

Lechini, Gladys. Capítulo VIII. La política de Brasil para Sudáfrica: el acercamiento post-1994 y sus resultados. 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/CAP8.pdf>

CAPÍTULO VIII

LA POLÍTICA DE BRASIL PARA SUDÁFRICA: EL ACERCAMIENTO POST-1994 Y SUS RESULTADOS

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 OBSERVÓ en el Capítulo 4, Brasil fue estructurando una política hacia los estados africanos con acciones concretas que le posibilitaron, a lo largo de los años, la construcción de una ingeniería político-diplomática y la concreción de contactos comerciales con algunos estados, cuando fue posible. Un tema complejo de manejar en esa vinculación fue la relación con Sudáfrica, por su política del *apartheid*. Lo mismo le ocurrió a Argentina. Sin embargo, Brasil no necesitó de una acción espectacular como la ruptura de relaciones diplomáticas con Pretoria para mostrar su compromiso con los estados de África y con el pueblo de Sudáfrica, quizás por el hecho de que había generado una densidad de relaciones tal que no dejaba dudas respecto a las intencionalidades brasileñas.

En este capítulo analizaré la evolución de la política de Brasil hacia Sudáfrica, que también mostró oscilaciones en el marco más general de las relaciones brasileño-africanas y fue definiéndose por un perfil cada vez más bajo a medida que tomaba forma la vinculación con los estados africanos y se agravaba la situación en Sudáfrica. La política doméstica sudafricana fue entonces una variable interviniente en el devenir de las relaciones de Brasilia con Pretoria a pesar de la relación comercial que se fue desarrollando. Como en el caso argentino, el impulso más fuerte provino de Sudáfrica, con la *outward policy*, que contenía componentes estratégicos y comerciales y que generó relaciones no lineales, que desde

la perspectiva brasileña “muestran la historia de una tensa dialéctica entre los valores y objetivos que inspiraban a los distintos formuladores de la política exterior brasileña” (Vilalva y Gala, 2001: 34).

La evolución de la política exterior brasileña *vis-à-vis* Sudáfrica dependió de múltiples factores para su estrechamiento o distanciamiento, teniendo en cuenta los intereses comerciales y los relativos a la política internacional que se ejercía en los foros multilaterales. Por tanto, en la relación bilateral, hasta mediados de la década del setenta Brasilia dio tibias respuestas a los impulsos sudafricanos, que fueron entendidas por los académicos especialistas en el tema como ambigüedades (Vilalva y Gala, 2001: 55), vacilaciones (Penna, 2001a), oscilaciones, contradicciones (Saraiva, 1996) o ambivalencias.

Estas ambigüedades y dudas se situaban entre los intereses económico-comerciales, los estratégicos y los éticos. Los primeros estaban en conformidad con los dictámenes del interés nacional, resumidos desde la década del treinta en la “persecución de los elementos necesarios para el desarrollo”. En los segundos subyacía la construcción de una asociación geoestratégica en el Atlántico Sur. Esta idea, concebida originariamente en la Escuela Superior de Guerra, tenía en cuenta tanto la dimensión estratégica de la defensa del Atlántico Sur contra la amenaza comunista como, ya en la década del setenta, la percepción de las posibilidades de expansión de los intereses brasileños en África, no por la lucha ideológica sino por la presencia comercial. Los terceros remitían a la afirmación de los valores humanistas consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la propia experiencia multirracial de la sociedad brasileña, que repudiaba el régimen de discriminación racial vigente en Sudáfrica (Vilalva y Gala, 2001).

Por ello, la política para Sudáfrica presentó oscilaciones, consecuencia de la diferencia entre los principios y los intereses concretos, y fue la adaptación posible ante los objetivos nítidos y continuados del desarrollo nacional. En las oscilaciones, Brasil intentó separar su aproximación a África Negra de la tradicional amistad con Sudáfrica. Vilalva y Gala (2001: 40) lo grafican con la imagen de “dos puertas de apertura para África: la puerta ‘negra’ y la puerta ‘blanca’”, idea expuesta claramente en las opiniones ya mencionadas del ministro de Hacienda Delfim Neto y del canciller Gibson Barboza. Consecuentemente, en el ámbito bilateral Brasil mantuvo relaciones con Pretoria, dejando en claro su naturaleza económica. Cuando resolvió el dilema África Negra-Sudáfrica, disminuyeron los contactos políticos entre los dos gobiernos y decreció la relación comercial. El comercio –respaldado en el primer período por la estructura estatal acorde con el interés en incrementar las exportaciones– continuó por niveles paralelos, en función de la sinergia de los actores privados.

En el ámbito multilateral de las Naciones Unidas, Brasil acompañó a la mayoría de los países en la condena del *apartheid*, mostrándo-

se como una sociedad multirracial con tradiciones no discriminatorias. En palabras del ministro Juracy Magalhães ante la Asamblea General en 1966: “Brasil se enorgullece de haber sido el primer país en firmar la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por la última Sesión de la Asamblea General” (FUNAG, 1995: 212). Al igual que la mayoría de los estados, en un primer momento la Cancillería evitó expedirse en torno a la discriminación racial en Sudáfrica, pero en la medida en que la crisis se profundizaba y tomaba un espacio propio en Naciones Unidas, la diplomacia brasileña tomó posiciones más duras, sin llegar a aceptar la idea de sanciones diplomáticas y comerciales. Esta actitud se justificaba con un argumento jurídico, la no intervención, porque Brasilia consideraba que las presiones internacionales de la opinión pública serían suficientes para derrotar el sistema de discriminación racial, y se explicaba por una razón pragmática: los intereses económico-comerciales.

También la posición brasileña evolucionó con el tiempo, de manera positiva, acompañando la profundización de la presión internacional contra Pretoria. Por ello puede decirse que hubo continuidad centrada en la condena al *apartheid*. Pero esta continuidad tuvo matices, ya que la intensidad de la crítica brasileña fue *in crescendo* a medida que los compromisos con África Negra se incrementaban, la presión internacional se profundizaba, y disminuía el comercio con Sudáfrica, en tanto hubo una posición mucho más firme con la condena a Sudáfrica por la ocupación ilegal de Namibia, igual que en el caso de Argentina.

En resumen, las relaciones de Brasil con Sudáfrica fueron durante un tiempo ambivalentes. Es posible diferenciar un primer período de ambigüedades hasta 1974-1975. Cuando Itamaraty definió la opción clara por África Negra, la ruptura del alineamiento con Portugal en África, y el reconocimiento de los nuevos estados independientes de Lisboa, Brasil ingresó en una etapa de redefiniciones (1975/1985) que ya mostraban el camino del alejamiento de Sudáfrica explicitado con el gobierno de Sarney, sin romper las relaciones diplomáticas. Este fue el período de la política de la “no política” hacia Pretoria, hasta el ingreso de Sudáfrica a la democracia en 1994 y la definición del diseño de una estrategia de aproximación con componentes políticos y comerciales.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA

A continuación me referiré a la evolución de las relaciones de Brasil con Sudáfrica a partir de una periodización que va mostrando las variaciones desde una política ambigua hasta la definición de no tener políticas, y luego, con la democracia en Sudáfrica, para desarrollar una política diplomática y una comercial.

LA ETAPA DEL “PRAGMATISMO CONSCIENTE”¹

Desde la Segunda Guerra Mundial, Brasil tenía importantes relaciones con Sudáfrica, preocupado por las dimensiones estratégicas del Atlántico Sur, y una representación diplomática en Pretoria desde el gobierno de Dutra. En 1948, en el contexto de posguerra, fueron establecidas relaciones diplomáticas cuando la Unión Sudafricana estaba bien posicionada en la comunidad internacional, siendo prácticamente el único país en la región atlántica con el cual Brasil tenía alguna relación directa para esa época. Las complicaciones comenzaron a partir de 1948, cuando el Partido Nacional en el poder inició la construcción de una estructura jurídico-institucional racista, consustanciada en la doctrina del *apartheid*. Así, las nuevas relaciones con África Negra –particularmente con Nigeria y Senegal– comenzaron a crear problemas a Brasil en su vinculación con Sudáfrica.

A pesar de su discurso contra el racismo, el presidente Quadros otorgaba un lugar a Sudáfrica en la política externa independiente, y recibió a una misión económica de Pretoria entre el 13 y el 16 de marzo de 1961 con el objetivo de incrementar el intercambio comercial, puesto que el comercio con Sudáfrica para esa época era el 50% de las exportaciones brasileñas a África (ver Cuadro 7). Para los estrategas de 1964 y del gobierno de Castello Branco, Sudáfrica era la única socia leal dentro de las concepciones occidentalistas de los generales de la Escuela Superior de Guerra. Por ello, el primer gobierno militar intentó diseñar una política especial para la región austral del continente africano, separando el diálogo con África Negra de la relación con Sudáfrica. Como expresa Jaguaribe (1996), la política externa de Castello Branco situaba a Brasil en el campo norteamericano. Durante el período de las “fronteras ideológicas”, Brasil se vio comprometido con el colonialismo en África, principalmente de Portugal, y con la política de Sudáfrica.

