

Lechini, Gladys. Capítulo VI. La definición de políticas frente a Sudáfrica: el gobierno de Alfonsín (1983-1989). En publicación: Argentina y África en el espejo de Brasil ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?. Lechini, Gladys. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. mayo. 2006.

Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/lechini/cap6.pdf>

CAPÍTULO VI

LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS FRENTE A SUDÁFRICA: EL GOBIERNO DE ALFONSÍN (1983-1989)

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la red CLACSO
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca> - biblioteca@clacso.edu.ar

COMO SE MENCIONARA en el Capítulo 2, con el regreso a la democracia el gobierno del presidente Alfonsín produjo cambios en la política exterior tendientes a reinsertar a Argentina en el mundo. Entre otras decisiones, se optó por el acercamiento al Tercer Mundo y a los No Alineados, con la idea subyacente de sumar fuerzas en cuestiones de interés común. En ese contexto, una definición de las relaciones con Sudáfrica se hacía perentoria: si se pretendía estar en sintonía con los No Alineados y demostrar un compromiso fuerte, había que terminar con las dualidades y ambigüedades que habían sido el rasgo característico de los gobiernos anteriores. Más aún, el gobierno militar anterior a Alfonsín había reforzado las vinculaciones ideológico-estratégicas con el gobierno blanco de Sudáfrica, en paralelo al incremento del comercio bilateral.

Varios factores contribuyeron a moldear la decisión. Las demandas de ruptura de relaciones diplomáticas fueron reiteradas al canciller Caputo por los representantes de los países No Alineados en la reunión ministerial de Luanda. Los últimos sucesos en África meridional habían generado una crisis frente a la cual el gobierno democrático de Argentina no quería permanecer impasible. Junto al incremento de los niveles de represión interna, el gobierno del *apartheid* había realizado incursiones punitivas en los estados vecinos, provocando una creciente desestabilización regional y la consecuente presión internacional para su suspensión. De este modo, los valores democráticos defendidos por

el gobierno de Alfonsín y la necesidad de mantener coherencia entre la política interna y la política exterior en la defensa de los derechos humanos influyeron decisivamente en las posturas a tomar.

En el presente capítulo realizaré una breve descripción del agravamiento de la situación en Sudáfrica y África Austral, y de las respuestas de los actores internacionales. El objetivo es mostrar el contexto externo que impulsó la decisión de romper las relaciones diplomáticas con Sudáfrica, cerrando una etapa de política dual y ambigua. Posteriormente me ocuparé del análisis del proceso que llevó a la adopción de la decisión y de las consecuencias en los ámbitos político, estratégico-militar y comercial.

SUDÁFRICA EN EL ÁFRICA AUSTRAL

Mientras en Argentina se iniciaba el proceso de redemocratización, en 1984 entró en vigor en Sudáfrica una nueva constitución que continuó excluyendo a la población negra de las instancias político-institucionales a pesar de implicar una ruptura definitiva con el sistema de *Westminster* y establecer un Parlamento Tricameral para blancos, indios y mestizos.

Como era de prever, esta constitución generó nuevas complicaciones en el frente interno. Con la creación del *United Democratic Front*, la oposición negra se reestructuró y amplió su actividad, organizando levantamientos en todo el territorio sudafricano –inclusive en pequeñas aldeas rurales. Dado que los otros movimientos habían sido declarados ilegales en 1960, el UDF se convirtió en la más importante fuerza anti-*apartheid* de Sudáfrica. Estas acciones llevaron a las fuerzas armadas a sumarse a la policía para mantener el orden, estableciéndose reglamentaciones de emergencia para suprimir la movilización. Por su parte, 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 de poder en el Ejecutivo. Esta posición se tradujo en la escisión del Partido Nacional en el gobierno, con la formación del Partido Conservador.

En la medida que los estados vecinos –Zimbabwe, Zambia, Angola y Mozambique– apoyaban desde el exterior las movilizaciones de la población negra, la crisis interna traspasó las fronteras de Sudáfrica. Las fuerzas armadas sudafricanas realizaron incursiones punitivas en el territorio de estos países con el pretexto de destruir las bases del Congreso Nacional Africano (ANC por sus siglas en inglés), rompiendo el *statu quo* en el África 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 anti apartheid hacia un estado superior; el fortalecimiento traducido electoralmente de una corriente blanca ultrarracista 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– y la transferencia creciente del poder de decisión en el Consejo de Seguridad Nacional (Pereira, 1987: 2).

