

GLADYS LECHINI*

¿LA COOPERACIÓN SUR-SUR ES AÚN POSIBLE?

EL CASO DE LAS ESTRATEGIAS DE BRASIL Y LOS IMPULSOS DE ARGENTINA HACIA LOS ESTADOS DE ÁFRICA Y LA NUEVA SUDÁFRICA**

EN LA DÉCADA DEL SETENTA los países del Sur acuñaron la idea de la cooperación Sur-Sur para reforzar su capacidad de negociación con el Norte, a través de esfuerzos cooperativos con el propósito de resolver cuestiones relacionadas con el comercio, el desarrollo y el nuevo orden económico internacional. El éxito logrado en las negociaciones realizadas durante el shock petrolero de 1973 sirvió como modelo de negociación productiva. Sin embargo, el proyecto general de cooperación fracasó a causa de su naturaleza general y su amplia esfera de acción: la falacia del argumento era su premisa básica de que todos los países subdesarrollados tenían más cosas en común de las que poseían en realidad y que todas las soluciones podían ser aplicadas uniformemente con el mismo éxito.

* Dra. en Sociología de la Universidad de San Pablo. Coordinadora Académica del Programa Sur-Sur de CLACSO. Investigadora del CONICET. Directora de Proyectos del CERIR. Profesora Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

** Los conceptos básicos contemplados en este artículo son el resultado de mi tesis de doctorado "Política exterior argentina hacia África en el marco referencial de la política africana de Brasil. El caso de Sudáfrica en los noventa", defendida en la Universidad de San Pablo.

En los años ochenta, la crisis de la deuda ofreció una buena oportunidad para la acción coordinada. Sin embargo, las acciones bilaterales implementadas por los países desarrollados junto a los acreedores privados, sumadas a las fragilidades económicas de los países endeudados, disolvieron las tentativas de cooperación multilateral. No obstante, los países latinoamericanos fueron capaces de desarrollar políticas de concertación para la resolución de los conflictos en la región.

La crisis de la deuda y el fin de la Guerra Fría a fines de la década del ochenta obstaculizaron la capacidad de los estados del Sur para desarrollar fructíferas negociaciones multilaterales, privándolos de la capacidad de regateo que habían detentado durante el conflicto Este-Oeste. Durante los noventa, los efectos de la globalización mostraron que había nuevos ganadores y perdedores, pero también que casi ninguno de esos ganadores estaba entre los países en desarrollo.

En la actualidad, los países del Sur están enfrentando desafíos esenciales tales como las dislocaciones producidas por los rápidos cambios sociales y la disolución de patrones tradicionales de vida social, así como por reestructuraciones económicas importantes causadas por las tendencias globalizadoras, las crisis domésticas y las promesas no cumplidas de las democracias en recuperación.

En este contexto, la idea de renovar la cooperación Sur-Sur ha reaparecido en las agendas de algunos estados, con modificaciones dictadas por sus experiencias pasadas. Se está desarrollando una nueva cooperación selectiva posible en términos de actores y temas. Así, es viable progresar en la cooperación funcional en campos tales como la democracia, la justicia social, el desarrollo, el comercio, las inversiones, el medio ambiente y los problemas de seguridad. Una alternativa es aprovechar todas las oportunidades en la esfera de las relaciones bilaterales y multilaterales y fundar gradualmente una comunidad de países con la misma mentalidad a través de la construcción de un diálogo crítico y un mejor entendimiento mutuo.

La tarea parece ser muy compleja pues, pese a tener problemas en común, se necesita un mayor conocimiento mutuo para enfrentar las diferentes presiones que surgen del sistema internacional y el escenario doméstico. Además, se hace necesario un enfoque teórico y metodológico más sofisticado para un mundo cada vez más polarizado que también enfrenta amenazas de violencia, terrorismo y guerra. Asimismo, se deben profundizar las discusiones acerca de las políticas más apropiadas para construir y consolidar lazos horizontales entre

estados, organizaciones regionales y movimientos sociales a fin de promover y defender intereses específicos en el campo internacional.

Si bien esta investigación versa sobre las relaciones intergubernamentales, es importante reconocer el papel cada vez más relevante que tienen nuestras sociedades civiles para reaccionar frente a lo que parece ser un “pensamiento único y una tendencia irreversible”. Estos movimientos sociales, expresados en los Foros Sociales Mundiales, condenan los efectos negativos del neoliberalismo y las actitudes de los estados del Norte hacia el libre comercio. Mientras que los países industrializados vinculan el refinanciamiento de la deuda externa de nuestros países con la implementación de reformas neoliberales y libre comercio, protegen sus mercados denegando el libre acceso de nuestros productos.

En este sentido, resulta interesante destacar que estas mismas posturas han sido recientemente defendidas por el G22 (o G20+) a nivel intergubernamental en Cancún, bajo el liderazgo de Brasil, India, Sudáfrica, Argentina y China. Este grupo es una coalición de amplia base con una nueva fuerza positiva cuyo objetivo es mostrar claramente a los colegas del mundo desarrollado dónde están los desacuerdos.

Esta nueva fuerza está surgiendo en países de África, Asia y América Latina como una alternativa a las tendencias vigentes en los países desarrollados, trayendo alguna esperanza a los pueblos de nuestras regiones. Sin embargo, es mucho lo que debe hacerse debido a que nuestros países tienen ahora poca libertad de acción, tanto a nivel sistémico como doméstico. El escenario internacional post Guerra Fría no ofrece ninguna certeza y es cada vez más inestable, tanto frente a las perspectivas de alcanzar una paz duradera como de mejorar las condiciones económicas y sociales. Tampoco son muy favorables las condiciones internas debido a las consecuencias negativas resultantes del modelo neoliberal de los años noventa que, entre otros efectos, produjo un achicamiento del estado, despojándolo de las condiciones mínimas para velar por el bienestar de sus habitantes.

Sin embargo, aceptar este condicionado presente como inevitable sólo lleva al estancamiento. Por lo tanto, se deberá avanzar en la búsqueda de posibles opciones para ampliar la capacidad negociadora de actores públicos y privados, pues no hay peor acción que la inacción. Aunque tal propuesta pueda parecer idealista debido a las agendas externas esquizofrénicas de nuestros países y nuestra escasez de recursos humanos y materiales, el propósito de este trabajo es clarifi-

car tanto los límites como las posibilidades para promover y ampliar la cooperación Sur-Sur a partir de un estudio de caso.

En consecuencia, el siguiente análisis, que hace referencia a las políticas exteriores de Argentina y Brasil con respecto a Sudáfrica en el marco de sus relaciones con los estados africanos, está situado dentro de esta propuesta general y tiene el objetivo de promover caminos de investigación en el marco de la cooperación Sur-Sur.

ARGENTINA Y ÁFRICA: UNA RELACIÓN MOLDEADA POR LOS IMPULSOS

La política exterior de Argentina hacia los estados africanos, desde su independencia hasta fines de los noventa, muestra un patrón de relaciones orientado por lo que llamo “impulsos”. Estos impulsos generaron un proceso inercial, creando así una relación espasmódica. Por “impulsos” entiendo acciones externas, normalmente discontinuas, que exhiben cortos períodos de buen entendimiento. Estos impulsos fueron generados por una necesidad particular u oportunidad que conformaba la base del acercamiento. De este modo, el objetivo pretendido se transformó en el contenido de la acción política. Por ello es posible hablar de impulsos con objetivos ideológicos, políticos o comerciales, de acuerdo a las necesidades de las unidades decisorias.

Los objetivos políticos apuntaban a la creación de una red diplomática institucionalizada en el marco del principio de la universalidad de las relaciones exteriores. Por consiguiente, se abrieron embajadas (cinco en África del Norte y nueve en África subsahariana), se llevaron a cabo misiones diplomáticas y se firmaron acuerdos marco. En líneas generales, el objetivo de este acercamiento era vencer a los estados africanos de las razones argentinas para reclamar las Malvinas y, a cambio, defender las demandas africanas en las organizaciones internacionales.

Los objetivos comerciales estuvieron presentes en casi todos los impulsos, como resultado de la necesidad de conseguir nuevos mercados para Argentina, tomando en consideración las medidas proteccionistas de la Comunidad Económica Europea –ahora Unión Europea–, particularmente desde la implementación de la Política Agrícola Común. Los altibajos en las relaciones comerciales se debieron más al nivel de activismo de los actores privados que a una decisión de política comercial, ya que los diferentes gobiernos argentinos

no se preocuparon por diseñar estrategias comerciales. Los objetivos estratégicos estuvieron estrechamente relacionados con un esquema de Guerra Fría, otorgándole importancia a la relación con la entonces Sudáfrica “blanca anticomunista”, especialmente durante los regímenes militares.