El Atlántico era un espacio para la alianza Brasil-Lisboa-Pretoria contra la amenaza comunista en las naciones africanas (Oliveira, 1987). Por ello estaba presente la idea de crear una comunidad afro-luso-brasileña, donde Brasil tenía un lugar especial como mediador entre Portugal y las provincias africanas. La lógica del combate al comunismo aproximaba a Brasil a Sudáfrica. Durante ese período comenzaron los rumores respecto a un acuerdo de defensa del Atlántico Sur incluyendo a los países costeros de Sudamérica, Sudáfrica, y eventualmente EE.UU. e Inglaterra.

1 Esta expresión fue tomada de Penna (2001b: 81-82), quien habla de “pragmatismo consciente” porque “había por parte de la diplomacia brasileña una exacta comprensión de que las relaciones con Sudáfrica tenían su razón de ser exclusivamente en las ventajas económicas que el país obtenía del intercambio comercial”.

La visita a Brasilia del canciller sudafricano Muller y del secretario de Comercio e Industria Kotzenberg en julio de 1966 inauguró un período de mayores interacciones. Pero Itamaraty nunca dejó de aclarar sobre la naturaleza eminentemente comercial de los contactos con Sudáfrica. De esta manera se defendió la visión estratégica del comercio, o sea, el predominio de la noción de la seguridad económica, según la cual la seguridad debe subordinarse al desarrollo². En ese marco, Brasil envió en 1966 una misión militar y comercial a Sudáfrica que visitó también Angola y Mozambique.

Con respecto a la posibilidad de una alianza estratégico-militar, Itamaraty había reiterado su posición contraria a una aproximación política o militar con las autoridades sudafricanas (Vilalva y Gala, 2001). Aunque Sudáfrica fuese un punto central para la cruzada anticomunista, la Marina brasileña jamás defendió públicamente un acuerdo con dicho país, como puede observarse en las posiciones explicitadas por el almirante Flores, quien sostenía que las respectivas marinas no estaban en condiciones para ese tipo de acuerdos³.

Pero esos rumores estuvieron presentes tanto con Castello Branco como con Costa e Silva y aún en la década del ochenta⁴, provenientes de los impulsos sudafricanos y de la relativa receptividad que tuvieron las propuestas en Argentina.

La declinación de la percepción geopolítica para el Atlántico y el redimensionamiento de la política africana fueron las primeras consecuencias del cambio de gobierno en 1967, con Costa e Silva. Aunque el canciller Magalhaes Pinto declaró en marzo de 1968 que su gobierno defendía todos los esfuerzos necesarios para luchar contra la discriminación racial en África, el navío-escuela brasileño Custódio de Melo realizó una visita a Ciudad del Cabo. Un año después, el

2 Para Castello Branco, en 1964, la diplomacia “debe ser también un instrumento destinado a acumular recursos para nuestro desarrollo económico y social como medio de fortalecimiento del poder nacional”. En Mourão y Oliveira (2000: 317).

3 Al respecto, Penna (2001b: 80) señala: “la Marina intentó concretar una alianza militar teniendo en mente la defensa del Atlántico Sur, o por lo menos un acuerdo de cooperación militar, del cual el primer paso para su efectivización sería el intercambio de informaciones sobre movimientos navales en el área del Atlántico Sur. Habiendo sido inicialmente una propuesta originada en Pretoria, la Marina brasileña demostró interés de inmediato. Sin embargo, como Itamaraty poseía un punto de vista diferente sobre el asunto, no pasó del plano de las intenciones”.

4 Aunque en esta década los compromisos estratégicos en el Atlántico Sur quedarían encuadrados con la creación de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur en 1986, que explícitamente excluyó a Sudáfrica. Finalmente, esta situación fue resuelta en 1994, después de las elecciones democráticas y el ascenso de un gobierno multirracial en Sudáfrica, con su incorporación a la ZPCAS.

canciller mantuvo una reunión con su par sudafricano Muller, el 23 de marzo de 1969, cuando este viajó a Brasil con el vuelo inaugural de *South African Airways*⁵.

El ministro Muller también visitó Argentina, donde se reunió con los ministros de Defensa de ambos países para discutir la propuesta de un Pacto de Defensa del Atlántico Sur. Sin embargo, luego de estos contactos los ministros de Relaciones Exteriores de Brasil y de Argentina negaron cualquier interés de sus países de participar en un pacto militar en el Atlántico Sur. Como puede observarse, la práctica no cambió con la misma intensidad que el discurso, y las acciones fueron implementadas gradualmente. Todavía con Costa e Silva, se votó junto a Portugal y a Sudáfrica contra las resoluciones de la ONU que condenaban todo tipo de colonialismo.

A comienzos del gobierno del presidente Médici, las exportaciones de Brasil para África aún incluían a Sudáfrica como el principal socio⁶ (ver Cuadro 7). Pero a lo largo de la década del setenta Sudáfrica perdió importancia gradual, modificando la tendencia histórica de las relaciones comerciales con aquel país. El afianzamiento de las relaciones con los estados africanos contribuyó al cambio brasileño, pero también la vulnerabilidad energética de Brasil podría explicar la superación gradual del comercio casi exclusivo con Sudáfrica, por el intercambio creciente con otros nuevos socios atlánticos, principalmente Nigeria. Consecuentemente, Brasil debió avanzar con algunas definiciones. El 28 de julio de 1970 se firmó el primer decreto presidencial restringiendo el libre comercio con Sudáfrica (embargo a la venta de armas conforme a la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU). A principios de 1974, con la visita del ministro de Relaciones Exteriores de Nigeria, se emitió un comunicado conjunto repudiando “el apartheid, el colonialismo y toda forma de discriminación racial”. Brasil debía cambiar, pues como mencionara la académica nigeriana Joy Ogwu (1981: 9),

la aparente indiferencia de la mayoría de los estados latinoamericanos hacia la lucha por la liberación mostró ser la limitación más potente para mejorar las relaciones entre Nigeria y América Latina. Detrás de las expresiones generalizadas de buena voluntad, la mayoría de los países de América Latina mantuvieron una postura política fría ante las cuestiones del África Austral.

5 Con ese vuelo entre Johannesburgo, Río de Janeiro y Nueva York se concretaba la propuesta de Muller de 1966 de crear vínculos aéreos entre Latinoamérica y Sudáfrica.

6 Como prueba del interés en mantener esa densidad de relaciones comerciales por parte de Sudáfrica, se creó en Johannesburgo el *Brazilian-South African Chamber of Commerce and Tourism* en 1971.

LA NUEVA ELECCIÓN

Los años 1974 y 1975 fueron el momento crucial en las relaciones con Portugal, África y Sudáfrica: a la vulnerabilidad energética de Brasil se sumó la debacle portuguesa en África. Por ello, Penna (2000: 5) sostiene que “no fue mera coincidencia el hecho de que sólo después de 1974/1975 Brasil haya iniciado cambios efectivos con relación a Sudáfrica”.

De una posición tímida y marcada por la tibieza, el gobierno brasileño pasó a tratar con más severidad las cuestiones relativas a Sudáfrica en el seno de las Naciones Unidas y en el plano de las relaciones bilaterales. Si hasta entonces Brasil casi acompañaba automáticamente a Estados Unidos y las principales naciones europeas en los asuntos relativos a Sudáfrica y a África como un todo, a partir de esa fecha el país ensaya relaciones específicas que tenderán a seguir intereses propios, sin consultas o vinculaciones de subordinación o alineamiento pasivo a “Occidente”.

A partir de este momento se asumirá una actitud política más fuerte. En la transformación de la visión de Brasil sobre sus relaciones con Sudáfrica estaba implícito el cálculo estratégico de avanzar en la construcción de relaciones políticas con los estados africanos y en las relaciones comerciales con algunos países como Nigeria. La crisis del petróleo y la amenaza de boicot a Brasil por parte de los países productores contribuyeron a la referida inflexión brasileña.

Con el gobierno de Geisel, Sudáfrica fue perdiendo importancia gradualmente. En el plano bilateral, la diplomacia brasileña adoptó una nítida posición legalista (de no intervención) y disminuyó el nivel de las relaciones oficiales bajo la “orientación de mantener un perfil discreto”. Pero Itamaraty se negó a tomar medidas más incisivas, probablemente en función de las inversiones sudafricanas en Brasil⁷ o para no tener más problemas en distintos frentes, ya que el reconocimiento de la independencia de Angola le había generado suficientes incomodidades.

