

Las políticas exteriores de Argentina y Brasil hacia Sudáfrica con el fin del apartheid. un análisis de la década de los '90.

**Gladys Lechini
CLACSO
Argentina**

Resumen

Este trabajo se ocupa de analizar las políticas exteriores de Argentina y Brasil con Sudáfrica en la década del 90. Teniendo como marco referencial las relaciones previas con el gobierno blanco del apartheid, se apunta a evaluar, desde la perspectiva de Buenos Aires y Brasilia los cambios operados en los diseños de estrategias y en las acciones, acorde con el acceso de Sudáfrica a la democracia. En este sentido se discute la oportunidad de iniciar acciones cooperativas en los ámbitos político-diplomático, en el marco de una “aggiornada” cooperación sur-sur, habida cuenta de los condicionantes sistémicos que afectan a los tres países en cuestión.

Abstract

This work analyzes Argentina's and Brazil's Foreign Policies towards South Africa in the 90's. Having as background the prior relations with the white government of apartheid, it aims at evaluating the changes in the design of strategies and actions according to the new democratic South Africa. Therefore the opportunity to advance cooperative actions in the political-diplomatic arena is discussed, within the framework of a revisited south-south cooperation, taking into account systemic constraints affecting the three countries.

Para entender la política exterior de Argentina y Brasil hacia Sudáfrica en la década del '90, se debe tener en cuenta que los cambios a nivel sistémico de fines de los '80, generaron modificaciones en los diseños de política exterior de los dos países latinoamericanos—acorde con una reformulación de los modos de inserción en el sistema internacional- Asimismo provocaron efectos negativos en los estados africanos al despojarlos de la posibilidad del chantaje Este-Oeste, mostrándose incapaces, muchos de ellos, de dar respuestas apropiadas a una globalización competitiva y excluyente.

En tanto el caso sudafricano es diferente. Las transformaciones del escenario internacional afectaron positivamente la transición política iniciada por el entonces presidente Frederick De Klerk a principios de los '90, la cual culminó exitosamente con la elección de Nelson Mandela en 1994 y la abolición definitiva del Apartheid, instaurándose una democracia multirracial.

En el contexto de los '90, Brasil y Argentina estructuraron una aproximación a Sudáfrica en función del nuevo dato democrático y del peso de ese país como locomotora del desarrollo de la región meridional del continente africano, a pesar de la selectividad en la elección de los socios y del creciente descenso del continente africano en las prioridades externas de ambos estados latinoamericanos.

De esta forma, frente a la nueva Sudáfrica que emergía, Argentina y Brasil se encontraban en situaciones parecidas. Argentina había dado pruebas de su compromiso con el pueblo sudafricano y con las reivindicaciones africanas con un fuerte gesto político: la ruptura de relaciones diplomáticas, aún cuando no pudo desarrollar una política africana. Brasil, que también en su momento “jugó una importante carta” en el continente africano reconociendo en 1975 al gobierno del Movimiento para la Liberación de Angola (MPLA) en la recién independizada Angola, -dando muestras de autonomía y apuntando a la consolidación de su política africana- explicitó su posición a favor de los cambios con medidas menos extremas. Pero a lo largo de los '90, Brasil implementó una estrategia para Pretoria y Argentina quedó otra vez rezagada, a pesar de que el Presidente Menem había restablecido las relaciones diplomáticas, siendo el primer mandatario americano en visitar al presidente Mandela.

Por tanto, luego de una breve mención al marco referencial que da cuenta de las formas que tomaron las políticas exteriores de Argentina y Brasil hacia los estados del continente africano, avanzaré en el análisis de cómo fueron construyendo su relación con Sudáfrica durante los años '90.

ARGENTINA Y ÁFRICA: UNA RELACIÓN MARCADA POR LOS IMPULSOS

La política exterior argentina hacia los estados africanos desde su independencia hasta finales de los '90 muestra un patrón de vinculaciones marcado por "impulsos", los cuales generaron un proceso inercial, creando una relación espasmódica. Entiendo por impulsos acciones externas, normalmente discontinuas, que muestran períodos cortos de buen entendimiento, pero que no se insertan en un diseño general de política exterior. En consecuencia es posible hablar de impulsos con objetivos ideológicos, políticos y comerciales, de acuerdo a las necesidades de las unidades decisorias.

