

Universidad del Salvador

Facultad de Ciencias Sociales

Escuela de Relaciones Internacionales

Trabajo de Investigación Final:

**Las relaciones bilaterales Argentina Sudáfrica
1999-2005**

¿Más o más de lo mismo?

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Autor:

Hendrik J. Jordaan

Tutor:

Silvia Gómez

Abril de 2006

Índice

Introducción.....	1
Estado del arte	4
Consideraciones Metodológicas.....	7
Breve Reseña Histórica de las Relaciones Bilaterales Argentina-Sudáfrica: desde De La Rúa hasta Kirchner.....	13
Descripción del Comercio Bilateral entre Argentina y Sudáfrica en el período 1990- 2005	31
Negociaciones Mercosur-SACU.....	42
Tratados bilaterales vigentes entre la República de Argentina y la República de Sudáfrica	49
El accionar del gobierno argentino actual con relación a la República de Sudáfrica (2003-2005).....	61
La perspectiva oficial de Argentina acerca de las relaciones bilaterales con Sudáfrica	92
Conclusión	102
Anexo.....	107
Acta de Copacabana.....	108
Tablas de comercio bilateral Argentina-Sudáfrica (1999-2005).....	111
Principales capítulos de exportación argentina hacia Sudáfrica. Variación entre años.....	112
Principales capítulos de importación desde Sudáfrica. Variación entre años.....	112
Principales capítulos de importación desde Sudáfrica. Descripción anual.....	113
Principales capítulos de exportación argentina hacia Sudáfrica. Descripción anual.....	113
Balanza comercial de Argentina con Sudáfrica (1992-2005).....	114
Intercambio comercial de Argentina con Sudáfrica (1992-2005).....	114
Llegadas de sudafricanos a la Argentina por el Aeropuerto Internacional de Ezeiza.....	115
Análisis de factibilidad para el incremento de las exportaciones a Sudáfrica.....	116
Bibliografía utilizada.....	131
Fuentes primarias.....	135

1 Preámbulo

Para entender el motivo que llevó a la realización del presente trabajo es en primer lugar necesario saber que su autor es de nacionalidad sudafricana y que a la fecha cumple siete años viviendo en la Argentina y durante este tiempo se ha dado cuenta de que este país es maravilloso en su complejidad y riqueza y que tiene mucho para ofrecer a aquellos que toman el tiempo para entenderlo. Pero además, se ha dado cuenta de que el grado de ignorancia en cuanto al mutuo conocimiento entre los pueblos de la Argentina y Sudáfrica es monumental y lamentable. Es por esto que el autor ha decidido aprovechar sus estudios para ayudar a entender mejor las posibilidades que ofrece un mayor acercamiento bilateral. No obstante, dada la inmensidad de la tarea, el presente trabajo sólo tendrá como objetivo esclarecer y describir el estado actual de las relaciones bilaterales entendidas a la luz de las relaciones históricas a corto plazo vistas desde Argentina. Sólo forma parte de este trabajo entender la posición oficial de este gobierno sobre esta cuestión y por ende quedan excluidas aquellas actividades esencialmente pertenecientes a la esfera del sector privado. También es importante aclarar que aunque se podrá llegar a mencionar la participación de los dos gobiernos en actividades multilaterales, un análisis de las mismas no forma parte integral de la investigación.

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Introducción

Tal como fuera mencionado en el apartado anterior, el presente trabajo de investigación tiene como fin describir el estado presente de las relaciones entre Argentina y Sudáfrica. En estas páginas, se sostiene como hipótesis central que el mayor acercamiento entre la República de Argentina y la República de Sudáfrica en la actualidad se debe más a circunstancias coyunturales que estructurales. Para probar esta hipótesis se trabajará con una estrategia doble. La primera parte del trabajo describirá la relación bilateral entre estos países durante los años 1999 hasta el 2005 desde la perspectiva argentina, poniendo especial énfasis a los años correspondientes a la presidencia de Néstor C. Kirchner dada su relevancia para el desarrollo presente y futuro de la relación bilateral.