Desde la perspectiva sudafricana, Leysens (1992) afirma que el reconocimiento de la independencia de las colonias portuguesas fue la primera señal para el *Department of Foreign Affairs* de Sudáfrica sobre la reorientación de la política africana de Brasil. Pero después llegaron otros gestos: se redujo el nivel de la representación política de Brasil en Pretoria, de un ministro plenipotenciario a un encargado de negocios *ad interim*; en octubre de 1977 se cerró el Consulado General

7 La instalación en 1973 de la *Anglo American Corporation* de Brasil y las asociaciones con empresas brasileñas incrementaron las inversiones sudafricanas, y en consecuencia crecieron los grupos de presión, inclusive nacionales, en favor de una mayor aproximación con Pretoria.

en Ciudad del Cabo; en diciembre de 1978 el canciller brasileño anunció que el presidente Geisel le había dado instrucciones para prohibir importaciones gubernamentales de Sudáfrica. Paralelamente, fue cada vez más difícil para los ciudadanos sudafricanos obtener visas para visitar Brasil (Leysens, 1992).

Según Abreu (1988: 79), “en todas sus declaraciones, la diplomacia brasileña esperaba mostrar la imagen de un país modelo anti-racista, con el objeto de obtener la simpatía y la confianza de las jóvenes naciones independientes de África negra”. Pero aun cuando el objetivo fuera también reducir gradualmente la importancia de Sudáfrica como socio comercial, el comercio con Brasil se incrementó significativamente entre 1978 y 1981. Así, “debemos recordar que el gobierno brasileño no prestaba ningún apoyo oficial a las relaciones económicas. Los negocios que se desarrollaban podrían ser caracterizados del lado brasileño, como estrictamente privados” (Abreu, 1988: 80). Para esos años la presión internacional contra Sudáfrica se incrementó notablemente, colocándola en un contexto bastante adverso. En el plano multilateral Brasil apoyó la aplicación de sanciones, pero se mantuvo contrario a aquellas referidas al uso de fuerza armada mediante acciones navales, aéreas y terrestres. Igual posición sostuvo Argentina en los ámbitos multilaterales, pero se observa una remarcable diferencia a nivel de la relación bilateral. Mientras Brasil se alejaba de Sudáfrica, Argentina se aproximaba más: con los militares nuevamente en el poder, se produjo el período de mayor florecimiento de las relaciones con Pretoria.

A partir de la gestión de Saraiva Guerreiro, durante el gobierno de Figueiredo, las críticas al *apartheid* y las menciones de apoyo a los países de África Austral se tornaron obligatorias en prácticamente todos los discursos, comunicados conjuntos, conferencias y demás documentos oficiales de la política exterior brasileña. La condena a Sudáfrica se hizo más explícita con el “discurso tercermundista” del canciller Saraiva Guerreiro en la ONU pidiendo la abolición del *apartheid* en Sudáfrica, la solución del problema de Namibia, la suspensión de las agresiones militares del gobierno sudafricano contra Angola y Zambia (FUNAG, 1995: 372), y con la presencia del presidente Figueiredo en las Naciones Unidas en 1982, siendo el primer jefe de Estado brasileño en tomar la palabra en el debate de la Asamblea General. Las dudas que marcaron las relaciones de Brasil con Sudáfrica se diluyeron en los últimos gobiernos militares. Por tanto, cuando en 1981 se volvió a discutir en Buenos Aires la cooperación naval en el Atlántico Sur entre oficiales de alto rango de Argentina, Brasil, Uruguay, EE.UU. y Sudáfrica, la reunión fue solamente reconocida como “privada” (Leysens, 1992: 21), y no tuvo consecuencias. Según Leysens (1992), la última visita de brasileños a Sudáfrica, constituida por un grupo de parlamentarios de los

partidos opositores y del partido en el gobierno (Partido Democrático Social –PDS–), fue en 1983.

Cuando el canciller Guerreiro fue a Mozambique en 1980, en un comunicado conjunto expresó “su solidaridad con la justa lucha del pueblo de Sudáfrica”, extendió el respaldo a “la lucha de la SWAPO en Namibia y condenó las agresiones sudafricanas a los estados vecinos” (Leysens, 1992: 18). De esta forma se beneficiaron las relaciones de Brasil con África Subsahariana sin necesidad de romper las relaciones con Sudáfrica, pues los diplomáticos brasileños sostenían la inutilidad de tal acción por la ausencia de consecuencias positivas para su país.

LAS DEFINICIONES CON LA VUELTA A LA DEMOCRACIA EN BRASIL

La decisión tomada con relación a Sudáfrica a mediados de la década del setenta guió la política externa de Brasil sin substantivas alteraciones hasta el final del régimen racista blanco. Entre tanto, con el fin del régimen militar brasileño, durante el gobierno de Sarney hubo manifestaciones y actos políticos contundentes contra Sudáfrica, pues ahora la cuestión sudafricana pasaba a representar un desafío para la nueva imagen democrática de Brasil –como lo fue en el caso de Argentina. El mejor ejemplo fue el Decreto Sarney N° 91.524, del 9 de agosto de 1985, que reunió prohibiciones nuevas con otras anteriores. El decreto prohibía el intercambio cultural, artístico y deportivo; la exportación de petróleo y combustibles derivados; el abastecimiento de armas y material análogo de cualquier tipo, inclusive la venta o transferencia de armas y municiones, vehículos y equipamientos militares y equipamiento policial paramilitar; el abastecimiento de equipamiento, material, licencia y patentes para la fabricación de esos materiales; y el transporte, por el espacio aéreo y mar territorial, y trasbordo de los ítems antes mencionados.

Esa decisión constituye la manifestación más clara de una política demarcatoria de la fase de aislamiento oficial que Brasilia estaba reafirmando y reforzando contra Pretoria. Pero esta vez el contexto internacional favoreció la toma de posición brasileña, pues en ese momento las presiones internacionales sobre Sudáfrica se incrementaron, en particular las de los países de la Comunidad Europea y EE.UU. En estas circunstancias el gobierno de Brasil encontró respaldo internacional para oficializar una situación que ya venía siendo su práctica para con Sudáfrica. Pocos meses después la Argentina democrática rompería relaciones diplomáticas con Pretoria, diferenciándose así nítidamente de la política de aproximación del anterior régimen militar.

Pero en Brasilia no se consideró pertinente tomar una medida de tales consecuencias, a pesar de haber recibido sugerencias al respecto. El gobierno del estado de San Pablo anunció que pediría al presidente

estudiar la posibilidad de romper las relaciones diplomáticas. Similar posición adoptaron los *lobbies* anti-*apartheid* que comenzaban a crecer y a ser oídos de otra manera. En 1988, la diputada Federal Benedita da Silva de Río de Janeiro (Partido de los Trabajadores –PT–) propuso una enmienda constitucional para forzar al gobierno a romper relaciones diplomáticas con aquellos estados que oficialmente practicasen la discriminación racial. Su moción fue rechazada por no lograr el número requerido de votos (Leysens, 1992).

Itamaraty se manejó cuidadosamente frente a la crisis sudafricana, mostrando a sus interlocutores africanos un bajo perfil político en las relaciones con Pretoria. Optó por el no rompimiento⁸, argumentando que su representación en Sudáfrica le serviría como ventana para entender los procesos y cambios internos sudafricanos, y se comprometió en una política de apoyo a las fuerzas que luchaban contra el *apartheid*. Ese apoyo fue evidenciado en las visitas oficiales a Brasil realizadas en 1987 por el obispo sudafricano Desmond Tutu y el líder de la SWAPO, Sam Nujoma. La representación brasileña en Pretoria, la embajada brasileña en Lusaka, y la misión en Naciones Unidas, pasaron a ser utilizadas como instrumento de diálogo con los grupos anti-*apartheid*, en particular con el Congreso Nacional Africano. El gobierno de Sarney tuvo gestos y políticas y participó en reuniones y programas de la SADCC que indicaban el compromiso brasileño con el proyecto africano de lograr un África libre del *apartheid* y de los regímenes de segregación y dominación ilegal. Paralelamente, con la iniciativa de la ZPCAS Brasil enterró cualquier posible aspiración de militarizar el Atlántico Sur. Fue el único país del Cono Sur latinoamericano que no aceptó la propuesta de creación de la OTAS, porque consideraba el tratado inocuo en situación de guerra sin el concurso de EE.UU., y perjudicial en tiempos de paz, por la reacción negativa de África Negra y particularmente de las ex colonias portuguesas, con las que mantenía muy buenas relaciones.

LAS DEFINICIONES CON LA DEMOCRACIA EN SUDÁFRICA Y EL PROYECTO DE CONSTRUIR UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA

En la década del noventa, como indica Mourão (1996: 85),

a los límites impuestos a la diplomacia brasileña desde el punto de vista interno y determinado por la falta de recursos presupuestarios, la falta de una moneda convertible, deben sumarse “las prioridades”

⁸ Algunos analistas sugieren que la reticencia brasileña a la ruptura de relaciones diplomáticas provenía de la necesidad de preservar las inversiones sudafricanas en el área minera de Brasil más que el interés comercial, pues la participación sudafricana en el comercio total con África era ya poco expresiva.

que el país se impuso teniendo en cuenta su proceso de desarrollo, y la ausencia de una práctica que le permita vencer la relativa persistencia de áreas de *chasse gardée* [...] Más que un nicho de oportunidades, Sudáfrica y África Austral se abren para Brasil como un campo fértil de amplias asociaciones.