Los empresarios, por su parte, comenzaron a reivindicar reformas sociales para satisfacer las necesidades de mano de obra negra especializada.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y LA CRISIS SUDAFRICANA

En este caso fue inmediata la repercusión de las cuestiones domésticas sudafricanas y regionales en el ámbito internacional. Esta vez la comunidad internacional se pronunció fuertemente para presionar a Sudáfrica, 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” (Muñoz, 1986: 14). Mientras mayor es el contraste, mayor es el deterioro de la posición internacional del país en cuestión y viceversa.

Desde una perspectiva global fue el momento más difícil para el gobierno blanco, pues las presiones se incrementaron cuantitativa y cualitativamente. A los estados y organizaciones internacionales que se retiraron de Sudáfrica se sumaron bancos privados y empresas transnacionales. También se movilizó la sociedad civil de los países occidentales, alentada por la actividad de los grupos anti-*apartheid*. Por tanto, para mostrar este contexto de sanciones económicas analizaré la posición de los más importantes actores gubernamentales con intereses en la región¹.

A partir de 1985 los estados occidentales desarrollados comenzaron a modificar su actitud reticente, apoyando ahora algún tipo de sanciones, aunque muchas de estas fueron simbólicas –en la medida en que prohibían vínculos que ya no existían– o ineficaces –el ser irregulares en su aplicación les quitaba uniformidad, dejando espacios que eran ocupados por otros². Sin embargo, son importantes 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.

1 Para un análisis más detallado de las presiones internacionales sobre Pretoria consultar Lechini (1987).

2 Nótese el creciente rol de empresas japonesas, alemanas e italianas frente al retiro de las empresas norteamericanas de Sudáfrica.

En el caso de EE.UU., la Casa Blanca y el Congreso discrepaban respecto a las sanciones a Sudáfrica. El 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, esta era considerada como un puntal de Occidente. Sin embargo, por primera vez en la historia de las relaciones de EE.UU. con Sudáfrica el Ejecutivo se vio obligado a votar sanciones económicas limitadas luego de importantes confrontaciones en el Congreso. El 2 de octubre de 1986 este había aprobado un proyecto de ley para aplicar fuertes sanciones económicas, mostrando la oposición de la ciudadanía norteamericana a la política racial de Pretoria. A pesar de todo, 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– con el veto de EE.UU. a todas las resoluciones que pudieran implicar sanciones económicas a Sudáfrica.

Francia, que tradicionalmente se había opuesto a las 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 lo ligan a los países de África. Gran Bretaña, por su parte, siguió fiel a su posición de no aplicar sanciones, argumentado que estas 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 británicas³ en Sudáfrica, intentando así salvar los puestos de trabajo que podrían perder los ciudadanos británicos en caso de aplicarse sanciones radicales. La Unión Soviética, en tanto, consecuentemente con su crítica al capitalismo occidental por su colaboración con el régimen de Pretoria, no mantenía ningún tipo de vínculos, y venía aplicando sanciones globales a Sudáfrica desde la década del cincuenta.

Es en el marco de las organizaciones internacionales gubernamentales donde la presión fue mayor. Pero también en este caso la efectividad de las sanciones propuestas dependió por una parte de la voluntad política de los estados para aplicarlas, y por otra de las características del órgano que tomó la decisión. Si bien no se desconoce la distancia que media entre la aprobación de una sanción, su aplicación y el contralor posterior que pueda ejercerse, es cierto también que al incrementar sus

3 Para esa época Gran Bretaña poseía el 50% de las inversiones extranjeras: 18 mil millones de dólares.

presiones los principales estados colocaron límites a los espacios internacionales de Sudáfrica, convirtiéndola en un “Estado paria”.

En las Naciones Unidas había dos tendencias. La Asamblea General, 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 sólo a través de recomendaciones, que por su naturaleza no son obligatorias. En tanto, el Consejo de Seguridad, órgano de conformación restringida que posee la capacidad de aplicar sanciones obligatorias, únicamente resolvió el embargo de armas (Res. N° 418 de 1977) debido a los intereses en juego de dos de sus miembros permanentes: Gran Bretaña y EE.UU. Las otras medidas fueron sanciones de tipo voluntario que no comprometieron de la misma manera a los estados miembros de la organización⁴.