La segunda parte de la estrategia consiste en la descripción de las opiniones de ciertos funcionarios argentinos, claves para el desarrollo de la relación bilateral con Sudáfrica, encarando esta parte principalmente desde la perspectiva de la Teoría Constructivista de las Relaciones Internacionales.

Una variable interviniente a tener en cuenta es la existencia o no de políticas nacionales desarrolladas por el gobierno argentino actual en cuanto al continente africano, especialmente la región subsahariana. Un último factor que no puede ser dejado fuera del análisis es la relativa recuperación de Argentina pos crisis 2001.

Para poder cumplir con los objetivos propuestos, en primer lugar es necesario repasar brevemente la historia de las relaciones bilaterales. Para facilitar la interacción del lector con los principales elementos presentes en la relación bilateral, se los expondrá relacionándolos con los sucesos políticos internos argentinos como parámetros para guiar el repaso histórico. Este capítulo empezará en 1999 con la presidencia interrumpida de De La Rúa, el período de Presidentes interinos que culmina con el gobierno de poco más de un año de Duhalde, para finalmente llegar en el año 2003 a la presidencia de Kirchner. Este último tema será descrito posteriormente en los capítulos titulados: "El accionar del gobierno argentino actual con relación a la República de Sudáfrica (2003-2005)" y "La perspectiva oficial de Argentina acerca de las relaciones bilaterales con Sudáfrica."

A modo de aumentar la comprensión del alcance de la relación bilateral, el siguiente capítulo se dedicará a un repaso de los intercambios económicos para el período

1999 a 2005. Aunque esta investigación comprende el espacio temporal antes mencionado, en casos específicos se encontrarán datos que corresponden a años fuera de dicho período en las tablas y gráficos considerados y, aunque no tratados de manera explícita en este capítulo, amplían la comprensión de las dimensiones de este aspecto de la relación bilateral. Vale aclarar que la inclusión de estos datos no quitará el énfasis analítico de los años centrales para el tema bajo discusión.

Otra cuestión que será tratada en este capítulo es el acuerdo en negociación para la eventual creación de un área de libre comercio Mercosur-SACU que, por sus ramificaciones políticas más que económicas, no puede ser obviada. Es cierto que este tema no es estrictamente bilateral pero, dados los acuerdos internacionales de los cuales Argentina forma parte, no es posible encarar este tipo de negociación de manera bilateral.

Este trabajo no tiene como objetivo temas de interés económico, ni un enfoque económico. No obstante, sería incompleto describir las relaciones bilaterales entre los dos países australes sin tomar en cuenta esta faceta harto relevante para las relaciones internacionales contemporáneas.

Una vez descrito el estado actual de las relaciones bilaterales en base a los aportes históricos y económicos desarrollados en los capítulos correspondientes, se abordará una temática más cercana a la cuestión bajo consideración, a saber, una revisión de los tratados actualmente firmados y vigentes entre Argentina y Sudáfrica. El objetivo de este capítulo es complementar el repaso histórico de las relaciones bilaterales describiendo con un mayor grado de precisión los contenidos sustanciales de la relación.

Finalizado este capítulo más técnico, se continuará la investigación con un capítulo de naturaleza descriptiva acerca de aquellas acciones gubernamentales argentinas que se refieren a la relación bilateral durante el período 2003 a 2005. Como fuentes primarias para esta descripción se utilizarán datos oficiales como son las Memorias Nacionales presentadas anualmente al Congreso por el Poder Ejecutivo, información obtenida de funcionarios de ambos gobiernos, recortes de diarios y también trabajos académicos.