Los impulsos muestran una política exterior errática hacia los estados africanos con un bajo perfil, de acuerdo con el nivel de relevancia de las relaciones Sur-Sur en las prioridades externas de Argentina, dirigidas a Estados Unidos, Europa y algunas veces América Latina. Los estados africanos fueron dejados de lado, al igual que los asiáticos. En tanto, cuando se producía un impulso, generalmente nacido en Buenos Aires, el gobierno argentino recibía quejas del socio africano respecto a su relación con la Sudáfrica racista. Por otra parte, y contrariamente a la tendencia, la relación con Sudáfrica mostró un escenario de impulsos mutuos. Asimismo, es de notar que la mayoría de las decisiones fueron tomadas a un nivel medio de la estructura del proceso decisorio: el de las decisiones de rutina. La excepción más relevante fue la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica en 1986 y su restablecimiento en 1991, las cuales se tomaron al más alto nivel.

Es decir que el caso de Sudáfrica mostró cierta excepcionalidad en el marco de las relaciones argentino-africanas pues hubo impulsos mutuos y el nivel decisorio fue alto, tanto para la ruptura como para el restablecimiento de relaciones diplomáticas, permitiendo pensar en un redimensionamiento del lugar de Sudáfrica en la política exterior argentina para los '90.

Argentina y Sudáfrica en los '90: entre el protagonismo presidencial y la vuelta a los impulsos (1989-1999)

La asunción del presidente Carlos Menem en 1989 se produjo paralelamente al acceso al poder en Sudáfrica de Frederick De Klerk, el 14 de septiembre del mismo año. Ambos produjeron cambios en sus respectivos países, tanto a nivel doméstico como en sus políticas exteriores, los cuales incidieron positivamente en el devenir de las relaciones argentino sudafricanas, suspendidas durante la gestión de Alfonsín en la Argentina.

El proceso de transición hacia una democracia multirracial en Sudáfrica justificó el restablecimiento de relaciones diplomáticas con ese país por parte del nuevo gobierno argentino y la posterior asunción de Mandela como presidente de una nueva Sudáfrica abrió el camino para la intensificación de las vinculaciones político-diplomáticas. Estaban dadas las condiciones para producir un acercamiento que posibilitara el desarrollo de políticas de concertación. Sin embargo, sólo se produjo otro nuevo impulso, que si bien posibilitó el crecimiento de las relaciones comerciales –llevadas adelante en muchos de los casos por actores transnacionales-, no se enmarcó en un diseño de políticas, pues no existió la voluntad para hacerlo. Las prioridades en la política exterior argentina pasaban por otras cuestiones. Así, luego del impulso, las relaciones con Sudáfrica volvieron a constituirse en la sumatoria de acciones aisladas, con densidad creciente, pero dependiendo de la buena voluntad de los funcionarios a cargo de las respectivas áreas, sin producir consecuencias políticas de relevancia.

Desde los inicios de la gestión de Menem, se reiniciaron los contactos gubernamentales, alentados por el gobierno sudafricano, que esperaba cambios en la relación bilateral con la nueva gestión justicialista en la Argentina. El 8 de agosto de 1991 se dispuso la reanudación de las relaciones diplomáticas, señalándose que la decisión se adoptaba porque "el gobierno sudafricano ha iniciado a partir del 10 de febrero de 1991 un programa de reformas para restablecer en ese país un sistema político libre y democrático"¹.

¹ Fue restablecida la relación con Sudáfrica, en LA NACIÓN, Buenos Aires, 9 de agosto de

En este contexto, el restablecimiento de relaciones diplomáticas con el gobierno sudafricano se justificó por la existencia de importantes cambios en el interior de Sudáfrica, tendientes a eliminar el sistema del Apartheid, adelantándose a otros actores internacionales que vinculaban el mejoramiento de las relaciones con Sudáfrica a la adopción de una nueva constitución y un sistema de votación y representación que incluyera a los no blancos.