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 miembro⁵. La diferencia de intereses mostró una división en las posiciones: Gran Bretaña y Alemania consideraban las medidas como maximalistas, y por tanto sostenían que ningún estado comunitario debería ir más allá; España, Dinamarca, Holanda, Francia, Grecia e Italia, en tanto, reclamaron una postura más drástica contra el régimen sudafricano. El *Commonwealth* también acordó aplicar medidas moderadas⁶ a pesar de la negativa de Gran Bretaña a aplicar sanciones, quedando coyunturalmente aislada de la comunidad por ella creada. Los países nórdicos⁷ 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.

4 La cuestión del embargo obligatorio de armas merece una mención especial, pues la ausencia del tradicional veto de EE.UU. en estas cuestiones estuvo vinculada con la política más abierta hacia África 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.

5 En la reunión de ministros de Relaciones Exteriores de Luxemburgo del 10 de septiembre de 1985 se puso de manifiesto la gran preocupación por la situación sudafricana, y se decidió armonizar actitudes con ciertas medidas que fueron consideradas restrictivas o positivas. En la reunión de Bruselas, en septiembre 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.

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

7 Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia.

Con respecto a los “actores del Sur”, el Movimiento de Países No Alineados, desde su creación, manifestó como uno de sus objetivos centrales la eliminación del *apartheid* en Sudáfrica, proponiendo un boicot total a Pretoria. En la Cumbre de Harare, el 6 de septiembre de 1986, con motivo del agravamiento de la crisis en África Austral, se creó el Fondo de Acción para rechazar la Invasión, el Colonialismo y el Apartheid (*AFRICA Fund*, por sus siglas en inglés), 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 la del 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 racial en el continente. La inclusión de los países de la SADCC y los de la Línea del Frente⁸ en esta reseña obedece a varias razones. Por una parte porque estuvieron involucrados directamente en la crisis, y por la otra 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. 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.

HACIA LA DEFINICIÓN DE UNA POLÍTICA ARGENTINA PARA ÁFRICA: LA RUPTURA DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS CON SUDÁFRICA

En 1986 el gobierno de Alfonsín definió la vinculación con Sudáfrica con la ruptura de las relaciones diplomáticas, avanzando en el diseño de una política africana que se interrumpió con el gobierno de Menem. Para entonces, el director del África Subsahariana de la Cancillería subrayaba

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).

8 La *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC) 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.

Durante los dos primeros años de su gestión el gobierno de Alfonsín había decidido mantener un muy bajo perfil en las relaciones con Sudáfrica, sin cortar las vinculaciones diplomáticas⁹. 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– condicionó la posición original de Argentina. Buenos Aires comenzó condenando al gobierno de Pretoria y terminó rompiendo relaciones diplomáticas con Sudáfrica. La ruptura fue anunciada el 22 de mayo de 1986 mediante un comunicado:

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 (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1986).

Fue una decisión que llevó su tiempo, ya que en diversas oportunidades el canciller Caputo había mencionado que el gobierno de Argentina seguía con mucha preocupación la evolución de los acontecimientos en Sudáfrica, estudiando las actitudes diplomáticas que pudieran corresponder 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 importantes¹⁰.

9 La entonces secretaria de Relaciones Internacionales, embajadora Elsa Kelly, desmintió que el gobierno argentino proyectase romper relaciones diplomáticas con Sudáfrica, afirmando que en ese tema el gobierno argentino “se limitará a mantener la situación imperante” (*Clarín*, 1984).

10 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. También en 1984 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”, ni una gira de *rugbi*ers argentinos en el combinado latinoamericano “Los Jaguares” (compuesto mayoritariamente por el equipo argentino “Los Pumas”). Mediante una nota del 14 de septiembre, la Cancillería advirtió “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 Argentina tenía prohibido participar en competencias o exhibiciones deportivas (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1984), y deslindó responsabilidades respecto a la gira privada realizada por ciudadanos argentinos (*La Nación*, 1984b).

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 la representación diplomática desde 1974¹¹. Con ello la Cancillería argentina apuntaba a criticar la declaración de “estado de emergencia” del 21 de julio, respuesta gubernamental a la agitación anti-*apartheid* que se había iniciado en septiembre de 1984.