Con la democracia en Sudáfrica, a partir de 1994 Brasil pasó de no tener políticas⁹ a desarrollar una serie de acciones apuntando a las crecientes posibilidades de lograr una asociación mutuamente beneficiosa, a través de visitas recíprocas, convenios firmados, y el crecimiento del comercio bilateral.

Ya en los inicios de la década, en función de los avances en el proceso interno sudafricano, se había comenzado a replantear el vínculo con Pretoria en relación con las potencialidades de cooperación, pero sin abandonar los compromisos con África Negra¹⁰. La visita a Brasilia de Mandela, entonces líder del Congreso Nacional Africano (ANC), en gira por países latinoamericanos, probablemente influyó para aflojar las tensiones y avanzar con una serie de medidas que acompañaron la evolución de los acontecimientos internos en Sudáfrica. Así fue como, a raíz de la ya mencionada abolición en Sudáfrica de las leyes racistas, el gobierno brasileño decidió revocar, en enero de 1992, el art. 1 del Decreto Sarney de 1985 que prohibía el intercambio cultural, artístico y deportivo, dejando vigentes las otras prohibiciones. Demostraba así el interés de Brasil en profundizar las relaciones con Sudáfrica para cuando se produjesen los cambios. La respuesta de Pretoria, en septiembre de 1993, fue la supresión de la exigencia de visas para los ciudadanos brasileños.

Para ese entonces, Celso Amorim señalaba: “hay un comercio reprimido entre los dos países que podrá desarrollarse ampliamente” (*Correio Braziliense*, 1993b). Cuando anunció su intención de visitar Pretoria, el canciller expresó que existían grandes perspectivas de cooperación económica, comercial, técnica y ambiental que deberían ser

9 Aunque durante el *apartheid* sudafricano el gobierno brasileño no dejó de manifestar su repulsa por el sistema racista, nunca impidió realmente que existiesen relaciones diplomáticas y comerciales con Pretoria.

10 Desde los ámbitos académicos, Moniz Bandeira planteaba en 1993, en función de los cambios internacionales y del proceso interno sudafricano, que Brasil no debía mantener congeladas las relaciones diplomáticas con Sudáfrica. Brasil debería operar su política exterior buscando establecer entendimientos con Sudáfrica, con la perspectiva de sumar esfuerzos y extender la comunidad económica del MERCOSUR a los dos lados del Atlántico Sur. La unión de dos continentes, con base en un triángulo geopolítico Brasilia-Pretoria-Buenos Aires, daría enorme poder de presión y negociación en el diálogo con el Norte (*Correio Braziliense*, 1993a).

exploradas. Al asistir a la asunción del mando de Mandela, se convirtió en el primer canciller brasileño en visitar Sudáfrica.

Ya con el nuevo gobierno democrático en Sudáfrica, Amorim planteó los objetivos que guiarían las acciones de Brasilia:

Brasil se prepara ahora para contribuir a la reinserción del país en la comunidad internacional, estableciendo con él relaciones especiales de amistad y cooperación [...] como consecuencia natural de sus similitudes y complementariedades [...] En el plano bilateral, la nueva asociación traerá aparejado un aumento del comercio, de las inversiones recíprocas y de la cooperación en las diversas áreas, en especial agricultura, ingeniería civil, minería, sector eléctrico-comercial y fuentes alternativas de energía. [...] La cooperación política también se perfila como importante teniendo en consideración el peso específico de la posición sudafricana en los mercados mundiales; su condición de eje con fuerza centrípeta dentro de África, su potencial liderazgo en la solución de cuestiones continentales [...] En el plano estratégico, como principal eje en la integración económica del África Austral. Como centro de operaciones triangulares de inversiones en terceros países, Sudáfrica representa para Brasil una nueva vía de acceso para los países mediterráneos del subcontinente entre los cuales interesan Zimbabwe y Zambia [...] Constituye una alternativa más de aproximación con Namibia, Angola y Mozambique. [...] También por su posición geográfica se torna un importante puente de acceso al Índico y a los países de la cuenca del Pacífico (Amorim, 1994b)¹¹.

En tanto, en la opinión de uno de los más prominentes diplomáticos de la era Cardoso,

necesitamos tener presente que la evolución positiva de la situación sudafricana abre un nuevo panorama para nuestro diálogo con África Austral. Una Sudáfrica edificada sobre una democracia multi-racial y próspera y una Angola pacificada pasan a ser asociados de gran importancia para Brasil [...] La Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur pasa a representar una promisoría estructura en torno de la cual se puede construir una política para congraciarse con aquella parte del continente africano (De Lima, 1995).

El primer paso trascendental desde la perspectiva de los gestos políticos fue la visita a Sudáfrica, en 1995, del ministro de Relaciones Exte-

11 A pesar de haber asistido Amorim a la ceremonia de asunción, el gobierno brasileño debió enfrentar críticas por la ausencia del presidente Franco argumentando que su presencia hubiera servido para despejar algunas dudas respecto a la tibia posición brasileña durante el *apartheid*.

riores Lampreia, quien realizó un viaje exploratorio para avanzar en la concreción de la misión que encabezaría el presidente Cardoso al año siguiente¹², anunciando también por primera vez la participación brasileña en los segundos ejercicios Atlas Sur de cooperación naval, a realizarse ese año. La visita de Cardoso se efectuó entre el 26 y el 28 de noviembre de 1996, y fue presentada por el embajador brasileño en Pretoria, Otto Maia, como la oportunidad para que Brasil, con una nueva base en el continente, pudiera alcanzar toda el África Austral. El presidente fue acompañado por los ministros de Relaciones Exteriores, Minas y Energía, Justicia, Ejército, Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, el secretario de Asuntos Estratégicos, la presidenta de la Fundación Palmares y una comitiva de setenta empresarios, quienes participaron de seminarios, discusiones y reuniones con industriales sudafricanos. La agenda incluyó la firma de ocho acuerdos bilaterales: visas, combate al narcotráfico, servicios aéreos, cooperación cultural, cooperación técnica, transporte marítimo, tributación, y protección de inversiones.

Durante su viaje oficial, Cardoso reiteró las intencionalidades de Brasil con Sudáfrica, mostrando los dos aspectos de su estrategia: en los aspectos políticos se planteaba la posibilidad de aunar esfuerzos en los ámbitos de negociación multilaterales tanto por las condiciones propias de cada país como por las percepciones convergentes respecto al orden internacional vigente, y en los aspectos económico-comerciales se apuntaba al desarrollo de las potencialidades existentes:

uno de nuestros socios claves debe ser Sudáfrica. Tenemos similares estadios de desarrollo y compartimos visiones similares sobre cuestiones internacionales. Es natural, entonces, que Brasil y Sudáfrica empiecen a actuar de manera más cercana en la defensa de sus intereses comunes en los foros internacionales. Esta es una de las razones por las cuales he venido a Sudáfrica. Otra razón es para darle impulso al desarrollo de nuestras oportunidades de cooperación bilateral en todas las áreas [...] Los vínculos de transporte aéreo y terrestre ya están funcionando para ayudarnos a intensificar los flujos comerciales. De la mano del comercio van las inversiones. El MERCOSUR ofrece a Sudáfrica expandir sus oportunidades comerciales [...] Nos interesa transformar este potencial en hechos,

12 Durante la misma expresó: “las relaciones entre Brasil y Sudáfrica han sido los últimos cincuenta años sólo una formalidad, habiéndose desalentado cualquier iniciativa. Ciertas iniciativas comerciales a gran escala fueron incluso prohibidas, como por ejemplo el abastecimiento de aviones de entrenamiento a la Fuerza Aérea Sudafricana [...] El comercio entre los dos países está lejos de alcanzar todo su potencial, las inversiones son virtualmente insignificantes y el diálogo en términos diplomáticos y políticos está empezando recién ahora” (Roelofse-Campbell, 1995).

fortaleciendo de esta manera nuestras capacidades para participar en mejores condiciones en la economía global (Cardoso, 1996).

Es importante notar que esta visita presidencial fue precedida, un mes antes, por la organización de un seminario en Río de Janeiro donde se reunió una importante masa crítica de brasileños y sudafricanos –funcionarios, diplomáticos y académicos– para discutir diagnósticos y posibilidades para incrementar las relaciones. Entre las cuestiones políticas de la agenda se incluyó el análisis de las posibilidades de inserción de los respectivos países en la globalización, las aspiraciones mutuas a un lugar en el Consejo de Seguridad si avanzaran las reformas de la Carta de la ONU en tal sentido, y la evaluación de las respectivas políticas exteriores, entre sí y con la región de África Austral. Con respecto a los aspectos económico-comerciales se abordaron las perspectivas de cooperación bi- y multilateral entre ambas regiones, MERCOSUR y SADC, y la búsqueda de coincidencias en temáticas tales como comercio e inversiones. Finalmente se contemplaron cuestiones estratégicas y de seguridad en el Atlántico Sur y temáticas varias, tales como democracia en sociedades desiguales, medios de información, minería y cooperación tecnológica¹³.