Por lo tanto, los impulsos reflejan una política exterior errática hacia los estados africanos, con un bajo perfil, acorde al nivel de relevancia de las relaciones Sur-Sur en las prioridades de la política exterior argentina, que estuvieron dirigidas hacia Estados Unidos, Europa y, a veces, América Latina. Los estados africanos eran dejados de lado de la misma manera en que sucedía con los asiáticos. Pero cuando se producía un impulso, normalmente generado en Buenos Aires y dirigido hacia un estado africano determinado, el gobierno argentino generalmente recibía quejas de su contraparte africana por las relaciones que Argentina mantenía con la Sudáfrica racista. Por otro lado, y en oposición a esta tendencia habitual, la relación con Sudáfrica exhibió un escenario de impulsos mutuos, especialmente durante el último gobierno militar en Argentina (1976-1983).

Asimismo, esta política por impulsos refleja un particular proceso de toma de decisiones. En función de la baja prioridad de los estados africanos en la política exterior argentina, las decisiones fueron tomadas en un nivel intermedio de la estructura decisoria, en lo que es llamado el nivel de rutina. Al mismo tiempo, las iniciativas para incrementar las relaciones a nivel bilateral como también multilateral (en el marco del Movimiento de No Alineados o de las Naciones Unidas) se debieron a la buena voluntad e imaginación de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores o, en esa época, del Ministerio de Industria y Comercio Exterior. También fueron relevantes las recomendaciones de algunos de nuestros representantes en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la energía de algunos embajadores establecidos en capitales africanas –quienes la mayoría de las veces tenían que luchar contra la inercia de Buenos Aires–, o el activismo de los representantes de empresas locales –que querían hacer negocios en África. Sin embargo, aun cuando estas iniciativas pudieron a veces crecer y convertirse en acciones externas, no fueron necesariamente exitosas debido a la falta de coordinación entre las diferentes agencias gubernamentales.

De este modo, los impulsos reflejaron diferentes iniciativas generadas en Buenos Aires pero sin continuidad, pues no formaban parte de un diseño formal de política exterior. Su intensidad estaba

directamente relacionada con el objetivo propuesto, definiendo así la ubicación de la acción en el proceso de toma de decisiones de acuerdo a las prioridades globales de Argentina. Esto explica por qué la mayoría de las decisiones relacionadas con los estados africanos se tomaban en el nivel de rutina. La excepción más remarcable fue la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica en 1986 y su subsiguiente restablecimiento en 1991. Este proceso de toma de decisiones de alto nivel, junto con los impulsos mutuos, hace excepcional al caso sudafricano en el marco de las relaciones argentino-africanas (Lechini, 1995).

Durante la década del ochenta, con el restablecimiento de la democracia en Argentina, parecía que esta política moldeada por impulsos iba a cambiar. El gobierno de Alfonsín (1983-1989) comenzó a implementar una política africana en el contexto de la inserción argentina en el movimiento de los No Alineados. En consecuencia, Buenos Aires rompió relaciones diplomáticas con Pretoria, terminando con una política dual con los estados africanos y una política ambigua con Sudáfrica.

La política dual refiere a las diferencias mostradas entre los ámbitos multilaterales y los bilaterales: aunque Argentina respaldó las resoluciones que condenaban el apartheid en las organizaciones internacionales, paralelamente mantuvo relaciones bilaterales normales con el gobierno de Pretoria. En cuanto a la política ambigua, esta refiere a la indefinición argentina cuando se veía presionada para tomar posición entre el África negra y Sudáfrica. A pesar de los impulsos tendientes a mejorar las relaciones con los estados del África subsahariana, Buenos Aires no tomaba actitudes radicales con respecto a Pretoria, ignorando las demandas africanas para romper relaciones diplomáticas con el gobierno blanco sudafricano –tema siempre presente en sus agendas externas¹.

El gobierno de Alfonsín emprendió un período de contactos crecientes con el África subsahariana, bajo el supuesto de que una

¹ Sin embargo es de destacar que Argentina no fue el único estado que sustentó esta política. Como se observará, Brasil también desarrolló una política ambigua que fue definiéndose a partir de mediados de los años setenta, a medida que se fortalecían sus relaciones con los estados de África Negra. En tanto que Chile y Paraguay, con gobiernos militares, fueron socios estables y confiables para Pretoria. Con respecto a los principales estados desarrollados, estos actuaron en función de sus intereses globales, combinando sus pretensiones económico-comerciales con su percepción estratégica del conflicto Este-Oeste.

alianza entre los países del Sur podría ayudar a asegurar áreas de poder relativo, sobre la base de políticas de cooperación. El ministro de Relaciones Exteriores, Dante Caputo, comenzó a diseñar una política africana bajo la premisa de que el fortalecimiento de las relaciones políticas bilaterales y multilaterales también incrementaría las relaciones comerciales y fomentaría la cooperación Sur-Sur. La explicitación de este interés se demostró con acciones diplomáticas, tales como el envío de misiones a África –el propio ministro estuvo allí tres veces–, la apertura de nuevas embajadas, la firma de acuerdos y el desarrollo de actividades en la esfera de la cooperación científica y tecnológica.

Sin embargo, en la década del noventa, con el presidente Menem en el gobierno (1989-1999), la política africana se desvaneció. Los rasgos principales de su política exterior exhibieron un “alineamiento acrítico” con EE.UU. y la aceptación de los requerimientos del Consenso de Washington. La pertenencia al Movimiento de No Alineados fue considerada irrelevante, así como la asociación con países africanos, los cuales, habiendo perdido la posibilidad del chantaje Este-Oeste, se mostraban incapaces de dar respuestas apropiadas a una globalización competitiva y excluyente. En consecuencia, se inició un período de ausencia de estrategias o acciones destinadas a los países africanos –con excepción de África del Norte–, acompañado por el cierre de embajadas (Tanzania, Etiopía, Costa de Marfil, Zaire y Gabón) bajo el argumento de las restricciones presupuestarias. Sin embargo, y pese al bajo perfil de los países africanos, las relaciones diplomáticas con Sudáfrica fueron restablecidas en 1991, incluso cuando el proceso de transición democrática no permitía, en esa época, predecir la exitosa salida de 1994. Un nuevo socio había sido elegido.

ARGENTINA Y SUDÁFRICA EN LOS NOVENTA

Durante la presidencia de Menem, por tanto, se produjo un nuevo impulso hacia Sudáfrica, con el objetivo de aumentar los lazos comerciales y recibir inversiones, pero mostrando un cierto vacío en la relación político-diplomática. Este vacío podría haber estado justificado durante los años iniciales del gobierno, teniendo en cuenta el proceso político interno de Sudáfrica, pero no se explica a partir del momento en que Nelson Mandela es elegido presidente de un nuevo gobierno democrático y multirracial.

En cuanto Mandela asumió el poder, Menem anunció su deseo de visitar Sudáfrica. El viaje presidencial, que tuvo lugar el 25 de febrero de 1995, no mostró resultados inmediatos o concretos. Tomando en cuenta los cambios democráticos en Sudáfrica, era de esperar una mayor densidad en las relaciones diplomáticas, especialmente en comparación con Brasil. Se podría haber hecho mucho más entre ambos países para la construcción de una agenda política común, ya que estaban dadas las condiciones para producir un acercamiento que posibilitara el desarrollo de políticas de concertación. Sin embargo, sólo fue otro nuevo impulso que, si bien posibilitó el crecimiento de las relaciones comerciales –llevadas a cabo por actores transnacionales en muchos casos–, 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 geografías.

Por tanto, luego del impulso resultante de la visita presidencial, 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. Esta afirmación puede constatarse al analizar las visitas mutuas tanto por la investidura de los viajeros como por el momento en que se produjeron. El alto nivel de los funcionarios sudafricanos que visitaron Argentina en esos años mostró un mayor interés político por parte de Pretoria².

En este contexto, un dato no menor lo constituye el interés sudafricano, compartido por Brasil, de afianzar las vinculaciones comerciales a través de una negociación con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Prueba de ello fue la visita a Argentina, en julio de 1999, del presidente Mandela, en ocasión de la reunión en Ushuaia de los presidentes del MERCOSUR –y de los países asociados, Chile y Bolivia. En esa oportunidad, se firmaron tres convenios bilaterales: un Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, un

2 Desde la perspectiva de Argentina, merecen citarse las visitas oficiales del canciller Guido Di Tella a la asunción de Mandela en 1994; del secretario de Industria, Comercio y Minería Alieto Guadagni, en 1995; del vicepresidente Carlos Ruckauf en 1996; del jefe de Gabinete de Ministros Jorge Rodríguez para la transmisión del mando al nuevo presidente sudafricano Mbeki en 1999. En tanto, desde la contraparte sudafricana, viajaron a Buenos Aires: el entonces vicepresidente Frederick De Klerk en 1994; el vicecanciller Aziz Pahad en 1996; el vicepresidente Thabo Mbeki en 1997; el presidente Mandela en julio de 1999; la ministra de Relaciones Exteriores Nkosazama Dlamini Zuma, en diciembre de 1999, para la asunción del presidente de la Rúa; y Essop Pahad, asesor presidencial, en 2000, seguido ese mismo año por el vicecanciller Aziz Pahad.