La decisión de restablecer relaciones diplomáticas -como en el caso de la ruptura- fue tomada al más alto nivel, por el presidente Menem con el Canciller Di Tella. Sin embargo, se nota alguna diferencia en las opiniones de los funcionarios de la Cancillería. En el caso de la ruptura, existieron posiciones a favor y en contra, en tanto para el restablecimiento, hubo un mayor consenso. En todo caso, lo que se discutió aquí fue la oportunidad, ya que para algunos fue demasiado temprano y para otros demasiado tarde.

A comienzos de 1992 se materializó la reapertura de la representación diplomática en Pretoria. A partir de este nuevo marco, se intensificaron los contactos gubernamentales y privados iniciados con la gestión Menem. Este acercamiento político estaba inserto en la orientación pragmática de la política exterior argentina de entonces. De esta forma, todas las acciones apuntaron a consolidar un tipo de vinculación acorde con las necesidades argentinas de ese momento, esto es, atraer inversiones y subsidiariamente incrementar el comercio. Diferente fue el acercamiento brasilero que apuntaba principalmente a consolidar relaciones político-diplomáticas para conformar una masa crítica de estados intermedios que pudiera tener algún peso en el escenario de las negociaciones económicas internacionales.

El año 1994 fue fundamental para la historia de Sudáfrica pues entre el 27 y el 29 de abril se efectuaron las elecciones multirraciales² que le otorgarían el triunfo a Nelson Mandela y que traerían aparejado la completa reinserción de Sudáfrica en el escenario internacional. En ese contexto, el canciller Di Tella lideró la delegación oficial que asistió a la asunción del Presidente Mandela, el 10 de mayo de 1994 y el 1 de noviembre del mismo año el vice-presidente De Klerk efectuó una segunda visita a la Argentina.

1991.

² La Argentina participó con observadores electorales, en el marco de la misión de la ONU

Luego de la asunción de Mandela ya pedido del presidente Menem, pudo concretarse su visita a Sudáfrica, el 24 de febrero de 1995, constituyéndose en el primer mandatario americano en visitar oficialmente la reciente democracia. Pero más allá de los discursos y comunicados, la visita no mostró demasiados resultados concretos. Probablemente tampoco se los buscó, ya que su organización tuvo bastante de improvisación. Si se observa la comitiva presidencial, podría decirse que muchos de los acompañantes tenían más interés en estar con el presidente, que en hacer negocios o buscar coincidencias con los sudafricanos. El viaje puede leerse mejor en términos del afán de protagonismo de Carlos Menem, que quería ser recibido por un líder de la estatura internacional de Mandela, que en función de concertar acciones políticas o avanzar en negociaciones comerciales del otro lado del Atlántico.

Desde la perspectiva sudafricana, se enviaron delegaciones de alto nivel a Brasil y Argentina. El 27 de mayo de 1996, Buenos Aires contó con la visita oficial del vice-canciller Aziz Pahad. Entre el 31 de octubre y el 2 de noviembre de 1996, viajó a Sudáfrica el vice-presidente de la Nación Carlos Ruckauf y fue recibido por Mandela y por Mbeki³. El objetivo central fue el crecimiento de las relaciones político-comerciales.

Finalmente, el 10 de septiembre de 1997, en respuesta a una invitación del vice-presidente Ruckauf, llegó a la Argentina su par sudafricano, Thabo Mbeki. En su discurso en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Mbeki se refirió a la importancia de la cooperación entre las naciones y economías pequeñas para responder a los desafíos del proceso de globalización. En ese sentido destacó los ámbitos multilaterales en los cuales la Argentina y Sudáfrica pueden desarrollar acciones concertadas. En el ámbito de la cooperación Sur-Sur otorgó especial importancia a las posibilidades de cooperación entre MERCOSUR y SADC, ampliando la cooperación bilateral al ámbito regional.

En esa línea de pensamiento de cooperación intrasudatlántica, se inscribió la visita a Argentina, en julio de 1999, del presidente Mandela, en

³ Cabe recordar que de acuerdo con las elecciones de 1994 y a la anterior constitución, Sudáfrica poseía un presidente, el Dr. Nelson Mandela y dos vice-presidentes, el Dr. Frederick De Klerk y el Dr. Mbeki. Sin embargo, por divergencias con relación a la nueva constitución aprobada en 1996, De Klerk renunció a su cargo ese mismo año.

ocasión de la reunión de presidentes del MERCOSUR -y los países asociados, Chile y Bolivia- en Ushuaia. En esa oportunidad se firmaron tres convenios bilaterales: un Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, un Memorandum de Entendimiento sobre Consultas sobre Asuntos de Interés Común y un Acuerdo sobre Cooperación y Asistencia Mutua en la Lucha contra la Producción y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

A partir del dato democrático, la relación bilateral con Sudáfrica, continuó consolidándose, aunque a pasos lentos si se compara con la desarrollada por Brasil en el ámbito político-diplomático, en función de la existencia de una mayor sintonía entre sus respectivas orientaciones de política exterior.