Si se comparan los trabajos previos a la misión, el desarrollo de la misma y sus resultados posteriores con la visita del presidente Menem a Sudáfrica en febrero del año previo, quedan claras las intencionalidades de ambos gobiernos con respecto a Sudáfrica: alto perfil político-diplomático y esbozo de diplomacia comercial en el caso de Brasil, y protagonismo presidencial en el caso de Argentina.

En tanto, desde la perspectiva sudafricana también hubo muestras del interés recíproco. La misión de Cardoso fue precedida por el viaje del canciller Nzo a Brasilia en 1995 y del vicescanciller Pahad en 1996. En 1997 los sudafricanos enviaron al vicepresidente Mbeki y al ministro de Industria y Comercio, Erwin, y en 1998, entre el 20 y el 23 de julio, se produjo la visita de Nelson Mandela, entonces presidente de Sudáfrica. En su discurso, Mandela¹⁴ se refirió a la asociación natural entre los dos países y sus roles en las respectivas regiones, las visiones comunes en cuestiones de comercio internacional, la reestructuración de Naciones Unidas, y la cooperación Sur-Sur naciente (Roelofse-Campbell, 1999a). Cardoso, por su parte, destacó el importante rol de ambos países en el continente:

13 Los trabajos presentados a dicho seminario fueron publicados en inglés y portugués (Guimarães, 1996).

14 Quien colocó la placa fundacional del Centro Nacional Brasileño para Información y Referencia sobre la Cultura Negra (CNIRC�).

[Son] actores de peso reconocido en el escenario mundial, con las mejores credenciales para asumir mayores responsabilidades en los asuntos internacionales. Pero esas credenciales serían mayores si estuviéramos unidos por una asociación amplia y profunda y si, cada vez más, dialogáramos sobre temas de la agenda internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998).

En esa oportunidad se firmó un memorando de entendimiento que estableció un foro de consulta y diálogo entre los dos países, quedando a discusión diez acuerdos en áreas como medioambiente, ciencia y tecnología, justicia y cooperación técnica.

Al año siguiente continuaron los intercambios político-diplomáticos. Esta vez le correspondió viajar al embajador Ivan Cannabrava, subsecretario General de Asuntos Políticos de Itamaraty, quien se refirió a las grandes afinidades entre los dos países¹⁵. Para Cannabrava,

es evidente que nuestros países son los pilares de nuestras respectivas regiones. Pero las relaciones bilaterales serán el eje principal y existen áreas fundamentales donde podemos cooperar. Por ejemplo, tenemos una aspiración común para terminar con el armamento nuclear. Brasil y Sudáfrica están ya intercambiando ideas y discutiendo importantes cuestiones referidas a la revisión del TNPN (Roelofse-Campbell, 1999b: 48-51).

El 10 de mayo de 1999, en el *South African Department of Foreign Affairs*, Cannabrava discutió sobre desarme (Brasil y Sudáfrica consideran el TNPN discriminatorio, pero participan de él para tener más influencia) y cuestiones medioambientales (Sudáfrica y Brasil comparten una iniciativa conjunta propuesta por Alemania junto a Singapur sobre cuestiones ambientales)¹⁶. Allí se acordó que el paraguas de la cooperación sería el Ministerio de Relaciones Exteriores de cada país, con un sistema de trabajo que garantizara la continuidad de todos los proyectos. De acuerdo a esta iniciativa sudafricana para el seguimiento se programaron reuniones intersectoriales y grupos de trabajo.

Finalmente cabe mencionar el viaje del ministro Lampreia a Sudáfrica del 29 de febrero al 3 de marzo de 2000 para firmar un Acuerdo Básico de Cooperación Técnica. La idea era avanzar en la negociación

15 Al amplio espectro de posibilidades para una gran asociación se sumó el hecho que el Ministerio de Asuntos Extranjeros de Sudáfrica identificó a Brasil como uno de sus doce socios estratégicos –el único en América Latina.

16 También se discutió sobre un proyecto de acceso al agua potable para poblaciones urbanas, cómo prevenir la polución urbana, mega-ciudades, acceso a los recursos de la biodiversidad y recursos filogenéticos.

del ya mencionado acuerdo MERCOSUR-SADC, aunque los sudafricanos hablaran de MERCOSUR/SACU (SAIIA, 2000), que finalmente se concretó al año siguiente, pero entre el MERCOSUR y Sudáfrica.

Al respecto caben algunas reflexiones, puesto que aunque el socio final fuera Sudáfrica, la idea de incluir a la SADC probablemente estuvo vinculada a la intención de Brasil de no dejar afuera a otro importante estado de la región, Angola. Las dudas respecto a las supuestas potencialidades económicas de Sudáfrica, con una economía basada en la extracción y exportación de oro, sumadas a las potencialidades de la economía angoleña en la etapa final del proceso de pacificación del país, y a las crecientes vinculaciones con Namibia y Mozambique (vía CPLP), justificaban pensar en estrategias que incluyeran a toda la SADC. Para entonces era posible considerar a Sudáfrica como el primer paso en una política de diversificación de vinculaciones en la región austral de África a través de la potenciación de las relaciones bilaterales con estados que a su vez participaban de diferentes acuerdos regionales, provocando así un efecto multiplicador de las acciones. Asimismo, es probable que el mayor beneficio del acercamiento entre Brasil y Sudáfrica se dé en el terreno político. En este sentido pueden observarse avances en la concertación de políticas comunes entre Brasil y Sudáfrica, particularmente en el ámbito de la ONU y de la OMC, aunque no llegara a concretarse un proyecto del ministro Erwin de constituir un G-7 del Sur.

Desde la perspectiva sudafricana, el año 2000 concluyó con la visita del nuevo presidente Thabo Mbeki a Brasilia y a Florianópolis, donde por segunda vez un jefe de Estado sudafricano se dirigió a sus pares del MERCOSUR, mostrando el resultado de muchos esfuerzos realizados por la diplomacia brasileña y sudafricana para la concreción del evento. Nótese sin embargo que el presidente Mbeki no puso un fuerte énfasis en las relaciones interregionales, pues viajó en carácter de presidente de Sudáfrica y no como un representante de la SADC, mostrando así los problemas y divergencias existentes en ese momento en la región austral africana.

Como puede observarse, en poco tiempo se produjeron una serie de actos políticos que llevaron la densidad de las relaciones de un punto prácticamente bajísimo, previo a 1994, a un nivel relevante, que muestra un proceso de construcción de políticas.

LOS DATOS DE LA RELACIÓN COMERCIAL

Puede decirse que en todo el período bajo estudio el comercio con Sudáfrica creció notablemente en montos, mostrando algunos momentos de oscilaciones. Pero esta afirmación se relativiza cuando se compara la participación del comercio con Sudáfrica en los totales africanos,

mostrando una disminución creciente a partir de la década del setenta, y muchas más oscilaciones (ver Cuadro 16).

Con respecto a las exportaciones brasileñas a Sudáfrica (ver Cuadros 7 y 16), aunque en la década del sesenta los montos son los más bajos de todo el período bajo estudio, la participación en los totales que los países africanos importaban es la más elevada, llegando a un 65% en 1962. En la década del setenta se observa un remarcable ascenso hasta 1974 (con 45 millones de dólares), y luego un descenso durante unos años, hasta superar en 1979 (con 53 millones de dólares) el pico de 1974, duplicándose en 1980 y manteniéndose hasta 1984. Posteriormente disminuyó por tres años y repuntó nuevamente en los dos últimos años de la década del ochenta, con montos muy superiores a los máximos. Pero si se analiza la participación sudafricana en el total africano, la década del sesenta muestra los porcentajes más relevantes (en promedio 45%). La participación comienza a descender a partir de 1973, con porcentajes bajos y erráticos (promedio 15%), disminuyendo aún más en la década del ochenta (en promedio 10%), con un repunte en los dos últimos años de la década.

En tanto, desde la perspectiva sudafricana, como señala Leysens (1992), entre 1966 y 1985 Brasil exportaba el 60% de las compras sudafricanas a Latinoamérica. Inicialmente Brasil vendía alimentos y animales vivos, aceites, y grasas animales y vegetales, es decir principalmente *commodities* y manufacturas de origen agropecuario. En la década del setenta comenzó a evolucionar hacia las manufacturas de origen industrial, siendo los rubros más importantes maquinarias, equipos eléctricos, maderas y textiles.