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 África 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 África 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; se solicitó la liberación de Nelson Mandela y de todos los presos políticos por su militancia contra la discriminación racial; se condenó la permanente obstaculización al proceso de independencia de Namibia; y se reiteró la oposición a las agresiones sudafricanas en países de África Austral¹². 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 sudafricana¹³.

11 Las consecuencias político-diplomáticas de la medida habían sido discutidas en el seno del Consejo de Coordinación de la Cancillería, demorándose su implementación una semana, según consignó la prensa (*La Nación*, 1985a). 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” (*La Nación*, 1985b).

12 Comunicados emitidos por la Cancillería argentina en las siguientes fechas: 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.

13 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; la Reunión del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial en Ginebra (1984); la Reunión Extraordinaria del Comité Coordinador sobre Namibia del Movimiento de Países No Alineados en Nueva Delhi

El agravamiento de la crisis sudafricana y su extensión a África 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 DECISIÓN

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, pues ideológica y programáticamente Alfonsín estaba en las antípodas del pensamiento del gobierno militar. El gobierno argentino consideró oportuno y necesario romper relaciones diplomáticas con Sudáfrica para mostrar una mejor imagen no alineada y recomponer las percepciones negativas 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 podría llamar la atención del mundo africano y de los No Alineados respecto de 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 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 “interméstica”¹⁴. El *apartheid* implementado por el gobierno de la

(21 de abril de 1984); la Conferencia Mundial de Sanciones Contra Sudáfrica Racista en París (junio de 1986); la Conferencia Internacional en Pro de la Independencia de Namibia en Viena (julio de 1986); el Seminario sobre los Derechos Humanos en Sudáfrica organizado por el Comité contra el Apartheid en Camerún (1986).

14 Este concepto teórico fue acuñado por Manning (1977).

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 del canciller y de importantes funcionarios del gobierno radical. Según Caputo¹⁵,

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 [...] Una violación tan flagrante de los derechos humanos como la que se producía en el África Austral no podía pasar desapercibida para un gobierno que trataba de garantizar el respeto a la persona humana en todos los ámbitos... Además Argentina venía con una carga tan pesada de funcionar al revés de los valores humanos¹⁶.

Dada la relevancia de la medida y su vinculación con temáticas importantes del diseño de la administración radical, se puede afirmar que 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”¹⁷. No mediaron otras agencias burocráticas o

15 Entrevista con Dante Caputo, ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Alfonsín, Rosario, diciembre de 1992.

16 Este principio defendido por el radicalismo quedó explicitado en todas las entrevistas realizadas con quienes pudieran estar vinculados a la decisión en cuestión. Para Alconada Sempé fue “siempre una causa militante” (entrevista con Raúl Alconada Sempé, secretario de Asuntos Latinoamericanos y vicescanciller durante la gestión de Caputo, Rosario, 26 de agosto de 1992). 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 con el senador Adolfo Gass, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Rosario, 28 de agosto de 1992). Para Hipólito Solari Irigoyen, “la base de esta decisión fue ética. Yo creo en la ética de la política internacional y de las conductas internacionales” (conversaciones mantenidas con Solari Irigoyen, embajador itinerante, Rosario, 9 de octubre de 1992).

17 Cuando se le inquirió al senador Gass respecto de si había sido consultado, comentó: “no le preguntaron a nadie” (entrevista con el senador Adolfo Gass, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Rosario, 28 de agosto de 1992). Según Alconada Sempé, “en temas de política exterior el presidente se abría 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 Raúl Alconada Sempé, secretario de Asuntos Latinoamericanos y vicescanciller durante la gestión de Caputo, Rosario, 26 de agosto de 1992).

grupos de presión¹⁸, aunque algunas fuentes sugieran que se consultó a los diputados Storani y Bordón y al senador Gass. La decisión fue tomada de acuerdo a las características generales del proceso decisorio en política exterior del gobierno radical, esto es, “manejo centralizado de la política exterior por parte del canciller y su reducido grupo de colaboradores más cercanos” y “el presidente operando como una suerte de ‘gran decisor’ en cuestiones que fueron sumamente importantes en esa etapa” (Russell, 1990: 59). 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” (*La Nación*, 1985c).