Aun cuando las relaciones con Sudáfrica están lejos de alcanzar los niveles posibles, hay algunos datos que muestran los pasos en dirección a mayores aproximaciones. Aquí me pareció apropiado recurrir al concepto de "micro relaciones", las cuales se articulan en torno a una pluralidad de cuestiones puntuales que están a cargo de una multitud de actores individuales públicos y privados y de pequeños núcleos burocráticos. En el caso de la Argentina, las crecientes vinculaciones con Sudáfrica se han venido desarrollando no tanto a nivel de la macro política o macro relación, sino a nivel de un entramado de redes intrasudatlánticas que fueron construyendo, principalmente los actores privados, respaldados por las respectivas embajadas y algunos núcleos burocráticos. Es decir, que dada la pauta de relaciones planteada por la Argentina, el acercamiento sudafricano se orientó hacia "la oferta disponible", en función de su interés por familiarizarse con la experiencia argentina en el proceso de reforma económica e incrementar el comercio bilateral. Entretanto, por parte de la Argentina se apuntó más a la concreción de negocios en el área minera y agro-alimenticia.

Pero más allá de las respuestas gubernamentales a las iniciativas sudafricanas, la ofensiva privada desarrolló intensas gestiones. Durante estos últimos años, empresas argentinas visitaron Sudáfrica para explorar posibilidades, respaldados por la organización de agendas provistas por la embajada argentina.

Por otro lado, y aun cuando durante toda la gestión de Menem, se bajó el perfil en las instancias multilaterales, la política burocrática de la Cancillería continuó su trabajo de rutina participando junto a Sudáfrica en áreas multilaterales de cooperación sur-sur selectiva, tanto en la elección de temas como de países socios.

Llegado este punto se pueden avanzar algunas reflexiones sobre las relaciones político-diplomáticas con Sudáfrica, durante la administración de Menem, las cuales muestran algunas particularidades con respecto a los otros estados africanos. Así pudo observarse que hasta el gobierno de Alfonsín, hubo impulsos mutuos generándose una mayor densidad en las relaciones. Pero la ruptura de relaciones diplomáticas produjo un corte abrupto, con la consiguiente ausencia de relaciones políticas y por tanto, de impulsos. Los intercambios comerciales, en tanto, continuaron su rumbo por avenidas completamente separadas.

Aunque la ruptura no fue un impulso, pues se enmarcó en las estrategias generales de la política exterior argentina de esos momentos, esto es inserción internacional y defensa de los derechos humanos, el acelerado restablecimiento de las relaciones diplomáticas durante el gobierno de Menem, la convirtió en otro impulso. Si bien durante su gestión se produjo una mayor densidad de intercambios bilaterales a nivel gubernamental, la relación con Sudáfrica no estaba inscripta en las prioridades de la política exterior argentina y sólo apuntaban a atraer inversiones en el área de la minería y vender productos agroalimentarios, desperdiciándose oportunidades para consolidar agendas políticas comunes.

Para cerrar el análisis de esta década en los aspectos político-diplomáticos, creo oportuno hacer una breve mención al cambio de gobierno en Argentina, y al inicio de la gestión de Fernando de la Rúa, a cuya ceremonia de asunción, el 10 de diciembre de 1999, asistió la ministra de Relaciones Exteriores sudafricana Nkozama Dlamini Zuma. Como señalé en un trabajo reciente (Lechini, 2001:239-243), "durante el primer año de la gestión del Canciller Rodríguez Giavarini, no se observan cambios sustanciales en las relaciones argentino-sudafricanas, mostrándose continuidades en las acciones". La crisis interna, política y económica que fue profundizándose a

medida que avanzaba su gestión, llevó a todas las agencias del gobierno a ocuparse de controlarla, incluido el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y su nuevo canciller, Adalberto Rodríguez Giavarini. De este modo, más que un despliegue de política exterior, hubo continuidades con la gestión anterior y el desarrollo de una política reactiva frente a los acontecimientos. Para el caso sudafricano, el dato más remarcable lo constituyó la firma del Proyecto de Acuerdo Marco para la creación de un Área de Libre Comercio entre MERCOSUR y la República de Sudáfrica, oportunidad en la cual Mbeki y de la Rúa mantuvieron una reunión de trabajo bilateral.