El siguiente elemento a incluir en esta descripción, para responder a la segunda parte de esta investigación de la relación bilateral es la perspectiva de los

funcionarios de la Argentina acerca de la relevancia, como preocupación primaria, de Sudáfrica y como cuestión menor y secundaria, de África en general para el gobierno actual. Aquí el análisis se basará más bien en entrevistas y comunicados oficiales emitidos por los diferentes órganos del gobierno, específicamente los diferentes ministerios involucrados de una u otra manera en el desarrollo de la relación bilateral. El objetivo para la inclusión de este capítulo consiste en añadir una herramienta propia de la Teoría Constructivista de las Relaciones Internacionales¹ a la descripción "tradicional" de los elementos característicos de una relación bilateral entre Estados. De esta manera se busca contemplar una faceta intangible que las teorías tradicionales de la disciplina de las Relaciones Internacionales ignoran y que ha dificultado su explicación de sucesos tales como el fin de la Guerra Fría, como es la perspectiva de los decisores gubernamentales. En el último capítulo se hará un balance general de los hallazgos del presente trabajo y se responderá a los objetivos de una manera concisa y coherente según los criterios metodológicos utilizados a lo largo de los capítulos precedentes. Hecha esta introducción a las intenciones del trabajo, es menester aclarar que el mismo tiene en su esencia pretensiones muy limitadas e incluso puede no llegar a contemplar y describir todos los sucesos que ocurran dentro de la temática seleccionada. No obstante, esto no implica un descuido por parte del autor, sino que más bien refleja la complejidad de la realidad y de la situación específica analizada, reforzando el carácter principalmente descriptivo de estas páginas.

¹ Tal como es sostenido e identificado por Alexander Wendt y Chris Reus-Smit en sus obras que serán oportunamente citadas.

Estado del arte

En lo que concierne a la temática a abordar en las siguientes páginas, es posible sostener que hay una ausencia completa de bibliografía relevante en las bibliotecas universitarias, ausencia que es aún mayor en las librerías comerciales. Las fuentes bibliográficas fueron en su mayoría altamente especializadas y específicas e, incluso en estos casos, trataron el tema bajo discusión aquí como una cuestión secundaria. Las relaciones bilaterales como tema de investigación en general se orientan más a los países con los cuales Argentina tiene relaciones más directas en términos geográficos, económicos, políticos y culturales.

Referido a las relaciones con el continente africano por la ausencia de bibliografía que trata exclusivamente la relación actual entre Argentina y Sudáfrica, se pueden hacer las siguientes observaciones:

En primer lugar, las relaciones con África en general son tratadas como marginales y sólo se abordan con cierto grado de profundidad por pocos especialistas apasionados y entusiasmados que se encuentran en instituciones académicas o públicas determinadas. En otras palabras, para la mayoría de las personas, las relaciones que Argentina pueda tener con África son "irrelevantes".

En segundo lugar es posible destacar otra tendencia observada en la realización de esta investigación. Entre las personas en Argentina que sí se interesan por estudiar África, predomina un interés por entender África en sí misma y no en su relación con Latinoamérica. Hay también una sensación generalizada de escepticismo en lo que respecta a la veracidad y las intenciones reales de las instituciones públicas para con la relación política bilateral. Las pocas personas que tienen cierta experiencia en el área, sin excepción, afirman que las instituciones públicas de uno u otro lado no están haciendo lo suficiente para explotar la relación bilateral en todo su potencial.

En la literatura sudafricana especializada ha surgido cierto interés por Latinoamérica en general. No obstante, un alto porcentaje de la bibliografía se refiere a las relaciones bilaterales con Brasil, visto como el líder regional por excelencia y el resto

se dedica a entender a los países latinoamericanos en sí mismos.

Retomando la ausencia de datos en cuanto a bibliografía, es menester destacar los esfuerzos de las instituciones del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario, el Instituto de Relaciones Internacionales de La Plata, el Museo Etnográfico de la Ciudad de Buenos Aires y, en menor medida, del Centro Argentino de Estudios de Relaciones Internacionales y la biblioteca del Instituto del Servicio Exterior de la Nación para mejorar la comprensión de las relaciones de Argentina con África y por intentar agrandar el espacio que ocupa África en el imaginario colectivo de los académicos, los políticos y la sociedad en general.

