el anticomunismo extremo” y al modo en que esa ansiedad propulsó el intento de fijar un pacto de seguridad en el Atlántico Sur, para luego –tras los cambios globales y también regionales– dar paso a la idea brasileña de crear una Zona de Paz y Cooperación en esa región, a la que sumó finalmente la Argentina de Alfonsín.¹² La autora concluye que, a lo largo del período, los sucesivos gobiernos argentinos “tomaron algunas iniciativas que por ser aisladas no construyeron un estrategia que pudiera generar una relevante masa crítica de vinculaciones.” Observa que incluso el diseño elaborado y que comenzó a aplicarse a partir del intenso impulso político-diplomático y comercial de tiempos de Alfonsín (históricamente el único esbozo de esfuerzo por dar coherencia a la política africana de Argentina, “se desvaneció por la falta de continuidad durante la administración de Menem”.¹³

El tercer capítulo pasa precisamente a analizar las iniciativas africanas del decenio de Menem (1989-1999), que la autora caracteriza, en lo que respecta a iniciativas para África, de “política de la ‘no política’”. Pero habiendo esbozado esa etiqueta para el período, ubica las carencias de dicha política muy acertadamente a la luz de una variedad de condicionantes: en primer lugar, el cataclismo planetario ocurrido en esos años, que cambió la faz de las relaciones internacionales y limitó severamente las posibilidades de acción coordinada Sur-

⁸ *Ibíd.*, p. 46

⁹ *Ibíd.*, p. 48

¹⁰ *Ibíd.*, p. 54-60

¹¹ *Ibíd.*, p. 60-64

¹² *Ibíd.*, p. 67-70

¹³ *Ibíd.*, p. 70



Sur con la imposición de ajustes estructurales, al tiempo que la mayor parte del África se estremecía, por una aguda crisis, si bien en su porción sur ocurrían, por el contrario, acontecimientos muy positivos (descolonización de Namibia, reflujo de las guerras en Angola y Mozambique, cese del apartheid en Sudáfrica). De todas formas, lo importante es que el perfil de África descendió dramáticamente hasta mediados del segundo mandato de Menem, cuando se produjo una recuperación de las relaciones, pero solo con algunos países del África Austral.¹⁴ Tal vez lo más novedoso del período fuesen, de un lado, el firme involucramiento argentino en las misiones de paz en África, particularmente a través de la iniciativa de Menem, aprobada por la ONU, de crear un cuerpo de Cascos Blancos (con acciones en el Sahara Occidental, Ruanda, Angola, Mozambique y Guinea Ecuatorial)¹⁵ y, del otro, la gradual consolidación de la Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur como consecuencia de los cambios políticos acontecidos en el África meridional.¹⁶

El cuarto capítulo vuelve de nuevo atrás, para repasar todo el período 1960-2000, pero pasando en este caso a contrastar las acciones argentinas para África con las emprendidas hacia el mismo continente por el vecino Brasil. En este capítulo central, la autora arguye que la política de Brasil fue “incrementalista” en tanto se desarrolló gradualmente, y de ese modo, por acumulación, fue permitiendo construir una política africana, hasta que en el decenio de 1990-1999 enfrentó problemas de escasez de recursos y una situación de crisis que afectaba a sus contrapartes africanas. Concluye entonces que

“Fue una política pragmática, vinculada al interés nacional en tanto hilo conductor, en el marco de los diseños globales. Dado que antes no había habido relaciones con estos nuevos estados, debió crear las condiciones necesarias a través de una sumatoria de acciones políticas. África fue para Brasil un socio político más que comercial, salvo en casos puntuales donde hubo condiciones...”¹⁷

En contraste, en el caso argentino:

“...los impulsos no se insertaron en una estrategia global, y aunque mayoritariamente estuvieron vinculados a la búsqueda de nuevos mercados, no se desarrolló una diplomacia comercial activa. El mayor acercamiento a los estados africanos se produjo

¹⁴ *Ibíd.*, p. 71-93

¹⁵ *Ibíd.*, p. 93-96

¹⁶ *Ibíd.*, p. 96-98

¹⁷ *Ibíd.*, p. 136



con el gobierno de Alfonsín, pero terminó reducido a un impulso con el cambio de gobierno.”¹⁸

Avaladas por esas tradiciones distintas, las políticas africanas de los dos países reaccionarían de manera diferente frente a los imperativos de los años 90: sin abandonar su pragmatismo, Brasil fue más selectivo y, siempre que fuese posible, impulsó el comercio, combinando en ciertos casos (Angola, Sudáfrica) los intereses políticos y los económicos. Por su parte, Argentina no esbozó políticas, “salvo el impulso con Sudáfrica, vinculado nuevamente a los intereses económico-comerciales, que dio algunos resultados.”¹⁹