Memorándum 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 Psicotrópicas³.

Aunque la densidad de la relación político-diplomática no estuvo en consonancia con sus potencialidades, un análisis distinto surge al utilizar el concepto de “micro relaciones”. Este concepto refiere a las relaciones que se dan en un nivel diferente, el de las pequeñas unidades burocráticas y actores privados. En ese contexto, la relación bilateral ha ido creciendo y creando una red de interacciones entre los dos países.

Un área relevante ha sido el desarrollo de interacciones entre las armadas argentina y sudafricana en torno al Atlántico Sur, con connotaciones cooperativas económico-estratégicas. Con el fin del conflicto Este-Oeste y el alineamiento con EE.UU., el gobierno argentino modificó la orientación de la agenda de seguridad, incluyendo ahora el concepto de seguridad cooperativa. En ese contexto, el objetivo apuntaba a fortalecer las relaciones transatlánticas, a través de la participación en la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS) y de la cooperación militar en los llamados Operativos Atlas Sur.

En febrero de 1993, con la relación político diplomática recompuesta y reforzadas las vinculaciones entre las respectivas marinas, los contactos se transformaron en cooperación concreta, desarrollándose en aguas argentinas los primeros ejercicios navales conjuntos de la historia⁴. Estos ejercicios, denominados Operativos Atlas Sur, comenzaron a realizarse cada dos años e incluyen ejercicios anti-submarinos y anti-aéreos, maniobras tácticas y de reabastecimiento, y tiros contra blancos de superficie y aéreos.

La primera operación, Atlas Sur I, se realizó entre Argentina y Sudáfrica en 1993. En las siguientes participaron Brasil y Uruguay⁵:

3 Asimismo, por Resolución 1.331 del Ministerio del Interior, suscripta en julio de 1998, se dispuso la supresión del visado para ciudadanos sudafricanos, por turismo y negocios. Esta es una norma unilateral equivalente a la emitida en febrero de 1995 por Sudáfrica.

4 Anteriormente, los puertos argentinos habían sido visitados oficialmente por las fragatas Presidente Pretorius, Presidente Kruger y por el buque logístico Tafelberg en 1967, y nueve años después por el buque hidrográfico Proteo. La fragata Libertad realizó una visita oficial a Ciudad del Cabo en 1970.

5 Cabe mencionar que Sudáfrica es observadora en la Asociación Marítima del Atlántico Sur (AMAS), acuerdo firmado en 1967 entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, cuyo objetivo es la cooperación en el tráfico marítimo. Asimismo, desde junio de 1996, la armada sudafricana ha sido invitada por la norteamericana para participar en el ejercicio anual conjunto UNITAS, con barcos de EE.UU., América del Sur y Europa.

Atlas Sur II, en 1995, frente a las costas de Ciudad del Cabo; Atlas Sur III, en 1997, con motivo del 75° aniversario de la armada sudafricana, que contó con la presencia del jefe del Estado Mayor de la Armada argentina, almirante Carlos Marrón; Atlas Sur IV, en las costas latino-americanas, en 1999; y Atlas Sur V, en Simmonstown, Sudáfrica, en 2002. Atlas Sur V también coincidió con el 80° aniversario de la marina sudafricana. Atlas Sur VI está programada para 2005 y Uruguay será, probablemente, el anfitrión.

Pese a los apremios presupuestarios experimentados, todos los miembros participantes han mostrado un compromiso continuo hacia Atlas Sur. En este contexto cooperativo, es importante señalar que estos operativos son los únicos programas de ejercicios regulares de la armada sudafricana con socios extranjeros. Además, Argentina y Sudáfrica también han suscripto un Acuerdo sobre Cooperación en Tiempos de Paz, en Buenos Aires, el 6 de octubre de 1997, aprobado por la Ley 25.142/99 en 1999.

Pero más allá de las respuestas gubernamentales a las iniciativas sudafricanas –que según las áreas en cuestión podrían considerarse tibias–, la ofensiva privada desarrolló intensas negociaciones. Durante esos años, empresas argentinas visitaron Sudáfrica para explorar nuevas posibilidades, respaldadas por la organización de agendas provistas por la embajada argentina. Sus funcionarios se ocuparon de hacer conocer el país no sólo en ámbitos empresariales sino también académicos, exponiendo sobre la economía y la posibilidad de desarrollar inversiones e intensificar el comercio bilateral.

Por consiguiente, desde la perspectiva argentina, el área más relevante desarrollada fue el comercio bilateral, con cifras que se triplicaron desde comienzos de los noventa hasta finales de la década, mostrando un balance comercial favorable a la Argentina –excepto por el año 1993– y convirtiendo a Sudáfrica en un importante mercado en la región. En este contexto, es interesante anotar que, si bien en el primer quinquenio las exportaciones argentinas se cuadruplicaron, no puede establecerse una relación directa entre este crecimiento y el restablecimiento de relaciones diplomáticas⁶. Por su parte, las importaciones argentinas también se incrementaron en forma notable duran-

6 Sudáfrica compró tortas y residuos de soja, aceites de girasol y algodón, oro, trigo y pasta química de madera, y vendió combustibles, aceites minerales, productos de fundición, hierro y acero, papel y cartón, materiales plásticos artificiales, minerales metalúrgicos y escoria, y productos químicos inorgánicos.

te los tres primeros años de la década, para luego mantenerse con menores fluctuaciones que las exportaciones. La incidencia de las importaciones desde Sudáfrica en el total de importaciones argentinas desde África es el dato más notable, alcanzando el 92,49% en 1990 y el 83,5% en 1992, para descender a menos del 50% durante el segundo quinquenio, con sólo 19,19% en 2000.

Por su importancia, debe destacarse también la continuidad de la participación argentina en SAITEX, la feria multi-modal de mayor envergadura en la región. En 1994 se obtuvo la medalla de plata y en 1995 la de bronce. Para 1998 el pabellón argentino reunió a 32 empresas exportadoras, junto con la Cámara Bilateral de Comercio. Sin embargo, al año siguiente sólo se anotó una firma debido a que Argentina cambió el criterio de participación. Luego de cinco años con un muy buen desempeño en esta feria de características generales, se decidió apuntar las energías a otras más específicas⁷.

Asimismo, el crecimiento del flujo de contactos intrasudatlánticos posibilitó una ampliación de las vinculaciones aéreas: a los dos vuelos semanales de Malaysian Airways entre Sudáfrica y Argentina, South African Airways sumó, desde el 30 de noviembre de 1995, otro vuelo semanal entre ambos destinos, con escala en San Pablo⁸.

Asimismo se produjo un crecimiento de los contactos académicos, la mayoría de las veces con el apoyo de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores. Los temas centrales discutidos se refieren al análisis de las variadas posibilidades de comparar y enlazar los dos procesos de integración: el MERCOSUR y la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC, por sus siglas en inglés), a los cuales me referiré más adelante.

En resumen, las relaciones diplomáticas de Argentina con Sudáfrica muestran algunas particularidades que las hacen diferentes de las mantenidas con otros estados africanos. Hasta el gobierno de Alfonsín, los impulsos mutuos generaron una cierta densidad de relaciones. La ruptura de relaciones diplomáticas provocó un clivaje con la subsiguiente ausencia de relaciones políticas e impulsos. Pero el comercio bilateral continuó por caminos separados y no fue influenciado de manera notable. La ruptura de relaciones diplomáticas no fue un impulso porque formaba parte de la estrategia general de la

7 Entrevista de la autora al consejero económico Carlos Wydler, Pretoria, 18 de mayo de 1998.

8 Dichos vuelos habían sido suspendidos en 1985.

política exterior argentina de la época. El objetivo era recuperar, en el escenario internacional, la credibilidad perdida con los gobiernos militares y defender la causa de los derechos humanos.

No obstante, el rápido restablecimiento de relaciones diplomáticas decidido por Menem convirtió a esa política en un impulso. Pese a que durante su gobierno hubo una mayor densidad de relaciones bilaterales, Sudáfrica no estaba incluida entre las prioridades de Argentina. Esa es la razón por la cual las acciones externas constituyeron un nuevo impulso, apuntando a objetivos muy específicos y perdiendo una buena oportunidad para construir agendas políticas comunes Sur-Sur. Este impulso, con su pico durante la visita de Menem a Sudáfrica, está relacionado con la manera en que el presidente construyó su propia imagen, bajo el supuesto de que su imagen era la representación final de su país, que merecía un lugar entre las naciones más importantes del mundo.

De esta manera se explica la forma que asumieron las relaciones durante los años noventa: los sudafricanos apuntaron a aprender de la experiencia argentina en el proceso de privatizaciones y reforma económica, y Argentina apuntó a atraer inversiones sudafricanas en minería e incrementar las exportaciones vendiendo productos agrícolas.

Con la llegada de Fernando de la Rúa a la presidencia en Argentina (1999), y pese a una serie de propuestas de la Alianza que lo llevó al poder, no se observaron cambios sustanciales en la política exterior ni en las relaciones con los estados del continente africano.