Con respecto a las importaciones (Cuadro 8), los montos son muy bajos en la década del sesenta, constituyendo una balanza comercial superavitaria para Brasil hasta 1975. Durante la década del setenta, las compras a Sudáfrica fueron marcadamente ascendentes hasta 1980 (2 millones de dólares en 1970 y 200 millones en 1980), generando una balanza comercial significativamente desfavorable para Brasil, que para ese entonces compraba el 30% de las ventas sudafricanas a América Latina. La década del ochenta muestra el mayor monto importado de Sudáfrica, en 1980, y el menor porcentaje de Sudáfrica en las importaciones africanas para 1985, aunque después las ventas sudafricanas repuntaron notablemente¹⁷.

En cuanto a la participación en las importaciones totales desde África, las compras a Sudáfrica son porcentualmente altas entre 1977 y

17 El descenso entre 1980 y 1985 se debió principalmente a la reducción de la dependencia brasileña del ácido ortho-fosfórico sudafricano (Abreu, 1988: 111).

1980 (32,27% en 1979), luego declinan significativamente hasta llegar a un 1% en 1985, y vuelven a recuperarse entre 1987 y 1989, aunque con una incidencia muy baja en el total de las importaciones brasileñas de África. Brasil importaba productos de la industria química y derivados, metales básicos y derivados, papeles y derivados y minerales (Leysens, 1992). A pesar de que las inversiones sudafricanas no fueron relevantes en el marco general de las inversiones extranjeras en Brasil, algunos autores les otorgan importancia en el contexto de las relaciones con África en la década del setenta, teniendo en cuenta el viraje de la política africana de Brasil. Por ejemplo, Vilalva y Gala (2001) mencionan que las inversiones sudafricanas registradas en el Banco Central alcanzaban el orden de los 84,6 millones de dólares con

la instalación de la Anglo American Corporation de Brasil, en 1973, actuando en sectores estratégicos de la economía nacional, como la exploración de oro, y en el sector de explosivos, y las asociaciones con empresas brasileñas, como el Banco Bozzano Simonsen y la Compañía de Explosivos Valparaíba, en 1979.

En tanto, en la década del ochenta, en función de las presiones internacionales, la inversión sudafricana en Brasil pasó a ser disimulada gracias a operaciones financieras triangulares organizadas por las propias empresas de Sudáfrica, que temían boicots o represalias. Según Pereira (1987), la *Anglo American* controlaba en 1987 un 72,3% de la producción brasileña de níquel; 44,6% de niobio; 37,2% de tungsteno; 14,4% de los fosfatos, y 3,8% de la producción de plata. Por su parte, la empresa De Beers había iniciado en 1983 la exploración de diamantes industriales en el Mato Grosso.

En este contexto, es de notar que cuando la participación de África en el comercio total de Brasil desciende notablemente a partir de 1986, durante el gobierno de Sarney, el comercio con Sudáfrica aumenta tanto en las exportaciones como en las importaciones, siguiendo la tendencia ascendente del comercio global de Brasil. Este es un dato no menor, pues a partir de 1985 la situación sudafricana se complicó notablemente a nivel tanto interno como regional e internacional, e Itamaraty volvió más firmes sus críticas, con lo cual podría haberse esperado más una disminución que un aumento.

Todo esto permite observar que a pesar de que Brasil había tomado decisiones políticas fuertes contra el gobierno de Sudáfrica, los actores privados que *hacen el comercio* continuaron trabajando según sus intereses. Esto es, las relaciones comerciales siguen caminos propios y paralelos. En consecuencia, la tendencia ascendente en las exportaciones a Sudáfrica de 1988 y 1989 continuó en la década del noventa, llegando a vender en 1997 más de 300 millones de dólares. El porcentaje de Sudáfrica sobre el total de las exportaciones al África giró en torno a un 17%, mostrando un incremento respecto al promedio de la

década anterior. Las importaciones también aumentaron notablemente a partir de 1993, llegando al pico más alto en 1996, con 418 millones de dólares, y mostrando así una balanza comercial desfavorable para Brasil entre 1994 y 1998 (ver Cuadro 15).

Las exportaciones brasileñas a Sudáfrica muestran cada vez más una pauta de intercambio sofisticada: vehículos –automóviles, tractores y sus partes y piezas (21%); calderas y máquinas (12%); aparatos eléctricos (6%); productos agroindustriales –tabaco, azúcar, aceite de soja, cuero, maíz en granos; productos químicos; minerales de hierro. Las importaciones brasileñas de Sudáfrica se concentran en: productos minerales, especialmente hullas y otros combustibles; productos químicos, destacándose el ácido fosfórico; metales comunes, principalmente cátodos de níquel y piedras y metales preciosos.

Si estos datos se colocan en el marco del descenso notable que tuvo en la década del noventa la participación del comercio de Brasil con África en el comercio global brasileño (en las exportaciones descendió de un promedio de 5% en la década del ochenta a un 3,05% y a casi la mitad en las importaciones), la relevancia de las cifras es mucho mayor, mostrando la incidencia de Sudáfrica en el comercio exterior de Brasil.

A esta altura del trabajo, se justifica realizar algunas comparaciones referidas a los respectivos intercambios comerciales de Brasil y Argentina con Sudáfrica. Así, hasta la década del noventa, la diferencia de montos exportados que se grafica entre Argentina y Brasil en su intercambio comercial con los estados africanos no se sostiene tan marcadamente en el caso de Sudáfrica, donde incluso hubo años con valores similares (entre 1983 y 1986). Con respecto a las importaciones, aunque Brasil muestra montos muy superiores, queda clara la mayor incidencia para Argentina de Sudáfrica como vendedor africano. Es de destacar además que, a pesar de la creciente oposición de ambos estados al régimen del *apartheid*, el comercio con Sudáfrica fue creciendo. Las exportaciones fueron ascendentes, y las importaciones más fluctuantes y con mayores montos para Brasil.

En la década del noventa se acentuó la similitud en los montos de las exportaciones brasileñas y argentinas a Sudáfrica, con cifras no tan dispares, pero más erráticas en el caso de Argentina, con valores superiores en 1992, 1995 y 1999. La incidencia de las exportaciones a Sudáfrica sobre el total de las exportaciones a África de Brasil y Argentina fue similar, con porcentajes levemente superiores en el caso argentino. En las importaciones brasileñas de Sudáfrica, en tanto, se ve la diferencia, porque son notablemente mayores que las argentinas, aunque no se correspondan con el mayor proveedor africano de Brasil. En efecto, los montos que muestra Brasil son mucho más altos que los argentinos y ascendentes hasta 1996, punto máximo (Brasil importó 418 millones de dólares y Argentina 105), para luego descender hasta

1999 y repuntar. Las importaciones argentinas, ascendentes desde 1990 (19 millones de dólares) hasta 1995 (124 millones), descienden en los dos últimos años. De este modo podría concluirse que tanto Argentina como Brasil mostraron posiciones ambiguas, derivadas en Brasil más de los intereses económicos, y en Argentina más de los estratégicos. Ambos estados dieron así respuestas al impulso proveniente de Sudáfrica en su búsqueda de socios político-estratégicos y comerciales para neutralizar su creciente aislamiento internacional.

Con la nueva Sudáfrica, en la década del noventa, ambos estados miraron hacia Pretoria, siguiendo finalmente el mismo modelo de acercamiento histórico: Brasil con una diplomacia política y ahora también comercial, y Argentina nuevamente con impulsos, vinculados a los aspectos comerciales. No obstante, fue Brasil quien diseñó estrategias hacia Sudáfrica y la región de África Austral, tanto con la iniciativa de la ZPCAS como con las negociaciones para lograr un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y Sudáfrica o la SADC. Argentina solamente acompañó a Brasil, con una política reactiva y no proactiva.

ENTRE LA POLÍTICA Y EL COMERCIO, HACIA LA CONVERGENCIA DE INTERESES: EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO MERCOSUR-SUDÁFRICA

Para concluir expondré aquí algunas reflexiones referidas a las negociaciones multilaterales en torno a la cooperación MERCOSUR/Sudáfrica, que constituye actualmente el núcleo de la agenda trilateral. En el desarrollo de las relaciones de Argentina y Brasil con el nuevo gobierno democráticamente elegido en Sudáfrica hubo un tema subyacente que permeó todas las iniciativas, reuniones y discursos. Me refiero a la presencia constante en la agenda sudafricana de las posibles vinculaciones entre el MERCOSUR y Sudáfrica, MERCOSUR-SADC (Comunidad de Desarrollo del África Austral), o MERCOSUR-SACU (Unión Aduanera del África Austral), procesos de integración en los cuales Sudáfrica es el principal actor.

En función de la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre MERCOSUR y SACU el 16 de diciembre de 2004 en Belo Horizonte, Brasil, efectuaré aquí un recorrido por los antecedentes que llevaron a la concreción de este proyecto hasta el año 2000, fecha de la firma del Acuerdo Marco. En su evolución se muestra la voluntad política de Brasil y Sudáfrica para avanzar en el ámbito de la cooperación, y una actitud de sólo acompañar el proceso por parte de Argentina.