No obstante, es necesario mencionar que el autor teme afirmar que los esfuerzos recién mencionados por estas instituciones dependen en gran medida de los esfuerzos de determinados individuos en estas instituciones. En otros términos, los desarrollos y avances en la relación de Argentina con Sudáfrica parecen depender principalmente del factor individual.¹ En la opinión del autor, lo que hoy se sabe de la relación de la Argentina con Sudáfrica es gracias al entusiasmo y la vehemencia que demuestran los siguientes autores:

Dra. Gladys Lechini que trabaja en el CERIR y que escribe para el IRI, la Dra. Marisa Pineau que trabaja y que escribe en y para el Museo Etnológico de Buenos Aires y en la Universidad de Buenos Aires, Sergio Galiana que trabaja con la Dra. Pineau en la UBA y la Lic. Victoria Yapur que actualmente trabaja en DIASA y que participa en el CARI.

Teniendo esta realidad en cuenta es ahora pertinente aclarar que, debido a la falta de datos e información bibliográfica, la única otra fuente de datos e información relevante para esta investigación fue la realización de entrevistas personales, que en sí dista mucho de ser una fuente ideal. La dificultad principal de esta fuente yace en el hecho de que los funcionarios públicos no están preparados para dar opiniones diferentes a lo que sus superiores endorsan y lo que el aparato burocrático apoyaría, especialmente si hay posibilidad de ser citados en un trabajo escrito.

¹ Esta última afirmación es en gran parte lo que esta investigación sostiene aunque no tan categóricamente y lo que el resto del trabajo se dedicará a describir y demostrar.

En resumen, se puede afirmar entonces que las investigaciones sobre cuestiones no-prioritarias en términos de interés nacional político y económico se ven dificultadas por la ausencia de datos, lo que en sí mismo es indicativo de la poca relevancia del tema para aquellos actores determinantes para el funcionamiento de las instituciones políticas y económicas.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

2 Consideraciones Metodológicas

La primera consideración para el presente capítulo es que este trabajo se inscribe en el marco de las Ciencias Sociales y como tal tiene ciertas características que lo diferencia de trabajos pertenecientes a otras Ciencias tales como la Matemática o la Física. Una peculiaridad de una investigación emprendida bajo el marco de las Ciencias Sociales es que carece de una objetividad tal como es entendida cuando se afirma que el observado y el observador no se influyen mutuamente. Con esta afirmación no se pretende abordar una cuestión filosófica, que data desde tiempos irrecordables, sino que sólo se intenta dejar en claro que para las Ciencias Sociales el sujeto que investiga influye en el objeto de manera retroactiva y esta interacción no debe ser ignorada.

Una segunda consideración metodológica que se tendrá en cuenta a lo largo de la presente investigación es que es un estudio de aquella rama de las Ciencias Sociales que estudia las interacciones al nivel de naciones, las Relaciones Internacionales. Esta rama de las Ciencias Sociales es relativamente nueva y como área de conocimiento autónomo tiene entre 50 y 100 años de antigüedad, dependiendo del punto de vista del historiador. A lo largo de su desarrollo autónomo, las Relaciones Internacionales han visto el surgimiento de diferentes paradigmas, macro teorías, teorías de alcance medio y teorías con objetivos más acotados y con cierta proliferación desde el fin de la Guerra Fría.

Aunque no se entrará en discusión de los diferentes paradigmas y teorías ni de sus reformulaciones, se nombrará a los tres macro paradigmas que operan en el mundo de las Relaciones Internacionales, a saber: Realismo, Liberalismo y Globalismo. Éstos han vivido momentos particulares de esplendor y de irrelevancia durante el siglo XX. Un período de gran dificultad para estos paradigmas tradicionales se dio a principios de la década de 1990 cuando se disolvió la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Los paradigmas nombrados antes no pudieron explicar este fenómeno de manera satisfactoria abriendo el camino para el surgimiento del Constructivismo que pertenece al grupo de teorías conocidas como Teorías Críticas. A este punto se volverá en breve.