La crisis interna política y económica que tuvo su momento culminante con la renuncia del presidente obligó a todas las agencias de gobierno a ocuparse del manejo de la crisis, tanto en su dimensión interna como en sus implicancias internacionales (Lechini, 2001). Con la asunción del presidente Eduardo Duhalde, el 1° de enero de 2002, se pudo conseguir cierta estabilidad interna. Sin embargo, luego de haber declarado el incumplimiento de pago (*default*), la negociación de la deuda externa concentró casi todas las energías del gobierno, llevando a una política exterior reactiva e inercial.

LA POLÍTICA AFRICANA DE BRASIL

Las relaciones de Brasil con los estados africanos han sido diferentes de aquellas desarrolladas por Argentina, pues Brasil construyó una política africana, con altos y bajos, en el marco de una estrategia global de inserción de Brasil en el mundo. Aunque en la década del sesen-

ta ambos países comenzaron a diseñar estrategias para los nuevos estados africanos, siendo incluso Argentina la que dio el primer paso, los enfoques mostraron rasgos diferentes a lo largo de los años. Brasil diseñó e implementó un conjunto de acciones políticas y diplomáticas cuyo objetivo era la construcción de una “masa crítica” de cuestiones en común, mientras que Argentina creó una relación espasmódica.

A pesar de que la política africana de Brasil fue caracterizada por los académicos brasileños como un proceso difuso, resulta ser coherente en comparación con los impulsos argentinos. Los impulsos en Brasil fueron “acumulativos” e hicieron posible la existencia de cierta densidad de relaciones, en lo que puede considerarse una “política incrementalista”. A diferencia de Argentina, los impulsos fueron generados en los niveles superiores del proceso de toma de decisiones.

Así caracterizada, la política exterior brasileña exhibe muchas más continuidades que la argentina, incluso con los cambios de regímenes (se sucedieron regímenes militares y democráticos en ambos países). En este contexto, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Itamaraty, fue capaz de mantener un gran nivel de independencia, incluso con diferentes gobiernos, en comparación con Argentina. Con todos los matices posibles, existió continuidad en los diseños e implementación de la política exterior brasileña, en consonancia con el proyecto de desarrollo interno: desarrollo nacional a través de la sustitución de importaciones.

Como los estados africanos tuvieron un lugar en las estrategias externas de Brasil, las acciones políticas dieron por resultado la construcción de una política africana. Esto explica la mayor densidad de relaciones diplomáticas y, posteriormente, comerciales. El acercamiento a los estados africanos tuvo una naturaleza política –en el contexto de las relaciones Sur-Sur– y una naturaleza comercial pragmática, debido al interés en diversificar los socios comerciales. Este enfoque, justificado a través de un principio –el desarrollo de una solidaridad Sur-Sur–, estaba inserto en una estrategia global: tener una presencia internacional con la diversificación de las relaciones exteriores y la construcción de alianzas con los nuevos estados del Sur, habilitando su voz en las cuestiones globales. Quizás estas nuevas relaciones puedan también ser explicadas debido a la imposibilidad, en esta etapa, de tener mejores vinculaciones con los estados latinoamericanos y particularmente con Argentina, debido a las hipótesis de conflicto existentes en esos momentos entre los gobiernos militares de ambos países.

Junto al recurso a un “discurso cultural” o una “diplomacia cultural” recordando la herencia africana de Brasil –es el país con la mayor población africana fuera de África–, también fueron necesarias nuevas acciones para convencer a los estados africanos de las intencionalidades brasileñas. Se abrieron embajadas y se enviaron misiones de alto nivel. Se desarrolló la cooperación técnica y académica y se abrieron centros de investigación. La década del setenta fue denominada el “período dorado” de las relaciones brasileño-africanas (Saraiva, 1996).

Sin embargo, esta política tuvo condicionamientos externos. Aunque Portugal fue muy sensible a cualquier acción brasileña en sus colonias, pese a las presiones externas y domésticas, Brasil decidió reconocer la independencia de Angola y de las otras colonias portuguesas. Por otro lado, la relación con Sudáfrica también mostró varias aristas, pues, como sucedía con Argentina, los estados africanos reclamaban la ruptura de relaciones con el gobierno racista. Sin embargo, Brasil no necesitó de una acción tan drástica para mostrar su compromiso con los estados de África y con el pueblo de Sudáfrica, probablemente porque generó una densidad de relaciones tal que no dejaba dudas respecto a las intencionalidades brasileñas.

No obstante, la política de Brasil hacia Sudáfrica también mostró oscilaciones, en el marco más general de las relaciones brasileño-africanas; pero fue definiéndose por un perfil cada vez más bajo, a medida que mejoraba la vinculación de Brasil con los estados africanos y se deterioraba la situación doméstica en Sudáfrica. Por lo tanto, la política doméstica sudafricana fue entonces una variable interviniente en el devenir de las relaciones de Brasilia con Pretoria. Como en el caso argentino, el impulso más fuerte provino de Sudáfrica con su *outward policy*, que contenía componentes estratégicos y comerciales.

En la relación bilateral, Brasilia dio tibias respuestas a los impulsos sudafricanos hasta mediados de los setenta, que fueron entendidas por los académicos como ambigüedades (Vilalva y Gala: 2001: 55), vacilaciones (Penna, 2001), oscilaciones, contradicciones (Saraiva, 1996) o ambivalencias. Así, la política para Sudáfrica presentó oscilaciones, como consecuencia de la diferencia entre los principios y los intereses concretos. Fue una adaptación factible de los objetivos nítidos y continuos del desarrollo nacional. Con las oscilaciones, Brasil intentó separar su aproximación al África negra de la tradicional amistad con Sudáfrica. Vilalva y Gala (2001: 40) lo grafican con la imagen de “*duas portas de abertura para a Africa: a porta*

negra e a porta branca”, siendo esa idea expuesta claramente en las divergentes opiniones del ministro de Hacienda Delfim Neto y del canciller Gibson Barboza.

Con el regreso a la democracia en Brasil, el gobierno de Sarney aprobó el llamado Decreto Sarney de 1985, que reunió prohibiciones nuevas con otras anteriores, proscribiendo intercambios culturales y deportivos y exportaciones de petróleo, armamentos y equipo militar. Esta decisión, así como la ruptura de relaciones diplomáticas que implementaría Argentina un año después, fue la respuesta de ambos gobiernos latinoamericanos –ahora democráticos– al agravamiento de la represión del gobierno blanco sudafricano, no sólo al interior del país sino también en la región del África austral.

LA POLÍTICA DE BRASIL HACIA SUDÁFRICA DESPUÉS DE 1994

Durante la década del noventa, la “luna de miel” brasileño-africana mostró sus límites. La política exterior sufrió algunos cambios, especialmente a causa del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la nueva ortodoxia neoliberal implementada por Brasilia. Y pese a que la diversificación de las relaciones externas continuó siendo el objetivo para incrementar el poder en el sistema internacional, el escenario se trasladó de África a América Latina y el MERCOSUR. Asimismo, problemas económicos domésticos en Brasil y los estados africanos contribuyeron a la declinación de la relación transatlántica y los sueños cooperativos se desvanecieron por el “afro-pesimismo”.

En esa época, la “gran estrategia” se convirtió en una “política selectiva”, fomentando las relaciones con aquellos países en condiciones de responder a los nuevos requerimientos de Brasil. La cooperación Sur-Sur de los setenta se denominó ahora “asociación estratégica”. La política africana fue entonces reducida a algunos países y a ciertas áreas temáticas: cooperación bilateral con Sudáfrica, Angola y Nigeria, y cooperación multilateral con la SADC –bajo el paraguas del MERCOSUR–, con la recientemente creada Comunidad de Países de Lengua Portuguesa y con la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. En este marco, las relaciones diplomáticas y políticas con la nueva Sudáfrica se hicieron cada vez más importantes. Brasil pasó de carecer de políticas hacia Pretoria, especialmente después del Decreto Sarney, a considerar a Sudáfrica como un socio estratégico –en variadas áreas temáticas y especialmente en el escenario multilateral. El nivel de las visitas intercambiadas da cuenta de la relevancia otorgada

a la relación bilateral⁹. El viaje del presidente Cardoso a Sudáfrica (1996), acompañado por importantes funcionarios, y la subsiguiente firma de ocho acuerdos bilaterales mostraron la importancia creciente de estos nuevos lazos. La estrategia tenía dos patas: la dimensión política apuntaba a desarrollar esfuerzos cooperativos en negociaciones multilaterales y la dimensión económica tenía por objetivo fomentar las potencialidades comerciales existentes¹⁰.