LA POLÍTICA AFRICANA DE BRASIL

Las relaciones de Brasil con los estados africanos muestran rasgos diferentes de las argentinas porque Brasil construyó una política africana, con altos y bajos, en el marco de su estrategia global de inserción en el mundo. Aun cuando a principios de los 60 ambos países comenzaron a diseñar estrategias de acercamiento a los nuevos estados africanos, e incluso Argentina había tomado la iniciativa, con el correr del tiempo, comenzaron a diferenciarse. Brasil diseñó e implementó un conjunto de acciones políticas y diplomáticas con el objetivo de construir una “masa crítica” y Argentina desarrolló una relación espasmódica.

Aunque la política africana de Brasil fue caracterizada por los propios académicos brasileños como “un proceso difuso”, ésta se torna coherente comparada con los impulsos de Argentina. Pues si bien Brasil también actuó por impulsos, éstos fueron acumulativos y con los años hicieron posible la existencia de cierta densidad en las relaciones entre Brasil y África, en lo que puede ser llamada una política en construcción. Por otra parte y contrariamente a la Argentina, estos impulsos se generaron en los más altos niveles decisorios.

De esta manera la política africana de Brasil muestra mayores continuidades que la Argentina, aún con los cambios de régimen (democracias y gobiernos militares se sucedieron en ambos países). En ese contexto

Itamaraty pudo mantener un mayor nivel de independencia de los cambios de regímenes y de gobierno, comparado con Argentina. Así, Brasil desarrolló la construcción de una ingeniería político-diplomática y la concreción de contactos comerciales con algunos estados, cuando fue posible.

Pero en esa vinculación, un tema complejo de manejar fue la relación con Sudáfrica, por su política del Apartheid. Sin embargo, Brasil no necesitó de una acción drástica 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 haber generado una densidad de relaciones tal que no dejaba dudas respecto a las intencionalidades brasileras.

La evolución de la política de Brasil hacia Sudáfrica, en el marco más general de las relaciones brasilero-africanas, también mostró oscilaciones y fue definiéndose por un cada vez más bajo perfil, 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.

Por tanto, en la relación bilateral Brasilia dio tibias respuestas a los impulsos sudafricanos -hasta mediados de los 70-, las cuales fueron entendidas por los académicos como ambigüedades (Vilalva, Gala: 2001:55), vacilaciones (Penna, 2001), oscilaciones, contradicciones (Saraiva, 1996) o ambivalencias. La política para Sudáfrica presentó oscilaciones como consecuencia de la diferencia entre los principios y los intereses concretos y fue la adaptación posible, en vista de los objetivos nítidos y continuados del desarrollo nacional. En las oscilaciones Brasil intentó separar su aproximación al África negra de la tradicional amistad con Sudáfrica.

Las relaciones de Brasil con Sudáfrica fueron durante un tiempo ambivalentes. Sin embargo, se puede diferenciar un primer período de ambigüedades hasta 1974/75. Cuando Itamaraty definió la clara opción por el África Negra, la ruptura del alineamiento con Portugal en África y el reconocimiento a los nuevos estados independientes de Lisboa, Brasil ingresó en una etapa de redefiniciones (75/85) que ya mostraban el camino del

distanciamiento de Sudáfrica, que se concretó con el gobierno de Sarney, aunque sin romper las relaciones diplomáticas. Este fue el período 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.