Los últimos cuatro capítulos tienen que ver con las relaciones que con Sudáfrica han mantenido Argentina (capítulos V, VI y VII) y Brasil (Capítulo VIII). El quinto capítulo, aun siendo breve, resulta indispensable, pues repasa justamente los vínculos de Argentina con Sudáfrica en el extenso período 1960-1983, es decir, hasta el acceso al poder del gobierno civil de Raúl Alfonsín. La autora describe la política argentina respecto a Sudáfrica hasta ese instante como “dual y ambigua”,²⁰ en tanto favorecía a nivel del discurso, en los foros multilaterales, la aplicación de sanciones a Pretoria, al tiempo que en la práctica se mantenían buenas relaciones bilaterales,²¹ se reforzaban los vínculos ideológico-estratégicos y se incrementaba el comercio.²² El capítulo siguiente, entonces, analiza el giro que introduce el gobierno de Alfonsín respecto a Sudáfrica, enmarcado en la nueva política de acercamiento al Tercer Mundo y a los No Alineados y también respecto a los derechos humanos,²³ resaltado en primera instancia por la ruptura de relaciones con Pretoria, que subrayaría un corte y el inicio de un diseño de política africana que se interrumpiría después con Menem.²⁴ Pero la autora advierte que aunque con esa dramática decisión Argentina “puso fin a la tradicional política dual” y repercutió en un incremento del apoyo africano al reclamo sobre las Malvinas en la ONU,²⁵ lo cierto es que “la Marina argentina continuó manteniendo relaciones con su par sudafricana, aun con bajo perfil, por cuestiones estratégicas o comerciales,” y las

¹⁸ *Ibíd.*, p. 137

¹⁹ *Ibíd.*, p. 136-137

²⁰ *Ibíd.*, p. 142

²¹ *Ibíd.*, p. 151

²² *Ibíd.*, p. 153

²³ *Ibíd.*, p. 161

²⁴ *Ibíd.*, p. 158

²⁵ *Ibíd.*, p. 165



relaciones comerciales bilaterales no sufrieron afectación alguna.²⁶ La Dra. Lechini apunta que, entre otros indicios y datos, esto último confirma

“...la independencia de las relaciones comerciales con Sudáfrica de las variaciones en la relación política. La mayor intensidad de los impulsos, o la ruptura de relaciones político-diplomáticas, no incidieron positiva o negativamente en el incremento del intercambio comercial, desarrollado por actores privados nacionales y transnacionales.”²⁷

El Capítulo VII aborda las políticas para Sudáfrica llevadas a efecto bajo las dos presidencias de Menem (1989-1999), en las que la autora identifica las presiones dominantes de dos tendencias que hacen oscilar dicha política “entre el protagonismo presidencial y la vuelta a los impulsos”. Aunque el gobierno de Menem enfrentó un escenario mundial desfavorable a la promoción de los vínculos Sur-Sur, disfrutó de las condiciones que, con las primeras elecciones multirraciales sudafricanas en 1994, permitieron un restablecimiento de relaciones y la posibilidad de intensos vínculos con Pretoria y con un África meridional crecientemente pacificada e integrada. Pero si bien en ese período se realizó la continuidad en los vínculos entre las agencias militares respectivas (e incluso se firmó un Acuerdo sobre Cooperación en Tiempos de Paz entre las armadas argentina y sudafricana) y el comercio bilateral se triplicó a lo largo del decenio,²⁸ lo cierto es que el esfuerzo por diseñar una política africana coherente, que apareciera de manera incipiente bajo la presidencia de Alfonsín, no se recuperó. En contraste, el Capítulo VIII se adentra en las formas en que se desarrolló la mucho más coherente y exitosa –aun con sus oscilaciones– política de Brasil para Sudáfrica, que la autora consigue sintetizar convincentemente en toda la complejidad de sus múltiples factores y objetivos. Por demás, la Dra. Lechini no se limita a concluir la gran distancia que existe, desde la perspectiva de MERCOSUR, entre Brasil y Argentina en sus relaciones con los estados de África Austral y la SADC, sino que, más allá, sugiere explorar la posibilidad de una asociación de Argentina con Brasil en esa iniciativa, en una posible cooperación Sur-Sur que coordine acciones conjuntas de ambos países sudamericanos para el África Austral.²⁹