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

En consecuencia, las relaciones bilaterales de Brasil con Sudáfrica no se agotaron con la visita de Cardoso. Es más, fueron profundizándose para culminar el 13 de diciembre de 2000, durante la visita del presidente Mbeki a Brasil, con la firma del acuerdo para la creación de la Comisión Mixta Sudáfrica-Brasil¹¹, el cual fue puesto en práctica con las subsiguientes reuniones bilaterales en Brasilia (2002)

9 En mayo de 1995 viajó a Sudáfrica el canciller Lampreia, quien también acompañó al presidente entre el 25 y el 28 de noviembre del año siguiente. Asimismo cruzaron el Atlántico el ministro de Marina Rodríguez Pereira (1997), el ministro de Justicia Cezar Jobim (1997), el secretario de Asuntos Estratégicos Ronaldo Sademberg (1997), el jefe del Estado Mayor del Ejército general Gleuber Vieira (1998), el ministro de Comercio, Industria y Turismo José Botafogo Gonçalves (1998), el subsecretario general de Asuntos Políticos Ivan Cannabrava (1999), el vicepresidente Marco Maciel (1999), y nuevamente el canciller Lampreia (1 al 3 de marzo de 2000). Desde Sudáfrica viajaron a Brasilia el ministro de Asuntos Extranjeros Alfred Nzo (1995), el vicescanciller Aziz Pahad (1996), el vicepresidente Thabo Mbeki y el ministro de Industria y Comercio Alec Erwin (1997), el presidente Nelson Mandela (21 al 22 de julio de 1998) y el presidente Mbeki (12 al 15 de diciembre de 2000).

10 Brasil es el principal socio comercial de Sudáfrica en América Latina. Las exportaciones de Sudáfrica a Brasil alcanzaron su punto más alto en 1996 con un total de 414 millones de dólares. Más del 25% de esta cifra estaba representado por alcohol. Las principales exportaciones sudafricanas a Brasil incluyen piedras preciosas y semipreciosas y metales, antracita y carbón, hierro y acero, productos químicos varios, químicos orgánicos, aluminio, níquel, fibras sintéticas, maquinarias y aparatos mecánicos, papel y cartón. Las exportaciones de Brasil a Sudáfrica aumentaron constantemente. Las principales exportaciones brasileñas consisten en vehículos y sus componentes, aviones, maquinaria, combustibles minerales, maquinaria eléctrica, grasas y aceites animales y vegetales, carne, minerales, escoria y cenizas, químicos orgánicos y tabaco.

11 El primer paso para establecer la Comisión Mixta entre los dos países se produjo durante la visita del presidente Mbeki a Brasil en septiembre de 1997, cuando se discutió el establecimiento de un "mecanismo institucional" para profundizar las relaciones entre ambos estados.

y Pretoria (2003). La reunión inaugural se realizó en Brasilia del 5 al 9 de agosto de 2002. El acuerdo prevé dos niveles de compromiso: discusiones políticas de alto nivel (los respectivos ministros de Relaciones Exteriores) y discusiones a nivel oficial en “puntos focales”, sobre cooperación mutua en varios campos.

En este contexto es interesante remarcar que la gestión de Cardoso y Lampreia con Sudáfrica cimentó las bases de una relación a la cual el nuevo presidente Lula y su canciller Amorim darían continuidad, profundizándola y ampliándola. Como consecuencia de ello, la segunda reunión se celebró el 7 de mayo de 2003, en Pretoria, y la tercera el 2 de enero de 2004¹².

MULTILATERALISMO COMERCIAL

Junto a la intensificación de las relaciones bilaterales con la ahora democrática Sudáfrica, también durante la gestión de Cardoso, se iniciaron las negociaciones para la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la SADC. Aunque finalmente el único socio africano fue Sudáfrica y no todos los miembros de la SADC, Brasil quería incluir a Angola, Mozambique y Namibia, porque mantiene con estos países importantes proyectos de cooperación y comercio (con el primero), culturales y políticos (con el primero y el segundo) y un creciente interés (con el tercero).

Desde el punto de vista sudafricano, la idea de una asociación a través del Atlántico Sur estuvo en la agenda de todos los encuentros bilaterales con Brasil y Argentina y comenzó a tomar cuerpo con la visita del presidente Mandela a Ushuaia, durante la Cumbre del MERCOSUR, el 24 de julio de 1998. Finalmente, el proyecto de un acuerdo para la creación de un área de libre comercio entre el MERCOSUR y Sudáfrica fue firmado, en ocasión de una nueva Cumbre del MERCOSUR, el 14 de diciembre de 2000, en Florianópolis, Brasil, con la presencia del nuevo presidente sudafricano Thabo Mbeki.

12 Los siguientes temas están bajo negociación: defensa, regulaciones sanitarias y fitosanitarias, minerales y energía, cooperación científica y tecnológica, cooperación cultural, salud y medicina, medioambiente, extradición y asistencia en cuestiones criminales. Los acuerdos vigentes se refieren a: doble imposición fiscal sobre los beneficios derivados de la navegación y el tráfico aéreo; cooperación cultural; servicios aéreos bilaterales; cooperación y asistencia mutua para combatir la producción y el tráfico ilícito de narcóticos y sustancias psicotrópicas; supresión de visas para funcionarios y diplomáticos así como para turistas y hombres de negocios en tránsito por un período no superior a los 90 días.

Por el mencionado acuerdo, las partes constituyeron una comisión negociadora para intercambiar información sobre el arancel vigente en cada parte, comercio bilateral y con terceros países, las respectivas políticas comerciales y el acceso al mercado de cada parte (Art. 5). También se comprometieron a fomentar actividades de promoción comercial, desarrollar acciones conjuntas para la ejecución de proyectos de cooperación en los sectores agrícola e industrial, y promover la cooperación en el sector servicios, en las áreas de sanidad vegetal y animal, y en la estandarización y calidad de los productos alimenticios.

Como prueba de las intenciones latinoamericanas, la primera misión comercial conjunta de empresarios de los cuatro socios del MERCOSUR fue enviada a Sudáfrica entre el 24 y el 28 de junio de 2002 para promover sus productos en el exterior¹³. En las reuniones se subrayó el interés de los empresarios por la amplia gama de oportunidades que ofrece el mercado sudafricano, no sólo *per se* sino también visualizado como una plataforma de exportación a otros mercados del África austral, a todo el continente africano y quizás a la Unión Europea, en función de los recientes acuerdos UE-Sudáfrica. Esta misión comercial constituyó, a la vez, un desafío y un caso testigo para el proceso de integración regional, pues la promoción comercial conjunta ofrece una ventana de oportunidades que cumpliría un objetivo fundacional del MERCOSUR: integrarse para competir en el mundo¹⁴.

Paralelamente a las reuniones privadas, los negociadores de los cuatro países del MERCOSUR y Sudáfrica trabajaron en una segunda ronda de conversaciones para avanzar en la concreción del acuerdo de libre comercio, a través de las primeras rebajas recíprocas en los aranceles de importación, aplicándose un sistema de negociación caso por

13 Representantes de 35 empresas brasileñas, 24 argentinas y 15 uruguayas viajaron a Sudáfrica, mientras que hubo una mínima participación de Paraguay, con la presencia de su encargado de negocios. De esta forma, la delegación del MERCOSUR totalizó 74 empresas, 10 entidades y 91 personas. Por la contraparte sudafricana, 180 empresas, representantes gubernamentales y de instituciones públicas y privadas, miembros de la prensa y del medio académico local, asistieron tanto al seminario organizado sobre el MERCOSUR la mañana del 25 de junio, como a los encuentros inter-empresariales programados.

14 Un dato a tener en cuenta es que las exportaciones argentinas a Sudáfrica están constituidas principalmente por productos agroalimentarios, cuya comercialización es en general controlada por empresas multinacionales, que deciden dónde y cómo vender en función de análisis globales del mercado. En tanto, en las exportaciones brasileñas predominan los productos industrializados, con participación importante de empresas como Embraer (aviones) y Daimler Benz (industria automotriz).

caso¹⁵. Como los avances reflejaban un proceso gradual, una nueva reunión tuvo lugar en agosto de 2002, en Brasilia, donde se acordó dar inicio formal a las tratativas para la conformación del área de libre comercio, en vistas a la siguiente reunión que se realizó entre el 4 y 5 de noviembre en Sudáfrica.

A pesar del fuerte puntapié inicial, las negociaciones han seguido un ritmo muy lento, por las dificultades para acordar sobre los sectores a beneficiarse con la reducción tarifaria. Para justificar ese ritmo, algunos han argumentado el hecho de que Sudáfrica haya incluido ahora a la Unión Aduanera de África Austral (SACU, por sus siglas en inglés) en las negociaciones¹⁶. También se ha aducido el desconocimiento africano respecto de las modalidades de negociación propuestas por los miembros del MERCOSUR, que pretenden desarrollar un modelo del tipo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). ALADI, creada en 1980, prevé la concesión de preferencias tarifarias sobre grupos específicos de productos, constituyendo un modelo más modesto de liberalización comercial que la zona de libre comercio. Por otra parte, como el actual comercio MERCOSUR-SACU aún no tiene volumen suficiente como para anticipar claramente las sensibilidades comerciales de las partes, se necesitará tiempo para la identificación de productos a ser negociados por parte de las respectivas comunidades empresariales. No obstante, se espera llegar a la firma del acuerdo antes de fines de 2004.