En este caso, Brasil encontró respaldo internacional para oficializar su posición, a diferencia del momento en que reconoció al MPLA. Pocos meses después la Argentina democrática rompería relaciones diplomáticas con Pretoria, diferenciándose así nítidamente de la política de aproximación del anterior régimen militar. Pero Brasil no consideró pertinente tomar una medida de tales consecuencias, a pesar de haber recibido sugerencias al respecto. Itamaraty se manejó cuidadosamente frente a la crisis sudafricana, mostrando a sus interlocutores africanos un bajo perfil político en las relaciones con Pretoria, pero optó por no romper relaciones, argumentando que su representación en Sudáfrica le serviría como una ventana para entender los procesos y cambios internos sudafricanos, sumándose en una política de apoyo a las fuerzas que luchaban contra el apartheid.

La democracia en Sudáfrica: definiciones y posibilidades de una asociación estratégica

En los '90, como indica Mourao (1996:85) "os limites impostos à diplomacia brasileira do ponto de vista interno e determinados pela falta de recursos de orçamento, da falta de uma moeda conversível, somam-se "as prioridades" a que o país se impõe tendo em vista a retomada de um processo de desenvolvimento e, por outro lado, à falta de uma prática que lhe permita vencer a relativa persistência da manutenção de áreas de "chasse gardée" que alias não é o caso da África do Sul (...) Mais do que um nicho de oportunidades, a África do Sul e a África Austral, abrem-se para o Brasil como um campo fértil de amplas parcerias". De este modo, a partir de 1994, con la democracia en Sudáfrica, Brasil pasó de no tener políticas a desarrollar una serie de acciones apuntando a una asociación mutuamente beneficiosa, a

través de visitas recíprocas, convenios firmados y el crecimiento del comercio bilateral.

Ya en los inicios de la década y en función de los avances en el proceso interno sudafricano se comenzó a replantear el vínculo con Pretoria en relación con las potencialidades de cooperación, sin abandonar los compromisos con el África negra. La visita a Brasilia de Mandela, entonces líder del ANC, en gira por algunos 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.

Por tanto, a raíz de la abolición en Sudáfrica de las leyes racistas, el gobierno brasileño decidió revocar, en enero de 1992, el artículo 1 del decreto Sarney de 1985 –el cual prohibía el intercambio cultural, artístico y deportivo, demostrando así el interés de Brasil en profundizar las relaciones cuando se produjesen los cambios. Para ese entonces, el canciller Celso Amorim consideraba que había grandes perspectivas de cooperación económica, comercial, técnica y ambiental que deberían ser exploradas, anunciando su intención de visitar Pretoria. La misma se concretó al asistir a la asunción de Mandela, convirtiéndose en el primer canciller brasileño en visitar Sudáfrica.

Con el nuevo gobierno democrático en Sudáfrica, Amorim planteó los objetivos que guiarían las acciones de Brasilia: “Brasil ahora se dispone a contribuir para la reinserción del país en la comunidad internacional, estableciendo 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. [...] 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 [...] También por su posición geográfica se

torna un importante puente de acceso al Índico y a los países de la cuenca del Pacífico⁴.

El primer paso trascendental desde la perspectiva de los gestos políticos fue la visita a Sudáfrica, en 1995, del Ministro de Relaciones Exteriores Lampreia, quien realizó un viaje exploratorio para avanzar en la concreción de la misión que presidiría el presidente Cardoso al año siguiente, anunciando también la participación brasilera, por primera vez, en los segundos ejercicios Atlas Sur de cooperación naval, a realizarse ese año.

La visita de Cardoso se realizó entre el 26 y el 28 de noviembre de 1996 y fue presentada por el embajador brasilero en Pretoria, Otto Maia, como la oportunidad para que Brasil tenga una nueva base en el continente, para alcanzar toda el África Austral. La agenda incluyó la firma de ocho acuerdos bilaterales sobre 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 para con Sudáfrica, mostrando los dos aspectos de la estrategia de acercamiento: una dimensión política, esto es, la posibilidad de aunar esfuerzos en los ámbitos de negociación multilateral, tanto por las condiciones propias de cada país como por las percepciones convergentes respecto al orden internacional vigente y una dimensión económico-comercial, vinculada al desarrollo de las potencialidades existentes.

Es importante notar que esta visita presidencial fue precedida por la organización, un mes antes, de un Seminario en Río de Janeiro donde se reunió una notable masa crítica de brasileros y sudafricanos –funcionarios, diplomáticos y académicos- para discutir diagnósticos y posibilidades de incrementar las relaciones en una variada agenda que incluyó cuestiones políticas, aspectos económico-comerciales, cuestiones estratégicas y de seguridad en el Atlántico Sur y temáticas varias, como democracia en sociedades desiguales, medios de información, minería y cooperación tecnológica.