A partir de la reinserción de Sudáfrica como *estado normal* en 1994, en círculos brasileños y sudafricanos comenzó a plantearse la posibilidad de una vinculación entre el MERCOSUR y la SADC. Aunque inicialmente parecía un proyecto con pocas chances de ser incluido en

las respectivas agendas, la idea fue creciendo a nivel del discurso gubernamental y, a pesar de los vaivenes de ambos procesos, fue tomando forma concreta. Leysens y Fourie (1997) afirman que la primera posibilidad de reforzar los lazos comerciales entre el MERCOSUR y la entonces SADCC fue planteada por el presidente Fernando Collor en su visita a cuatro países de la región ya en 1991. Mourão (1997) informa que la SADC fue invitada a participar como observadora en la reunión presidencial de Ouro Preto, en 1994. En 1995, la propuesta fue planteada por el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, embajador Luis Felipe Lampreia, a sus pares sudafricano (Alfred Nzo) y mozambicano (Leonardo Dos Santos Simão) cuando estos visitaron Brasilia. Fue luego reconsiderada por el director del Departamento África y Oriente Próximo de Itamaraty, ministro Pimentel, en una reunión consultiva de la SADC en Johannesburgo, el 1° de febrero de 1996, según directivas de su canciller. En ese encuentro Pimentel expresó: “participamos de la reunión de la SADC, cuya evolución acompañamos con toda atención con vistas a la posibilidad futura pero real, de establecer lazos concretos de intercambio y compromisos de liberalización comercial entre MERCOSUR y SADC” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1996). Ese tema también fue planteado en las resoluciones aprobadas por los países miembros de la ZPCAS en Sudáfrica en el mismo año, y en Buenos Aires en 1998.

Con respecto a la contraparte africana, en marzo de 1997 se produjo la visita a la sede del MERCOSUR en Montevideo del secretario General de la SADC, Kaire Mbuende; pero su viaje fue cuestionado por constituir una decisión personal sin respaldo de los representantes de los países miembros (Santos, 1999). La cooperación SADC-MERCOSUR fue también parte del discurso del vicepresidente sudafricano, Thabo Mbeki, en ocasión de su visita a Argentina y Brasil en septiembre de 1997, y del presidente Nelson Mandela en su viaje a Buenos Aires y a Ushuaia el 24 de julio de 1998 para asistir a la Cumbre de jefes de Estado del MERCOSUR, mostrando un gesto político de relevancia.

En sus reuniones en Sudáfrica en febrero de 2000, el ministro Lampreia mantuvo conversaciones concretas con Alec Erwin, ministro de Industria y Comercio sudafricano, para negociar un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y Sudáfrica¹⁸. El hecho de que el socio africano fuera ahora sólo Sudáfrica y no el proceso de integración SADC, como venía planteándose, se debió a la persistente crisis que

18 Y también sobre la estructuración de un grupo informal que incluiría países como Egipto, India y Nigeria (tentativamente llamado G7 del Sur) que podría establecer posiciones comunes en la OMC en función de las afinidades ya demostradas en la última reunión de Seattle.

estaba viviendo la SADC, que la inhabilitaba a avanzar en cualquier negociación extra-regional. Por entonces, Lampreia invitó al canciller argentino a evaluar la posibilidad de participar vía MERCOSUR del Acuerdo de Libre Comercio que Brasil estaba negociando con Sudáfrica, y que incluiría a todos los socios del proceso de integración, para evitar perforaciones en la tarifa externa común¹⁹.

Esta gradual apertura de los mercados permitiría la identificación de productos a ser negociados, pues el comercio MERCOSUR-Sudáfrica no posee volumen suficiente para anticipar claramente las sensibilidades comerciales de las partes. Los plazos también fueron pensados para facilitar la aceptación del esquema por parte de las respectivas comunidades empresariales, que tendrían así tiempo para poder identificar sus intereses. En función de estos avances, entre el 14 y el 17 de junio de 2000 una delegación sudafricana con representantes del Ministerio de Industria y Comercio, del sector industrial y comercial privado, y del Ministerio de Agricultura, realizó una gira por Argentina, Brasil y Uruguay para explorar y recopilar información sobre la relación bilateral de Sudáfrica con estos países con vistas a la formalización de una Zona de Libre Comercio. Los resultados de las negociaciones se observaron en la reunión de jefes de Estado y de gobierno del MERCOSUR en Florianópolis, ocasión en la que se firmó un Proyecto de Acuerdo Marco para la creación de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Sudáfrica²⁰, el 14 de diciembre de 2000, con la presencia del presidente sudafricano Thabo Mbeki.

A pesar de estar temporalmente fuera del período bajo análisis, que concluye en el año 2000, merecen mencionarse algunos hechos que se fueron produciendo a lo largo del primer quinquenio del nuevo siglo, que culminaron con la firma del Acuerdo de Comercio Preferencial entre los socios del MERCOSUR y de la SACU en 2004, y que ponen a prueba las afirmaciones vertidas en este trabajo. Por una parte, es de destacar la realización de las reuniones de la Comisión Negociadora MERCOSUR-Sudáfrica, que, aunque intermitentes, posibilitaron lle-

19 La idea era conducir el tema en tres etapas: inicialmente, debería firmarse un acuerdo marco que definiría cronogramas y criterios de negociación para un posterior acuerdo de preferencias arancelarias fijas, a consolidarse en un plazo de dos años. Un Acuerdo de Libre Comercio culminaría el proceso.

20 Por el mencionado acuerdo, las partes constituyeron una comisión negociadora para intercambiar información sobre el arancel vigente en cada parte, sobre comercio bilateral y con terceros países, sobre las respectivas políticas comerciales y sobre acceso al mercado de cada parte. Se comprometieron además a estimular las actividades de promoción comercial, desarrollar acciones conjuntas para la ejecución de proyectos de cooperación en los sectores agrícola e industrial, promover la cooperación en el sector servicios, en las áreas de sanidad vegetal y animal, estandarización y calidad de productos alimenticios.

gar al acuerdo²¹. Por otra, la concreción de la primera Misión Comercial Conjunta del MERCOSUR que se dirigió a Sudáfrica en junio de 2002 y que fue seguida por varias misiones sectoriales en los años siguientes. Finalmente, los resultados del Acta de Copacabana, firmada en marzo de 2003 por los presidentes de Argentina y Brasil, por la cual entre otras cuestiones se disponía impulsar una mayor cooperación y coordinación gubernamental en temas y áreas de interés común. Como resultado concreto puede mostrarse el diálogo iniciado entre la Dirección de África Subsahariana del Palacio San Martín con el Departamento de África de Itamaraty (DAF) para ampliar la cooperación bilateral con los estados de África Subsahariana.

Otro tema interesante a relevar es el rol 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. Paralelamente a las negociaciones comerciales formales, la cooperación entre ambas subregiones, y más específicamente la cooperación SADC-MERCOSUR, estuvo presente en los contactos que vincularon a académicos a ambos lados del Atlántico, con el respaldo de las respectivas cancillerías. En esta dirección merece mencionarse la realización de una serie de seminarios que también incluyeron a diplomáticos y a empresarios. El ejemplo más destacado por su contenido y oportunidad en que se realizó fue el seminario previo a la visita del presidente Fernando Henrique Cardoso a Sudáfrica, organizado en Río de Janeiro en octubre de 1996 por el Instituto de Investigaciones en Relaciones Internacionales, la Fundación Alexandre Gusmão, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico. Dicho evento contó con la presencia de académicos, diplomáticos, funcionarios y empresarios de ambos países²². En ese encuentro, Barber (1996) y Mourão

21 La primera reunión fue en octubre de 2001, y recién en agosto de 2002 se concretó la segunda, teniendo lugar una tercera en diciembre del mismo año. Debido a las asimetrías existentes entre las economías de los países del MERCOSUR y la sudafricana, las actividades estuvieron prácticamente paralizadas en 2003 y se retomaron cuando el MERCOSUR aceptó finalmente la petición de Sudáfrica de incorporar a la SACU a las negociaciones. De este modo, en octubre se consumó una primera Reunión Técnica de Negociaciones MERCOSUR-SACU. A lo largo de 2004 hubo otras tres reuniones que resolvieron asuntos espinosos en los cuales las partes diferían, tales como salvaguardias, reglas de origen, lista de productos y solución de controversias. Finalmente, el 16 de diciembre de 2004, en Belo Horizonte, Brasil, se firmó el Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la SACU, junto a un Protocolo para la Solución de Controversias y un Memorando de Entendimiento.

22 Las ponencias fueron posteriormente publicadas en Guimarães (1996). Referidos específicamente a la cooperación MERCOSUR-SADC se encuentran los siguientes trabajos: Barber (1996: 333-348), Markwald (1996: 479-514), Mourão (1996: 88).