EL RELANZAMIENTO DE LA POLÍTICA AFRICANA DE BRASIL

Llegado este punto es conveniente aclarar que en el caso de Brasil el cambio de gobierno, con la asunción del presidente Luiz Inácio Lula

15 Los funcionarios gubernamentales representantes de los cuatro países se reunieron con el vicedirector general de Comercio Internacional del Ministerio de Comercio e Industria sudafricano, responsable de las negociaciones MERCOSUR-Sudáfrica. Allí se trató la propuesta de los socios latinoamericanos de celebrar con Sudáfrica un Acuerdo Transitorio de Preferencias Tarifarias Fijas. También se discutió la propuesta de la South African Foundation para firmar una carta de intención respecto de la creación de un Foro Empresarial de Contactos y Consultas entre los círculos de negocios de los cuatro países que integran el MERCOSUR y Sudáfrica. Se sugirió también incluir a otras entidades como SAFCO (resultante de la fusión de diferentes grupos sudafricanos que representan a todas las comunidades empresariales).

16 Este proceso de integración, cuyos orígenes se remontan a una iniciativa de la entonces Sudáfrica del apartheid, está liderado desde Pretoria e incluye a Namibia, Lesotho, Botswana y Swazilandia. Brasil y Argentina, junto a la SACU, conformarían un mercado de 800 mil millones de dólares de PBI.

da Silva el 1° de enero de 2003, promovió la profundización de las relaciones con África y particularmente con Sudáfrica, no sólo a nivel del discurso sino con acciones concretas. Durante el primer año de gobierno, el ministro de Relaciones Exteriores realizó una gira por varios estados del África subsahariana y organizó el Foro Brasil-África, y el presidente concretó un periplo africano.

A escasos meses de iniciada la gestión de Lula, se inauguró el Foro Brasil-África, con una mega reunión realizada en Fortaleza entre el 9 y el 10 de junio de 2003. Las temáticas simultáneamente abordadas, Política y Cuestiones Sociales, Economía y Comercio, y Educación y Cultura, sintetizan las áreas priorizadas en el relanzamiento de la cooperación. El Foro fue organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil en coordinación con el Grupo de Embajadores Africanos en Brasilia, y contó con la presencia de diplomáticos, funcionarios, académicos y empresarios. Una muestra del interés sudafricano fue la participación de la ministra de Relaciones Exteriores de ese país, Dlamini Zuma, como parte de la delegación africana, que incluyó, entre otros, a representantes de Cabo Verde, Gabón, Ghana, Marruecos y Angola.

Asimismo, cabe destacar que durante la reunión los funcionarios brasileños no abandonaron el “discurso culturalista”, que se asienta sobre dos pilares: la relevancia de la cultura africana en el *ethos* brasileño y la gran deuda que Brasil tiene con el continente africano por la esclavitud.

El evento se organizó con posterioridad a una visita a los países africanos que el ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, realizó en mayo. Este viaje preparó la gira presidencial que se realizó en noviembre de 2003, y tenía por objetivo mostrar la voluntad política de recuperar un espacio importante en la diplomacia brasileña. El canciller Amorim visitó Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, Angola, Ghana, Namibia, Zimbabue y Sudáfrica, para fortalecer el diálogo y la coordinación entre los respectivos gobiernos. Entre los países escogidos, Sudáfrica sigue ocupando el lugar más relevante, como “punta de lanza” para desarrollar una relación más sólida con los otros estados del continente africano –especialmente con el grupo de países de habla portuguesa.

El propio canciller, luego de destacar la dimensión política de su visita a Pretoria, defendió la identificación y el establecimiento de sinergias y la convergencia estratégica de apuestas empresariales y políticas entre los dos países. No obstante, cabe destacar que los

socios privilegiados en el África subsahariana son prácticamente los mismos que en la política africana selectiva de Cardoso. Lo que se observa con Lula es una profundización y consolidación de las relaciones ya establecidas con ciertos socios, más que una ampliación.

Para completar la visita de Amorim, y como parte de la estrategia de la nueva política exterior brasileña, en el mes de noviembre de 2003 el presidente Lula –junto a una comitiva de diez ministros, dos secretarios de Estado y otros invitados, sumando un total de 60 personas– visitó Santo Tomé y Príncipe, Angola, Mozambique, Namibia y Sudáfrica. Se firmaron aproximadamente 40 acuerdos de cooperación¹⁷.

Esta vez, Sudáfrica también recibió la mayor parte de la atención, en función de los temas tratados. La definición de un plazo para finalizar las negociaciones MERCOSUR-SACU fue uno de los resultados del viaje del presidente Lula. El otro fue la firma de un acuerdo bilateral de cooperación científica y tecnológica, que incluye la investigación conjunta en ciencias humanas, sociales y naturales. Esta cooperación engloba áreas específicas como procesamiento agrícola, tecnología industrial, biodiversidad, biotecnología, energía, tecnologías limpias, tecnologías de información y comunicación, investigación sobre materiales, ciencia espacial y astronomía¹⁸.

COOPERACIÓN SUR-SUR AMPLIADA: IBSA Y G20

Con la elección de Sudáfrica, el gobierno de Brasil va más allá de las estrategias tradicionales adoptadas para redimensionar su política africana y fortalecer las relaciones externas del MERCOSUR. Tal elección apunta a la inclusión de Sudáfrica en una estrategia trilateral más amplia (conocida como encuentro diplomático Sur-Sur-Sur) que incluye también a India. Esta iniciativa no es nueva, pues ya en los noventa el ministro sudafricano de Industria y Comercio, Alec Erwin, había

17 Pareciera haber una mejor sintonía entre los nuevos presidentes de Argentina y Brasil, en el contexto de promover una integración plena, tal como fue acordado con la firma del Consenso de Buenos Aires. Es por ello que en octubre de 2003, el presidente Lula da Silva invitó a los empresarios argentinos a sumarse a los más de 120 industriales brasileños que participarían de la misión político-comercial brasileña por el continente africano.

18 Brasil sigue siendo un importante mercado turístico para Sudáfrica. Recientemente, el turismo sudafricano ha ascendido a Brasil de la categoría de mercado no significativo a la de mercado táctico. Aerolíneas Sudafricanas ha lanzado un quinto vuelo semanal entre Johannesburg y San Pablo en junio de 2003 y la demanda ya está justificando un sexto vuelo semanal.

planteado constituir una especie de G7 del Sur para fortalecer áreas de convergencia de intereses en los campos multilaterales, particularmente en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Independientemente de su origen, esta idea creció y se desarrolló en distintas reuniones internacionales donde coincidían los representantes de los tres países al más alto nivel, para culminar en Brasilia, el 6 de junio de 2003, con la presencia de los ministros de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim; de Sudáfrica, Nkosazana Dlamini Zuma; y de India, Jaswanth Sinha.

En la Declaración de Brasilia, los ministros expresaron que “las actividades de este Grupo de mega-países con mentalidades similares deberán crecer, al haber sentado las bases estructurales para desarrollar una cooperación estratégica Sur-Sur”. Asimismo, afirmaron que la cooperación trilateral deberá centrarse en áreas clave que garantizarán resultados a corto o mediano plazo, de modo que las prácticas más eficientes adoptadas por los tres países puedan ser exhibidas como ejemplo para otros países en desarrollo. El objetivo, como está expresado en la Declaración, era lograr que los diversos procesos de globalización se volvieran inclusivos, integradores, humanos y equitativos. Para implementar esta Declaración y facilitar la cooperación se constituyó un Comité Trilateral donde los ministros de Relaciones Exteriores co-presidirían las reuniones y operarían como los puntos centrales de las actividades. Los servicios de Secretaría quedarían a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores del país anfitrión.

El Grupo fue lanzado en la 58° Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2003. El entonces ministro de Relaciones Exteriores de Brasil expresó la relevancia de esta asociación con estas palabras: “Pensamos que convenía comenzar con un grupo pequeño. ¿Por qué tres? India, Sudáfrica y Brasil. Las tres grandes democracias de los tres continentes constituyen una buena base para comenzar la discusión. Aquí, en Nueva York, hemos decidido crear una comisión trilateral en el marco de este G3 para discutir proyectos de cooperación. Vamos a tratar de coordinar nuestras posiciones, por ejemplo en la Organización Internacional del Trabajo, en la Organización Mundial de la Salud y, por supuesto, en la Organización Mundial del Comercio”¹⁹.