⁴ Amorim, Celso, "África da boa esperança", en *Jornal do Brasil*, 13 de junio de 1994.

Si se comparan entonces, los trabajos previos a la misión, el desarrollo de la misma y los resultados posteriores, con la visita, en febrero del año anterior, del presidente Menem a Sudáfrica, 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, protagonismo presidencial en el caso de Argentina.

Desde la perspectiva sudafricana, también hubo muestras del interés recíproco con el viaje del canciller Nzo, a Brasilia en 1995 y del vice-Canciller Pahad, en 1996. En 1997 los sudafricanos enviaron al vicepresidente Mbeki y al Ministro de Industria y Comercio, Alec Erwin y en 1998, entre el 20 y el 23 de julio, se produjo la visita de Nelson Mandela, presidente de Sudáfrica. Mandela 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:27). Por su parte, Cardoso destacó el importante rol de ambos países en el continente, como “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”⁵. En esa oportunidad se firmó un Memorandum de Entendimiento –el cual estableció un forum de consulta y diálogo entre los dos países–.

En 1999 continuaron los intercambios político-diplomáticos. Esta vez le correspondió al Embajador Ivan Cannabrava, Subsecretario General de Asuntos Políticos de Itamaraty, quien se refirió a las grandes afinidades entre los dos países. Finalmente, cabe mencionar el viaje del ministro Lampreia a Sudáfrica, del 29 de febrero al 3 de marzo de 2000, firmándose el 1 de marzo, a nivel bilateral, un Acuerdo Básico de Cooperación Técnica, aunque la idea fuese avanzar en la negociación del acuerdo MERCOSUR-SADC (los sudafricanos hablaban de MERCOSUR /SACU)

Al respecto, caben algunas reflexiones pues aunque el socio final fue Sudáfrica, la idea de incluir a la SADC probablemente estuviera vinculada a las

⁵ Discurso del Presidente Cardoso, Palácio da Alvorada, 21 de julio de 1998, en <http://www.mre.gov.br/sei/mandela2.htm>.

intencionalidades de Brasil de no dejar afuera a otro importante socio en la región, Angola. Las dudas respecto a las supuestas potencialidades económicas de Sudáfrica, con una economía basada en la extracción y exportación del oro, sumadas a las potencialidades de la economía angolana, en la etapa final de su proceso de pacificación y a las crecientes vinculaciones con Namibia y Mozambique (vía CPLP), justificaban pensar en estrategias que incluyeran a toda la SADC. Por tanto es posible que se considere a Sudáfrica el primer paso, en una política de diversificación de vinculaciones, a través de la potenciación de las relaciones bilaterales con estados que participan 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 sea en el terreno político. Pero si bien es cierto que el rol político que cumple Sudáfrica en la región y en el contexto africano es relevante y que existen muchas áreas de convergencia de intereses en los campos multilaterales, particularmente en la ONU y OMC, la idea del ministro Erwin de constituir un G7 del Sur, donde se incluiría a Brasil, no fue concretada entonces, a pesar de los avances en la concertación de políticas comunes. Otra lectura puede hacerse hoy, luego de los consensos obtenidos en Cancún en septiembre de 2003, para la conformación del G22.

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, constituyéndose para ese entonces en una situación única y mostrando el resultado de muchos esfuerzos realizados por la diplomacia brasilera y sudafricana para la concreción del evento. Nótese, sin embargo que el presidente Mbeki no colocó un fuerte énfasis en las relaciones interregionales, pues viajó en su 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. En esa oportunidad se firmó un Proyecto de Acuerdo Marco para la creación de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Sudáfrica, el 14 de diciembre de 2000.

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.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Durante el apartheid 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.

En los 90, con una Sudáfrica democrática, Argentina y Brasil decidieron relanzar el acercamiento hacia Sudáfrica. Brasil con una diplomacia política y ahora también comercial y Argentina, nuevamente mediante impulsos, a través del incremento de los aspectos económicos y comerciales; de modo que ambos mantuvieron el mismo patrón histórico de relaciones.