Sin embargo, el Ejecutivo no estuvo exento de presiones internas que propiciaban la ruptura de relaciones diplomáticas, entre ellas las de congresales¹⁹ y organizaciones no gubernamentales anti-*apartheid* que, aunque de poco peso y con poca capacidad para influir en este proceso decisorio, constituían una opinión relevante para un gobierno de transición democrática, conformando un marco propicio para la ruptura²⁰.

LAS CONSECUENCIAS DE LA DECISIÓN

Entre las escasas repercusiones desfavorables en el ámbito doméstico puede mencionarse a grupos empresarios temerosos de las consecuencias de la medida sobre las relaciones comerciales, entre ellos el Consejo Argentino África Austral, que condenó la ruptura de relaciones diplomáticas (*La Nación*, 1986b), algunos funcionarios de la cancillería proclives a mantener un bajo perfil, y obviamente el gobierno de Pretoria, a través de su embajada en Buenos Aires, responsabilizando al gobierno argentino por la decisión (*La Nación*, 1986c)²¹. En contrapartida, según

18 De acuerdo a consultas realizadas durante ese período en Buenos Aires a funcionarios de la Secretaría de Industria y Comercio Exterior y del Departamento África 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.

19 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.

20 Para un análisis más detallado consultar Lechini (1995).

21 Estas opiniones se condicen con las conversaciones mantenidas informalmente –durante un seminario en Newport, EE.UU., el 29 de mayo de 1997– entre la autora y el capitán Little, agregado naval sudafricano en Buenos Aires al momento de la ruptura de relaciones

informaciones suministradas por representantes de la Cancillería y de las embajadas africanas acreditadas en Buenos Aires, pudo saberse del beneplácito africano por la decisión. Este reconocimiento también se efectivizó en los discursos de las delegaciones africanas que visitaron Buenos Aires.

En tanto, acorde con las medidas tomadas, el gobierno de Alfonsín, reforzó su militancia anti-*apartheid* en las instancias políticas internas e internacionales²². 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 la oficina a cargo de un cónsul adjunto), y la inmediata salida de tres ciudadanos sudafricanos²³.

Estas medidas fueron la 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*.

diplomáticas. El capitán Little informó que “la súbita y drástica decisión del gobierno argentino nos obligó a refugiarnos en la embajada sudafricana en Santiago de Chile, cuyo gobierno nos dio buena acogida”.

22 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 Naciones Unidas a partir de 1987, patrocinó resoluciones pidiendo amplias sanciones obligatorias contra Sudáfrica, que no fueron aprobadas por el veto permanente de Gran Bretaña y EE.UU. 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. Esta posición fue defendida por Polonia y la URSS, partes consultivas del mencionado Tratado, que no tiene mecanismos de expulsión. Asimismo, Argentina asistió como país “cooperante” a las conferencias consultivas de la SADCC. Por otra parte, su posición militante contra Sudáfrica posibilitó que Buenos Aires fuese 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 Naciones Unidas, del 20 al 24 de abril de 1987.

23 No obstante haber ingresado al país con visa de turista, disertaron en un seminario sobre África Meridional el 11 de agosto de 1988. Este encuentro –el segundo de estas características realizado durante ese año– había sido organizado oficialmente por el Consulado sudafricano sin autorización del gobierno argentino. La Cancillería declaró que no fue informada y sorprendida en su buena fe, al tergiversarse flagrantemente el sentido de las visas acordadas en Johannesburgo a los tres ciudadanos sudafricanos.

Pero la decisión tomada por Argentina no fue el resultado de políticas consensuadas regionalmente, a pesar de que la “diplomacia de la concertación” estaba consolidándose en Latinoamérica. Argentina sólo fue acompañada en esta decisión por Costa Rica, como apunta Leysens (1992). EE.UU., en tanto, sólo expulsó al principal agregado de defensa de la embajada sudafricana en Washington, el 23 de mayo de 1986, en protesta por los ataques de Pretoria a los países vecinos: “confiamos que con esta acción el gobierno sudafricano tendrá claro que los EE.UU. no pueden tolerar negligencias contra la soberanía de los vecinos de Sudáfrica”, expresó el Departamento de Estado en un comunicado anunciando la medida (*La Nación*, 1986d).