²⁶ *Ibíd.*, p. 167

²⁷ *Ibíd.*, p. 169

²⁸ *Ibíd.*, p. 187

²⁹ *Ibíd.*, p. 214



En sus conclusiones particularmente valiosas, la autora reafirma el carácter tradicionalmente “impulsivo” con resultados consiguientemente “espasmódicos” de las iniciativas de Argentina respecto al África, salvo en el decenio de 1990-1999, cuando el decreciente perfil de África para la política exterior argentina determinó que las relaciones se animaran más bien a partir de iniciativas partidas de la otra orilla atlántica. Aunque en la esfera política Buenos Aires desarrolló una red de misiones diplomáticas, estas quedaron a expensas de la iniciativa de los funcionarios a cargo,³⁰ y, además, su objetivo principal fue promover votos a favor del reclamo argentino sobre las Malvinas. El comercio dependió de actores privados, y los objetivos estratégicos permanecieron dentro de los marcos de la Guerra Fría (vínculos con Sudáfrica sin cuestionar el apartheid, salvo en alguna etapa y entonces apenas en el discurso retórico).³¹ Más allá de los tránsitos entre gobiernos civiles y militares, la autora destaca como rasgos de carácter más permanente la política “por impulsos” en busca de mercados y votos, y la ambigüedad aparente entre optar por África negra o Sudáfrica:³² de ahí la incoherencia entre la retórica antiapartheid en foros multilaterales y la cálida relación bilateral con Sudáfrica. La ruptura de relaciones decidida por el gobierno de Alfonsín pretendió marcar un cambio profundo de opciones, pero la poca incidencia de ese gesto en el comercio reveló “la desarticulación entre los actores privados que *hacen el comercio exterior* y los actores políticos.” Además, con Menem se desploma el perfil de África en la política argentina, de modo que las iniciativas de mayor relieve (una visita presidencial a Sudáfrica, o la iniciativa argentina de los Cascos Blancos en la ONU) respondieron, en primera instancia, al afán de protagonismo del Presidente.³³

Una valiosa propuesta de la Dra. Lechini, que realza aún más el valor de estudios como el suyo, observa que

“En este nuevo siglo, el modelo de vinculación automática y exclusiva con los países centrales está mostrando sus falla, y se hace ineludible la discusión acerca de los modos de elaborar, en Argentina y en la región, un nuevo modelo de desarrollo que contribuya a superar buena parte de nuestros males.”³⁴

³⁰ *Ibíd.*, p. 215

³¹ *Ibíd.*, p. 216

³² *Ibíd.*, p. 217

³³ *Ibíd.*, p. 219-220

³⁴ *Ibíd.*, p. 222



Explicando sus intenciones más abarcadoras, puntualiza que su libro

“...no es un trabajo que pretende cerrar un capítulo poniendo en evidencia las debilidades de estos temas en la política exterior argentina (y particularmente en la década del noventa), sino que por el contrario busca reposicionar un núcleo temático que abra perspectivas para el desarrollo de nuevas líneas de investigación de geometría variable, aprovechando los escenarios internacionales donde ocurren los procesos de regionalización y de globalización.”³⁵

En esa perspectiva la Dra. Lechini suscita, por cierto, un tema caro a los investigadores de temas relacionados con las relaciones contemporáneas entre Estados, y es el papel de los académicos “en la promoción de las relaciones gubernamentales y privadas entre los estados en cuestión a través del desarrollo del conocimiento mutuo y la discusión de las áreas críticas.”³⁶ De nuevo, aunque la autora no lo plantee explícitamente, de sus argumentos respecto a la conveniencia del involucramiento de las academias nacionales en la formulación de (en el caso que nos ocupa) las respectivas políticas nacionales de nuestros países de América Latina se trasluce que en este terreno también Brasil lleva al menos alguna ventaja a Argentina, con bastantes más años de sedimentación del aprovechamiento de sus africanistas nacionales, incluso desde tiempos en que eran aun gobiernos militares los que dictaban las políticas de Itamarati.

Especialmente valiosa para todo el mundo en desarrollo resulta la invitación de la autora a construir nuevos enfoques, a recapitular, en el nuevo contexto, en torno a las relaciones Sur-Sur (concepto, aclara ella, *aggiornado* según las nuevas circunstancias mundiales) en busca de “ir construyendo un modo de pensar común”, en tanto “la ingeniería internacional de la década del noventa está hoy cuestionada, y es imperativo armar otra”. Pero en su vertiente nacional, la obra de la Dra. Lechini puede considerarse, más allá de un mero ejercicio académico de excelencia, un testimonio práctico susceptible de contribuir a la autocrítica nacional y a la construcción de una política africana coherente que responda a los intereses de los más amplios sectores de la sociedad y quede, por ello, al margen de los avatares de los cambios de gobierno y de los sobresaltos propios de la politiquería coyuntural. Que se llene el vacío que una activa política Argentina podría cubrir en África es algo que

³⁵ *Ibíd.*, p. 223

³⁶ *Ibíd.*, p. 211



desean no solo los africanistas argentinos, sino todos los que en América Latina nos dedicamos al estudio de los problemas de África. Además, se trata de un giro que una nación de la talla, la historia y la cultura de Argentina así lo demanda y merece.