En cuanto al universo de indicadores y variables a incluir es menester puntualizar que dado el objetivo de esta investigación sería imprudente intentar incluir todas las interacciones que transcurrieron y que transcurren entre la República de Argentina y la República de Sudáfrica en el período de 1999 y 2005. Sólo se incluirá como datos relevantes aquellas acciones políticas argentinas que específicamente involucran a Sudáfrica dejando de lado acontecimientos que tienen como destinatarios a otros países africanos o las intervenciones en foros multilaterales que influyen en intereses africanos que no son claramente ni directamente los de Sudáfrica. Esta misma aclaración es, a su vez, válida para las acciones del gobierno sudafricano, que solamente van a ser tomadas en cuenta cuando específicamente se refieran a Argentina y no a la región en general. En cuanto a otras interacciones que quedan explícitamente excluidas se encuentran aquellas de los respectivos sectores privados argentinos y sudafricanos a nivel de las empresas. Es decir que, según el objetivo declarado, esta investigación no pretende abarcar más que las relaciones oficiales bilaterales, éstas entendidas como interacciones que "emanan de la autoridad derivada del Estado, y no particular o privado."² Quedan inequívocamente excluidas todas las interacciones bilaterales que no involucran a por lo menos uno de los Estados y que tiene como fin el desarrollo progresivo de las relaciones bilaterales.

El horizonte temporal que se estudia aquí es el período comprendido entre los años 1999 y 2005. Sólo se incluirá eventos fuera de este espacio temporal si tienen una alta relevancia para un concepto o una idea bajo discusión haciendo referencia explícita a los motivos que justifican su inclusión en el trabajo y la necesidad de no respetar estrictamente el universo temporal especificado. Otra consideración a tener en cuenta es la subdivisión que se hace del período; los años 1999-2002 comprenden el período que se puede denominar de historia o por lo menos de antecedentes mientras que el período de 2003 a 2005 se considera como el presente. El criterio que se utiliza para hacer esta división es el de las presidencias argentinas.

El presente trabajo, como se anticipó, tendrá como sustento teórico a la Teoría

² Diccionario de la Real Academia Española.

Constructivista de las Relaciones Internacionales que se desarrolló paulatinamente desde la década de 1980 con el auge relativo de los autores adherentes a la Teoría Crítica, la cual a su vez se subdividió entre los autores modernistas y los posmodernistas. Estos grupos de teóricos, diferenciados entre sí por el grado de radicalismo con que critican a la Teoría Racionalista, tienen, entre otras diferencias, un acercamiento y una concepción epistemológica que los distingue de los teóricos racionales más tradicionales adherentes a una concepción más bien "lakatosiana" del progreso de la ciencia. Una explicación detallada de los orígenes y fundamentos de la Teoría Crítica escapa al objetivo de esta investigación pero sin ir demasiado lejos se puede afirmar que la Teoría Crítica se diferencia de la Teoría Racional en cuatro grandes áreas, a saber:

1. Epistemológica
2. Metodológica
3. Ontológica
4. Normativa³

Aunque este campo de pensamiento y estudio de la Ciencia en general y la Ciencia Social en particular es de gran interés e importancia para todo y cualquier cientista social el motivo para la inclusión, aunque sea muy esquemática, de la Teoría Crítica en el presente estudio es por el efecto que ha tenido en el estudio de las Relaciones Internacionales porque, como ya se había anticipado, es que en base a esta macro teoría o teoría de primer nivel en términos de Wendt⁴ se desarrolló la "Teoría Constructivista de las Relaciones Internacionales"⁵. En lo que se refiere al estudio sistemático de las Relaciones Internacionales y la política internacional y mundial, ha surgido un grupo de estudiosos que se denominaron y autodenominaron "Constructivistas". Contrariamente a la coherencia que implica una única denominación, existen numerosas variaciones o "versiones"⁶ internas en esta

3 Reus-Smit, Chris; The Constructivist Turn: Critical Theory after the Cold War, Australian National University, Canberra, 1996. Página 2.

4 Wendt, Alexander; **Social Theory of International Relations**, Cambridge University Press, Cambridge, 1999. Página 12.

5 Dada la relativa novedad de este conjunto de enunciados y la ausencia de un núcleo coherente y sistematizado de premisas hay que tener cuidado a la hora de denominarlo "Teoría".