19 Entrevista al ministro de Estado, embajador Celso Amorim, en el diario *Le Monde*, 26 de septiembre de 2003.

Los tres países se consideran de peso en sus respectivas regiones y enfrentan realidades e intereses semejantes. Su objetivo es maximizar los acercamientos mutuos y sinergizar los esfuerzos para promover una estrategia coherente en las organizaciones internacionales tales como la OMC en temas de salud pública y patentes farmacéuticas. Los gobiernos consideran que sólo actuando de manera cohesiva y al unísono podrán vencer los obstáculos en temas críticos como los acuerdos sobre subsidios agrícolas, los TRIPS y la salud pública. También identificaron las diversas áreas de excelencia que cada una de sus sociedades posee, especialmente en los campos de la ciencia y la tecnología (biotecnología, fuentes de energía alternativas, espacio exterior, aeronáutica, tecnología informática y agricultura), ofreciendo así un amplio espectro de oportunidades potenciales para el comercio, las inversiones y el turismo. Al otorgarle prioridad a la promoción de la equidad social y la inclusión, demostraron su interés en pos del logro del bienestar de sus respectivas poblaciones y, al mismo tiempo, una de sus mayores debilidades: la deuda social.

Los tres países comparten también otros puntos de la agenda internacional, tales como el fortalecimiento de la ONU y su aspiración de asegurarse un lugar en el Consejo de Seguridad como miembros permanentes, en caso de que su estructura fuera reformada y ampliada. Con respecto a este tema, es interesante recordar que los tres países acordaron respaldarse mutuamente en sus aspiraciones a un lugar en el Consejo, siendo que en cada región deben resolver los diferendos surgidos a partir de aspiraciones semejantes de otros estados. Por ejemplo, Brasil comparte los mismos propósitos con México y Argentina, Sudáfrica con Nigeria y Egipto, e India con Pakistán e Indonesia.

Asimismo, los tres países también decidieron articular sus iniciativas de liberalización comercial, conscientes de la creciente vulnerabilidad económica de los países en desarrollo a las fluctuaciones en los precios globales de las materias primas. Por ello destacaron la importancia de un sistema de comercio internacional predecible, transparente y basado en reglas claras, que permitiría a los países en desarrollo maximizar sus oportunidades a través de las ganancias obtenidas por el aumento de las exportaciones de bienes y servicios.

La quinta Conferencia Ministerial de Cancún, en septiembre de 2003, brindaría un escenario apropiado para comenzar a poner en práctica sus potencialidades para negociar. Durante el mes previo a la reunión, Brasil comenzó a organizar esta futura alianza de países en desarrollo para articular posiciones contra el proteccionismo agrícola,

junto a Sudáfrica, India, China y Argentina, entre otros. Más allá de las opiniones divergentes respecto de los resultados de Cancún, que serán tratados más adelante, puede observarse que el proceso de cooperación y negociación entre estos tres nuevos socios entró en marcha.

De este modo, el 28 de enero de 2004 se concretó en Bombay la firma de un acuerdo comercial entre Sudáfrica, Brasil e India –ahora llamado IBSA, por las iniciales de sus socios– como resultado del viaje del presidente brasileño a India. “Un acuerdo trilateral entre India, Brasil y Sudáfrica nos dará el peso político en la Organización Mundial del Comercio para lograr la flexibilidad que necesitamos para nuestros productos, que a menudo son sometidos a impuestos por las naciones desarrolladas”, declaró Lula durante un discurso pronunciado en un seminario empresarial. También durante su visita, y esta vez en representación del MERCOSUR, Lula firmó un preacuerdo con Nueva Delhi para avanzar en la negociación de un nuevo acuerdo comercial²⁰.

En una segunda reunión, entre el 4 y el 5 de marzo de 2004, se estableció la “Agenda de Nueva Delhi para la Cooperación”, y los ministros de los tres países continuaron las negociaciones para la conformación de una gran área de libre comercio. Paralelamente, se estableció un Consejo compuesto por empresas privadas a fin de maximizar los beneficios de los acuerdos comerciales preferenciales ya existentes.

Actualmente se espera que las discusiones entre los miembros del IBSA continúen por dos carriles principales: cooperación mutua en salud, defensa y comercio, por un lado, y colaboración para reforzar la influencia del Sur en torno a sus intereses económicos y de seguridad en la OMC y la ONU, por el otro (Grudz, 2004: 2).

Ahora resta comprobar si, en la práctica, estos tres socios estratégicos conseguirán profundizar la cooperación. Si el objetivo principal es incrementar el comercio y disminuir los aranceles entre ellos, se requerirá de ciertos sacrificios y de una fuerte voluntad política para no abandonar el acuerdo, pues las tres economías compiten entre sí

20 La siguiente reunión entre el MERCOSUR e India tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, el 8 de junio de 2004. Las grandes cuestiones a tratar giraron en torno a la cooperación comercial intra-regional Sur-Sur y el rol del sector privado. Las áreas específicas a abordar por los actores privados se refirieron a productos farmacéuticos y hierbas medicinales, productos químicos y biotecnología; productos agrícolas, minerales, metales y comercio; industrias creativas, tecnología informática y educación; equipamiento para automóviles; petróleo y gas.

por ingresar sus exportaciones a los mercados de los países desarrollados. De manera similar, si el objetivo es tener más fuerza en las negociaciones comerciales internacionales y hablar con una sola voz, resta ver si después de Cancún se consigue resolver el estancamiento en los temas de interés fundamentales para los países en desarrollo.

Paralelamente, otros países están preocupados por la naturaleza excluyente del IBSA, pues la expansión es intrínsecamente una decisión política. Sin embargo, Rusia no muestra por el momento intenciones de participar en ningún grupo, sobre todo por su falta de estabilidad en el G8, y China persigue agresiva y unilateralmente sus propios intereses comerciales.

CANCÚN Y EL G20

A partir de su creación, el grupo IBSA, como proceso de concertación trilateral, pasó a constituir el núcleo duro de un nuevo conjunto de países en desarrollo que participaron de la reunión de Cancún en septiembre de 2003. Estos países defendieron sus posiciones contra las medidas proteccionistas de los países desarrollados, preocupados por proteger sus sectores menos competitivos.

En esta reunión, un grupo de países del Sur –que posteriormente pasó a llamarse G22– se negó a aceptar lo que denominaron un “acuerdo arreglado de antemano”, argumentando que tal acuerdo iría en desmedro de sus intereses al consolidar las posiciones de EE.UU. y la Unión Europea. Manifestando su creencia en que “el comercio debe ser una herramienta no sólo para crear riqueza sino también para distribuirla de una manera más equitativa”, prefirieron frenar las negociaciones antes que avanzar en una discusión que perjudicara sus intereses. El canciller brasileño Amorim fue quien coordinó los esfuerzos del G22²¹ para presentar un frente unido: “Tenemos confianza en que prevalecerá la alianza virtuosa entre aquellos que apoyan el libre comercio y el desarrollo económico en el mundo, guiando la Ronda Doha a un resultado exitoso, de acuerdo con las promesas suscitadas en sus comienzos. Brasil trabajará activamente con todos los miembros de la OMC para hacerlo posible” (Amorim, 2003).

Frente a las críticas de los países desarrollados que sostenían que la reunión fue un fracaso porque no pudo arribarse a ningún

21 Estos países suman una población de 3.300 millones de personas, poco más de la mitad de los habitantes del planeta, y representan cerca del 60% de los agricultores, aunque solamente son responsables de un 20% de la producción agrícola mundial.

consenso, los miembros del G22 argumentaron que en Cancún se había impedido que los países industrializados impusieran una nueva agenda y dejaran de lado el mandato de Doha sobre las cuestiones agrícolas²². El G22 emergió triunfante, pero no pudo mantenerse unido por la tendencia a la fragmentación. Después de Cancún, el G22 fue rebautizado como G20+ para reflejar las fluctuaciones en la participación de algunos miembros. Tales fluctuaciones comenzaron a mostrar las debilidades de este nuevo grupo de concertación muy heterogéneo, que incluye, por un lado, grandes países exportadores como Argentina o Brasil –que plantean el fin de todas las barreras arancelarias a sus competitivas exportaciones agrícolas– y, por el otro, economías muy proteccionistas como India, China o Pakistán –que quieren mantener sus subsidios locales para proteger a los pequeños agricultores.

En la subsiguiente reunión de Buenos Aires, en octubre de 2003, participaron delegaciones de trece países que aprobaron una declaración conjunta por “una liberalización justa y equilibrada del comercio” en el seno de la OMC²³. Junto con las incorporaciones de Indonesia y Malasia se produjeron las bajas de El Salvador, Colombia, Perú, Costa Rica y Guatemala, y el distanciamiento de Turquía. Las renunciaciones de los países latinoamericanos ocurrieron después de la visita del representante de Comercio de EE.UU. a Centroamérica para abordar una eventual ampliación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés). Aunque en esta reunión se ratificaron los mismos objetivos defendidos en Cancún, se intentó mostrar un perfil menos político y agresivo y más cooperativo para atraer a nuevos miembros y poder seguir negociando.