Fue también Brasil quien diseñó estrategias multilaterales para la región, como la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur y lideró las negociaciones para un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y Sudáfrica. Argentina sólo acompañó las iniciativas brasileras, aunque estuvo presente al más alto nivel durante la firma del pre-acuerdo en Florianópolis. De este modo, la política exterior brasileña estuvo orientada hacia la búsqueda de intereses convergentes, respondiendo al mismo tiempo a su interés nacional y apuntando a forjar una "masa crítica" de relaciones para afrontar los riesgos de la globalización.

En el presente, la actual crisis del modelo implementado en los 90 abrió un nuevo y necesario foro de discusión. Por este motivo, éste no es un trabajo que pretende mostrar las debilidades de la política exterior argentina con África y particularmente con Sudáfrica durante los 90, sino reinstalar la discusión mediante la apertura de perspectivas para el desarrollo de avenidas innovadoras de investigación en el marco de nuevos escenarios donde los procesos de globalización y regionalización están teniendo lugar.

El año 2003 ha mostrado cambios políticos tanto en Brasil como en Argentina, con nuevos presidentes, Luis Inacio Lula da Silva y Néstor Kirchner, quienes muestran visiones externas similares abriendo una era de sinergia entre ambos.

Considerando que Lula ha relanzado la política africana de Brasil en el Foro de Fortaleza, en junio de 2003, se están creando nuevas avenidas de cooperación Sur-Sur que brindarán a nuestros países oportunidades para mejorar las relaciones mutuas, "construyendo puentes a través del Atlántico Sur". El caso del mencionado Acuerdo entre MERCOSUR y Sudáfrica/SACU abre nuevas ventanas de oportunidades fomentando el trabajo conjunto, lo cual permitirá construir un entendimiento común, con probable efecto spill over. Una constatación de la factibilidad de coordinar políticas la brindó el reciente encuentro en Cancún y la conformación del G22 donde Argentina, Brasil y Sudáfrica desempeñan un rol protagónico.

Entre las acciones a seguir, la tradicional apuesta de reforzar las relaciones bilaterales se podría combinar con la coordinación de políticas de los estados del Cono Sur Latinoamericano con los estados de la región del África Austral y así generar un camino de doblemano. Por eso, tal vez el primer paso se podría dar en el fortalecimiento de relaciones bilaterales transatlánticas entre los socios mayores del MERCOSUR, avanzando en el contexto de una renovada cooperación Sur-Sur.

En los escenarios presentes, la cooperación Sur-Sur, para ser efectiva, debe ser construida día a día, en áreas específicas y con objetivos precisos. Por tanto, el objetivo de nuestros países debe ser precisar qué necesitamos y qué queremos y, a partir de allí discutir *propias agendas posibles*, para comenzar a construir *agendas comunes*, y así mostrar alternativas frente a las *agendas ofrecidas o impuestas* desde el norte.

BIBLIOGRAFÍA:

LECHINI, Gladys. África desde Menem a De La Rúa: continuidad de la política por impulsos. En: CERIR (ed.). *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?*. Rosario: CERIR, 2001, tomo III. P. 227-250.

MOURÃO. Fernando A. Albuquerque .The Brazilian and South African Foreign Policy for Southern Africa. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (edited by) *South Africa and Brazil. Risks and opportunities in the turmoil of globalization*, CNPQ-IPRI, Brasilia 1996, 75 -91

PENNA, Pio. Africa do Sul e Brasil: diplomacia e comércio (1918-2000). In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, a.44, nº 1. Brasilia: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001. p. 69-93.

ROELOFSE-CAMPBELL, Zélia. President Mandela strengthens relations: state visit to Brazil and Argentina, and address to the MERCOSUR summit at Ushuaia. En *Revista Latin American Report*, Volumen 15, Nº1, 1999, p.26-31.

SOMBRA SARAIVA, José Flavio. O lugar da Africa. A dimensão atlantica da politica externa brasileira (de 1946 a nossos dias). Brasilia. Ed. UNB, 1996.

VILALVA, Mário, GALA, Irene Vida. Relações Brasil Africa do sul: quatro décadas rumo à afirmação de um parceria democrática. In: *Cena Internacional*. Brasilia: a. 3, n.º 2, dezembro 2001.