6 Wendt, Alexander. Op. Cit. Página 1.

escuela pero también suficientes coincidencias como para hacer posible una esquematización general. Empleando la sistematización hecha por dos autores, Wendt y Reus-Smit, por separado, quienes resumieron los puntos comunes entre los constructivistas, se puede identificar las siguientes características:

Según Wendt, en general se puede afirmar que el Constructivismo tiene dos premisas básicas: "(1) that the structures of human association are determined primarily by shared ideas rather than material forces, and (2) that the identities and interests of purposive actors are constructed by these shared ideas rather than given by nature."⁷

Según Reus-Smit existen tres premisas básicas que comparten los teóricos de la escuela constructivista de las Relaciones Internacionales, a saber: "The first of these asserts the primacy of normative, or ideational, structures over material structures. (...) because constructivists hold that systems of meaning define how actors interpret their material environment.(...) Their second ontological proposition, (...) asserts that identities constitute interests and actions. Constructivists (...) argue that understanding how interests are constituted is the key to explaining a wide range of international phenomena that rationalists have either misunderstood or ignored. (...) Their third ontological proposition claims that agents and structures are mutually constituted. (...) constructivists stress the way in which normative, or ideational, structures 'define the meaning and identity of the individual [actor] and the patterns of appropriate economic, political, and cultural activity engaged in by those individuals'. But in spite of the considerable constitutive power they attribute to such structures, constructivists insist that they do not exist independently of the knowledgable practices of social agents."⁸

Como se podrá apreciar, estas premisas comunes del Constructivismo son un tanto diferentes a las premisas comúnmente atribuidas al Realismo, Neorrealismo, Liberalismo y Neoliberalismo. Justamente por esta diferencia ontológica permiten estudiar cuestiones persistentes en el ámbito de las Relaciones Internacionales, como son la relación entre dos unidades periféricas o semiperiféricas, en términos

7 *Íbidem.*

8 Reus-Smit, Chris; Op. Cit. Páginas 8 a 9.

de las teorías más conocidas, vigentes y aceptadas de las Relaciones Internacionales, desde una perspectiva desemejante por falta de una mejor descripción. La utilización de las premisas constructivistas como fundamento metodológico del presente trabajo tiene como objetivo describir las relaciones bilaterales actuales, no según las capacidades y parámetros "objetivos" sino según las percepciones que tienen los dos actores uno del otro. Habiendo hecho esta afirmación hay que delimitarla de cierta manera aclarando que esta "ignorancia deliberada" de la objetividad no es desmesurada ni radical como pretenden ciertos autores pertenecientes a la vertiente posmodernista del Constructivismo sino que busca cierto margen de maniobra para poder realizar un acercamiento analítico a las relaciones bilaterales entre Argentina y Sudáfrica libre de los constreñimientos, por ejemplo realistas, que no permiten apreciar completamente las potencialidades de las relaciones entre estos actores "menos relevantes" a escala global por ser teorías que tienen otras preocupaciones medulares como pueden ser la supervivencia de las unidades o la relación de poder relativo entre las unidades.

Es además de extrema importancia comprender que el presente trabajo cuenta con un enfoque más bien de nivel burocrático-político. El presente análisis apunta a la opinión y el comportamiento de los *decision makers*, es decir que busca describir la relación bilateral actual en función de la importancia presente y futura que representa la relación con la otra parte. Para no ser muy pretencioso y abarcar un universo de actores más extenso de lo que puede ser analizado con algún grado de rigor, se limitará el estudio de tal manera que sólo se incluyan aquellos actores burocrático-políticos que influyen directamente en el desarrollo de la relación bilateral.

Teniendo en cuenta que el objetivo de la investigación es la obtención de un repaso lo más acertado posible del estado actual de la relación bilateral entre Argentina y Sudáfrica visto no sólo desde el lado de la realidad objetiva sino también desde la subjetividad de los funcionarios directamente involucrados en la elaboración y ejecución de acciones concretas en la relación, se ha priorizado un estilo metodológico que interfiere menos con el relevamiento del comportamiento