Con este cambio sustancial, Argentina puso fin a la tradicional política dual que sus diferentes gobiernos habían mantenido con Sudáfrica. Esta medida, tomada en el marco de una estrategia africana, mejoró las relaciones políticas con los No Alineados²⁴. Sin embargo, a pesar de las opiniones optimistas del senador Gass respecto del apoyo de los países No Alineados a la causa argentina por las islas Malvinas, no hubo grandes cambios en las votaciones africanas después de la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica.

En 1986 se observa que sólo cambiaron hacia una posición más favorable a Argentina Egipto y Sierra Leona, que pasaron de la abstención al voto a favor, y Marruecos, que pasó de la ausencia al voto positivo en 1986 y 1987²⁵.

Pero si con la ruptura se pretendieron concretar los dos objetivos subyacentes en el interés argentino por África, votos y mercados, fue

24 En este marco, el presidente Alfonsín fue invitado a participar el 25 de enero de 1987, en Nueva Delhi, de la creación del *AFRICA Fund* en el marco de la 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 y Zimbabwe además de Argentina.

25 Para este tema en particular se puede consultar Bologna (1992). El cambio en las posiciones de los países africanos favorable a la Argentina y numéricamente más importante se produjo en 1985 y no en 1986, con posterioridad y como consecuencia de la ruptura. En la votación de 1985, de la abstención pasaron a votar a favor Chad, Liberia, Mali, Mauricio (que en 1987 y 1988 estuvo ausente), Níger, Senegal, Somalia, Sudán y Zaire. En tanto, pasaron de la ausencia al voto afirmativo Djibouti y Seychelles, y del voto negativo a la abstención, Malawi. Por otra parte, Gambia, que en 1985 había votado a favor, en 1986 se abstuvo y en 1987 y 1988 votó negativamente. Camerún, Kenia, Lesotho y Swazilandia continuaron con su tradicional posición abstencionista, y Mozambique se mantuvo ausente. Los cambios en las votaciones de los países africanos durante 1985 –a pesar de ser muy reciente el retiro del encargo de negocios argentino en la embajada en Pretoria– pueden explicarse mejor a partir de las modificaciones efectuadas por Argentina en el contenido de dicha resolución, pues se eliminó del texto que la disputa era sobre una cuestión de soberanía y se anunció que se iban a solucionar todos los aspectos sobre el futuro de las islas Malvinas.

mucho más lo que se hizo por África que los réditos obtenidos posteriormente –aunque resulte pertinente 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 considerarse como un logro importante en una cuestión central y muy difícil para la Cancillería argentina. Haber vencido 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.

INCIDENCIA DE LA RUPTURA SOBRE LAS RELACIONES ESTRATÉGICO-MILITARES

La coherencia en la posición gubernamental mostró algunos claroscuros en el ámbito de las vinculaciones militares, que no se suspendieron con la ruptura. Aunque 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 su participación en las decisiones que involucraban a 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 la década del sesenta y fundamentales para el control de la zona oriental del Atlántico Sur²⁶. 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 vicedónsul de Asuntos Marítimos, figura jurídica creada en función de esas circunstancias y *sui generis* desde la perspectiva del derecho internacional público²⁷.

Según Alconada Sempé, cuando se produjo la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica la Marina emitió un informe comunicando que mantenía y pretendía continuar las relaciones especiales y de cooperación con su par sudafricano. Esto era justificado por el

26 Entrevista personal con un alto oficial de la Marina, Buenos Aires, mayo de 1993.

27 En cuanto a la contraparte sudafricana, Leysens (1992) informa que en la Lista del Ministerio de Asuntos Exteriores de Pretoria para 1988 también figuraba en el Consulado sudafricano en Buenos Aires un oficial naval sudafricano como vicedónsul para “asuntos marítimos”.

hecho de que después de la guerra de las Malvinas Argentina había quedado relativamente aislada en sus posibilidades de adquirir tecnología militar, particularmente inglesa, y por tanto la buena relación con los sudafricanos podía, en alguna medida, suplir esa falencia²⁸.

Pero no se puede afirmar que estos “ejercicios de comunicaciones”, reconocidos por nuestra fuerza naval, fueran el único tipo de vinculación mantenido entre ambas marinas. Según el diario *Folha de São Paulo*, Argentina estaba negociando ventas de veintisiete cazas Mirage y dos destructores a las fuerzas armadas 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 Sudáfrica luego de la ruptura, en junio de 1986 (*La Nación*, 1986e). 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. La Marina, en tanto, 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 Sudáfrica²⁹.