Estos países volvieron a encontrarse en Brasilia el 11 de diciembre de 2003, cuatro días antes de la reunión ministerial de Ginebra. Aunque el objetivo era consolidarse como el centro de las negociaciones agrícolas, el presidente Lula avanzó un paso más, al proponer formar un área de libre comercio con China, India y los miembros del

22 En el terreno estrictamente comercial, se espera que los 148 países de la OMC fijen nuevas pautas para la reducción de los multimillonarios subsidios agrícolas a partir de 2005, fecha en que además vence la llamada *cláusula de paz* firmada en 1995 para preservar a las potencias de posibles juicios en la OMC por sus políticas proteccionistas. EE.UU. y la Unión Europea quieren prorrogar ese salvoconducto por algún tiempo más.

23 Esta declaración fue firmada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, India, México, Paraguay, Sudáfrica y Venezuela.

G20. El canciller brasileño, Celso Amorim, aclaró que la idea era utilizar un sistema de preferencias comerciales, tanto en bienes como en servicios, que no fuera válido para los países ricos, con un mecanismo ya previsto en las reglas de la OMC.

En esa reunión participaron además dos figuras clave: el representante de Comercio de la Unión Europea, Pascal Lamy, y el director general de la OMC, Supachai Panitchpakdi. Estas presencias significaron un reconocimiento al G20 como entidad con potencial negociador, algo que la Cancillería brasileña considera como un bien merecido triunfo.

Para algunos, el G20 no podrá avanzar más allá del frente común contra las subvenciones agrícolas de los países ricos. Sin embargo, otros consideran que Cancún fue un punto de inflexión en pos del surgimiento de un sistema de comercio multilateral menos autocrático. “El G-22 tiene potencial para alterar el equilibrio de fuerzas. No hay razón para que el grupo no pueda elaborar un programa funcional a las necesidades comunes en los campos de la industria y el sector de servicios o se constituya en el motor de una cooperación Sur-Sur en inversiones, flujos de capital o políticas industriales, sociales o ambientales”, escribió Walden Bello. Sostuvo además que el aliado natural del grupo sería la sociedad civil, en especial los movimientos contra la globalización liberal que, ya en 1999 en Seattle, hicieron fracasar otra cumbre de la OMC.

REFLEXIONES FINALES

En este trabajo pudieron observarse dos modelos de cooperación Sur-Sur a partir de las relaciones de Argentina y Brasil con la nueva Sudáfrica democrática. En el caso de Argentina, la relación se desarrolló en el marco de una política por impulsos; y en el caso de Brasil, a través de la construcción de una política africana. Aunque ambos estados latinoamericanos decidieron avanzar en sus relaciones con Sudáfrica, sus estilos y objetivos fueron diferentes. Brasil exhibió una diplomacia política y comercial bilateral y multilateral, mientras que Argentina apuntó a incrementar las relaciones comerciales y las inversiones sudafricanas.

La política exterior brasileña, tanto a nivel bilateral como multilateral, está orientada hacia la búsqueda de intereses convergentes, atendiendo al mismo tiempo su propio interés nacional. Simultáneamente apunta a construir una “masa crítica” de condiciones que le permitan un mejor posicionamiento frente a los riesgos de la globalización. Los

cambios de gobierno no alteraron estas estrategias, sino que las profundizaron y ampliaron, mostrando cómo puede construirse una cooperación Sur-Sur de geometría variable.

El año 2003 marcó cambios políticos en Brasil y Argentina debido a la elección de dos nuevos presidentes, Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner, los cuales muestran un nuevo entendimiento en temas tales como el MERCOSUR, la coordinación de políticas exteriores y el escenario internacional. De esta manera, parece haber nacido una nueva era de sinergia entre estos dos vecinos, que abre áreas de cooperación impensables en el pasado.

Tomando en consideración que Lula ha renovado la política africana de Brasil y ha profundizado la relación con Sudáfrica, tratando de acelerar los tiempos para la concreción del acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la SACU, es muy probable que esta renovada cooperación Sur-Sur contribuya a que estos dos vecinos trabajen en forma conjunta para ir construyendo espacios comunes, con efecto derrame sobre otras áreas.

En este contexto, la forma en que Brasil diseña y operacionaliza su inserción internacional construyendo asociaciones estratégicas constituye un buen ejemplo de las nuevas modalidades que permitirán avanzar en los caminos de una cooperación Sur-Sur más exitosa. En su búsqueda de intereses convergentes en áreas específicas, Brasil ha estructurado un entramado de cooperación con los mismos socios pero en escenarios diferentes. Para el caso bajo estudio, la relación con Sudáfrica resulta central en su estrategia de negociación. Brasil avanza en la cooperación bilateral y luego empuja a Argentina, su principal socio regional, a negociar a través del MERCOSUR acuerdos de libre comercio con Sudáfrica y la SACU. Hace lo mismo con India pero, a su vez, genera un ámbito trilateral (IBSA) para sostener posiciones comunes en temas donde los tres tienen intereses convergentes en variados escenarios multilaterales. Finalmente, Brasil reúne a todos estos países en el G20.

Por su parte, si bien Kirchner tiene una gran sintonía con Lula, el gobierno argentino no ha conseguido diseñar una clara política exterior, manejándose en forma vacilante, enredado en serios problemas de coyuntura tales como las renegociaciones del pago de la deuda externa. Con escasos recursos de poder “duro” y “blando”, el gobierno parece haber olvidado que estrategias de negociación efectivas le permitirían ir construyendo poder a través de la participación en todos los escenarios internacionales, inclusive el de la cooperación Sur-Sur.

Actuar junto con Brasil, sin perder de vista los propios intereses nacionales, le permitiría a Argentina ensanchar los márgenes de autonomía generando mayores capacidades.

La presente crisis del modelo implementado en la década del noventa abre un nuevo y necesario foro de discusión. Por tal razón este trabajo no está dirigido a cerrar un capítulo, mostrando las debilidades de la política exterior argentina, sino a abrir nuevas perspectivas de investigación, en el marco de los nuevos escenarios en donde los procesos de globalización y regionalización tienen lugar.

La cooperación Sur-Sur, para ser efectiva, debe ser construida paso a paso, en áreas temáticas específicas y con objetivos precisos. Asimismo, es necesario lidiar con las presiones generadas por los actores más poderosos y al mismo tiempo controlar nuestra tendencia natural a dispersar esfuerzos. No podemos darnos el lujo de perder una nueva oportunidad puesto que son muchas las que ya hemos perdido. Los países del Sur deben ser precisos en determinar lo que necesitan y quieren y, de este modo, discutir agendas posibles propias, comenzar a construir agendas comunes y defenderse de las agendas ofrecidas o impuestas por el Norte.

BIBLIOGRAFÍA

- Amorim, Celso 2003 "The Real Cancun" in *The Wall Street Journal* (New York) 25th September.
- Grudz, Steven 2004 *The Emboldened Triangle in E-Africa* (Johannesburg: SAIIA).
- Guimarães, Samuel Pinheiro (ed.) 1996 *South Africa and Brazil. Risks and Opportunities in the Turmoil of Globalization* (Brasilia: CNPQ-IPRI).
- Lechini, Gladys 1995 *Las relaciones Argentina-Sudáfrica desde el proceso hasta Menem* (Rosario: CERIR).
- Lechini, Gladys 2001 "África desde Menem a de la Rúa: continuidad de la política por impulsos" en *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?* (Rosario: CERIR) Vol. III.
- Lechini, Gladys 2002 *A política exterior argentina para Africa no marco referencial da política africana do Brasil. O caso da Africa do Sul na década de 1990*. Tesis de doctorado presentada en la Universidad de San Pablo, mimeo.
- Mourão, Fernando A. Albuquerque 1996 "The Brazilian and South African Foreign Policy for Southern Africa" in Guimarães, Samuel Pinheiro (ed.) *South Africa and Brazil. Risks and Opportunities in the Turmoil of Globalization* (Brasilia: CNPQ-IPRI).

- Penna, Pio 2001a “A evolução das relações entre o Brasil e a África do Sul de 1918 a 2000”. X Congresso Internacional da ALADAA “Cultura, Poder e Tecnologia: África e Ásia face à globalização”, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 26 a 29 de outubro de 2000. Mesa redonda: As relações Brasil, Mercosul e África (Rio de Janeiro: Editora da Universidade Candido Mendes) [CD-Rom].
- Penna, Pio 2001b “África do Sul e Brasil: diplomacia e comércio (1918-2000)” en *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais) Ano 44, N° 1.
- Pereira, José María Nunes 1987 “África do Sul. A questão do Apartheid e as Relações com o Brasil”. V Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Estudios Afroasiáticos, Buenos Aires, 7 al 11 de septiembre, mimeo.
- Roelofse-Campbell, Zélia 1999 “President Mandela Strengthens Relations: State Visit to Brazil and Argentina, and Address to the MERCOSUR Summit at Ushuaia” in *Latin American Report* (Pretoria) Vol. 15, N° 1.
- Saraiva, José Flavio Sombra 1996 *O lugar da África. A dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)* (Brasília: UNB).
- Vilalva, Mário e Gala, Irene Vida 2001 “Relações Brasil África do Sul: quatro décadas rumo à afirmação de um parceria democrática” en *Cena Internacional* (Brasília) Ano 3, N° 2, dezembro.