(1996) apuntaban que los contactos entre SADC y MERCOSUR estaban poco desarrollados, pero también coincidían en el creciente interés por parte de las cancillerías brasileña y sudafricana por reforzar la relación bilateral en el marco de ambos procesos de integración.

Desde la perspectiva sudafricana, el *South African Institute of International Affairs* (SAIIA) de Johannesburgo se convirtió en el promotor de encuentros que propiciaron la cooperación intra-sudatlántica. En noviembre de 1997 se organizó el seminario “Volviendo a la cooperación Sur-Sur. Una agenda para los noventa”, y entre el 27 y el 28 de octubre del año siguiente, patrocinado por las embajadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile en Sudáfrica, se abordó el tema “Explorando el diálogo Sur-Sur, MERCOSUR en América Latina y SADC en África Austral”²³. Nótese que este seminario fue realizado con posterioridad a la visita del presidente Mandela a Ushuaia el 24 de julio, primera reunión entre representantes de jefes de Estado del MERCOSUR y Sudáfrica.

En el mencionado encuentro²⁴ organizado por SAIIA, Alec Erwin tomó la analogía de la mariposa al referirse a las vinculaciones externas y comerciales de Sudáfrica. Con esa metáfora estaba expresando cómo concebía la inserción internacional de su país. Esto es, Sudáfrica necesita concentrar sus vinculaciones con Europa (la cabeza), pues de esa manera se fortalecerán las relaciones con toda África (el cuerpo), cuyo potencial es inmenso. Las alas apuntarían al MERCOSUR hacia el Oeste, y al Sudeste asiático, India y China, hacia el Este, aunque estas relaciones tomen más tiempo²⁵.

23 Las discusiones del seminario fueron publicadas en Mills y Mutschler (1999).

24 El mencionado seminario apuntó en primer lugar a compartir experiencias sobre los avances e inconvenientes de ambos procesos de integración –asimetrías económicas e inestabilidad política regional–, el rol de las instituciones supranacionales o intergubernamentales, la liberalización macroeconómica en los procesos de integración, las relaciones interpersonales, y asuntos críticos del comercio intra- e inter-regional. Posteriormente se abocaron a identificar oportunidades para la cooperación inter-bloques, discutiendo si ambos procesos podrían vincularse a pesar de las diferentes velocidades. También se destacó la importancia de involucrar a los hombres de negocios y empresarios en la construcción del comercio entre ambas regiones, ya que sólo el 1% del comercio del MERCOSUR se dirige a la SADC, y allí Sudáfrica concentra el 85%. Asimismo se discutió cómo ampliar el área de las inversiones –que se concentraban en el área de la minería–, cómo cooperar en sectores donde los estados de ambas regiones han desarrollado capacidades (como la producción de carne, merluza y vino), cómo vincular a las industrias automotrices que ya estaban involucradas a ambos lados del Atlántico y en la transferencia de tecnología. Asimismo, y vinculado a las *nuevas amenazas*, se identificaron otras áreas pasibles de cooperación para combatir el crimen transnacional (contrabando de armas, drogas y lavado de dinero) y compartir experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz.

25 Notas de la autora durante su asistencia al mencionado seminario.

Este interés fue descrito por Santos (1999: 205) cuando señala: “si la construcción de relaciones entre la SADC y el MERCOSUR permanece en gestación, en Sudáfrica es visible el entusiasmo con el modelo de integración del MERCOSUR para la SADC”.

Como este interés por el MERCOSUR también fue percibido por algunos académicos argentinos, sorpresivamente, desde Buenos Aires el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) organizó un seminario internacional entre el 13 y el 15 de mayo de 1998 donde se trató la cooperación *Southern Africa/MERCOSUR* y se planteó la necesidad de incrementar el conocimiento mutuo y avanzar en la cooperación²⁶.

Finalmente, y acorde con la tradición brasileña de organizar seminarios previos a reuniones político-diplomáticas relevantes, tuvo lugar en San Pablo, entre el 24 y 25 de octubre de 2000, el Seminario “*Southern Africa and Mercosur: Reviewing the Relationship and Seeking Opportunities*”, co-auspiciado por SAIIA, el Consejo Empresarial de América Latina, el Instituto de Estudios Económicos, Sociales y Políticos, y la *South African Foundation*. Aunque con un título que se refería a África Austral, en realidad se abocó a la evaluación de la cooperación MERCOSUR-Sudáfrica. En la práctica, esta reunión tuvo como objetivo el seguimiento de los avances logrados luego del seminario realizado en Johannesburgo en 1998. Además, su organización se coloca temporalmente con posterioridad a la visita de Lampreia a Sudáfrica y previo a la de Mbeki a Brasil para la firma del proyecto de acuerdo, mostrando la oportunidad de contribuir con el avance de las negociaciones públicas, respaldadas por los intereses de actores privados²⁷.

26 En la misma línea se inscribió la participación, entre el 20 y el 21 de agosto, del profesor del ISEN, Roberto Bouzas, en un taller sobre “Lecciones para la SADC. El caso de la ASEAN y el MERCOSUR”, organizado en Sudáfrica por el Ministerio de Comercio e Industria de Sudáfrica y la Fundación Friedrich Ebert, y la visita del director del *South African Institute of International Affairs* (SAIIA), Greg Mills, entre el 29 de septiembre y el 3 de octubre de 1999, siendo recibido por el entonces subsecretario de Negociaciones Económicas Internacionales y autoridades del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN).

27 En el encuentro se debatió sobre la existencia de un interés común regional que justificara avanzar en la cooperación interregional. Las discusiones se refirieron a dos niveles: el multilateral, esto es, el ámbito mayor de la cooperación Sur-Sur, como en el caso de la ZPCAS, el Grupo de Valdivia (Argentina, Australia, Chile, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Uruguay) y la OMC-Grupo Cairns (que incluye al grupo anterior más Brasil, Canadá, Colombia, Fidji, Indonesia, Malasia, Paraguay, Filipinas y Tailandia, estados con economías agrícolas que no subsidian su producción), y el bilateral, en las áreas de comercio e inversiones. En su mensaje en oportunidad de la apertura del seminario, el ministro Lampreia consideró “esencial que los gobiernos, las organizaciones financieras y los académicos construyan una agenda de cooperación entre el MERCOSUR y SADC”. Notas de la autora durante su asistencia al seminario.

En esta reunión, el embajador Botafogo Gonçalves, en su carácter de representante especial de Brasil para el MERCOSUR, se refirió a la existencia de una voluntad política para cooperar, siendo Florianópolis una muestra de ello, y agregando que desde 1998 el canciller Lampreia se había comprometido en un diálogo continuo con Sudáfrica y los estados vecinos. Entre las recomendaciones sugirió otorgar mayor atención a las cuestiones logísticas, por ejemplo cómo se proveerán servicios (facilidades portuarias) para promover el comercio y continuar con el diálogo entre instituciones académicas, el sector privado y el gobierno. Pero algunos académicos brasileños, entre ellos Marcelo de Paiva Abreu, no ahorraron críticas al modelo de la mariposa del ministro Erwin, planteando que la “mariposa tendría alas asimétricas”, en referencia a los mayores esfuerzos sudafricanos por extender su ala oriental hacia el Sudeste asiático²⁸.

En los hechos, desde la perspectiva del MERCOSUR es mucha la distancia que existe entre Brasil y Argentina en sus relaciones con los estados de África Austral/SADC. Si se considera la densidad de las relaciones diplomáticas, el comercio y las inversiones, no caben dudas del liderazgo que ejerce Brasil en las relaciones con Sudáfrica-SADC. En todo caso, lo que restaría para discutir es si Argentina estaría dispuesta a unirse a Brasil como socio en esta iniciativa, y si Brasil estaría dispuesto a darle el espacio. Eso dependerá mucho de la combinación de las decisiones políticas y de los intereses de sectores económicos privados, como también de la habilidad para encontrar áreas complementarias y asociarse en las competitivas a fin de encontrar una inserción común. Esta cooperación Sur-Sur podría también implementarse a partir de la coordinación de acciones conjuntas de Brasil y Argentina para la región de África Austral y Sudáfrica, con un probable efecto futuro de *spill-over*. Aquí la cuestión sería avanzar en la decisión política de aprovechar los ámbitos de negociación intra-MERCOSUR para acordar actividades de concertación que podrían incluir aprovechamiento conjunto de las embajadas en África, envío de misiones conjuntas, y asociación en *joint-ventures*.

28 Los temas abordados giraron alrededor de la evaluación de los desarrollos recientes en SADC y MERCOSUR, la integración regional desde una perspectiva del Sur, la globalización y la estabilidad democrática, para luego analizar los desafíos regionales compartidos, tales como la reforma económica y cuestiones estratégicas, y finalmente la relación mirando al futuro, las posibilidades de incrementar los negocios, el comercio y las inversiones en un Área de Libre Comercio.