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

LAS RELACIONES COMERCIALES

En cuanto a los aspectos comerciales, la ruptura de relaciones diplomáticas de Argentina con Sudáfrica no trajo un incremento inmediato en las compras africanas (ver Cuadro 5). Los años 1986 y 1987 muestran un descenso de las exportaciones argentinas a países africanos, que comenzaron a repuntar a partir de 1988. En tanto, como contrapartida, este gesto diplomático tampoco afectó negativamente las relaciones comerciales con Sudáfrica. Las exportaciones argentinas también descendieron entre 1986 y 1987, según la tendencia general, y recuperaron los valores anteriores para 1988, mientras que Alfonsín continuaba en

28 Entrevista a Raúl Alconada Sempé, secretario de Asuntos Latinoamericanos y vicescanciller durante la gestión de Caputo, Rosario, 26 de agosto de 1992.

29 Entrevista de la autora a un capitán de Corbeta de la Armada, Buenos Aires, mayo de 1993.

el gobierno y las relaciones políticas habían empeorado aún más con el pedido del retiro del cónsul sudafricano en Buenos Aires.

Paralelamente las importaciones desde Sudáfrica se incrementaron, y sus variaciones no parecen responder a los vaivenes de la relación política bilateral (ver Cuadro 6). Estos datos confirman que, más allá de gestos políticos concretos, las relaciones comerciales argentino-africanas en general, y argentino-sudafricanas en particular, se manejaron por canales cuasi independientes, demostrando así la desarticulación entre actores privados que *hacen el comercio exterior* y los actores políticos.

En la década del sesenta los montos de las exportaciones argentinas a Sudáfrica fueron más o menos constantes, salvo los picos de 1962 –que las duplicaron respecto al año anterior– y 1966 –que casi triplicaron los montos respecto a 1965–, con una participación promedio en las exportaciones argentinas a África de un 21%. Las importaciones presentaron montos fluctuantes, con balanza comercial negativa para Argentina en los dos últimos años del período. En esta década, la incidencia de las exportaciones e importaciones en el total del comercio exterior argentino rondó el 22%.

Durante la década del setenta las exportaciones argentinas a Sudáfrica fueron más o menos constantes, salvo en 1973 y 1974, en que fueron notablemente altas, cuadruplicándose, por ejemplo, de 1972 a 1973. Sin embargo, a partir del pico en 1974, los montos descendieron sustancialmente, así como la participación sudafricana en las ventas argentinas a África, lo cual mostraría una contradicción con el impulso del gobierno militar (1976-1983). Las importaciones, en tanto, crecieron con montos que llegaron a cuadruplicar los valores de la década anterior, y dado que las exportaciones no acompañaron esa misma tendencia, la balanza comercial resultó negativa para Argentina. No obstante, luego de que en los cuatro primeros años la participación de Sudáfrica en las importaciones argentinas a África fuera notablemente alta, esta descendió en los años siguientes.

En la década del ochenta los montos exportados fueron muy erráticos (de 15 millones de dólares en 1980 a 171 millones tres años más tarde) y no disminuyeron notablemente luego de la ruptura de relaciones diplomáticas en 1986. Incluso en este segundo quinquenio de la década del ochenta, el promedio del porcentaje de las exportaciones a Sudáfrica en las exportaciones totales a África rondó un 22%, comparado con un 19% del primer quinquenio. Las importaciones fueron también fluctuantes, aunque con montos notablemente inferiores a las exportaciones, conformando una balanza comercial muy favorable a Argentina. A pesar de los bajos montos, su incidencia en la participación de las compras argentinas a África es muy alta, con porcentajes superiores al 90% entre 1983 y 1986.

La composición de las exportaciones a Sudáfrica en el periodo bajo estudio se basó esencialmente en manufacturas de origen agropecuario (aceites y grasas animales y vegetales y sus derivados; productos vegetales, cueros, pieles y sus subproductos), en tanto que en las importaciones figuran metales, productos minerales, y productos químicos y afines.

Con los datos anteriormente expuestos se puede confirmar la independencia de las relaciones comerciales con Sudáfrica de las variaciones en la relación política. La mayor intensidad en 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.